



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages,

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und

Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages

Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 4 - 2020 - 0523

Potsdam, den 23. Mai 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bevölkerungsentwicklung führt zu Finanzrisiken für die Sozialversicherungen und den Bund

Die Menschen in Deutschland leben immer länger, die Bevölkerung schrumpft und der Anteil der Arbeitenden sinkt. Dadurch steigen die Ausgaben der Sozialversicherungen stärker als die Beitragseinnahmen. Der Bund gleicht dieses Defizit immer stärker durch Steuermittel aus. Er muss daher Maßnahmen ergreifen, die eine dauerhafte und für alle Beteiligten tragfähige Finanzierung der Sozialversicherungen sicherstellen.

Worum geht es?

Noch stärker als bereits in der Vergangenheit wird sich die Bevölkerungsstruktur in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten verändern. Dadurch steigen die Ausgaben für die Krankenversicherung, Rentenversicherung und Pflegeversicherung (Sozialversicherungen) schneller als deren Einnahmen. Die Beiträge von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite müssten deshalb steigen. Die finanzielle Unterstützung des Bundes für diese Sozialversicherungen belief sich schon im Jahr 2021 auf über 120 Mrd. Euro und könnte sich bis zum Jahr 2060 verdoppeln. Je mehr Steuermittel in die Sozialversicherungssysteme fließen, umso weniger werden künftige Regierungen in der Lage sein, anstehende Aufgaben aus dem jeweiligen Bundeshaushalt zu finanzieren.

Was ist zu tun?

Der Bund muss die Finanzierung der Sozialversicherungen langfristig sichern und die Lasten auf alle Generationen gerecht verteilen. Die hierfür in Betracht kommenden Maßnahmen müssen auf ihre finanziellen Auswirkungen hin analysiert, ergebnisoffen diskutiert und anschließend politisch bewertet werden. Der Bund sollte die Höhe der Beiträge für die Sozialversicherungen und seine finanzielle Unterstützung langfristig planen. Die Bundesregierung ist demgegenüber der Auffassung, dass solch langfristige Planungen mit zu großen Unsicherheiten behaftet sind und verweist auf den aktuellen Koalitionsvertrag.

Was ist das Ziel?

Das System muss an die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung angepasst und die finanzielle Unterstützung durch den Bund begrenzt werden. Nur so bleibt der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes auch in der Zukunft erhalten. Die hier vorgelegte Analyse der Auswirkungen ausgewählter Reformansätze soll die Befassung der Politik mit diesem wichtigen Thema auf breiterer Basis anstoßen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	9
1	Demografische Entwicklung als Finanzrisiko für den Bundeshaushalt	14
1.1	Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherung	14
1.2	Risiken für den Bundeshaushalt durch die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherung	15
1.3	Mangelnde Transparenz	17
1.4	Sozialversicherungspolitik nach Kassenlage	18
2	Annahmen zur Demografie, zum Arbeitsmarkt und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	21
2.1	Demografische Annahmen der Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2060	21
2.2	Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung	25
2.3	Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	26
3	Gesetzliche Rentenversicherung	26
3.1	Einnahmen	27
3.1.1	Beitragseinnahmen	27
3.1.2	Bundeszuschüsse	27
3.2	Ausgaben	28
3.2.1	Rentenausgaben	28
3.2.2	Rentenformel und Rentenanpassungsformel	29
3.2.3	Rentenniveau	30
3.3	Beitragssatz	30
3.4	Abhängigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung von der demografischen Entwicklung	31
3.5	Entwicklung bis zum Jahr 2060	32

3.5.1	Annahmen für die Modellrechnungen	32
3.5.2	Ergebnisse der Modellrechnungen	33
4	Gesetzliche Krankenversicherung	37
4.1	Einnahmen	37
4.1.1	Beitragseinnahmen	38
4.1.2	Bundeszuschuss	39
4.2	Ausgaben	39
4.2.1	Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 2010	39
4.2.2	Ursachen für Ausgabensteigerungen	39
4.2.3	Ausgabenanstieg durch die Änderung der Altersstruktur	40
4.2.4	Ausgabenanstieg durch den medizinisch-technischen Fortschritt	41
4.2.5	Zuzahlungen	42
4.3	Abhängigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung von der demografischen Entwicklung	43
4.4	Entwicklung bis zum Jahr 2060	44
4.4.1	Annahmen für die Modellrechnungen	44
4.4.2	Ergebnisse der Modellrechnungen	45
5	Soziale Pflegeversicherung	47
5.1	Einnahmen	47
5.2	Ausgaben	48
5.2.1	Pflegebedürftigkeit und Anzahl der Pflegebedürftigen	48
5.2.2	Leistungspauschalen und Leistungsausgaben	48
5.3	Beitragssatz	49
5.4	Pflegevorsorgefonds	49
5.5	Abhängigkeit der sozialen Pflegeversicherung von der demografischen Entwicklung	50
5.6	Entwicklung bis zum Jahr 2060	52
5.6.1	Annahmen für die Modellrechnungen	52
5.6.2	Ergebnisse der Modellrechnungen	53

6	Finanzielle Gesamtsituation der Sozialversicherung und deren Risiken für den Bund	56
6.1	Projektion für die betrachteten Sozialversicherungszweige	56
6.2	Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2060	56
6.3	Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge	58
6.4	Mittel aus dem Bundeshaushalt	59
6.5	Gesamte öffentliche Finanzen und Tragfähigkeitskennziffern	61
6.6	Fiskalische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte	64
6.7	Auswirkungen von Alternativvarianten	66
6.8	Bewertung der Ergebnisse des Basisszenarios und mögliche Lösungsansätze	68
7	Reformen in der Alterssicherung	70
7.1	Stellschrauben und Instrumente in der gesetzlichen Rentenversicherung	70
7.2	Stellschraube Rentnerquotient	70
7.2.1	Instrument - Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters	70
7.2.2	Instrument - Ausweitung des Versichertenkreises	73
7.3	Stellschraube Rentenniveau	77
7.3.1	Instrument - Rentenanpassungsformel	77
7.3.2	Instrument - Rentenniveau-Haltelinie	77
7.3.3	Instrument - Reaktivierung des Nachholfaktors	79
7.3.4	Instrument - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	81
7.4	Stellschraube Beitragssatz	81
7.4.1	Instrument - Beitragssatzhaltelinie	81
7.5	Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge	82
8	Reformen in der gesetzlichen Krankenversicherung	85

8.1	Stellschrauben und Instrumente in der gesetzlichen Krankenversicherung	85
8.2	Stellschraube - Versichertenstruktur	85
8.2.1	Instrument - Erweiterung des Versichertenkreises um die Selbstständigen	86
8.2.2	Instrument – Erweiterung des Versichertenkreises um Beamtinnen und Beamte	86
8.3	Stellschraube durchschnittliche beitragspflichtige Einnahmen	87
8.3.1	Instrument – Ausweitung der beitragspflichtigen Einnahmearten	87
8.3.2	Instrument – Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze	88
8.3.3	Instrument – Beitragszuschläge bei vorzeitigem Eintritt in die Rente	88
8.4	Stellschraube Ausgaben je Versicherten	89
8.4.1	Instrument – Begrenzung der Ausgaben	89
8.4.2	Instrument – Zuzahlungen	89
9	Reformen in der Pflegeversicherung	90
9.1	Stellschrauben und Instrumente in der sozialen Pflegeversicherung	90
9.2	Stellschraube Leistungsbeziehendenquotient	91
9.2.1	Instrument - Ausweitung des Versichertenkreises	91
9.2.2	Instrument - Reduktion der Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden	91
9.3	Stellschraube Leistungsniveau	92
9.3.1	Instrument - Erhöhung des beitragspflichtigen Einkommens bestimmter Personengruppen	92
9.3.2	Instrument – Änderung der Leistungspauschalen	92
9.4	Ausbau des Pflegevorsorgefonds	93
10	Kombinierte Effekte der einzelnen Reformelemente	95
10.1	Auswirkungen der Reformelemente auf die gesetzliche Rentenversicherung	96

10.2	Auswirkungen der Reformelemente auf die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung	99
10.3	Auswirkungen auf den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz und den Bundeshaushalt	100
11	Würdigung und Empfehlung	103
11.1	Reformen wegen demografischer Situation unausweichlich	103
11.2	Exemplarische Reformszenarien verbessern die finanzielle Lage	104
11.3	Sofortiges Handeln der politisch Verantwortlichen nötig	107
12	Gemeinsame Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Gesundheit sowie des Bundesministeriums der Finanzen	109
12.1	Allgemeine Vorbemerkungen und Anmerkungen zu den Simulationsberechnungen	109
12.2	Stellungnahme zu den Vorausberechnungen	111
12.3	Finanzielle Gesamtsituation der Sozialversicherung und deren Risiken für den Bund	112
12.4	Stellungnahme zu den Reformszenarien	112
13	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	115
13.1	Allgemeine Vorbemerkungen und Anmerkungen zu den Simulationsberechnungen	115
13.2	Abschließende Würdigung zu den Vorausberechnungen	116
13.3	Abschließende Würdigung zu den Reformszenarien	118

Abkürzungsverzeichnis

B

BAS *Bundesamtes für Soziale Sicherung*
BBG *Beitragsbemessungsgrenze*
BIP *Bruttoinlandproduktes*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

G

GKV *gesetzlichen Krankenversicherung*
GRV *gesetzlichen Rentenversicherung*
GVWG *Gesundheitsversorgungs-weiterentwicklungsgesetz, Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung*

K

KVdR *Krankenversicherung der Rentner*

P

PSG *Pflegestärkungsgesetz*

S

SPV *sozialen Pflegeversicherung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage der Bevölkerungsprojektion bis zum Jahr 2060 die finanziellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherungszweige und den Bund projizieren lassen. Auf dieser Basis hat er analysiert, wie sich ausgewählte Reformvorschläge auswirken. Die Analyse umfasst die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV). Dabei wird ein Gesamteffekt etwaiger Reformen simuliert und werden Wechselwirkungen zwischen einzelnen Sozialversicherungszweigen erfasst. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sowie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben zu dem Bericht am 18. Januar 2022 Stellung genommen.

0.1 Analyse der finanziellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung und von Reformvorschlägen auf die Sozialversicherungszweige und den Bund

Die durchschnittliche Lebenserwartung der Bevölkerung in Deutschland bei der Geburt hat sich innerhalb von rund 150 Jahren auf derzeit 78,4 Jahre für Männer und 83,2 Jahre für Frauen mehr als verdoppelt. Zudem nimmt die Anzahl der über 80-Jährigen, bei denen ein erhöhtes Pflegerisiko besteht, stark zu. Gleichzeitig verharrte die durchschnittliche Geburtenrate lange Zeit auf einem niedrigen Niveau von 1,4 Kindern je Frau und erreichte erst zuletzt knapp 1,6 Kinder je Frau.

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist zu erwarten, dass die Ausgaben der GRV, der GKV und der SPV stark ansteigen. Diese Sozialversicherungen werden im Umlagesystem finanziert. Die erwerbstätige Bevölkerung trägt mit ihren Beitragszahlungen in erheblichem Umfang die laufenden Ausgaben dieser Sozialversicherungszweige. Daneben wird bereits heute ein bedeutender Anteil der Ausgaben vom Bund, also aus Mitteln der Steuerzahler, finanziert. Eine Kapitaldeckung zur Finanzierung dieser Ausgaben ist kaum vorhanden. Zu erwarten ist, dass die erwerbstätige Bevölkerung schrumpft und die Anzahl der Personen im Seniorenalter steigt, insbesondere durch den Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten Jahren (sog. „Babyboomer“, also die im Zeitraum der Jahre 1955 bis 1970 Geborenen). Diese Entwicklung stellt die sozialen Sicherungssysteme vor enorme finanzielle Herausforderungen.

Diese Herausforderungen wurden bislang nicht ausreichend beachtet. Die Fehlentwicklungen betreffen die folgenden Bereiche:

- Die Sozialversicherungszweige sind nicht ausreichend auf die demografische Entwicklung vorbereitet. Dies birgt Risiken für den Bundeshaushalt.
- Die Finanzierung der Sozialversicherungszweige und deren Verpflichtungen sind nicht transparent.
- Die Sozialversicherungspolitik ist nicht langfristig, sondern kurzfristig ausgerichtet (Politik nach Kassenlage).

Der Bundesrechnungshof nimmt die absehbaren demografischen Veränderungen und die sich daraus ergebenden finanziellen Risiken für die Sozialversicherungszweige und den Bundeshaushalt zum Anlass, Maßnahmen zur Reduktion der finanziellen Risiken abzuwägen und Vorschläge zu analysieren. Der Bundesrechnungshof hält dabei am Modell des Generationenvertrages und am Solidarprinzip fest. Die darauf beruhenden Umlagesysteme haben wirtschaftliche Krisen überstanden und auch in schwierigen Zeiten ein angemessenes Versorgungsniveau gewährleistet. Die untersuchten Maßnahmen sollen eine andere Lastenverteilung auf Personen im Seniorenalter, auf die erwerbstätige Bevölkerung sowie zwischen den Generationen bewirken.

Der Bundesrechnungshof hat für seine Projektion der finanziellen Entwicklung der Sozialversicherungszweige und des Bundeshaushaltes moderate Annahmen zu Demografie, Arbeitsmarkt und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde gelegt. Die Berechnungen für die Projektion hat Prof. Dr. Werding von der Ruhr-Universität Bochum auf der Grundlage der Vorgaben des Bundesrechnungshofes erstellt.

Die demografische Entwicklung wird daran deutlich, dass im Jahr 2020 noch einer Person im Seniorenalter mehr als drei Personen im Erwerbsalter gegenüberstanden. Im Jahr 2060 kommen auf eine Person im Seniorenalter voraussichtlich nur noch zwei Personen im Erwerbsalter.

Auf der Grundlage dieser Annahmen steigen die Gesamtausgaben der Sozialversicherungszweige GRV, GKV und SPV, unter Berücksichtigung u. a. der Arbeitslosenversicherung, von 21,8 % des Bruttoinlandproduktes (BIP) im Jahr 2019 auf 29,3 % des BIP im Jahr 2060.

In den letzten Jahren lag der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Summe der Beitragssätze für die GRV, GKV, SPV und die Arbeitslosenversicherung) bei knapp 40 %. Auf der Basis der projizierten Ausgaben müsste der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei derzeitiger Gesetzeslage bis zum Jahr 2060 kontinuierlich auf 53,3 % steigen. Die Sozialversicherungszweige erhalten dauerhafte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt u. a. für versicherungsfremde Leistungen. In der Projektion steigen diese Bundesmittel von rund 121 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 454 Mrd. Euro bis zum Jahr 2060 an. Das entspricht einem Anstieg der Bundesmittel von 3,5 % des BIP im Jahr 2019 auf voraussichtlich 4,9 % bis zum Jahr 2060.

Bliebe der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz dauerhaft auf dem derzeitigen Niveau von 40 % eingefroren und würde der Bund die steigenden Ausgaben alleine finanzieren, würden die Bundesmittel für die Sozialversicherungen bei aktueller Rechtslage von 3,5 % des BIP auf 10,1 % des BIP steigen. Ein Vergleich verdeutlicht das Ausmaß dieses Ausgabenanstieges: Im Jahr 2019 hatte der gesamte Bundeshaushalt einen Anteil von 13,0 % am BIP. Wenn der Bund diese Zahlungen an die Sozialversicherungszweige durch zusätzliche Verschuldung finanzieren würde, stiege diese auf 141,6 % des BIP.

Ausgehend von dieser prognostizierten Entwicklung der finanziellen Situation der Sozialversicherungszweige bzw. des Bundes untersuchte der Bundesrechnungshof die finanziellen Auswirkungen folgender Reformelemente:

- Einführung einer am Anstieg der Lebenserwartung orientierten dynamischen Regelaltersgrenze in der GRV,
- Einbeziehung aller noch nicht obligatorisch versicherten Selbstständigen (unter 40 Jahren) in die GRV,
- Einhaltung eines Mindestrentenniveaus in der GRV von 44 %, 46 % und 48 %,
- Einführung einer obligatorischen, ergänzenden Altersvorsorge für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (mit einer jährlichen Sparquote von 3 % der Bruttoentgelte),
- Wiedereinsetzung des „Nachholfaktors“ bei Rentenanpassungen,
- Erhöhung der Zuzahlungen Versicherter zu Leistungen der GKV,
- Erhebung höherer Beiträge von Frührentnern in GKV und SPV zur Kompensation von Beitragsausfällen durch vorzeitige Renteneintritte,
- Einbeziehung neu ernannter Beamter in GKV und SPV und
- Ausbau des Pflegevorsorgefonds zur Stabilisierung des SPV-Beitragssatzes (ab dem Jahr 2022).

Werden alle dargestellten Reformelemente kombiniert, wird der Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 4,5 Prozentpunkte gedämpft. Er läge im Jahr 2060 bei 48,8 % und nicht bei 53,3 %. Die Gesamtausgaben in den Sozialversicherungen, unter Berücksichtigung u. a. der Arbeitslosenversicherung, verringern sich moderat bis zum Jahr 2060 auf 28,8 % des BIP anstatt auf 29,3 % ohne die Reformen.

Auch die Verschuldung des Bundes fiele durch die Reformen niedriger aus, wenn der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz auf 40 % eingefroren bliebe und der Bund die höheren Ausgaben durch eine höhere Verschuldung finanzierte. Mit den aufgezeigten Reformen würde die Verschuldung des Bundes bis zum Jahr 2060 nur auf 128 % des BIP ansteigen statt auf 141,6 %.

Veränderungen der Annahmen wie niedrigere Geburtenrate, höhere Lebenserwartung oder höheres Produktivitätswachstum haben nur begrenzte Auswirkungen auf die Höhe des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes, des Bundeszuschusses oder auf die Höhe der Verschuldung des Bundes.

Die Sozialversicherungszweige finanzieren steigende Ausgaben aktuell im Wesentlichen durch steigende Sozialversicherungsbeiträge und steigende Bundesmittel. Dadurch bringen sie Einnahmen und Ausgaben zum Ausgleich. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass zukünftige Generationen von Beitragszahlenden und Steuerzahlenden zu stark belastet werden, die wirtschaftliche Entwicklung gefährdet wird und der Bund an die Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit stößt. Deshalb sollte der Gesetzgeber handeln.

Der Bundesrechnungshof vertritt aufgrund seiner Analyse die Auffassung, dass die politisch Verantwortlichen nicht umhinkommen werden, die verlautbarten politischen Ziele Beitragssatzstabilität, Erhaltung des derzeitigen Versorgungsniveaus sowie keine Steuererhöhungen und keine Neuverschuldung aufzugeben. Von diesen selbst angelegten Fesseln sollten sie sich befreien. Nur durch eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge und durch Leistungsverminderungen flankiert durch Bundeszuschüsse können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Sozialversicherungen zukunftsfest gemacht werden.

Erforderlich ist ein politisches Programm für alle Sozialversicherungszweige, in dem Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen aufgeführt sind. Bei der Auswahl dieser Maßnahmen wird darüber entschieden, in welchem Umfang Leistungen gekürzt, Sozialversicherungsbeiträge erhöht und die finanziellen Lasten durch eine höhere Verschuldung des Bundes auf kommende Generationen abgewälzt werden. Welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen, müssen die politisch Verantwortlichen entscheiden.

0.2 Stellungnahme der Bundesministerien

Das BMAS, das BMG sowie das BMF (Bundesministerien) führten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme aus, dass Projektionen für sehr lange Zeiträume (hier bis zum Jahr 2060) auf Basis des geltenden Rechtes keine Prognosen darstellten, sondern nur Anhaltspunkte für im Zeitablauf auftretenden politischen Handlungsbedarf geben könnten. Zu den Simulationsrechnungen wiesen die Bundesministerien darauf hin, dass bei derart langen Projektionszeiträumen selbst vermeintlich sichere Vorausberechnungen zur Demografie großen Unsicherheiten unterlägen. Aus den Modellrechnungen könne auf Anhaltspunkte für Handlungsbedarf geschlossen werden, der unter den getroffenen unterschiedlichen Annahmen im Projektionszeitraum entstehen würde. Ungeachtet dessen lieferten die im Bericht aufgezeigten Berechnungen grundsätzlich keine neuen Erkenntnisse, die über die bekannten Studien mit ebensolchen Berechnungen hinausgingen.

Die Bundesministerien führen in ihrer Stellungnahme aus, dass zu einigen der vom Bundesrechnungshof vorgebrachten Reformmaßnahmen die Parteien der Regierungskoalition mit dem am 7. Dezember 2021 unterzeichneten Koalitionsvertrag bereits konkrete Pläne vorgelegt hätten. Die übrigen Vorschläge lehnten die Bundesministerien aus unterschiedlichen Gründen ab.

0.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt mit den Bundesministerien darin überein, dass die Berechnungen bis zum Jahr 2060 keine Prognosen darstellen. Vielmehr handelt es sich um langfristige Vorausberechnungen (Projektionen) unter Berücksichtigung bestimmter Annahmen zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung. Der Bundesrechnungshof hat dabei die Modellannahmen so gestaltet, dass die Simulationsergebnisse ein mittleres Szenario darstellen.

Da das gesamte Sozialversicherungssystem und auch der Bundeshaushalt berücksichtigt werden, kann ein Gesamteffekt der Reformen simuliert und können Wechselwirkungen zwischen den Sozialversicherungszweigen erfasst werden. So können Möglichkeiten und Grenzen von Reformen der Sozialversicherungszweige aufgezeigt werden. Ein solch übergreifender Ansatz wurde in anderen Studien bisher kaum verfolgt.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Analyse der Reformszenarien auch das Ziel, zu versuchen, die mit der demografischen Entwicklung einhergehenden finanziellen Belastungen gleichmäßiger auf die Generationen zu verteilen.

Soweit die Bundesministerien bestimmte Reformmaßnahmen ablehnen, gilt es zu bedenken, dass ohne solche Maßnahmen die künftige Beitragsbelastung und die Verschuldung des Bundes höher sind und damit künftige Generationen stärker belastet werden. Soweit die Bundesministerien bei bestimmten Reformoptionen darauf verweisen, dass ähnliche Maßnahmen im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 bereits geplant seien, bleibt abzuwarten, ob und wie die Vorhaben in einem Gesetz umgesetzt werden. Hier wird sich auch zeigen, ob bei solchen Gesetzesvorhaben dargelegt wird, in welchem Umfang sich diese Vorhaben langfristig auf die finanzielle Entwicklung in den Sozialversicherungszweigen und die Verschuldung des Bundes auswirken.

Ein Gesamtkonzept, wie die Sozialversicherungen zukunftsfest gemacht werden sollen, bietet der Koalitionsvertrag indes nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Kernforderung, die Sozialversicherungen an die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung anzupassen. Dazu sollte zunächst in einer Bestandsanalyse die Situation der Sozialversicherungszweige transparent dargelegt werden. Gesetzesvorhaben sollten eine Gesetzesfolgenabschätzung für einen langen Zeitraum enthalten. Zudem sollten die politisch Verantwortlichen auf der Basis der transparenten Bestandsanalyse ein politisches Programm für alle Sozialversicherungszweige erarbeiten, in dem die Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen aufgeführt sind. Es ist nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aufgabe der politisch Verantwortlichen darzulegen, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, um die steigenden finanziellen Lasten in den Sozialversicherungszweigen auch in Zukunft finanzieren zu können und welche Personengruppen und Generationen dadurch belastet werden.

1 Demografische Entwicklung als Finanzrisiko für den Bundeshaushalt

1.1 Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherung

Die Veränderung der Lebensumstände und der medizinisch-technische Fortschritt ermöglichen es, dass das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Deutschland ansteigt. Lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt in den Jahren 1871/1881 noch bei 35,6 Jahren für Männer und 38,4 Jahren für Frauen, beträgt derzeit 78,4 Jahre für Männer und 83,2 Jahre für Frauen.¹ Der medizinisch-technische Fortschritt führt dazu, dass insbesondere die Älteren ein gesünderes Leben im Ruhestand führen können. Zudem nimmt die Anzahl der über 80-Jährigen stark zu. Bei ihnen besteht das größte Pflegerisiko. Damit steigt auch die Anzahl der Pflegebedürftigen. Gleichzeitig verharrte die Geburtenrate lange Zeit auf einem niedrigen Niveau von 1,4 Kinder je Frau. Erst zuletzt stieg sie auf rund 1,6 Kinder je Frau an.²

Diese Entwicklungen führen dazu, dass die Ausgaben der GRV, der GKV und der SPV stark ansteigen werden. Diese Sozialversicherungszweige werden im Umlagesystem finanziert. Die erwerbstätige Bevölkerung trägt mit ihren Beitragszahlungen in erheblichem Umfang die Ausgaben dieser Sozialversicherungszweige³ für die noch nicht erwerbstätigen Kinder und für die nicht mehr erwerbstätigen Personen im Seniorenalter. Die jährlichen Einnahmen der Sozialversicherungszweige dienen fast ausschließlich der Deckung der laufenden Ausgaben. Eine Kapitaldeckung zur Finanzierung der Ausgaben ist so gut wie nicht vorhanden. Zu erwarten ist, dass die erwerbstätige Bevölkerung schrumpft und die Anzahl der Personen im Rentenalter steigt, insbesondere durch den Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten Jahren (sog. „Babyboomer“, die im Zeitraum der Jahre 1955 bis 1970 Geborenen). Diese Entwicklung stellt die sozialen Sicherungssysteme vor enorme finanzielle Herausforderungen.

Diese Herausforderungen wurden bislang nicht ausreichend beachtet. Fehlentwicklungen betreffen die folgenden Bereiche:

- Die Sozialversicherungszweige sind nicht ausreichend auf die demografische Entwicklung vorbereitet. Dies birgt Risiken für den Bundeshaushalt.

¹ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2019, Seite 36.

² Statistisches Bundesamt, a. a. O., Seite 29.

³ Die Sozialversicherungsbeiträge lagen im Jahr 2021 bei rund 40 % des Bruttoarbeitsentgelts (14,6 % GKV; durchschnittlich 1,3 % Zusatzbeitrag GKV; 3,05 % für die SPV; 2,4 % für die Arbeitslosenversicherung; 18,6 % für die GRV) und werden im Wesentlichen je zur Hälfte von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern gezahlt.

- Die Finanzierung der Sozialversicherungszweige und deren Verpflichtungen sind nicht transparent.
- Die Sozialversicherungspolitik ist nicht langfristig, sondern kurzfristig ausgerichtet (Politik nach Kassenlage).

1.2 Risiken für den Bundeshaushalt durch die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherung

Die absehbaren demografischen Veränderungen haben finanzielle Folgen in den Sozialversicherungszweigen und dem Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, die finanziellen Risiken für die GRV, die GKV und die SPV zu analysieren und Vorschläge zur Verringerung dieser Risiken abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Veränderungen bei einem Sozialversicherungszweig teilweise auf die Finanzen der anderen Sozialversicherungszweige auswirken. So führt zum Beispiel eine Erhöhung der Renten dazu, dass höhere Beiträge an die GKV und SPV entrichtet werden. Es ist daher erforderlich, die genannten Sozialversicherungszweige insgesamt zu betrachten, um die finanziellen Risiken zu analysieren.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die demografischen Risiken der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, der Arbeitslosenversicherung sowie der Unfallversicherungsträger (gewerbliche Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand) finanziell deutlich geringer sind.⁴ Er berücksichtigt sie deshalb nicht bei seiner Analyse der Risiken für das Sozialversicherungssystem.

Grundsätzlich werden die betrachteten Sozialversicherungszweige durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern je zur Hälfte finanziert (paritätische Finanzierung). Modellrechnungen wie z. B. der vom BMF in Auftrag gegebene Tragfähigkeitsbericht zeigen, dass durch die demografischen Veränderungen die Ausgaben des Sozialversicherungssystems und damit die Sozialversicherungsbeiträge stark ansteigen müssten. Werden diese Ausgabensteigerungen nicht durch höhere Sozialversicherungsbeiträge oder Leistungskürzungen ausgeglichen, müsste der Bund die Einnahmedefizite des Sozialversicherungssystems durch weitere Zuschüsse decken.⁵

Der Bundesrechnungshof hat die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungszweige und des Bundeshaushaltes bis zum Jahr 2060 projizieren lassen. Er legt dabei ähnliche Annahmen wie der Tragfähigkeitsbericht des BMF zugrunde. Da eine Projektion über einen derart langen Zeitraum mit vielen Unwägbarkeiten verbunden ist, verwendet er eine mittlere

⁴ Stiftung Marktwirtschaft: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 142, September 2018, Seite 12.

⁵ Bundesministerium der Finanzen, Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Jahr 2020, Seite 30.

Variante, deren Annahmen zwischen denen der optimistischen und der pessimistischen Variante im Tragfähigkeitsbericht liegen. Der Bundesrechnungshof hält diese mittlere Variante für angemessen, um die voraussichtliche Entwicklung zu projizieren und Lösungsmöglichkeiten zu analysieren.⁶

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die absehbar höheren Ausgaben durch die demografischen Effekte nicht vollständig über höhere Beiträge ausgeglichen werden können. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stark beeinträchtigen und könnte dazu führen, dass Betriebe abwandern und Arbeitsplätze verloren gehen. Auch eine höhere Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch steigende Sozialversicherungsbeiträge ist nur begrenzt umsetzbar.

Insgesamt werden derzeit in den Sozialversicherungszweigen die demografischen Lasten vor allem von der erwerbstätigen Bevölkerung als Beitragszahlende und Steuerzahlende sowie von zukünftigen Generationen über Schulden getragen. Es ist davon auszugehen, dass der Bund einen Teil der Ausgabensteigerung über den Haushalt finanzieren wird. Um die Mittel hierfür aufzubringen, kommen Einnahmesteigerungen (Steuern, Abgaben und Gebühren), Umschichtungen im Haushalt oder eine Erhöhung der Verschuldung in Frage. Der Bundesrechnungshof erkennt in den Ausgabensteigerungen sowie der gedämpften Einnahmeentwicklung (z. B. durch den Rückgang der Erwerbsbevölkerung) in den Sozialversicherungszweigen in jedem Fall ein erhebliches Risiko für den Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof hält bei dieser Betrachtung am Generationenvertrag fest. Denn das auf dem Generationenvertrag beruhende Umlagesystem ist dazu geeignet, wirtschaftliche Krisen zu überdauern und auch in schwierigen Zeiten ein angemessenes Versorgungsniveau zu gewährleisten. Dies hat gerade die jüngere Vergangenheit gezeigt, als in der Finanzkrise und der Corona-Pandemie das umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem stabilisierend gewirkt und Sicherheit gegeben hat.

Der Bundesrechnungshof hält auch das Solidarprinzip in der GRV, GKV und SPV für unabdingbar. Beiträge sollen unabhängig von Alter, Geschlecht, Lebenserwartung und Gesundheitsrisiko bzw. Pflegerisiko erhoben werden. Versicherte in der GKV sollen nach dem Bedarfsprinzip Anspruch auf Leistungen haben.

Der Bundesrechnungshof erörtert auf dieser Grundlage Lösungsmöglichkeiten, durch die zum einen die finanziellen Risiken für den Bund und für die Sozialversicherungszweige vermindert werden können. Die Lösungsmöglichkeiten orientieren sich am bisherigen Sozialversicherungssystem. Grundlegende Veränderungen, wie z. B. eine Bürgerversicherung oder ein System mit Pauschalbeiträgen („Kopfpauschale“) in der GKV bzw. der SPV, werden nicht einbezogen. Zum anderen soll eine andere Lastenverteilung auf Personen im Seniorenalter, auf die erwerbstätige Bevölkerung, die den größten Teil der Steuern und Beiträge trägt, sowie zwischen den Generationen erreicht werden. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich

⁶ Die getroffenen Annahmen zur Projektion der Bevölkerung sowie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sind unten in Tnr. 2 dargestellt.

deshalb im Wesentlichen auf Lösungsmöglichkeiten, durch die der Bund oder die kommende, schrumpfende erwerbstätige Bevölkerung entlastet wird. Dies kann insbesondere durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Intergenerativer Lastentransfer: Heute Vorsorge treffen, um die Finanzierungslast für die kommende, schrumpfende Gruppe der Erwerbstätigen zu vermindern (z. B. Fondsmodelle oder private Vorsorge).
- Stärkere finanzielle Beteiligung von Personen im Seniorenalter bei Vermeidung finanzieller Überlastung (z. B. ein etwas geringeres Rentenniveau oder Anhebung der Regelaltersgrenze).
- Beitragssatzglättung: Minderung der Beitragsbelastung in der Phase, in der die demografische Entwicklung zu einem starken Anstieg der Beitragssätze führt (z. B. durch Einbeziehung von weiteren Versichertengruppen, die Beiträge zahlen, aber Leistungen im Wesentlichen erst später in Anspruch nehmen).

Soweit die darauf beruhenden Maßnahmen zu sozialen Verwerfungen führen (zu hohe Beiträge oder zu geringe Leistungen), sind in diesem Zusammenhang auch Aspekte des sozialen Ausgleiches zu berücksichtigen. Maßnahmen, die dazu dienen, aus verteilungspolitischen Erwägungen die Beitragslast innerhalb einer Gruppe umzuverteilen (z. B. Erhöhung der Lasten für Besserverdienende und Entlastung von Geringverdienern im gleichen Ausmaß), stehen dagegen nicht im Zentrum der Analyse des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof schlägt hier mögliche Maßnahmen vor (vgl. Tnr. 7 bis 10). Mit welchen Maßnahmen die genannten Ziele erreicht und in welchem Umfang die finanziellen Risiken für den Bund konkret gemindert werden sollen, entscheiden die politisch Verantwortlichen.

BMAS, BMG sowie BMF haben zu dem Bericht am 18. Januar 2022 Stellung genommen.

1.3 Mangelnde Transparenz

Die GRV, die GKV und die SPV werden auch heute schon dauerhaft durch Zahlungen des Bundes mitfinanziert. Der Bund sieht für das Haushaltsjahr 2021 bei einem Haushaltsvolumen von 498,6 Mrd. Euro⁷ Zuschüsse in Höhe von 106,2 Mrd. Euro an die GRV vor⁸. Die GKV erhält grundsätzlich einen Zuschuss in Höhe von 14,5 Mrd. Euro, der sich in den Jahren 2020

⁷ § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 3208).

⁸ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 3208), Kapitel 1102, Titelgruppe 01.

bis 2022 für pandemiebedingte Sonderausgaben erhöht.⁹ Die SPV erhält einen dauerhaften Bundeszuschuss von 1 Mrd. Euro jährlich.¹⁰

Der Bund finanziert mit seinen Zuschüssen an diese Sozialversicherungszweige auch pauschal versicherungsfremde Leistungen. Was versicherungsfremde Leistungen und wie hoch diese sind, lässt der Gesetzgeber offen. Damit ist unklar, was genau mit den Zuschüssen finanziert wird und ob sie ausreichen oder zu hoch sind. Da die Zuschüsse die versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelten, steht der Gesetzgeber bei einer Ausweitung der versicherungsfremden Leistungen nicht in der Pflicht, die Bundeszuschüsse zu erhöhen.

Nicht transparent ausgewiesen ist auch die Höhe der Ansprüche der Versicherten, die im Sozialversicherungssystem durch die Zahlung von Beiträgen oder durch ein Versichertenverhältnis entstehen. Der Gesetzgeber hat dies für die Vermögensrechnung der Sozialversicherungsträger nicht vorgeschrieben. Die Versicherten in der GRV erwerben durch die Rentenversicherungsbeiträge einen individuellen, eigentumsähnlichen Anspruch auf Zahlung z. B. einer Altersrente. Die Versicherten der GKV erwerben für die Dauer des Versicherungsverhältnisses Leistungsansprüche im Krankheitsfall. In der SPV erwerben die Versicherten durch den Versichertenstatus einen Anspruch auf die Gewährung der Pflegeleistungen.

Da diese Ansprüche innerhalb der Sozialversicherungszweige wegen der grundsätzlichen Umlagefinanzierung nur geringfügig über Kapitalanlagen gedeckt sind, steht diesen Ansprüchen insoweit kein nennenswertes Vermögen gegenüber.

1.4 Sozialversicherungspolitik nach Kassenlage

Die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherung umfasst seit der Jahrtausendwende im Wesentlichen drei Phasen.

Phase 1: Anfang des Jahrtausends war das politische Handeln von der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation, begleitet von hoher Arbeitslosigkeit und den damit einhergehenden finanziellen Problemen der Sozialversicherungen geleitet. Aber auch die absehbare Veränderung der demografischen Situation und deren Auswirkung auf die Sozialversicherungszweige fanden Beachtung. Die Bundesregierung beschloss im Rahmen der „Agenda 2010“ verschiedene Maßnahmen im Bereich der GRV und GKV. Zudem setzte sie eine Kommission (Rürup-Kommission) ein, die die demografische Situation analysierte, sich mit den daraus resultierenden finanziellen Risiken und Vorschlägen zur Verringerung der finanziellen Auswirkungen befasste und im Jahr 2003 ihre Ergebnisse präsentierte.¹¹ Das BMF ließ erstmalig im

⁹ § 221 SGB V.

¹⁰ Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetzes – GVWG) vom 11. Juli 2021 (BGBl. I Seite 2754).

¹¹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Berlin 2003.

Jahr 2005 ein Gutachten zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen¹² erstellen, das seitdem alle vier Jahre fortgeschrieben wird.

Der Gesetzgeber beschloss im Bereich der Alterssicherung im Jahr 2001 das Altersvermögensgesetz und das Altersvermögensergänzungsgesetz¹³ sowie im Jahr 2004 – auf Grundlage der Ergebnisse der Rürup-Kommission – das RV-Nachhaltigkeitsgesetz.¹⁴ Im Jahr 2006 folgte das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, das ab dem Jahr 2012 eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre vorsah.¹⁵ Der Gesetzgeber reagierte auf die sich wandelnden demografischen, aber auch ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und wollte die Grundlagen für eine generationengerechte Rente schaffen.¹⁶

In der GKV hat der Gesetzgeber mehrere Reformgesetze beschlossen: GKV-Gesundheitsreform 2000, Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz 2002, Fallpauschalengesetz 2003, Beitragssatzsicherungsgesetz 2003 und das GKV-Modernisierungsgesetz 2004. Letzteres sah z. B. grundsätzlich bei allen Leistungen Zuzahlungen und die Praxisgebühr vor. Aus dem Leistungskatalog gestrichen wurden Sterbegeld, Entbindungsgeld, nicht medizinisch notwendige Sterilisation, künstliche Befruchtung (häufige Kostenübernahme nur noch in bestimmten Fällen), Sehhilfen/Brillen, Fahrkosten zur ambulanten Behandlung. Für Zahnersatz führte der Gesetzgeber einen Beitrag von 0,5 % der beitragspflichtigen Einnahmen ein, den die Mitglieder ohne Arbeitgeberbeteiligung selbst zahlen mussten. Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbes in der GKV führte u. a. den Gesundheitsfonds ein und einen Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung von versicherungsfremden Leistungen.¹⁷

Phase 2: Durch den anschließenden wirtschaftlichen Aufschwung stiegen die Einkommen, die Arbeitslosigkeit sank und der Anteil der Erwerbstätigen in der Bevölkerung nahm zu. Dadurch nahmen die Sozialversicherungszweige deutlich mehr ein. Insbesondere ab dem Jahr 2014 nutzte die Politik dies, um die Leistungen in den Sozialversicherungszweigen auszuweiten.¹⁸ Für die GRV beschloss der Deutsche Bundestag u. a. die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für bestimmte Versicherte, die Ausweitung der rentensteigernden Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder („Mütterrente I+II“) und

¹² Bundesministerium der Finanzen, Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin 2005.

¹³ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310).

¹⁴ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1791).

¹⁵ Gesetz zur Anpassung der Regelaltersrente an die demografische Entwicklung und Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554).

¹⁶ Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), Drucksache 16/3794 vom 12. Dezember 2006, Seite 1.

¹⁷ Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz -GKV-WSG) vom 26. März 2007, (BGBl. I S. 378).

¹⁸ Siehe hierzu auch: Bundesministerium der Finanzen, Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Jahr 2020, Seiten 21, 22.

Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten.¹⁹ Zudem beschloss der Gesetzgeber, den Rentenwert (Ost) an den Rentenwert (West) anzugleichen.²⁰

In der GKV schaffte der Gesetzgeber im Jahr 2013 die Praxisgebühr ab. Das GKV-Versichertenentlastungsgesetz regelte u. a., dass Arbeitgeber und Versicherte die Beiträge zur GKV wieder zu gleichen Teilen zahlen müssen.²¹ Mit dem GKV-Betriebsrentenfreibetragsgesetz reduzierte der Gesetzgeber die Beitragslast für Pflichtversicherte der GKV, die eine Betriebsrente beziehen, indem er einen Freibetrag einführte.²²

In der SPV verbesserte der Gesetzgeber mit den Pflegestärkungsgesetzen (PSG) die Leistungen für Pflegebedürftige. So führte der Gesetzgeber z. B. mit dem Zweiten PSG einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff mit fünf Pflegegraden und ein neues Begutachtungssystem ein.²³ Durch diese Änderung stieg die Zahl der als pflegebedürftig eingestuften Personen um rund 35 %.²⁴

Phase 3: Im Jahr 2020 führte die Corona-Pandemie zu einem drastischen wirtschaftlichen Einbruch.²⁵ Für die Sozialversicherungszweige kam es dadurch zu deutlich geringeren Einnahmen (Kurzarbeit, Arbeitsplatzabbau usw.). Diese Einnahmefälle werden teilweise durch den Abbau der Rücklagen einzelner Sozialversicherungszweige und durch höhere Zahlungen des Bundes aufgefangen. So erhielt die SPV im Jahr 2020 erstmalig Leistungen des Bundes von 1,8 Mrd. Euro für durch die Corona-Pandemie verursachte Belastungen.²⁶ Zum Ausgleich pandemiebedingter Belastungen erhielt die GKV einen zusätzlichen Bundeszuschuss von 3,5 Mrd. Euro im Jahr 2020, 5 Mrd. Euro im Jahr 2021 und 14 Mrd. Euro im Jahr 2022.²⁷

Der Bund finanziert seine Mehrausgaben für die Sozialversicherungszweige über zusätzliche Schulden. Damit soll die Wirtschaft stabilisiert und der Gesamtsozialversicherungsbeitragsatz auf 40 % der beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte begrenzt werden („Sozialgarantie“).

¹⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014 (BGBl. I S. 787).

²⁰ Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2575).

²¹ Gesetz zur Beitragsentlastung der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versichertenentlastungsgesetz – GKV-VEG) vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2387).

²² Gesetz zur Einführung eines Freibetrages in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Förderung der betrieblichen Altersvorsorge (GKV-Betriebsrentenfreibetragsgesetz – GKV-BRG) vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2913).

²³ Zweites Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II) vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2424).

²⁴ Bundesministerium der Finanzen, Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Jahr 2020, Seite 22.

²⁵ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 020 vom 14. Januar 2021.

²⁶ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020 (BGBl. I Seite 1669).

²⁷ Weitere 300 Mio. Euro zahlt der Bund jeweils in den Jahren 2021 und 2022 an den Gesundheitsfonds zum Ausgleich von Mehrausgaben aufgrund der erweiterten Kinderkrankengeldregelung nach § 45 Absatz 2a SGB V.

Insgesamt zeigt sich, dass das politische Handeln eher von der kurzfristigen finanziellen Situation der Sozialversicherungszweige geprägt ist, als dass langfristige Risiken aufgrund der demografischen Entwicklung eine Rolle spielen.

2 Annahmen zur Demografie, zum Arbeitsmarkt und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der Bundesrechnungshof hat für seine Projektion der finanziellen Entwicklung der Sozialversicherungszweige und des Bundeshaushaltes moderate Annahmen zur Demografie, zum Arbeitsmarkt und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde gelegt. Die Berechnungen für die Projektion hat Prof. Dr. Werding von der Ruhr-Universität Bochum erstellt. Dabei verwendete er das gleiche Modell – allerdings mit teilweise abweichenden Modellannahmen und -spezifikationen –, das auch dem Tragfähigkeitsbericht im Auftrag des BMF zugrunde lag.²⁸ Die Berechnungen fanden im Jahr 2021 statt, Datengrundlage sind Zahlen aus den Jahren 2018 und 2019. Im Modell sind die Jahre 2020 bis 2060 projiziert worden.²⁹ Dies kann in den Jahren 2020 und 2021 zu leichten Abweichungen von den tatsächlich eingetretenen Werten führen.

2.1 Demografische Annahmen der Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2060

Das Statistische Bundesamt projiziert in seiner Bevölkerungsvorausberechnung die Entwicklung der Bevölkerung für Deutschland bis zum Jahr 2060. Die Projektion beruht auf bestimmten Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, zur Lebenserwartung und zum Wanderungssaldo (Differenz zwischen Zuzügen nach und Fortzügen aus Deutschland).

Um die Unwägbarkeiten bei der Projektion der Bevölkerungsentwicklung abbilden zu können, umfasst die Bevölkerungsvorausberechnung neun Hauptvarianten, zwölf weitere Varianten sowie neun Modellrechnungen. Die Hauptvarianten sehen bei den Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, zur Lebenserwartung und zum Wanderungssaldo bestimmte Spannbreiten vor (vgl. Tabelle 1).

²⁸ Werding, Martin; Läßle, Benjamin: Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofes, Bochum Mai 2021.

²⁹ Spätere Entwicklungen, verursacht durch die Pandemie und aktuell durch die Ukraine-Krise, sind daher nicht berücksichtigt.

Tabelle 1

Annahmen zur Bevölkerungsprojektion bis zum Jahr 2060

Spannbreite der demografischen Komponenten der Bevölkerungsprojektion bis zum Jahr 2060		
Demografische Komponente	untere Annahme	obere Annahme
Geburtenhäufigkeit	1,4 Kinder je Frau	1,7 Kinder je Frau
Lebenserwartung	Jungen: 82,5 Jahre Mädchen: 86,4 Jahre	Jungen: 86,2 Jahre Mädchen: 89,6 Jahre
Wanderungssaldo	durchschnittlich 147 000 Personen pro Jahr	durchschnittlich 311 000 Personen pro Jahr

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2019, Seiten 13, 16.

Der Bundesrechnungshof legt die mittlere Variante zugrunde. Diese geht von einer stabilen Geburtenhäufigkeit (1,55 Kinder je Frau), einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt (Jungen: 84,4 Jahre, Mädchen: 88,1 Jahre) und einem moderaten positiven Wanderungssaldo (durchschnittlich 221 000 Personen pro Jahr) aus.

Die Bevölkerung würde bei dieser Variante von rund 83 Millionen Menschen im Jahr 2018 bis zum Jahr 2024 auf 83,7 Millionen Menschen zunehmen und dann bis zum Jahr 2060 auf 78,2 Millionen Menschen schrumpfen.³⁰

Für die Finanzierung der Sozialversicherungen und die Risiken für den Bundeshaushalt ist jedoch insbesondere die Altersstruktur der Bevölkerung in den Jahren bis 2060 von Bedeutung. Entscheidend ist das zahlenmäßige Verhältnis der Menschen im Erwerbsalter von 20 bis 66 Jahre zu den Menschen im Seniorenalter ab 67 Jahren. Die Menschen im Erwerbsalter tragen die finanzielle Hauptlast der Sozialversicherungszweige. Die Menschen im Seniorenalter verursachen den Großteil der Ausgaben.

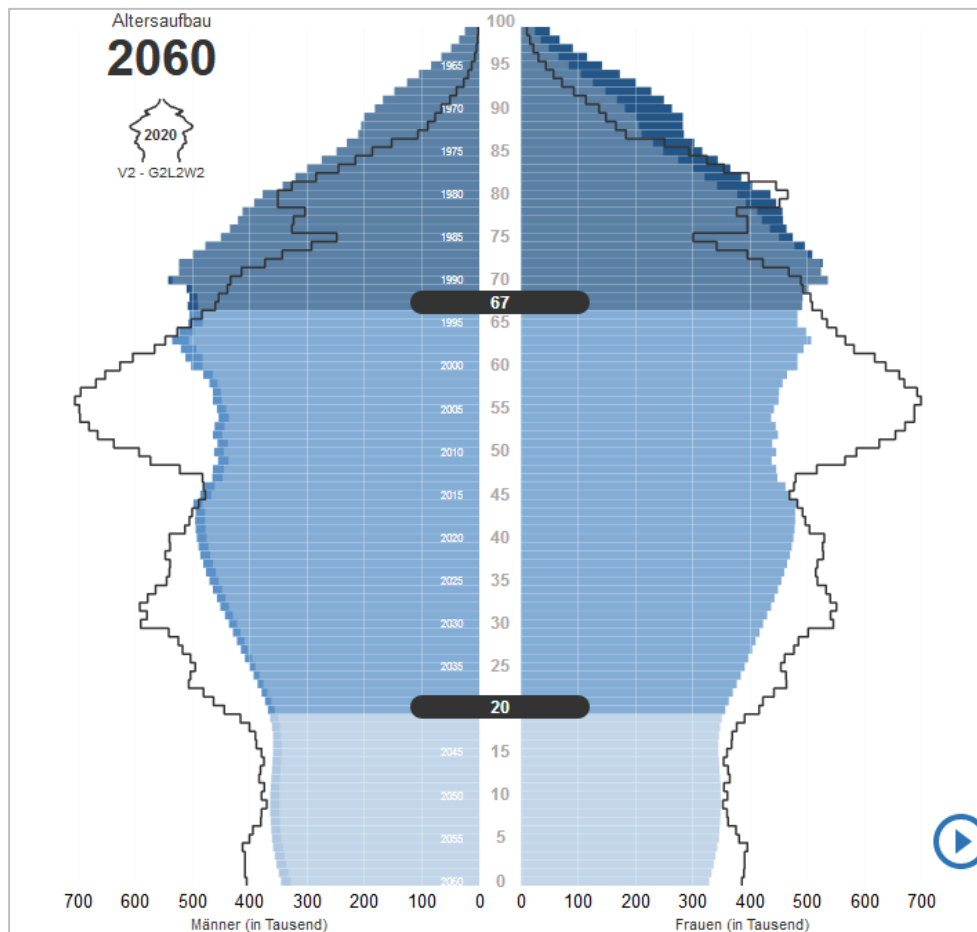
Die Bevölkerungspyramide des Jahres 2020 im Vergleich mit der Bevölkerungspyramide des Jahres 2060 (vgl. Abbildung 1) verdeutlicht anschaulich, wie die Erwerbsbevölkerung (Alter 20 bis 66 Jahre) abnimmt und die Anzahl der Menschen im Seniorenalter (Alter über 67 Jahre) zunimmt. Besonders deutlich sticht dabei die Generation der „Babyboomer“ hervor.

³⁰ Statistisches Bundesamt, a. a. O., Seiten 16, 17.

Abbildung 1

Die Anzahl der Personen über 67 Jahren steigt bis zum Jahr 2060 deutlich an, während die Anzahl der unter 67-Jährigen deutlich sinkt

Ein Vergleich der Alterspyramiden des Jahres 2020 mit der des Jahres 2060 (Vorausberechnung) verdeutlicht den Anstieg der über 67-Jährigen im Vergleich zu den unter 67-Jährigen.

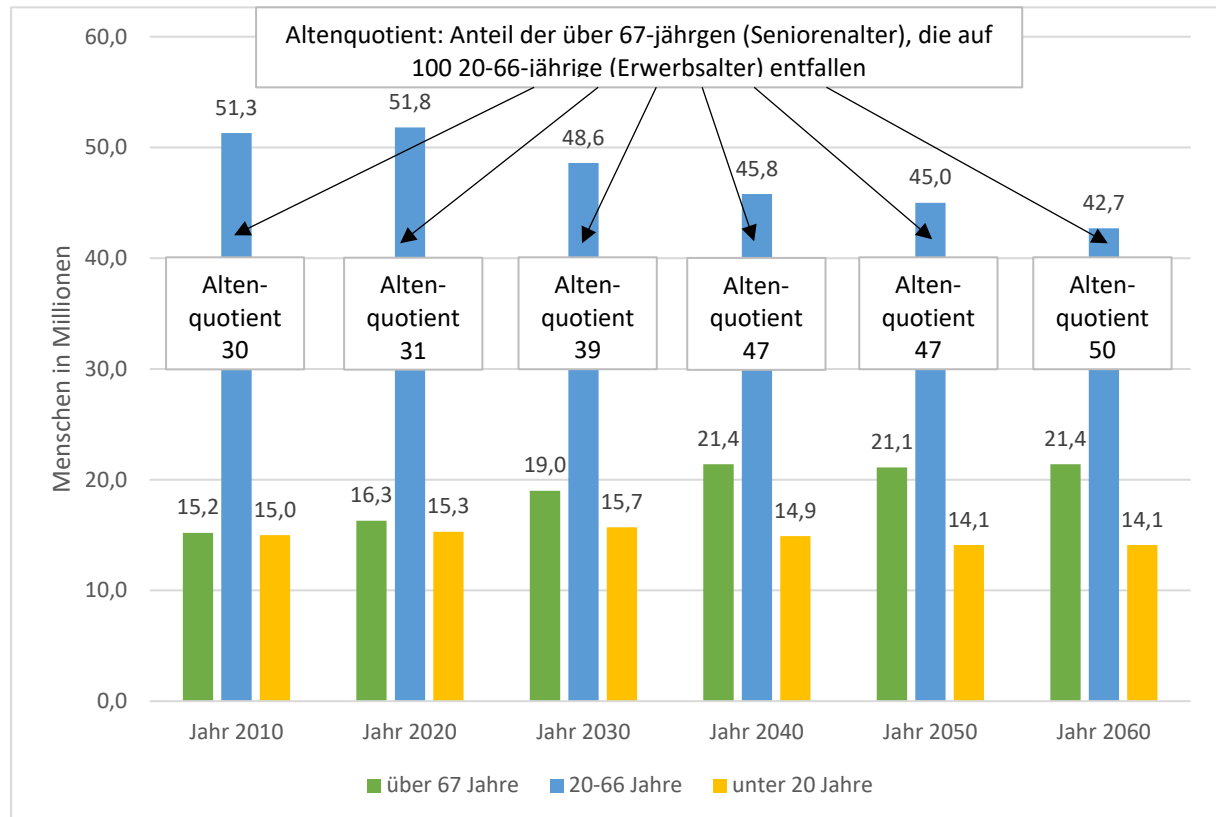


Quelle: Dynamische Bevölkerungspyramide des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 2

Der Altenquotient steigt bis zum Jahr 2060 stark an

Im Jahr 2020 kamen auf 31 Personen im Seniorenalter 100 Personen im Erwerbsalter. Das Verhältnis verschlechtert sich in Zukunft und erreicht im Jahr 2060 voraussichtlich 50 zu 100.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2019, Tabellenband Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Hauptvarianten 1 bis 9), Variante G2-L2-W2.

Die Anzahl der Personen in der Bevölkerungsgruppe im Seniorenalter steigt im Zeitraum von 2010 bis 2060 von 15,2 auf 21,4 Millionen Personen an. Gleichzeitig schrumpft die Bevölkerungsgruppe im Erwerbsalter von über 51 Millionen Personen auf 42,7 Millionen Personen im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 2).

Diese Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung verdeutlicht der sogenannte Altenquotient. Diese Kennzahl setzt die Größe der Bevölkerungsgruppe im Seniorenalter ins Verhältnis zur Größe der Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter (bezogen auf 100 Personen). Im Jahr 2020 ist der Altenquotient mit 31 im Vergleich zum Jahr 2010 relativ stabil. Das heißt, auf 100 Personen im Erwerbsalter kamen 31 Personen im Seniorenalter. Im Jahr 2030 steigt der Altenquotient voraussichtlich deutlich auf 39, im Jahr 2040 nochmals stark auf 47 an. Anschließend verlangsamt sich der Anstieg. Im Jahr 2060 kommen auf 100 Personen im Erwerbsalter 50 Personen im Seniorenalter (vgl. Abbildung 2).

Die Projektion legt nahe, dass die wesentlichen finanziellen Herausforderungen durch die demografische Entwicklung für die betrachteten Sozialversicherungszweige im Zeitraum zwischen den Jahren 2030 und 2040 liegen werden.

Insbesondere für die SPV ist wichtig, wie sich die Anzahl der über 80-Jährigen entwickelt. Denn ab einem Alter von 80 Jahren steigt die Wahrscheinlichkeit stark, pflegebedürftig zu werden. So hat sich die Anzahl der über 80-jährigen Personen bereits im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2010 deutlich um 40 % auf 5,9 Millionen Personen erhöht. Im Vergleich zum Jahr 2010 nimmt die Anzahl der über 80-jährigen Personen bis zum Jahr 2040 voraussichtlich um 83 % und bis zum Jahr 2050 um 131 % auf 9,7 Millionen Personen zu. Bis zum Jahr 2060 sinkt sie wieder etwas auf voraussichtlich 8,8 Millionen Personen.

2.2 Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung

Für die finanzielle Situation der Sozialversicherungen sind die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigung der Bevölkerung bedeutend. Die Anzahl der Erwerbspersonen wird im Simulationsmodell anhand von nach Geschlecht und Alter differenzierten Erwerbsquoten aus dem Mikrozensus bestimmt, die auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren angewendet werden. Diese Quoten wurden mit Hilfe eines von der OECD entwickelten Ansatzes so fortgeschrieben, dass laufende Trends aus der Vergangenheit weiter anhalten. Die Anzahl der Erwerbspersonen sinkt demnach von rund 46,5 Millionen im Jahr 2019 auf 39,8 Millionen Personen im Jahr 2060. Der für die Zukunft absehbare Rückgang der Anzahl der Erwerbspersonen fällt damit – trotz einer angenommenen Steigerung der Erwerbsbeteiligung – deutlich ausgeprägter aus als der Rückgang der Gesamtbevölkerung. Zurückzuführen ist dies auf die Änderung der Altersstruktur, ausgedrückt in dem deutlichen Anstieg des Altenquotienten.

Die zukünftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit bzw. Erwerbslosigkeit der Erwerbspersonen wird in dem Modell nicht durch explizite Annahmen gesteuert. Die Erwerbslosenquote reagiert vielmehr auf variierende Belastungen des Faktors Arbeit mit Sozialbeiträgen und Steuern. Dadurch wächst sie von 3,9 % im Jahr 2020 auf 4,8 % im Jahr 2060. Die Anzahl der Erwerbstätigen sinkt von 45,3 Millionen im Jahr 2019 auf 38,0 Millionen Personen im Jahr 2060.

Während diese Betrachtung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung ist, sind für die Finanzierung der Sozialversicherungszweige sowohl die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, als auch die Zahl der registrierten Arbeitslosen maßgeblich. Letztere wird aus der Erwerbslosenzahl auf Basis des langjährigen Durchschnittes der Relation der Erwerbs- und Arbeitslosenquote berechnet. Die Arbeitslosenquote steigt in dem Szenario von 5,0 % im Jahr 2020 auf 7,8 % im Jahr 2060.

Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird davon ausgegangen, dass deren Anteil an den Erwerbstätigen auf der Basis eines mehrjährigen Durchschnittswertes im Zeitablauf konstant bleibt. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung geht die Anzahl

der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 33,4 Millionen Personen im Jahr 2019 auf rund 27,7 Millionen Personen im Jahr 2060 zurück.

2.3 Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Im Projektionsmodell ergibt sich das BIP aus der Kombination der Produktionsfaktoren Arbeit, verfügbarer Kapitalstock und der sogenannten totalen Faktorproduktivität, die den Stand des technischen Fortschrittes misst. Die Wachstumsrate des BIP berechnet sich dann aus den Wachstumsraten dieser drei Faktoren.

Die Wachstumsrate des Faktors Arbeit bestimmt sich durch die oben dargestellte Projektion der Anzahl der Erwerbstätigen. Der Kapitalstock wird auf der Basis einer konstanten (Brutto) Investitionsquote in Höhe des mehrjährigen Durchschnittswertes von 21,2 % fortgeschrieben. Für das künftige Wachstum der Faktorproduktivität wird der langjährige Durchschnittswert von 0,7 % pro Jahr angesetzt.

Aus den Berechnungen ergibt sich, dass Arbeitsproduktivität und Löhne – nach dem Ende der derzeitigen starken, krisenbedingten Schwankungen bis zum Jahr 2022/2023 – im gesamten Simulationszeitraum in einem engen Band mit realen Wachstumsraten zwischen 1,3 % und 1,5 % pro Jahr zunehmen werden. Wegen des anhaltenden Rückganges der Anzahl der Erwerbstätigen resultieren daraus zukünftige reale Wachstumsraten des BIP, die im Durchschnitt knapp unter 1,0 % pro Jahr liegen.

Zur Berechnung nominaler Werte wird in den Simulationen unterstellt, dass die Inflationsrate bis zum Jahr 2060 konstant 1,5 % pro Jahr beträgt. Bedeutsam ist diese Annahme für die Berechnung von Kennziffern für die öffentlichen Finanzen, weil Zinszahlungen auf die jeweilige Staatsschuld auf Basis von Nominalwerten bestimmt werden müssen. Wichtig ist für diese Berechnungen auch der dafür fällige Zinssatz, der in den letzten Jahren deutlich gesunken ist und über dessen zukünftige Entwicklung große Unsicherheit herrscht. Vereinfachend wird unterstellt, dass der durchschnittliche Nominalzins auf alle umlaufenden Staatsschuldtitel des Bundes von zuletzt - 0,3 % pro Jahr im Jahr 2019 langsam wieder linear auf 3,5 % pro Jahr im Jahr 2060 steigt. Der Realzins erreicht dann langfristig einen Satz von 2,0 % pro Jahr. Er bleibt damit voraussichtlich dauerhaft unter seinem langjährigen Durchschnitt aus der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise von 3,0 % pro Jahr.

3 Gesetzliche Rentenversicherung

Die GRV besteht aus der allgemeinen Rentenversicherung und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Sie ist im Umlagesystem organisiert. Dies bedeutet, dass die Einnahmen

eines Jahres im gleichen Jahr zur Finanzierung der Leistungen verwendet werden. Es wird – bis auf die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage³¹ – kein Kapitalstock gebildet.

3.1 Einnahmen

3.1.1 Beitragseinnahmen

Die wichtigste Einnahmequelle der GRV sind die Beitragseinnahmen. Beitragszahlende sind alle versicherungspflichtig Beschäftigten. Zudem sind einige Selbstständige wie bestimmte Handwerker, Privatlehrer, Hebammen und arbeitnehmerähnliche Selbstständige versicherungspflichtig.

Die **Höhe des Beitrages** ergibt sich, indem man den Beitragssatz mit der Beitragsgrundlage multipliziert. Beitragsgrundlage bei den Beschäftigten ist das Bruttoarbeitsentgelt, maximal bis zur sogenannten Beitragsbemessungsgrenze.³² Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen den Beitrag je zur Hälfte. Die Beitragsgrundlage bei den Selbstständigen ist grundsätzlich entweder ihr tatsächliches Arbeitseinkommen (i. d. R. der steuerliche Gewinn) oder die sogenannte Bezugsgröße³³.

Beiträge werden auch für Arbeitslose (durch die Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage von 80 % des vormals verdienten Bruttoentgeltes), für Pflegepersonen (durch die Pflegeversicherungen) und für Kindererziehungszeiten (vom Bund) gezahlt.

Die Beitragseinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung machten 252,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 aus. Darin enthalten waren die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten von rund 16,2 Mrd. Euro. Die Beitragszahlungen an die knappschaftliche Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2020 auf 0,5 Mrd. Euro, sodass die Beitragseinnahmen der GRV insgesamt bei 252,7 Mrd. Euro lagen.

3.1.2 Bundeszuschüsse

Neben den Beitragseinnahmen sind die Zahlungen des Bundes die Hauptfinanzierungsquelle der GRV. Die allgemeine Rentenversicherung erhält drei Bundeszuschüsse:

³¹ Die Nachhaltigkeitsrücklage soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen und damit häufige Beitragssatzschwankungen verhindern sowie die Liquidität der Rentenversicherung sichern. Aus ihr werden Defizite gedeckt. Überschüsse werden der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt. Sie belief sich Ende des Jahres 2019 auf rund 40,5 Mrd. Euro und machte damit 1,79 Monatsausgaben aus.

³² Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt im Jahr 2020 in den alten Bundesländern 6 900 Euro und im Beitrittsgebiet 6 450 Euro.

³³ Die Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV beträgt im Jahr 2020 in Westdeutschland 3 185 Euro monatlich bzw. 38 220 Euro jährlich und im Beitrittsgebiet 3 010 Euro bzw. 36 120 Euro. In den ersten drei Kalenderjahren nach Geschäftsaufnahme kann als Beitragsgrundlage auch die halbe Bezugsgröße gewählt werden.

- den allgemeinen Bundeszuschuss,
- den zusätzlichen Bundeszuschuss und
- den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss.

Der allgemeine Bundeszuschuss belief sich auf rund 48,2 Mrd. Euro im Jahr 2020. Er wird jährlich gemäß der Lohnentwicklung und der Beitragssatzentwicklung³⁴ fortgeschrieben. Der zusätzliche Bundeszuschuss wurde im Jahr 1998 eingeführt. Er finanzierte sich durch eine Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 %. Deshalb wird er gemäß der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wurde im Zusammenhang mit der ökologischen Steuerreform eingeführt. Er wird jährlich gemäß der Entwicklung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter angepasst. Der zusätzliche Bundeszuschuss belief sich im Jahr 2020 inklusive Erhöhungsbetrag auf rund 27,1 Mrd. Euro. Zudem deckt der Bund das Defizit der knappschaftlichen Rentenversicherung in Form einer sogenannten Bundesbeteiligung. Diese belief sich auf 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2020.

3.2 Ausgaben

3.2.1 Rentenausgaben

Die GRV zahlt

- Altersrenten,
- Erwerbsminderungsrenten,
- Hinterbliebenenrenten

und gewährt Leistungen zur Teilhabe, um die Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen („Reha-Leistungen“).

Die Gesamtausgaben der GRV im Jahr 2020 betrugen 338,3 Mrd. Euro. Auf die Rentenausgaben entfielen 303,7 Mrd. Euro. Die Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe beliefen sich im Jahr 2020 auf 6,9 Mrd. Euro. Zusätzlich zu den Renten zahlt die GRV den hälftigen Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR). Die Ausgaben hierfür beliefen sich im Jahr 2020 auf 23,1 Mrd. Euro.

³⁴ Maßgeblich ist die Entwicklung des sog. fiktiven Beitragssatzes. Dies ist derjenige Beitragssatz, der erforderlich wäre, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss inklusive Erhöhungsbetrag nicht gäbe (§ 213 Absatz 2 SGB VI).

3.2.2 Rentenformel und Rentenanpassungsformel

Mit ihren Beiträgen erwerben die Versicherten Rentenansprüche. Diese werden in Entgeltpunkten ausgedrückt. Die Anzahl der in einem Jahr durch Beiträge erworbenen **Entgeltpunkte** ergibt sich aus dem Verhältnis des individuellen beitragspflichtigen Jahresentgeltes zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.³⁵ Damit besteht ein Zusammenhang zwischen dem beitragspflichtigen Einkommen bzw. den geleisteten Beiträgen und den Rentenansprüchen, der als **Äquivalenzprinzip** bezeichnet wird.³⁶

Die Rentenhöhe bemisst sich nach der sogenannten **Rentenformel**. Durch sie werden die Entgeltpunkte mit einem Wert in Euro (sog. aktueller Rentenwert) versehen und etwaige Rentenabschläge (z. B. wegen eines Renteneintrittes vor der Regelaltersgrenze³⁷) berücksichtigt.

Bei den jährlichen Rentenanpassungen zum 1. Juli eines jeden Jahres wird der aktuelle Rentenwert mit dem Rentenanpassungsfaktor fortgeschrieben, sodass sich entsprechend die Monatsrente der Rentnerinnen und Rentner erhöht. Die sogenannte **Rentenanpassungsformel** lautet vereinfacht:

$$\text{Rentenanpassungsfaktor} = \text{Lohnfaktor} \times \text{Beitragssatzfaktor} \times \text{Nachhaltigkeitsfaktor}$$

Dabei beschreibt der *Lohnfaktor* grundsätzlich die Entwicklung der Bruttoentgelte der Beitragszahlenden.³⁸ Der *Beitragssatzfaktor* berücksichtigt Beitragssatzänderungen.³⁹ Er ist kleiner als eins, wenn der Beitragssatz im Vorjahr gestiegen ist. Durch den Nachhaltigkeitsfaktor beeinflusst die demografische Entwicklung die Rentenhöhe: Ist die Relation der Anzahl der Rentenbeziehenden zur Anzahl der Beitragszahlenden im Vorjahr gestiegen, ist der *Nachhaltigkeitsfaktor* kleiner als eins, die Rentenanpassung fällt also geringer aus.

Damit entwickeln sich die Renten grundsätzlich mit den Löhnen der Beschäftigten. Die Rentensteigerungen bleiben aber immer dann hinter den Lohnsteigerungen zurück, wenn der

³⁵ Einen Entgeltpunkt erhält man, wenn man in einem Jahr genau das Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung verdient und darauf Beiträge entrichtet. Hat man ein geringeres oder höheres Einkommen, erhält man proportional weniger oder mehr Entgeltpunkte.

³⁶ In der gesetzlichen Rentenversicherung gilt eine besondere Form des Äquivalenzprinzips, die sogenannte Teilhabeäquivalenz. Danach entspricht die relative Einkommensposition in der Rentenphase der relativen Einkommensposition in der Beitragsphase.

³⁷ Jeder Monat des Rentenbezugs vor der Regelaltersgrenze wird grundsätzlich mit einem Abschlag von 0,3 % versehen.

³⁸ Maßgeblich ist grundsätzlich die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter gemäß den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese wird durch einen Faktor ergänzt, der die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte je Beschäftigten widerspiegelt.

³⁹ Bis zur Rentenanpassung 2013 war in dem Beitragssatzfaktor auch die sogenannte „Riester-Treppe“ relevant. Mit ihr wurden in pauschalierter Form die allmählich ansteigenden Aufwendungen der Beschäftigten für die private Altersvorsorge von 0,5 % des Bruttolohns auf 4 % (Altersvorsorgeanteil) abgebildet. Dieser höhere Altersvorsorgeaufwand der Beschäftigten sollte sich bei den Rentnerinnen und Rentnern in niedrigeren Rentenzuwachsraten niederschlagen.

Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung im Vorjahr gestiegen ist und/oder sich das Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden erhöht hat.

3.2.3 Rentenniveau

Das maßgebliche Rentenniveau im Sozialgesetzbuch ist das sogenannte **Sicherungsniveau vor Steuern**.⁴⁰ Es ist definiert als die Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt. Die verfügbare Standardrente ist dabei die Standardrente (Rente nach 45 Beitragsjahren gemäß dem Durchschnittsentgelt) abzüglich der darauf entfallenden Sozialabgaben (Kranken- und Pflegeversicherung). Vom Durchschnittsentgelt sind ebenfalls die durchschnittlichen Sozialabgaben (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) und Altersvorsorge abzuziehen.

Bleiben die Rentenerhöhungen wegen der Wirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors oder des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel hinter den Lohnsteigerungen zurück, sinkt das Rentenniveau.⁴¹

Das Rentenniveau belief sich im Jahr 2019 auf 48,2 % des verfügbaren Durchschnittsentgeltes. Bis zum Jahr 2025 gilt für das Rentenniveau eine Untergrenze von 48,0 % (sog. **Rentenniveau-Haltelinie**): Würde nach der Rentenanpassung gemäß Rentenanpassungsformel ein Rentenniveau unter 48,0 % erreicht, wird die Rentenanpassungsrate abweichend von der Rentenanpassungsformel so festgelegt, dass ein Rentenniveau von 48,0 % realisiert wird. Die Rentenanpassung fällt entsprechend höher aus, als durch die Rentenanpassungsformel vorgegeben.

3.3 Beitragssatz

Der Beitragssatz wird jährlich für das kommende Jahr grundsätzlich so festgelegt, dass die voraussichtlichen Einnahmen die voraussichtlichen Ausgaben unter Einbeziehung der Nachhaltigkeitsrücklage decken. Er wird angepasst, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage ansonsten die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben überschreitet (Beitragssatzsenkung) oder die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben unterschreiten würde (Beitragssatzerhöhung).⁴²

Der Beitragssatz beträgt derzeit 18,6 %. Für den Beitragssatz besteht bis zum Jahr 2025 eine Beitragssatzobergrenze von 20,0 % (sog. **Beitragssatz-Haltelinie**).⁴³ Diese wird durch die sogenannte **Beitragssatzgarantie** des Bundes gewährleistet: Sollte ein Beitragssatz über 20,0 %

⁴⁰ § 154 Absatz 3 Nr. 2 SGB VI.

⁴¹ Grundsätzlich beschreibt das Rentenniveau eine Rentengröße in Relation zu einer Lohngröße.

⁴² § 158 Absatz 1 SGB VI.

⁴³ Zudem besteht bis zum Jahr 2025 eine Beitragssatzuntergrenze von 18,6 %.

nötig sein, wird der zusätzliche Bundeszuschuss so erhöht, dass ein Beitragssatz von 20,0 % gehalten werden kann.⁴⁴

3.4 Abhängigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung von der demografischen Entwicklung

Wie die GRV von der demografischen Entwicklung abhängt und welche Stellschrauben für Reformmaßnahmen in Frage kommen, lässt sich aus der Arithmetik einer umlagefinanzierten Rentenversicherung ableiten. In einer stilisierten umlagefinanzierten Rentenversicherung entsprechen die Rentenausgaben in jedem Jahr den Beitragseinnahmen. Die Ausgaben ergeben sich aus der Durchschnittsrente multipliziert mit der Anzahl der Rentenbeziehenden. Die Beitragseinnahmen sind das Produkt aus dem Beitragssatz und dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen aller Beitragszahlenden. Somit ergibt sich für den Beitragssatz folgender Zusammenhang:

$$\text{Beitragssatz} = \frac{\text{Durchschnittsrente}}{\text{Durchschnittseinkommen}} \times \frac{\text{Rentnenbeziehende}}{\text{Beitragszahlende}}$$

oder:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} \times \text{Rentnerquotient}$$

Der grundsätzliche Zusammenhang bleibt bestehen, wenn man einen Zuschuss aus Steuermitteln (Bundeszuschuss) der umlagefinanzierten Rentenversicherung berücksichtigt. Die Gleichung lautet dann:⁴⁵

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} \times \text{Rentnerquotient} - \frac{\text{Bundeszuschuss}}{\text{Lohnsumme}}$$

Anhand der Gleichungen wird der direkte Einfluss der demografischen Entwicklung auf den Beitragssatz deutlich. Durch die sinkenden Geburtenraten wird zum einen die Anzahl der Beitragszahlenden reduziert. Durch die längere Lebenserwartung steigt zum anderen tendenziell die Anzahl der Rentenbeziehenden. Die zu beobachtende „Alterung der Gesell-

⁴⁴ Nach dem zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz) ist bis zum Jahr 2025 der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung auf 20,0 % begrenzt (§ 287 Absatz 1 SGB VI). Der Bund sichert die Beitragssatzobergrenze von 20,0 % (Haltelinie) zum einen durch Sonderzahlungen in den Jahren 2022 bis 2025 in Höhe von jeweils 500 Mio. Euro ab (§ 287a SGB VI). Reichen die Sonderzahlungen nicht aus, erhöht er zum anderen den zusätzlichen Bundeszuschuss, sodass ein Beitragssatz von 20,0 % gehalten werden kann.

⁴⁵ Die Lohnsumme ist dabei die Summe der beitragspflichtigen Einkommen. Diese ergibt sich, wenn man das durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen je Beitragszahlenden mit der Anzahl der Beitragszahlenden multipliziert.

schaft“ erhöht somit den Rentnerquotienten, was tendenziell zu einem höheren Beitragssatz führt. Höhere Bundeszuschüsse würden den Beitragssatz stabilisieren.

Aufgrund dieser allgemein gültigen arithmetischen Zusammenhänge stehen die wichtigsten Kenngrößen, aber auch die Stellschrauben für Reformmaßnahmen in der GRV fest. Es sind:

- der Beitragssatz,
- das Rentenniveau,
- der Rentnerquotient und
- der Bundeszuschuss.

Maßnahmen zur Abfederung der demografischen Lasten bzw. zur finanziellen Stabilisierung der GRV müssen auf mindestens eine dieser Stellschrauben einwirken.

Wie die demografischen Lasten auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und den Bund und damit auf Steuerzahlende verteilt werden, bestimmt wesentlich die Rentenanpassungsformel (siehe Nr. 3.2.2).

So führen Mehrausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung (z. B. wegen einer höheren Anzahl von Rentenbeziehenden) tendenziell zu einem höheren Beitragssatz und damit zur Beteiligung der Beitragszahlenden. Ein höherer Beitragssatz führt zu einem höheren Bundeszuschuss, womit der Bund, und damit letztlich die Steuerzahlenden, die Mehrausgaben mitfinanzieren. Beitragssatzerhöhungen haben über die Rentenanpassungsformel (Beitragssatzfaktor) aber auch geringere Rentenanpassungen zur Folge. Der höhere Rentnerquotient aufgrund der gestiegenen Anzahl der Rentenbeziehenden sorgt über die Rentenanpassungsformel (Nachhaltigkeitsfaktor) ebenfalls für geringere Rentensteigerungen. Somit sind über den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor auch alle Rentenbeziehenden an der Finanzierung der demografischen Lasten beteiligt. Damit haben die Bundeszuschüsse und die Rentenanpassungsformel eine wichtige „**Lastenverteilungsfunktion**“.

3.5 Entwicklung bis zum Jahr 2060

3.5.1 Annahmen für die Modellrechnungen

Grundlage für die Simulationsrechnung bis zum Jahr 2060 im Basisszenario ist der rentenrechtliche Status quo zu Beginn des Jahres 2021. Insbesondere wird angenommen, dass die doppelte Haltelinie – Rentenniveauuntergrenze von 48 % und Beitragssatzobergrenze von 20 % – nach dem Jahr 2025 nicht mehr gilt. Die Rentenanpassungen folgen somit der Rentenanpassungsformel, und der Beitragssatz kann über 20 % steigen.

Es wird zudem unterstellt, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter auch wegen der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre von derzeit 64,1 Jahre auf 65,5 Jahre bis zum Jahr 2037 zunimmt. Danach bleibt es in etwa konstant. Aus den simu-

lierten Renteneintritten aktiver Versicherter lässt sich die Entwicklung der Zahl der Altersrentnerinnen und -rentner herleiten. Die Zahl der Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner wird unter Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifischer Zugangsraten und deren trendmäßiger Veränderungen abgeschätzt. Für Hinterbliebenenrenten wird unterstellt, dass die Anteile verheirateter Personen unter den aktiven Versicherten und Rentenbeziehenden im Zeitablauf konstant bleiben. Effekte der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen für ihre Ansprüche auf Witwenrenten, die sich aus den geltenden Anrechnungsvorschriften ergeben, werden beachtet.

3.5.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

3.5.2.1 Entwicklung des Rentnerquotienten

Der Rentnerquotient (Relation der Anzahl von Rentenbeziehenden zur Anzahl von Beitragszahlenden) wird – trotz der beschlossenen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre – aufgrund der demografischen Entwicklung stark ansteigen. So kommen im Jahr 2019 rund 76 Rentenbeziehende auf 100 Beitragszahlende. Im Jahr 2035 sind es 93 Rentenbeziehende, im Jahr 2050 über 99 und im Jahr 2060 müssen 100 Beitragszahlende für fast 103 Rentenbeziehende aufkommen (vgl. Abbildung 3).

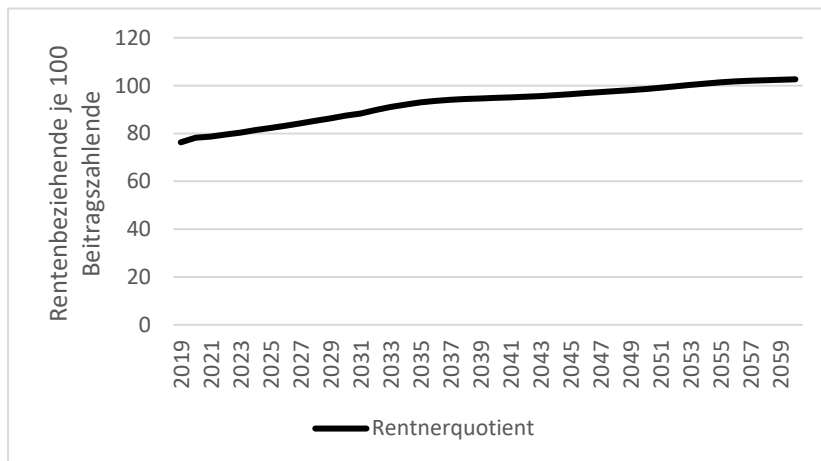
Der für den Nachhaltigkeitsfaktor relevante Äquivalenzrentnerquotient⁴⁶ wird vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2035 um ein Viertel ansteigen. Finanzieren im Jahr 2019 noch 100 Äquivalenzbeitragszahler knapp 52 Äquivalenzrentner, stehen im Jahr 2035 rechnerisch 65 Äquivalenzrentner 100 Beitragszahlern gegenüber. Im Jahr 2060 sind es 80 Äquivalenzrentner.

⁴⁶ Der Äquivalenzrentnerquotient nach § 68 Absatz 4 SGB VI beschreibt die Relation von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern. Die Anzahl der Äquivalenzrentner wird ermittelt, indem die gesamten Rentenausgaben durch die Standardrente (Rente mit 45 Entgeltpunkten ohne Abschläge) desselben Kalenderjahres dividiert wird. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler wird ermittelt, indem das Gesamtvolumen der Beiträge aller in der allgemeinen Rentenversicherung versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten und der Bezieher von Arbeitslosengeld eines Kalenderjahres durch den auf das Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 des SGB VI entfallenden Beitrag (Durchschnittsentgelt mal Beitragssatz) dividiert wird.

Abbildung 3

Rentnerquotient steigt im Basisszenario stark an

Die Relation der Anzahl der Rentenbeziehenden je 100 Beitragszahlende (Rentnerquotient) steigt in den Jahren von 2019 bis 2060 aufgrund der demografischen Entwicklung von 76 auf 103 Rentenbeziehende je 100 Beitragszahler.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

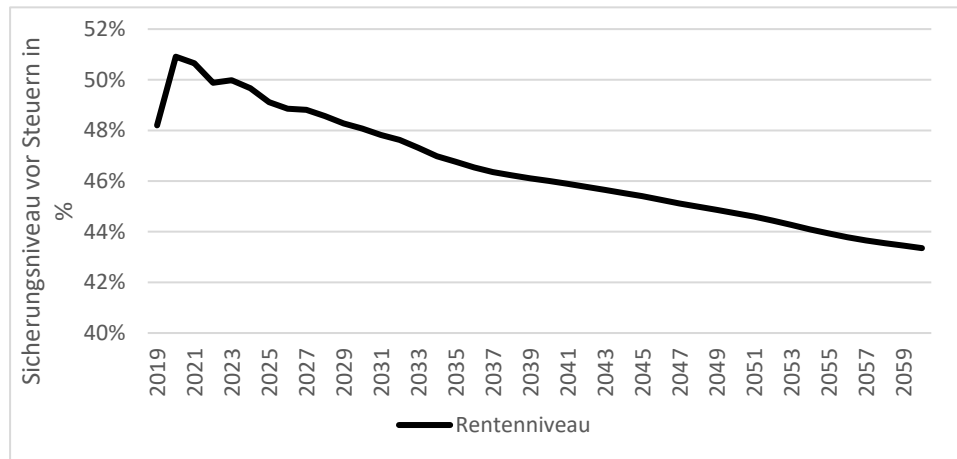
3.5.2.2 Entwicklung des Rentenniveaus

Das Rentenniveau wird zunächst ansteigen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Löhne wegen der Corona-Pandemie im Jahr 2021 im Durchschnitt gesunken sind, die Renten aufgrund eines Rentensenkungsverbotes (sog. Rentengarantie) jedoch nicht sinken. Ab dem Jahr 2025 werden der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor in der Renten Anpassungsformel dafür sorgen, dass die Rentensteigerungen hinter den Lohnsteigerungen zurückbleiben und somit das Rentenniveau sinkt: auf 46,8 % im Jahr 2035, 44,7 % im Jahr 2050 und auf 43,4 % im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Das Rentenniveau sinkt

Das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) sinkt bis zum Jahr 2060 unter 44 %. Die Abbildung zeigt das Rentenniveau in den Jahren 2019 bis 2060 in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

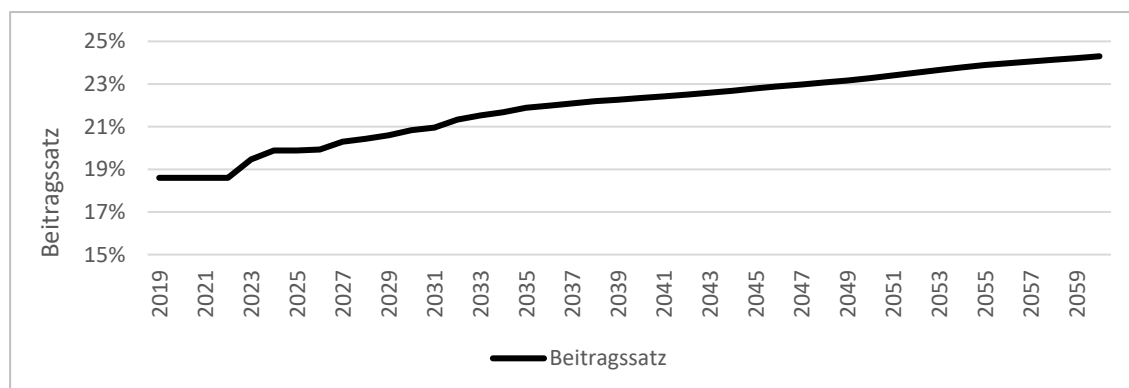
3.5.2.3 Entwicklung des Beitragssatzes

Aufgrund der zunehmenden Anzahl an Rentenbeziehenden, die aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung länger Rente beziehen, wird der Beitragssatz – trotz sinkendem Rentenniveau – in Zukunft steigen, im Basisszenario auf 21,9 % im Jahr 2035, auf 23,3 % im Jahr 2050 und auf 24,3 % im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 5). Die Beitragssatzobergrenze (Haltelinie) von 20,0 % greift allerdings bis zum Jahr 2025 nicht.

Abbildung 5

Der Beitragssatz steigt

Der Beitragssatz steigt bis zum Jahr 2060 auf über 24 %. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in den Jahren 2019 bis 2060 in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

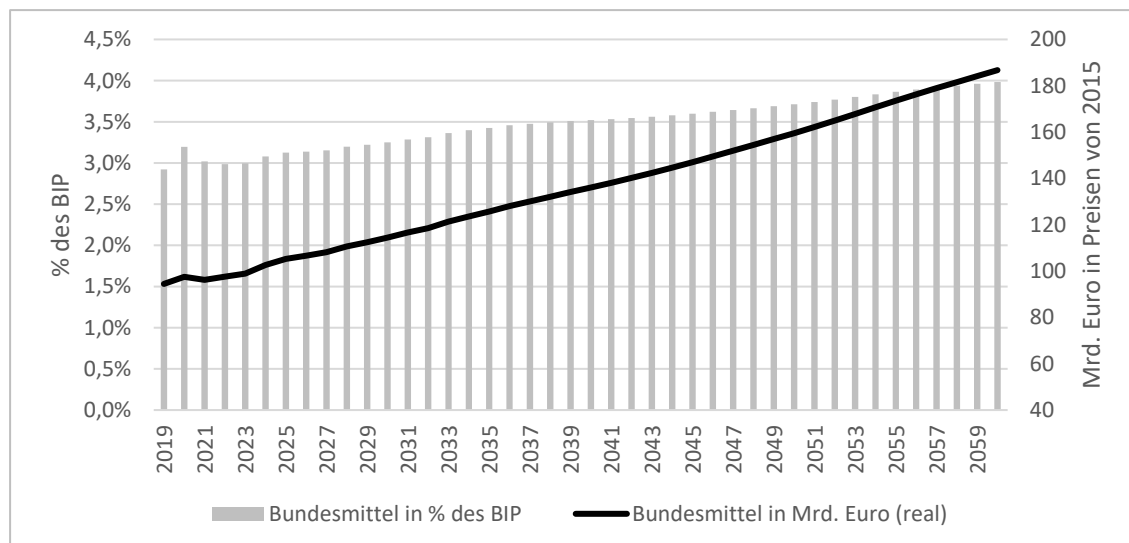
3.5.2.4 Entwicklung der Bundeszuschüsse

Die Mittel, die der Bund an die GRV zahlen muss (v. a. Bundeszuschüsse und Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten), steigen kontinuierlich. In Preisen von 2015 erhöhen sie sich von 94,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 126 Mrd. Euro im Jahr 2035. Bis ins Jahr 2060 haben sich die Bundesmittel in Preisen von 2015 fast verdoppelt und liegen dann bei 187 Mrd. Euro. Als Prozentsatz des BIP berechnet erhöhen sich vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2060 die Bundesmittel von 2,9 % auf 4,0 % des BIP und damit um mehr als ein Drittel (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6

Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung steigen stark an

Die Zahlungen des Bundes an die GRV (Bundesmittel) verdoppeln sich in Preisen von 2015 (real) auf 187 Mrd. Euro im Jahr 2060. Relativ zum BIP steigen die Bundesmittel um mehr als ein Drittel, von 2,9 % auf 4 % des BIP im Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

4 Gesetzliche Krankenversicherung

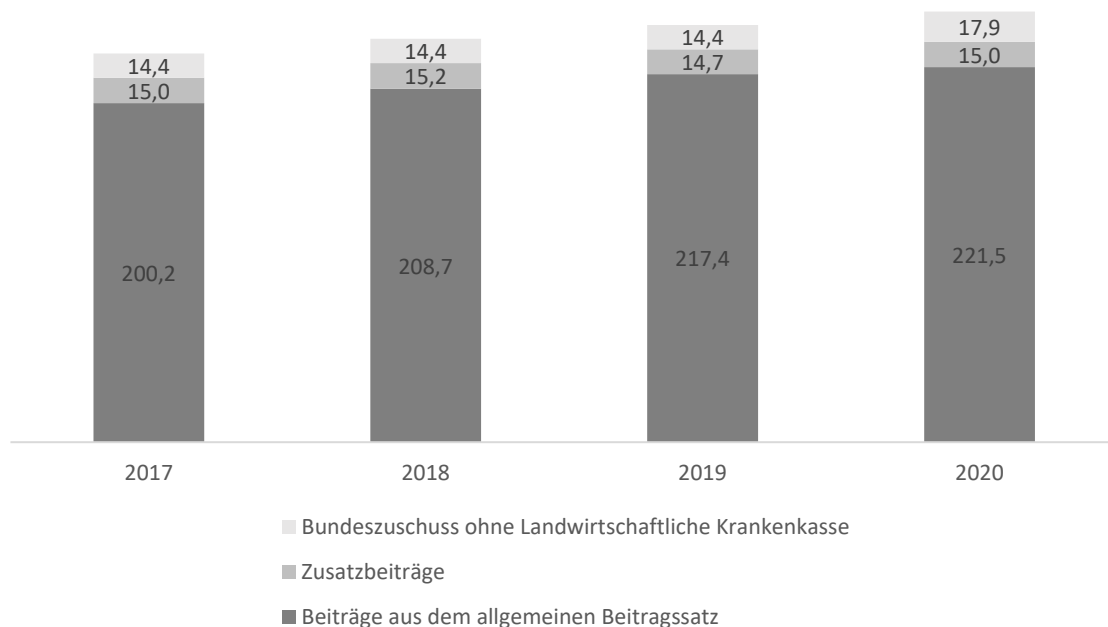
4.1 Einnahmen

Die wichtigsten Einnahmen der GKV sind die Beiträge und der Bundeszuschuss (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7

Die wichtigste Einnahmequelle der GKV sind die Beiträge - der Anteil des Bundeszuschusses ist vergleichsweise gering

Die Haupteinnahmequelle des Gesundheitsfonds⁴⁷ sind die Beiträge aus dem allgemeinen Beitragssatz und Zusatzbeiträge. Der Bundeszuschuss ist vergleichsweise gering. Die Abbildung zeigt die Einnahmen in Mrd. Euro.



Quelle: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenversicherung/zahlen-und-fakten-zur-krankenversicherung/finanzergebnisse.html>, Endgültige Rechnungsergebnisse des Gesundheitsfonds 2017-2020, ohne sonstige Einnahmen, Darstellung Bundesrechnungshof.

⁴⁷ Seit 1. Januar 2009 fließen alle Beitragseinnahmen der einzelnen Krankenkassen und der Bundeszuschuss in den Gesundheitsfonds. Die gesetzlichen Krankenkassen erhalten aus dem Gesundheitsfonds einen festgelegten Anteil pro Monat. Damit werden ihre durchschnittlichen Leistungs- und Verwaltungsausgaben ausgeglichen. Diese Zuweisungen basieren auf der Versichertenanzahl und werden an das Morbiditätsrisiko der Versicherten der jeweiligen Krankenkasse angepasst (morbidityorientierter Risikostrukturausgleich).

4.1.1 Beitragseinnahmen

Der Versichertenkreis der GKV besteht aus den pflichtversicherten und freiwillig versicherten Mitgliedern, die jeweils Beiträge zahlen und aus den beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen.

Die **Höhe der Beiträge** errechnet sich grundsätzlich, indem man die beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder mit dem Beitragssatz multipliziert. Seit dem 1. Januar 2011 ist der allgemeine Beitragssatz gesetzlich festgelegt.⁴⁸ Er liegt zurzeit bei 14,6 % und wird je zur Hälfte von Arbeitgebern einerseits und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern andererseits aufgebracht. Krankenkassen müssen außerdem einen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben, wenn die Zuweisungen von Finanzmitteln, die sie aus dem Gesundheitsfonds erhalten, nicht zur Deckung ihrer voraussichtlichen Ausgaben ausreichen.

Pflichtversichert sind grundsätzlich alle abhängig Beschäftigten.⁴⁹ Beamte und Selbstständige sind nicht pflichtversichert. Beitragspflichtige Einnahme der **Pflichtversicherten** ist das Arbeitsentgelt.

Bei abhängig Beschäftigten endet die Versicherungspflicht, wenn ihre beitragspflichtigen Einnahmen die sogenannte **Jahresarbeitsentgeltgrenze**, auch Versicherungspflichtgrenze genannt, überschreiten.⁵⁰ Sie liegt im Jahr 2021 bei 64 350 Euro. Personen mit beitragspflichtigen Einnahmen über dieser Grenze können sich freiwillig in der GKV versichern oder eine private Krankenversicherung (PKV) abschließen.⁵¹ Beitragspflichtige Einnahmen für die **freiwillig Versicherten** sind nicht nur das Arbeitsentgelt. Vielmehr berücksichtigt die Beitragsbelastung die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des freiwilligen Mitgliedes.⁵²

Einnahmen der Mitglieder sind grundsätzlich nur bis zur **Beitragsbemessungsgrenze** (BBG) beitragspflichtig.⁵³ Damit wird ein Höchstbeitrag eingeführt, der verhindern soll, dass der GKV-Beitrag im Einzelfall eine im Verhältnis zum Leistungsanspruch unverträgliche Höhe erreicht und der Gedanke der solidarischen Mittelaufbringung nach dem individuellen finanziellen Leistungsvermögen überstrapaziert wird.⁵⁴ Die BBG belief sich im Jahr 2021 auf 58 050 Euro jährlich.

⁴⁸ § 241 SGB V.

⁴⁹ § 7 Absatz 1 SGB IV.

⁵⁰ Die Jahresarbeitsentgeltgrenze wird jährlich nach Maßgabe der Lohnentwicklung angepasst: Sie ändert sich zum 1. Januar eines jeden Jahres in dem Verhältnis, in dem die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr zu den entsprechenden Bruttolöhnen und -gehältern im vorvergangenen Kalenderjahr stehen (§ 6 Absatz 6 SGB V).

⁵¹ Grundsätzlich besteht eine allgemeine Pflicht zur Absicherung für den Krankheitsfall, *Peters*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Stand: Dezember 2019, § 6 SGB V, Rdn. 10.

⁵² Der Begriff der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit schließt das Vermögen des freiwillig Versicherten regelmäßig nicht ein. Der Beitragspflicht unterliegen lediglich die **Einnahmen**, die aus dem Vermögen erzielt werden.

⁵³ § 223 Absatz 3 SGB V begrenzt die der Beitragsbemessung zugrunde zu legenden beitragspflichtigen Einnahmen.

⁵⁴ Becker/Kingreen, SGB V Gesetzliche Krankenversicherung, 7. Auflage 2020, § 220 Rdn. 9.

Familienangehörige von Mitgliedern sind unter bestimmten Voraussetzungen beitragsfrei mitversichert. Die sogenannte **Familienversicherung** begründet eigene Leistungsrechte des mitversicherten Angehörigen.

Rentenbeziehende, die in der **Krankenversicherung der Rentner (KVdR)** pflichtversichert sind, zahlen in der Regel Krankenkassenbeiträge auf die gesetzliche Rente, Arbeitseinkommen und Versorgungsbezüge. Freiwillig gesetzlich versicherte Rentenbeziehende zahlen zusätzlich auf private Renten, Einkünfte aus Vermietung- und Verpachtung und Kapitalerträge Krankenkassenbeiträge bis zur Höhe der BBG.

Im Jahresdurchschnitt 2020 waren 57,2 Millionen Mitglieder der GKV und 16,1 Millionen Personen beitragsfrei mitversichert. Insgesamt gab es 73,3 Millionen GKV-Versicherte.⁵⁵

4.1.2 Bundeszuschuss

Der Bund leistet einen Zuschuss an den Gesundheitsfonds zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben (Bundeszuschuss). Er gehört zu den sonstigen Einnahmen. Seine Höhe ist gesetzlich festgelegt und beläuft sich auf 14,5 Mrd. Euro jährlich.⁵⁶ Pandemiebedingt wurde der Zuschuss in den Jahren 2020 bis 2022 erhöht.

4.2 Ausgaben

4.2.1 Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 2010

Die GKV gewährt ihren Versicherten Sachleistungen nach dem Bedarfsprinzip und Krankengeld. Zugrunde liegt ein Leistungspaket, das dem jeweiligen medizinischen Kenntnisstand entspricht. Die Ausgaben lagen im Jahr 2010 bei 176,0 Mrd. Euro und im Jahr 2020 bei 262,9 Mrd. Euro. Der Anteil der GKV-Ausgaben am BIP ist seit dem Jahr 2010 von 6,7 % auf 7,8 % im Jahr 2020 gestiegen.

4.2.2 Ursachen für Ausgabensteigerungen

Die Gesundheitsausgaben für einen Versicherten sind u. a. abhängig vom sozioökonomischen Status, dem Eintritt einer chronischen Krankheit oder dem Auftreten von Multimorbidität.⁵⁷ Die Ausgabenentwicklung der GKV wird beeinflusst von

⁵⁵ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Statistiken/GKV/Mitglieder_Versicherte/KM1_JD_2020_CPS_bf.pdf.

⁵⁶ § 221 SGB V.

⁵⁷ Bertelsmann Stiftung: Zukünftige Entwicklung der GKV-Finanzierung, 2019, Seite 16.

- der Altersstruktur der Versichertengemeinschaft,
- der Erhöhung der Vergütung der Leistungserbringer (Preiserhöhung),
- dem medizinisch-technischen Fortschritt,
- Leistungsausweitungen bzw. Leistungskürzungen,
- Präferenzverschiebungen und
- der Anzahl der in Anspruch genommenen Versicherungsleistungen.

Nachfolgend werden wesentliche Einflussfaktoren näher erläutert.

4.2.3 Ausgabenanstieg durch die Änderung der Altersstruktur

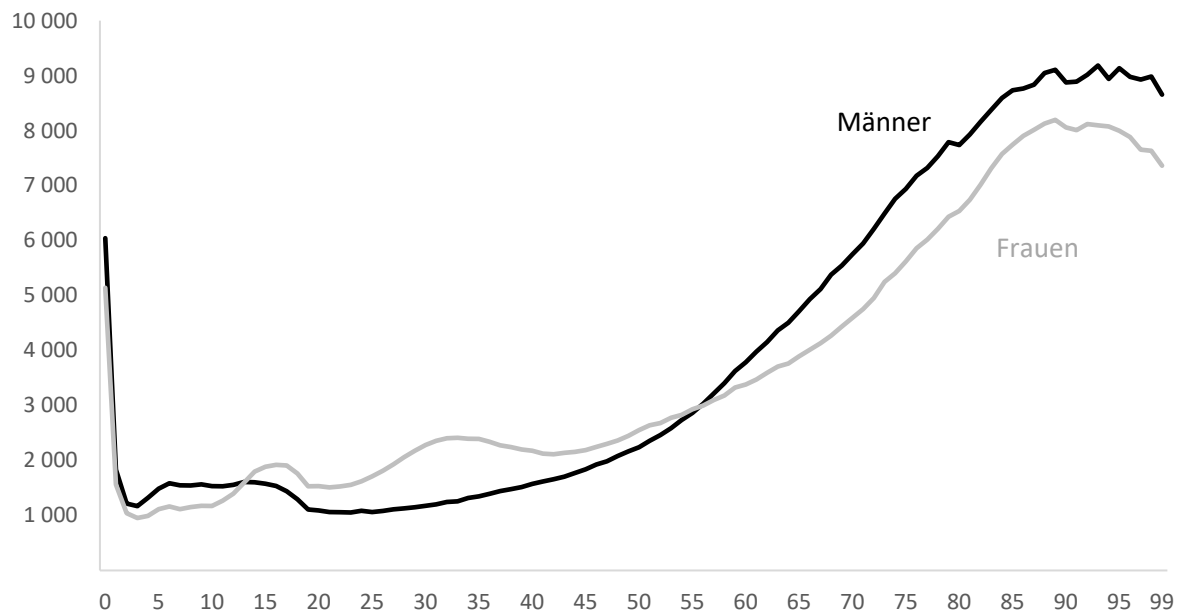
Bedeutend für die Ausgabenentwicklung ist insbesondere die Altersstruktur der Versicherten. Denn die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten steigen mit zunehmendem Alter an. Die altersspezifischen Ausgabenprofile zeigen, welche durchschnittlichen Ausgaben für einen Versicherten in einem bestimmten Alter entstehen (vgl. Abbildung 8). Ein 50-jähriger Mann z. B. verursachte im Jahr 2019 durchschnittliche Ausgaben von 2 242 Euro. Die Ausgaben eines 90-jährigen Mannes betrugen dagegen durchschnittlich 8 875 Euro. Eine 50-jährige Frau verursachte im Jahr 2019 durchschnittliche Ausgaben von 2 553 Euro. Die Ausgaben für 90-jährige Frauen lagen bei durchschnittlich 8 058 Euro.⁵⁸ Verändert sich die Altersstruktur derart, dass die Anzahl der Versicherten im höheren Lebensalter zunimmt, steigen die GKV-Ausgaben.

⁵⁸ Bundesamt für Soziale Sicherung, Ausgabenprofile 2017.

Abbildung 8

Durchschnittliche alters- und geschlechtsspezifische Ausgaben je Versicherten steigen im Alter an

Die Ausgaben der Versicherten (ohne Krankengeld) liegen zwischen dem zweiten und fünfundfünfzigsten Lebensjahr durchschnittlich unter 3 000 Euro je Versicherten und steigen mit zunehmendem Alter bis auf fast 9 000 Euro an. Die Abbildung zeigt die Ausgaben je Versicherten in Euro in einem bestimmten Alter für Männer und Frauen im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesamt für Soziale Sicherung.

4.2.4 Ausgabenanstieg durch den medizinisch-technischen Fortschritt

Auch durch den medizinisch-technischen Fortschritt werden die Ausgaben der GKV beeinflusst. Der medizinisch-technische Fortschritt bezeichnet neue und verbesserte Diagnose- und Behandlungsmethoden. Durch diese können Krankheiten besser und schneller erkannt und behandelt werden, sodass die Lebensqualität und die Lebenserwartung steigen. Viele Ausprägungen des medizinischen Fortschritts erweitern die bestehenden Behandlungsmöglichkeiten. Nur in wenigen Fällen ersetzen sie alte Behandlungs- und Diagnosemethoden.⁵⁹

Der medizinisch-technische Fortschritt wird häufig als Ausgabentreiber in der GKV gesehen. Es ist jedoch schwierig, den Effekt des medizinisch-technischen Fortschrittes auf die Ausgaben zu beziffern. Häufig werden in Studien die Effekte des medizinisch-technischen Fortschrittes mit anderen ausgabensteigernden Faktoren wie veränderte politische Rahmen-

⁵⁹ Gabler, Versicherungslexikon, <https://www.versicherungsmagazin.de/lexikon/medizinischer-fortschritt-1945926.html>.

bedingungen vermischt (z. B. gesetzliche Änderungen des Leistungsumfanges).⁶⁰ Medizinische Innovationen können auch positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben und Wachstum und Beschäftigung begünstigen.⁶¹

4.2.5 Zuzahlungen

Zuzahlungen in der GKV sind eine Form der direkten finanziellen Selbstbeteiligung der Versicherten an den Ausgaben für ihre individuell in Anspruch genommenen Gesundheitsleistungen. Sie unterliegen damit nicht dem Prinzip der solidarischen Finanzierung. Zuzahlungen entlasten die GKV von Ausgaben, da sie den Leistungserbringern in Höhe der Zuzahlungen weniger vergüten müssen. Die Zuzahlungspflicht besteht zum Beispiel bei Krankenhausbehandlung, stationären Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen, Heil- und Hilfsmitteln, Fahrkosten, Arznei- und Verbandmitteln, Zahnersatz, Haushaltshilfen und häuslicher Krankenpflege. Grundsätzlich wird durch den Leistungserbringer vom Versicherten eine Zuzahlung von 10 % der Kosten der Leistung erhoben; höchstens allerdings zehn Euro, mindestens fünf Euro oder der tatsächliche Preis (z. B. von Arzneimitteln). Die Zuzahlungen für Klinikaufenthalte liegen bei zehn Euro pro Tag, maximal für 28 Tage im Jahr. Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr sind grundsätzlich von Zuzahlungen befreit. Zuzahlungen sind nur bis zu einer individuellen Belastungsgrenze⁶² zu tragen. Ist die Grenze erreicht, wird der Versicherte von weiteren Zuzahlungen befreit.

Die Zuzahlungen beliefen sich im Jahr 2019 auf 4,2 Mrd. Euro bzw. etwa 1,8 % der gesamten Leistungsausgaben der GKV.

Neben diesem Finanzierungseffekt sollen Zuzahlungen einen Lenkungseffekt haben: So sollen sie ein wirtschaftliches Inanspruchnahmeverhalten und mehr Eigenverantwortung der Versicherten fördern. Skeptiker sehen Zuzahlungen jedoch als Finanzierungsinstrument zu Lasten der Kranken. Soweit sie sozial verträglich wären, würde die gewünschte Änderung des Inanspruchnahmeverhaltens ausbleiben. Werden hohe Zuzahlungen eingeführt, könne dies zu unerwünschten sozialen und gesundheitlichen Folgen führen.⁶³

⁶⁰ Bundestagsdrucksache 18/4283, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Seite 60.

⁶¹ Bundestagsdrucksache 18/4283, a.a.O., Seite 61.

⁶² Die Belastungsgrenze für Zuzahlungen liegt bei 2 % der jährlichen Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt, d. h., wer darüber hinaus Geld für Zuzahlungen ausgeben muss(te), kann sich für den Rest des Jahres von den Zuzahlungen befreien lassen. Für chronisch Kranke liegt die Belastungsgrenze bei 1 % der jährlichen Bruttoeinnahmen. Die persönliche Belastungsgrenze wird jedes Jahr neu ermittelt.

⁶³ AOK-Bundesverband, online unter https://www.aok-bv.de/lexikon/z/index_00046.html, Zugriff vom 6. Mai 2021.

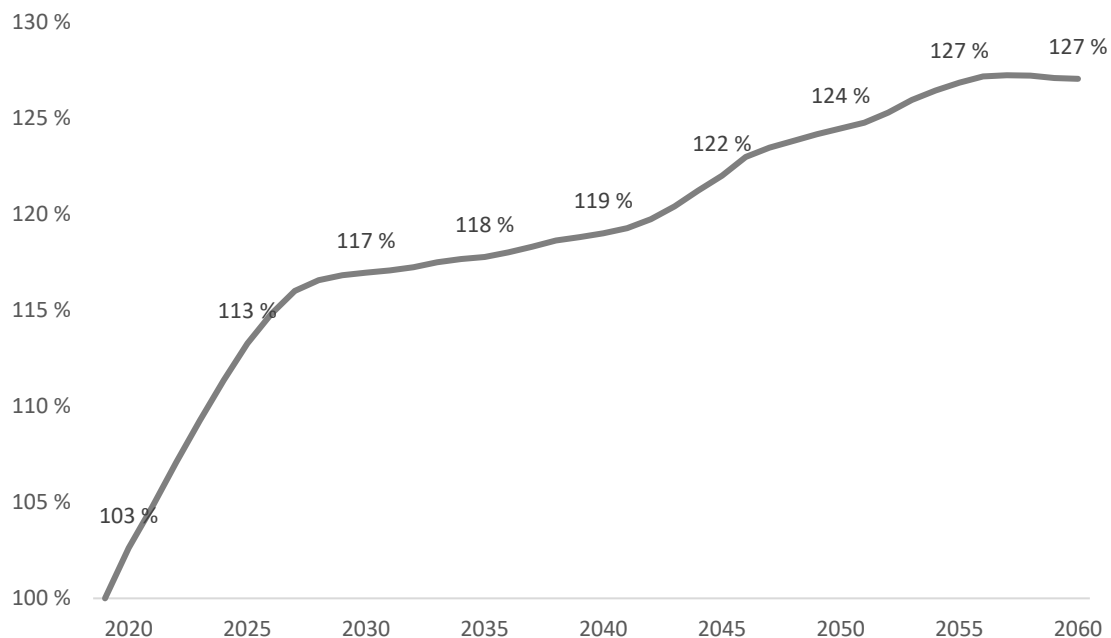
4.3 Abhängigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung von der demografischen Entwicklung

Die Abhängigkeit der GKV von der demografischen Entwicklung zeigt sich am Nettoempfängerquotienten. Er spiegelt vergleichbar mit dem Rentnerquotienten in der GRV die Relation der Anzahl der Nettoempfänger zur Anzahl der Nettozahler in der GKV wider. Nettozahler entrichten mehr Beiträge als sie Ausgaben verursachen. Verglichen mit dem Jahr 2019 steigt der Nettoempfängerquotient um 27 % bis zum Jahr 2060 (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9

Der Nettoempfängerquotient steigt stark

Der Nettoempfängerquotient ist die Relation der Anzahl der Nettoempfänger zur Anzahl der Nettozahler. Er steigt um 27 % bis zum Jahr 2060. Die Abbildung zeigt die Entwicklung, wobei der Wert des Jahres 2019 auf 100 % festgelegt wird.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Dabei ist zu beachten, dass alle Versicherten laufend Leistungen dieses Systems in Anspruch nehmen können und zugleich alle Mitglieder laufend Beiträge entrichten. Mitglieder im Alter von 20 bis 55 Jahren stellen derzeit die Nettozahler der GKV dar, während ältere und jüngere Mitglieder sowie alle mitversicherten Familienangehörigen als Nettoempfänger einzustufen sind.

Zu diesem Effekt der demografischen Entwicklung auf die **Versichertenstruktur** kommt hinzu, dass die demografische Entwicklung die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten und die durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen der Mitglieder beeinflusst.

Höhere durchschnittliche Ausgaben und gedämpft steigende durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen tragen zu einem Beitragssatzanstieg bei.

So werden aufgrund der Alterung mehr Mitglieder Rentenbeziehende sein. Die Renteneinkommen sind im Durchschnitt niedriger als die Lohnneinkommen der Mitglieder, sodass die **durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen** aufgrund der demografischen Entwicklung nicht so stark steigen.

Die **durchschnittlichen Ausgaben** steigen aufgrund der demografischen Entwicklung stärker, weil durch die Alterung der Anteil der älteren Versicherten zunimmt, die höhere Leistungsausgaben verursachen (vgl. Abbildung 8).

Die demografische Entwicklung könnte zudem auch die altersspezifischen Ausgaben selbst beeinflussen, also die Form der altersspezifischen Ausgabenprofile in Abbildung 8. So besagt die Kompressionsthese, dass mit steigender Lebenserwartung die Zahl der gesunden Jahre steigt. Die Menschen altern relativ gesund und verursachen erst als Hochbetagte in ihren letzten Lebensjahren hohe Ausgaben.⁶⁴ Bildlich gesprochen würde sich die Kurve der altersspezifischen Ausgaben in Abbildung 8 nach rechts verschieben. Die steigende Lebenserwartung würde folglich nur in geringem Umfang zu Mehrausgaben führen. Hingegen besagt die Medikalisierungsthese, dass mit der Alterung der Bevölkerung die Zahl der chronisch Kranken und Multimorbiden zunimmt. Folglich steigen auch die Ausgaben für die älteren Versicherten relativ stärker als für die jüngeren Versicherten.⁶⁵ Bildlich gesprochen kommt es zu einer steileren Kurve der altersspezifischen Ausgaben für die älteren Jahrgänge (Versteile- rung). Die Zunahme der Lebenserwartung würde zu einer deutlichen Steigerung der Ausgaben führen.

Empirisch zeigt sich bisher keine eindeutige Tendenz zugunsten einer der beiden Theorien.

4.4 Entwicklung bis zum Jahr 2060

4.4.1 Annahmen für die Modellrechnungen

Projektionen der zukünftigen Ausgaben in der GKV werden maßgeblich durch den Leistungskatalog bestimmt. Der Leistungskatalog kann reduziert oder ausgeweitet werden. Die zukünftigen Ausgaben und damit auch der kostendeckende Beitragssatz unterliegen daher großen Unsicherheiten.

Für die Modellprojektionen sind Annahmen zur Entwicklung der alters- und geschlechtsspezifischen durchschnittlichen Ausgaben erforderlich. Dazu werden zunächst die Ausgaben-

⁶⁴ https://www.aok-bv.de/lexikon/k/index_06430.html.

⁶⁵ https://www.aok-bv.de/lexikon/m/index_06431.html.

profile des Bundesamtes für Soziale Sicherung (BAS) herangezogen. Diese alters- und geschlechtsspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben werden mit den jährlichen Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP⁶⁶ zuzüglich eines Aufschlages von 0,46 % fortgeschrieben.⁶⁷ Um diesen Prozentsatz lag die allgemeine Steigerungsrate für die gesamten Ausgabenprofile in den letzten 20 Jahren über der Wachstumsrate des Pro-Kopf-BIP. Es wird also für die Projektionen weder eine Versteilerung noch eine Kompression der Ausgabenprofile unterstellt. Die Anzahl der Versicherten und deren Altersstruktur ergibt sich aus der demografischen Entwicklung. In dem untersuchten Basisszenario⁶⁸ wird die Anzahl der Mitglieder und mitversicherten Angehörigen fortgeschrieben. Dabei werden Veränderungen des Erwerbsverhaltens berücksichtigt. Die Entwicklung der geschlechts- und altersspezifischen Anteile von Verheirateten bleibt hingegen unverändert. Die Bundeszuschüsse an die GKV werden proportional zu den Leistungsausgaben des Systems fortgeschrieben.

4.4.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Die zukünftigen Ausgaben der GKV sind abhängig von der Entwicklung der Ausgaben für einzelne Sachleistungen und von der Zusammensetzung des Leistungspaketes. Im Jahr 2019 betrugen die Ausgaben der GKV 7,2 % des BIP. Sie steigen im Basisszenario bis zum Jahr 2060 auf 10,9 % des BIP (vgl. Abbildung 10).⁶⁹

⁶⁶ Werden die altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben mit der Zuwachsrate des Pro-Kopf-BIP fortgeschrieben, bleiben die altersspezifischen Ausgabenprofile ausgedrückt als Anteil am Pro-Kopf-BIP konstant. Bei konstanten altersspezifischen Ausgabenprofilen sind Ausgabensteigerungen nur auf eine geänderte Besetzung der Altersklassen, also auf eine Änderung der Altersstruktur der Versicherten zurückzuführen. Diese Ausgabensteigerungen sind somit Folge der demografischen Entwicklung. Methodisch kann so der „demografische Effekt“ auf die Ausgabenentwicklung der GKV isoliert werden.

⁶⁷ Der Aufschlag auf die Zuwachsrate des Pro-Kopf-BIP soll grob die Auswirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Pro-Kopf-Ausgaben abbilden.

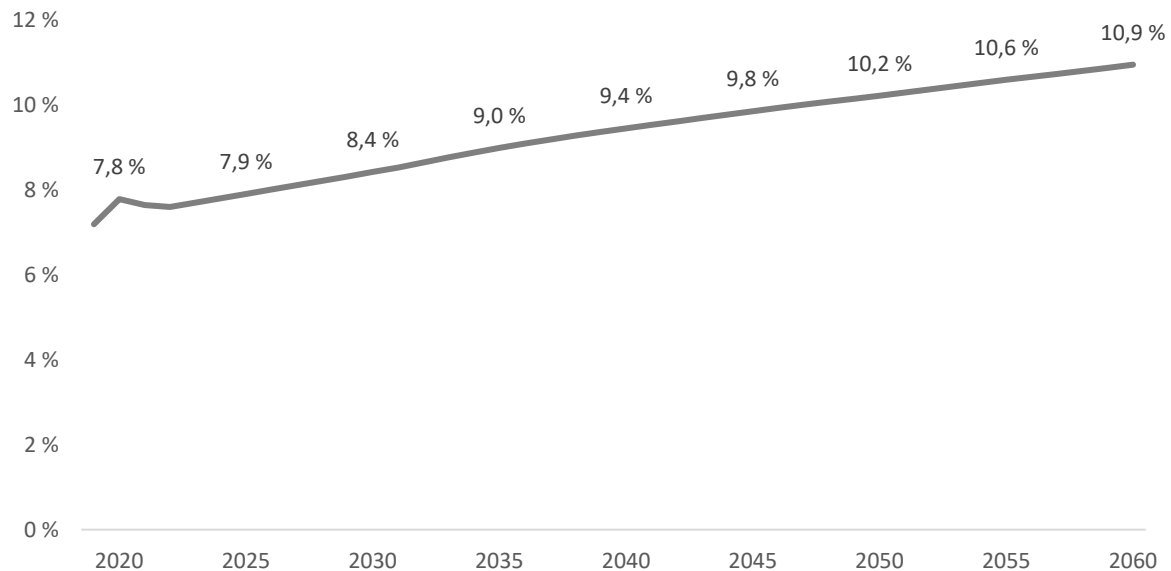
⁶⁸ Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, Kurzstudie, Prof. Dr. Werding, Seiten 10, 13 und 14.

⁶⁹ Finanzrisiken für den Bund durch die demografische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien, Prof. Dr. Werding (2021).

Abbildung 10

Die Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung gemessen am Bruttoinlandsprodukt steigen deutlich an

Die Ausgaben gemessen am BIP steigen von 7,8 % auf 10,9 % des BIP. Die Abbildung zeigt die Ausgabenquote in % des BIP bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

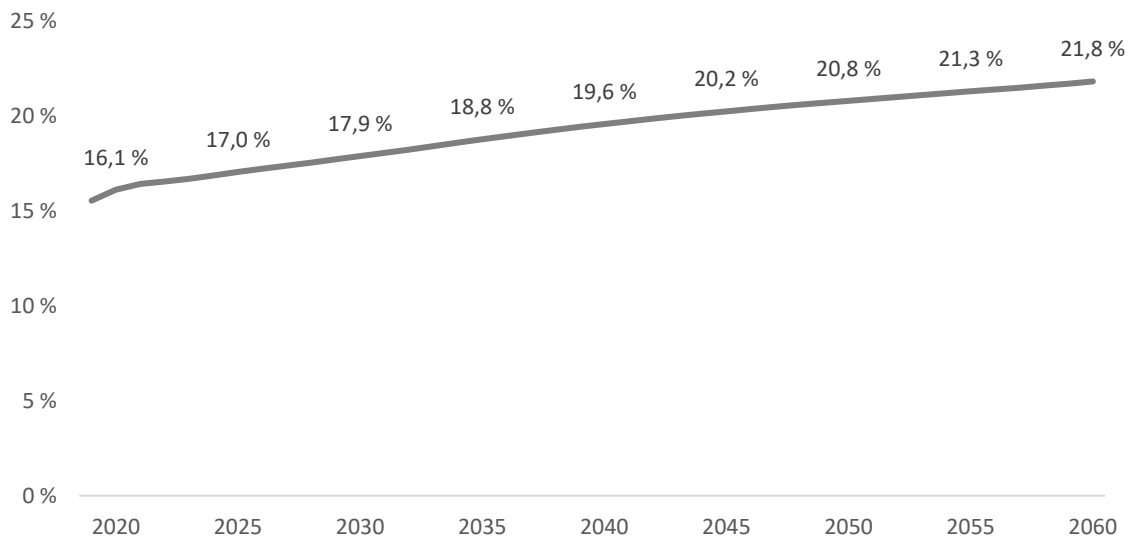
Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Die Änderung der Versichertenstruktur sowie die Entwicklung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben und der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen führen dazu, dass sich Ausgaben und Beitragsgrundlage auseinanderentwickeln. Die Folge ist ein deutlicher Beitragsanstieg in der GKV: Im Basisszenario auf 18,8 % im Jahr 2035, auf 20,2 % im Jahr 2045 und auf 21,8 % im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Der durchschnittliche Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung erhöht sich deutlich

Der Beitragssatz der GKV steigt von 16,1 % im Jahr 2020 auf 21,8 % im Jahr 2060. Die Abbildung zeigt den durchschnittlichen Beitragssatz in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Bundeszuschüsse an die GKV, die zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dienen sollen, werden in der Projektion proportional zu den Leistungsausgaben des Systems fortgeschrieben. Während im Jahr 2019 0,4 % des BIP als Bundeszuschuss gezahlt wurden, steigt er bis zum Jahr 2060 auf 0,65 % des BIP an.

5 Soziale Pflegeversicherung

5.1 Einnahmen

Nach dem Prinzip „Pflegeversicherung folgt Krankenversicherung“ entspricht der Versichertenkreis der SPV grundsätzlich dem der GKV. Es gelten die gleichen Regeln zur Berechnung der Beiträge. Die Beitragsbemessungsgrenze und die Versicherungspflichtgrenze sind identisch.

Der hauptsächliche Unterschied zur GKV besteht auf der Einnahmenseite darin, dass die SPV bis zum Jahr 2019 keinen dauerhaften Bundeszuschuss erhielt. Im Gesundheitsversorgungs-

weiterentwicklungsgesetz (GVWG) ist jedoch ab dem Jahr 2022 ein pauschaler Bundeszuschuss für die SPV von jährlich 1 Mrd. Euro vorgesehen.⁷⁰

Die Einnahmen beliefen sich im Jahr 2020 auf 50,6 Mrd. Euro. Davon waren 47,9 Mrd. Euro Beitragseinnahmen.⁷¹

5.2 Ausgaben

5.2.1 Pflegebedürftigkeit und Anzahl der Pflegebedürftigen

Die Ausgaben der SPV hängen von der Anzahl der Pflegebedürftigen und von der Höhe der Leistungen für diese Pflegebedürftigen ab. Die **Anzahl der Pflegebedürftigen** wird zum einen von der Morbidität der Versichertengemeinschaft bestimmt. Hier ist insbesondere die Altersstruktur entscheidend. Zum andern ist sie abhängig von den Kriterien für die Pflegebedürftigkeit, also der Frage, welche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine versicherte Person Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen kann.

Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz führte der Gesetzgeber einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff⁷² und ein anderes Verfahren zur Feststellung und Kategorisierung der Pflegebedürftigkeit ein. Die bis dahin geltenden drei Pflegestufen wurden durch fünf Pflegegrade ersetzt.

Im Jahresdurchschnitt 2020 gab es 4,0 Millionen Pflegebedürftige. Davon wurden 3,2 Millionen Personen ambulant und 0,9 Millionen Personen stationär gepflegt.⁷³

5.2.2 Leistungspauschalen und Leistungsausgaben

Die Pflegeversicherung ist als Teilkaskoversicherung organisiert. Das heißt, die SPV erbringt in Abhängigkeit vom Grad der Pflegebedürftigkeit und von der Frage, ob es sich um eine ambulante oder stationäre Pflege handelt, bestimmte Leistungspauschalen. Ausgaben für die pflegebedürftigen Personen, die über die Pauschalen hinausgehen, müssen diese Personen oder ihre Angehörigen selbst tragen. Erst wenn die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Pflegebedürftigen und deren naher Angehöriger nicht ausreichen, um für die

⁷⁰ Laut § 61a SGB XI dienen diese Bundesmittel zur „pauschalen Beteiligung an den Aufwendungen der sozialen Pflegeversicherung“.

⁷¹ Vgl. BMG: Pflegeversicherung, Zahlen und Fakten, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html#c3291>.

⁷² Pflegebedürftig sind Personen, die gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch Andere bedürfen. Es muss sich um Personen handeln, die körperliche, kognitive oder psychische Beeinträchtigungen oder gesundheitlich bedingte Belastungen oder Anforderungen nicht selbstständig kompensieren oder bewältigen können.

⁷³ Vgl. BMG: Pflegeversicherung, Zahlen und Fakten, a. a. O.

Pflegekosten aufzukommen, springt die zuständige Kommune im Rahmen der Sozialhilfe mit Leistungen zur Pflege ein.

Leistungen der Pflegeversicherung werden grundsätzlich nur an Personen mit den Pflegegraden 2 bis 5 erbracht. Pflegebedürftige mit Pflegegrad 1 können jedoch z. B. Beratungsleistungen oder Zuschüsse für Maßnahmen zur Verbesserung des allgemeinen Wohnumfeldes erhalten.

Die Leistungen in der ambulanten Pflege sind die Pflegesachleistungen und das Pflegegeld. In der stationären Pflege zahlt die Pflegekasse Pauschalbeträge für die pflegebedingten Aufwendungen einschließlich Aufwendungen für Betreuung und Aufwendungen für die medizinische Behandlungspflege. Die Pauschalen für diese Leistungen werden nach den Pflegegraden gestaffelt.

Die Höhe der Leistungspauschalen soll alle drei Jahre überprüft werden. Als Orientierungsgröße für die Fortschreibung dient die Inflationsrate der letzten drei Jahre. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Fortschreibungsrate nicht höher ist als die Bruttolohnentwicklung.⁷⁴

Die Ausgaben der SPV beliefen sich im Jahr 2020 auf insgesamt 49,1 Mrd. Euro. Davon waren 45,6 Mrd. Euro Leistungsausgaben.⁷⁵ Die Leistungsausgaben je Pflegebedürftigen lagen im Jahr 2020 bei 12 143 Euro.

5.3 Beitragssatz

Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung wird gesetzlich festgelegt und beträgt derzeit 3,05 % der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder. Kinderlose Mitglieder im Alter über 23 Jahren mussten bis zum Jahr 2021 einen Zuschlag auf den Beitragssatz von 0,25 % zahlen.⁷⁶ Dieser Zusatzbeitragssatz für Kinderlose beträgt 0,35 % im Jahr 2022.

5.4 Pflegevorsorgefonds

Mit dem ersten Pflegestärkungsgesetz wurde in der SPV ein Sondervermögen unter dem Namen „Vorsorgefonds der sozialen Pflegeversicherung“ errichtet.⁷⁷ Dieser Pflegevorsorgefonds wird von der Deutschen Bundesbank verwaltet und dient der langfristigen Beitragssatzstabilisierung.

⁷⁴ § 30 Absatz 1 SGB XI.

⁷⁵ Vgl. BMG: Pflegeversicherung, Zahlen und Fakten, a. a. O.

⁷⁶ § 55 SGB XI.

⁷⁷ § 131 SGB XI.

Dem Fonds werden ab dem Jahr 2015 bis zum Jahr 2033 jährlich 0,1 % der beitragspflichtigen Einkommenssumme des Vorjahres zugeführt. Ab dem Jahr 2035 kann der Pflegevorsorgefonds zur Dämpfung des Beitragssatzanstieges aufgelöst werden.

Der Fonds hatte Mitte des Jahres 2021 ein Volumen von rund 9 Mrd. Euro.⁷⁸

5.5 Abhängigkeit der sozialen Pflegeversicherung von der demografischen Entwicklung

Anders als für die GRV ist für die SPV die Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung nicht so offensichtlich. Dies liegt vor allem daran, dass Rentnerinnen und Rentner auch Beiträge an die SPV zahlen und jüngere Personen Leistungen in Anspruch nehmen können. Jedoch zeigen die altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten, dass das Risiko der Pflegebedürftigkeit vor allem im Alter ab 80 Jahren sehr hoch ist, während es für jüngere Menschen kaum vorhanden ist (vgl. Abbildung 12).⁷⁹ Daraus folgt, dass die Ausgaben in der SPV ansteigen, wenn die Anzahl der Menschen mit einer hohen Pflegewahrscheinlichkeit zunimmt. Genau dies ist in Deutschland der Fall: Die Anzahl der Personen im Alter von 80 Jahren und älter steigt nach der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 3,5 Millionen Personen im Jahr 2019 kontinuierlich auf 5,6 Millionen Personen im Jahr 2050, bevor sie bis zum Jahr 2060 auf 5,1 Millionen Personen sinkt.

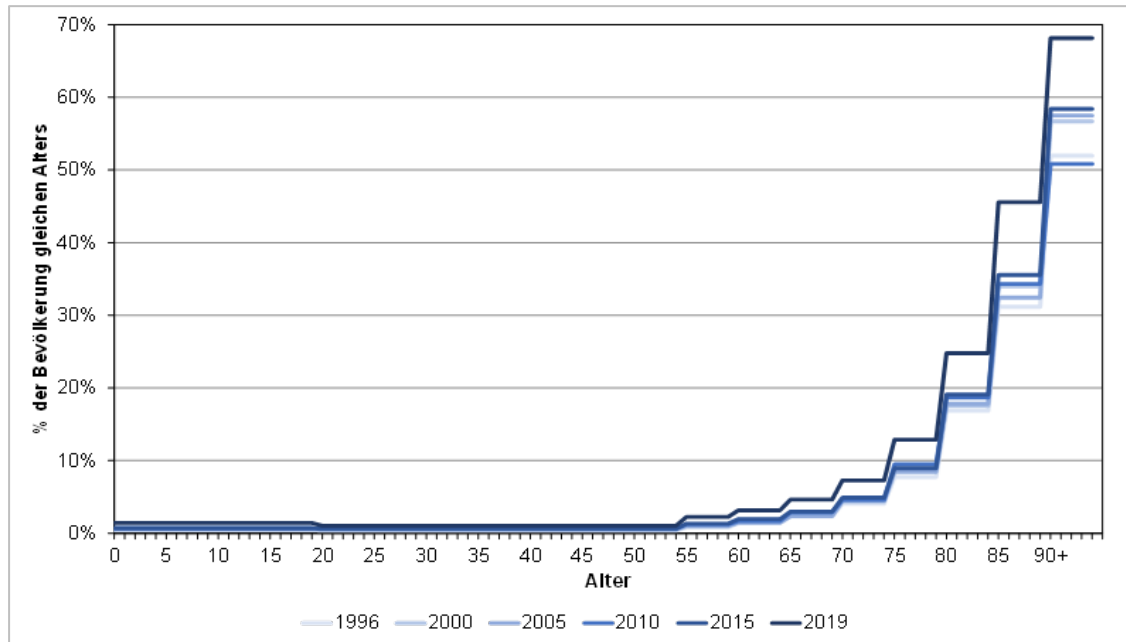
⁷⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2021, S. 10, Fußnote 10.

⁷⁹ Der Anstieg der Pflegewahrscheinlichkeiten im Jahr 2019 ist im Wesentlichen auf die Pflegereform des Jahres 2017 (Zweites Pflegestärkungsgesetz) zurückzuführen, in dem die Pflegegrade eingeführt wurden. Diese neue Definition der Pflegebedürftigkeit führte zu einer Ausweitung der Anzahl der Pflegebedürftigen.

Abbildung 12

Die Pflegewahrscheinlichkeit steigt mit dem Alter an

Insbesondere ab dem Alter von 80 Jahren ist die Wahrscheinlichkeit hoch, pflegebedürftig zu werden (Pflegewahrscheinlichkeit). Die Abbildung zeigt die altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten im Zeitraum von 1996 bis 2019 in Prozent der Bevölkerung in dieser Altersklasse.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Werding, Läpple (2021).

Auch für die SPV lassen sich die grundsätzlichen finanziellen Zusammenhänge anhand einer stilisierten umlagefinanzierten Pflegeversicherung darstellen. So entsprechen die Leistungsausgaben in jedem Jahr den Beitragseinnahmen. Die Ausgaben ergeben sich aus den durchschnittlichen Ausgaben je Pflegebedürftigen (Durchschnittsausgaben) multipliziert mit der Anzahl der Pflegebedürftigen (Leistungsbeziehende). Die Beitragseinnahmen sind das Produkt aus dem Beitragssatz und dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen aller Beitragszahler (Durchschnittseinkommen). Somit ergibt sich für den Beitragssatz folgender Zusammenhang:

$$\text{Beitragssatz} = \frac{\text{Durchschnittsausgaben}}{\text{Durchschnittseinkommen}} \times \frac{\text{Leistungsbeziehende}}{\text{Beitragszahlende}}$$

oder:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Leistungsniveau} \times \text{Leistungsbeziehendenquotient}$$

Die demografische Entwicklung beeinflusst den Leistungsbeziehendenquotienten, wenn die Anzahl der Leistungsbeziehenden aufgrund der Alterung steigt und die Anzahl der Beitrags-

zahlenden wegen der gesunkenen Geburtenraten zurückgeht. Die demografische Entwicklung kann jedoch auch das Leistungsniveau beeinflussen:

- wenn der Anteil der Personen unter den Pflegebedürftigen steigt, die besonders hohe Leistungsausgaben verursachen, und
- wenn der Anteil der Personen unter den Beitragszahlenden zunimmt, die ein niedriges beitragspflichtiges Einkommen haben.

Letzteres ist auch dann der Fall, wenn der Anteil der Rentnerinnen und Rentner an den Beitragszahlenden steigt, weil die Rentenbeziehenden im Durchschnitt ein geringeres beitragspflichtiges Einkommen haben als die erwerbstätigen Versicherten.

Aus dem oben genannten Zusammenhang ergeben sich die Kenngrößen und Stellschrauben für die SPV:

- Leistungsbeziehendenquotient,
- Leistungsniveau und
- Beitragssatz.

5.6 Entwicklung bis zum Jahr 2060

5.6.1 Annahmen für die Modellrechnungen

Grundlage für die Simulationsrechnung bis zum Jahr 2060 im Basisszenario ist der rechtliche Status quo im Bereich der SPV zu Beginn des Jahres 2021. Es wird angenommen, dass die **altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten** des Jahres 2019 (vgl. Abbildung 11) im Zeitverlauf konstant bleiben.

Für die **Fortschreibung der Leistungsausgaben je Pflegebedürftigen** wird ein Ansatz übernommen, der im jüngsten EU-Ageing Report für die Pflegeausgaben in Deutschland⁸⁰ entwickelt wurde. Danach werden die Sachleistungen der SPV zu zwei Dritteln mit der Wachstumsrate der Löhne und zu einem Drittel mit der Inflationsrate fortgeschrieben, während für Geldleistungen die umgekehrten Gewichte gelten. Damit stiegen die durchschnittlichen Leistungsausgaben weniger stark als die Bruttolöhne und -gehälter.⁸¹

⁸⁰ European Commission 2018, Seite 122 f.

⁸¹ Für die angenommene Entwicklung der Leistungsausgaben je Pflegebedürftigen sind damit diejenigen Größen relevant, die auch für die gesetzlich vorgesehene Dynamisierung der Leistungspauschalen maßgeblich sind. So regelt § 30 Absatz 1 SGB XI, dass die Bundesregierung alle drei Jahre Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung prüft. Als ein Orientierungswert für die Anpassungsnotwendigkeit dient die kumulierte Preisentwicklung in den letzten drei abgeschlossenen Kalenderjahren; dabei ist sicherzustellen, dass der Anstieg der Leistungsbeträge nicht höher ausfällt als die Bruttolohnentwicklung im gleichen Zeitraum.

5.6.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

5.6.2.1 Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden und des Leistungsempfängerquotienten

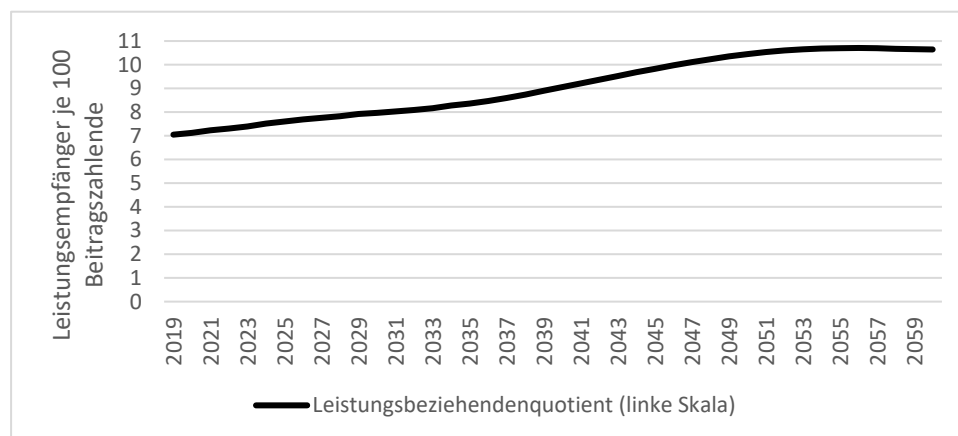
Die **Anzahl der Leistungsbeziehenden** erhöht sich von 4,0 Millionen im Jahr 2019 auf 4,7 Millionen Pflegebedürftige im Jahr 2035. Danach steigt die Zahl weiter an und erreicht mit 5,9 Millionen Personen im Jahr 2054 ihren Höhepunkt. Im Jahr 2060 wird die Zahl der Pflegebedürftigen wieder leicht auf 5,5 Millionen Pflegebedürftige sinken.

Der **Leistungsbeziehendenquotient** lag im Jahr 2019 bei 7,0. Das heißt, auf 100 Beitragszählende kamen sieben Pflegebedürftige. Diese Zahl steigt kontinuierlich bis auf 10,7 im Jahr 2056 (+52 %) an und bleibt dann in etwa konstant. Im Jahr 2060 kommen somit auf 100 Beitragszahler fast 11 Pflegebedürftige (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13

Der Leistungsbeziehendenquotient steigt

Die Anzahl der Leistungsbeziehenden je 100 Beitragszählende (Leistungsbeziehendenquotient) steigt wegen der demografischen Entwicklung in den Jahren 2019 bis 2060 von 7 auf fast 11 Leistungsbeziehende je 100 Beitragszählende an.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

5.6.2.2 Entwicklung des Leistungsniveaus

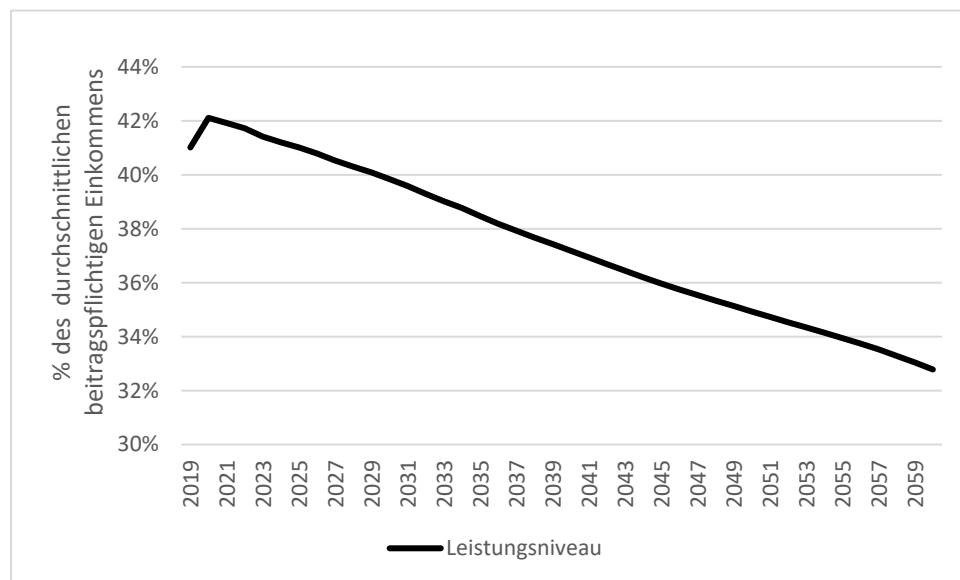
Das oben als Quotient aus den Ausgaben je Leistungsbeziehenden und dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen definierte Leistungsniveau sinkt kontinuierlich von 41,0 % im Jahr 2019 auf 32,8 % im Jahr 2060 (Rückgang um 30 %). Dies bedeutet, dass die Ausgaben je Leistungsempfänger im Jahr 2019 rund 41 % des Durchschnittseinkommens ausmachten. Im Jahr 2060 sind es nur noch 32 % (vgl. Abbildung 14). Zurückzuführen ist dies

darauf, dass die Einkommen (annahmegemäß) stärker steigen als die Leistungspauschalen (vgl. Tnr. 5.6.1).

Abbildung 14

Das Leistungsniveau der sozialen Pflegeversicherung sinkt

Die Relation der Leistungsausgaben je Versicherten zu den durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen (Leistungsniveau) sinkt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

5.6.2.3 Entwicklung des Beitragssatzes

Die gegenläufige Entwicklung des Leistungsbeziehendenquotienten und des Leistungsniveaus schlägt sich in der Entwicklung des Beitragssatzes nieder (siehe Gleichung Tnr. 5.5).⁸² Zunächst überwiegt der Anstieg des Leistungsbeziehendenquotienten, sodass der Beitragssatz als gewichteter Durchschnitt des Beitragssatzes für Mitglieder mit Kindern und des Beitragssatzes der Mitglieder ohne Kinder ansteigt. Dann heben sich die beiden Bestimmungsgrößen gegenseitig auf, sodass der Beitragssatz in etwa konstant bleibt (vgl. Abbildung 13). Ab dem Jahr 2040 steigt der Leistungsbeziehendenquotient deutlich stärker als das Leistungsniveau sinkt, sodass der Beitragssatz wieder zunimmt. Er erreicht im Jahr 2049 mit 3,7 % seinen höchsten Wert. Danach bleibt er in etwa auf diesem Niveau konstant.

Der Pflegevorsorgefonds erreicht im Jahr 2034 seinen Höchstwert von 34,6 Mrd. Euro. Seine Auflösung in den Jahren 2035 bis 2053 kann den Anstieg des Beitragssatzes nur leicht abbremsen (vgl. Abbildung 15). Der jährliche Beitragssatzeffekt in dieser Auflösungsphase

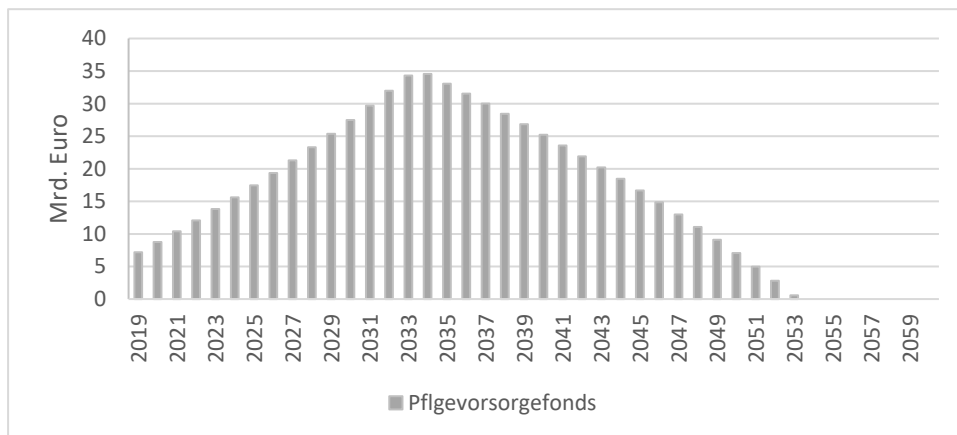
⁸² Der Beitragssatz ergibt sich aus dem Produkt aus Leistungsniveau und Leistungsbeziehendenquotienten.

beträgt rund 0,06 Prozentpunkte. Im Jahr 2054 springt der Beitragssatz dann auf das Niveau, das er ohne den Fonds gehabt hätte (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 15

Auf- und Abbau des Pflegevorsorgefonds

Der Pflegevorsorgefonds wächst auf fast 35 Mrd. Euro, bevor er ab dem Jahr 2035 abgebaut wird. Die Abbildung zeigt das Volumen des Pflegevorsorgefonds in Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2060.



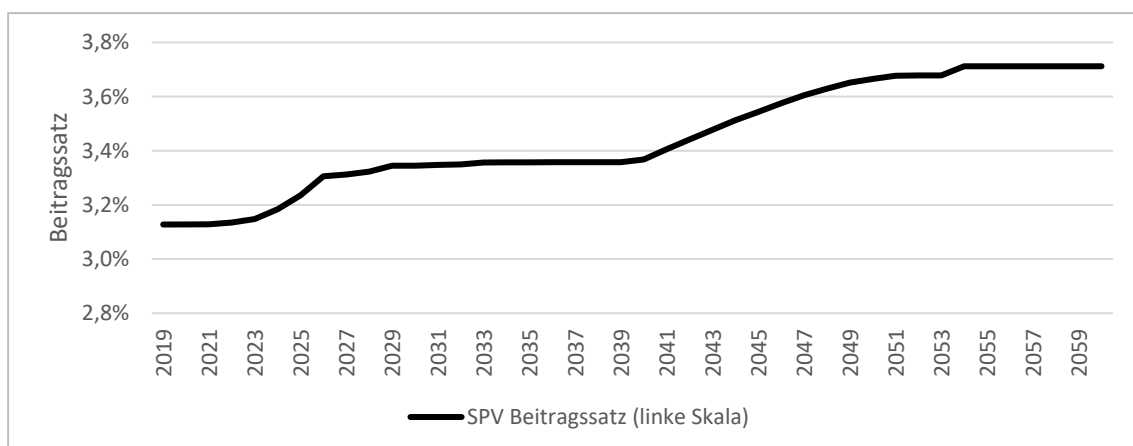
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Abbildung 16

Der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung steigt trotz Abbau des Pflegevorsorgefonds

Der Beitragssatz steigt bis auf 3,7 % im Jahr 2060. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in Prozent in den Jahren 2019 bis 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

6 Finanzielle Gesamtsituation der Sozialversicherung und deren Risiken für den Bund

6.1 Projektion für die betrachteten Sozialversicherungszweige

Die demografische Entwicklung beeinflusst die finanzielle Situation aller betrachteten Sozialversicherungszweige. Durch deren unterschiedliche Ausrichtung differiert die Höhe der finanziellen Belastung und die Entwicklung im betrachteten Zeitraum bis zum Jahr 2060. Für das Ausmaß der finanziellen Belastung der Beitragszahlenden und des Bundes ist die Gesamtentwicklung entscheidend. Sie lässt sich insbesondere an der Ausgabenentwicklung für die Sozialversicherungszweige, der Entwicklung der Sozialversicherungsbeitragssätze und anhand möglicher Finanzrisiken für den Bund darstellen.

6.2 Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2060

Die Gesamtausgaben der GRV werden im Basisszenario von 9,4 % des BIP im Jahr 2019 bis zum Jahr 2060 auf 12,3 % des BIP ansteigen. Der reale Anstieg kann anhand der preisbereinigten Gesamtausgaben auf Grundlage der Preise des Jahres 2015 veranschaulicht werden. Danach werden die Gesamtausgaben in der GRV von 304,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 574,7 Mrd. Euro im Jahr 2060 steigen. Damit verdoppeln sich die preisbereinigten Ausgaben im Bereich der GRV nahezu.

In der GKV lagen die Ausgaben im Jahr 2019 bei 7,2 % des BIP. Nach der Projektion im Basisszenario werden diese Ausgaben bis zum Jahr 2060 auf 10,9 % des BIP steigen. Damit fällt der Anstieg prozentual stärker aus als in der GRV.

Die Ausgaben der SPV lagen im Jahr 2019 bei 1,3 % des BIP. Sie werden voraussichtlich bis zum Jahr 2060 auf 1,7 % ansteigen. Die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung⁸³ sowie für die Grundsicherung für Arbeitssuchende lagen im Jahr 2019 zusammen bei 2,2 % des BIP. Sie werden bis zum Jahr 2060 auf 3,2 % des BIP steigen.

Die Gesamtausgaben in den Sozialversicherungen (Summe der Beiträge für die GRV, GKV, SPV und die Arbeitslosenversicherung) steigen in der Projektion preisbereinigt von 560 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 1 108 Mrd. Euro im Jahr 2060 (in Preisen des Jahres 2015).

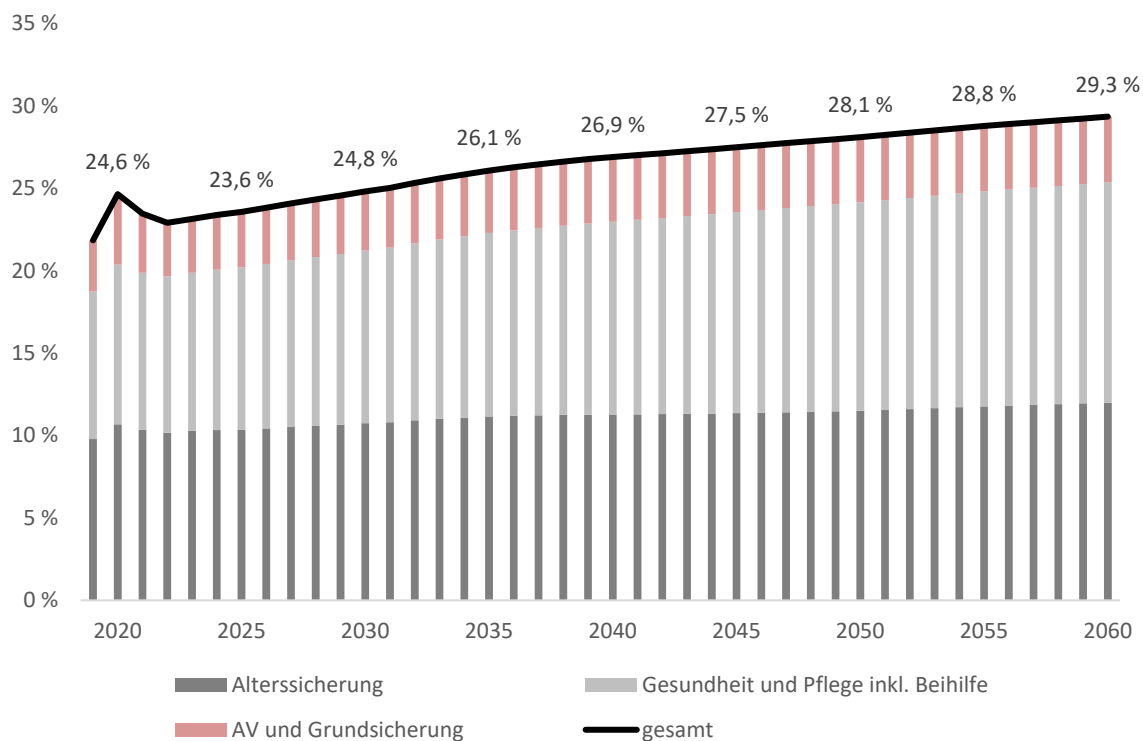
⁸³ Die Arbeitslosenversicherung ist nicht Gegenstand dieses Berichtes. Die Entwicklung wird lediglich zur Vervollständigung der Gesamtentwicklung in der Sozialversicherung dargestellt.

Die Gesamtausgaben für die Sozialversicherungen⁸⁴ beliefen sich im Jahr 2019 auf 21,8 % des BIP. Das entspricht 50 % der gesamtstaatlichen Primärausgaben⁸⁵. Die Ausgabenquote wird nach dem Basisszenario bis zum Jahr 2060 auf 29,3 % des BIP um 7,5 Prozentpunkte ansteigen (vgl. Abbildung 17). Die Ausgaben werden sich damit deutlich erhöhen. Sie steigen zunächst kontinuierlich an. Nach dem Jahr 2035 wird der Anstieg leicht nachlassen.

Abbildung 17

Die projizierten Ausgaben im Zeitraum 2019 bis 2060 steigen deutlich

Die Gesamtausgaben für die Sozialversicherungen beliefen sich im Jahr 2019 auf 21,8 % des BIP. Die Ausgabenquote wird bis zum Jahr 2060 auf 29,3 % des BIP ansteigen. Die Abbildung zeigt die Ausgaben in Prozent des BIP.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, Werding, Läpple (2021).

⁸⁴ Dazu gehören neben den Ausgaben der Sozialversicherungen auch die projizierten Ausgaben für die Beamtenversorgung und die Beihilfen zu Gesundheits- und Pflegekosten. Diese lagen im Jahr 2019 bei 2,1 % des BIP und werden bis zum Jahr 2060 in diesem Szenario 2,8 % des BIP betragen. Enthalten sind auch die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sowie für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie lagen im Jahr 2019 bei 1,0 % bzw. 1,2 %, zusammengekommen bei 2,2 % des BIP. Diese Ausgaben sind nicht Gegenstand dieses Berichtes. Sie werden jedoch berücksichtigt, um die Gesamtentwicklung darzustellen.

⁸⁵ Die Primärausgaben errechnen sich, indem von den Ausgaben die Zinsausgaben abgezogen werden.

6.3 Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge

Die umlagefinanzierten Sozialversicherungen sind grundsätzlich so ausgestaltet, dass die steigenden Ausgaben durch steigende Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Um höhere Lohnnebenkosten durch steigende Sozialversicherungsbeitragssätze zu verhindern, hatte die Regierungskoalition im Jahr 2020 beschlossen⁸⁶, im Rahmen einer „Sozialgarantie 2021“ den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei maximal 40 % zu stabilisieren. Darüber hinaus gehende Finanzbedarfe sollen bis zum Jahr 2021 aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden.⁸⁷

In den letzten Jahren lag der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz im Wesentlichen bei knapp 40 %. Auf der Basis der projizierten Ausgaben müsste der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bis zum Jahr 2060 kontinuierlich auf 53,3 % steigen (vgl. Abbildung 18). Der Anstieg um gut 13 Prozentpunkte vollzieht sich kontinuierlich, mit einer allmählichen Verlangsamung nach dem Jahr 2035.

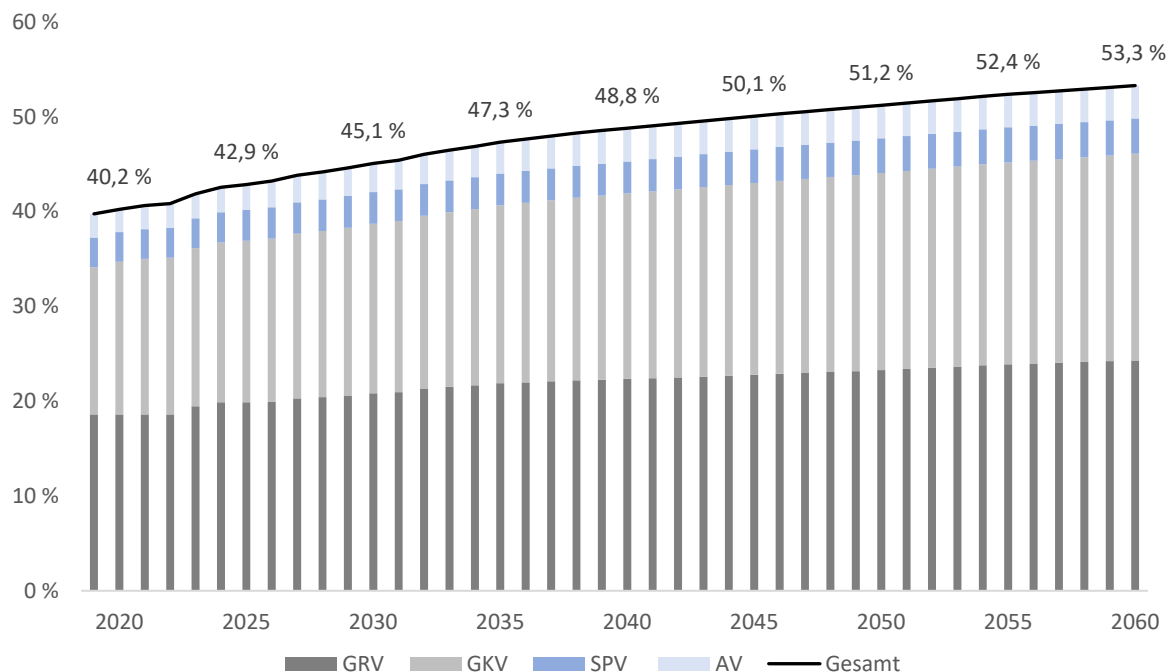
⁸⁶ Ergebnis Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020; Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Seite 2.

⁸⁷ Der Finanzbedarf wurde für das Jahr 2020 auf 5,3 Mrd. Euro geschätzt. Vgl. Ergebnis Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020 a.a.O., Seite 2.

Abbildung 18

Die Sozialversicherungsbeitragssätze steigen in den Jahren 2019 bis 2060 deutlich an

In den letzten Jahren lag der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei knapp 40 %. Auf der Basis der projizierten Ausgaben müsste der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bis zum Jahr 2060 kontinuierlich auf 53,3 % steigen. Die Abbildung zeigt die Entwicklung und die Zusammensetzung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, Werding, Läpple (2021).

6.4 Mittel aus dem Bundeshaushalt

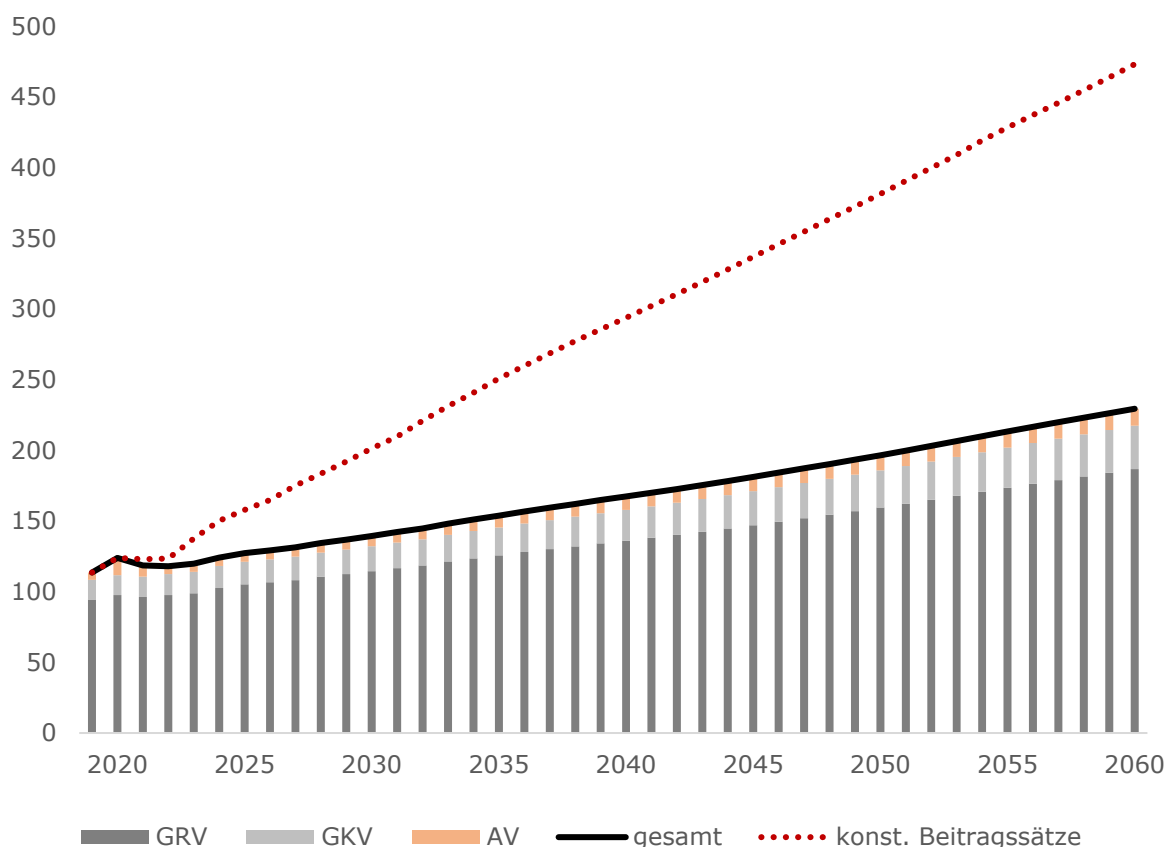
Alle betrachteten Sozialversicherungszweige erhalten Zuschüsse und Beiträge aus dem Bundeshaushalt. Zum einen sollen dadurch pauschal Leistungen ausgeglichen werden, die nicht in die Finanzierungsverantwortung der Beitragszahlenden, sondern der gesamten Gesellschaft fallen (versicherungsfremde Leistungen). Darüber hinaus dienen sie der Begrenzung der finanziellen Lasten der Beitragszahlenden und zur finanziellen Stabilisierung des Systems.

Zusammen beliefen sich die Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Sozialversicherungen im Jahr 2019 auf 113,5 Mrd. Euro (in Preisen von 2015). Aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten ist mit einem erhöhten Mittelbedarf zu rechnen. Unter Beibehaltung der geltenden Rechtslage verdoppeln sich im Basisszenario die Bundesmittel für die Sozialversicherungen bis zum Jahr 2060 auf 229,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 19). Das entspricht einem Anstieg von 3,5 % des BIP im Jahr 2019 auf 4,9 % bis zum Jahr 2060.

Abbildung 19

Die Bundesmittel für die Sozialversicherungen steigen im Basisszenario deutlich

Die Bundesmittel steigen in Preisen des Jahres 2015 von 113,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 229,4 Mrd. Euro im Jahr 2060. Soweit die Sozialversicherungsbeitragssätze auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden sollen, müssten die Ausgabensteigerungen vollständig über den Bundeshaushalt finanziert werden. In Preisen des Jahres 2015 würden dann die Bundesmittel für die Sozialversicherungen von 113,5 Mrd. Euro auf 473,1 Mrd. Euro im Jahr 2060 steigen. Die Abbildung zeigt die Bundesmittel in Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, Werding, Läpple (2021).

Soweit die Sozialversicherungsbeitragssätze auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden sollen, müssten die Ausgabensteigerungen vollständig über den Bundeshaushalt finanziert werden. Dies entspräche einem Szenario, in dem die Sozialgarantie über das Jahr 2021 hinaus verlängert würde. In Preisen des Jahres 2015 würden dann die Bundesmittel für die Sozialversicherungen von 113,5 Mrd. Euro auf 473,1 Mrd. Euro im Jahr 2060 steigen (vgl. Abbildung 16). Sie würden dann nicht 4,9 % des BIP, sondern 10,1 % ausmachen. Ein weiterer Vergleich verdeutlicht das Ausmaß dieses Ausgabenanstieges: Im Jahr 2019 hatte der gesamte Bundeshaushalt einen Anteil von 13,0 % am BIP.

6.5 Gesamte öffentliche Finanzen und Tragfähigkeitskennziffern

Die langfristige Tragfähigkeit der Sozialversicherungen und des gesamtstaatlichen Haushalts wird von der demografischen Entwicklung stark beeinflusst. Tragfähigkeitsprobleme werden nachfolgend durch die folgenden Kennziffern identifiziert:

- Gesamtstaatlicher Primärsaldo und gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo sowie
- der gesamtstaatliche Schuldenstand relativ zum BIP.

Um diese Kennziffern zu berechnen, wird unterstellt, dass alle öffentlichen Einnahmen in Prozent des BIP konstant bleiben. Die Ausgaben der genannten öffentlichen Haushalte entwickeln sich dagegen wie oben für das Basisszenario projiziert. Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben werden annahmegemäß durch zusätzliche öffentliche Schulden finanziert. Diese Berechnungsweise der Kennziffern ist eine Konvention, durch die zunächst die Größe etwaiger Tragfähigkeitsprobleme offengelegt werden soll, bevor über mögliche Maßnahmen zu ihrer Lösung nachgedacht wird.

Unter diesen Annahmen wird sich der gesamtstaatliche Primärsaldo⁸⁸ – nachdem er sich im Jahr 2020 durch die Covid-19 bedingten Ausgaben kurzfristig enorm verschlechtert hat – mittelfristig wieder erholen und positive Werte (Primärüberschuss) aufweisen. Ab dem Jahr 2028 ist mit einem Primärdefizit zu rechnen, das bis auf -2,7 % des BIP im Jahr 2040 und -5,2 % des BIP im Jahr 2060 zunimmt (vgl. Abbildung 20 a). Der Finanzierungssaldo ist nach dem Auslaufen der krisenbedingten Sondereffekte ab dem Jahr 2027 defizitär und bleibt dauerhaft im Defizit. Im Jahr 2040 wird das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit rechnerisch bei -3,4 % liegen und -8,8 % des BIP im Jahr 2060 erreichen.

Der Unterschied zwischen Primärsaldo und Finanzierungssaldo wird im Laufe der Zeit größer. Dies ist auf die wachsende Zinslast für die Staatsschulden zurückzuführen, die sich nur im Finanzierungssaldo bemerkbar macht und stärker zunimmt als das BIP.

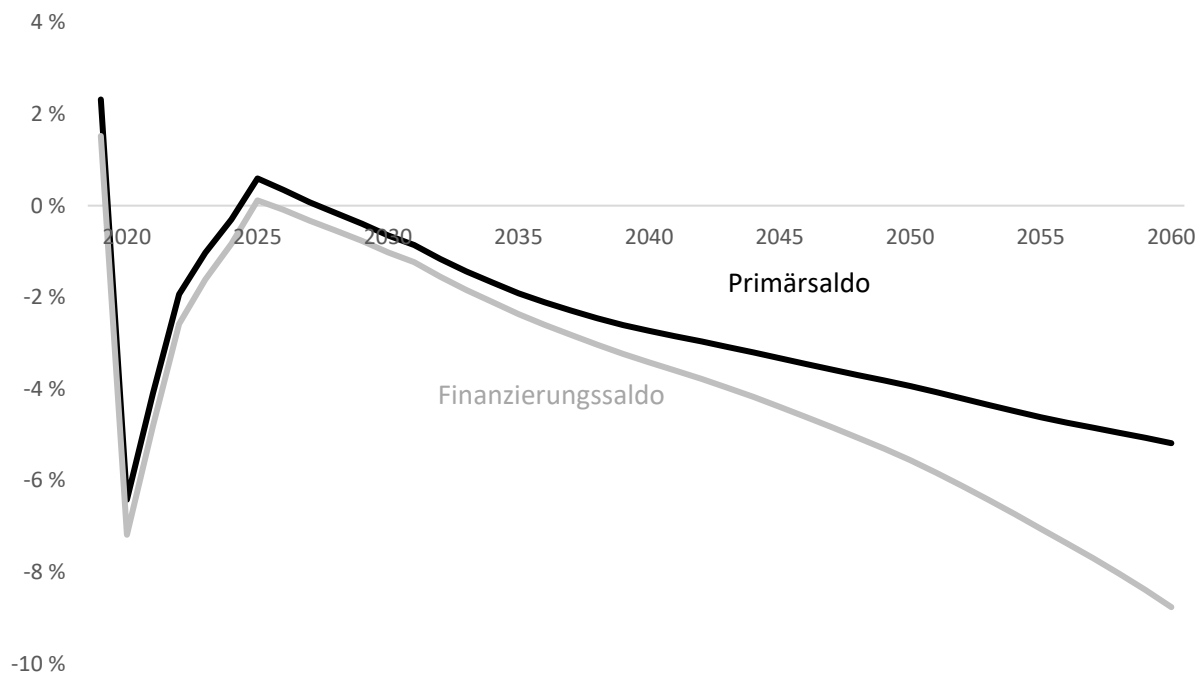
⁸⁸ Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte entspricht der Differenz zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Kreditaufnahmen zählen dabei nicht zu den Einnahmen und Tilgungen der Staatsschulden nicht zu den Ausgaben. Der Primärsaldo ist die Differenz zwischen den Staatseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) und Staatsausgaben abzüglich der Zinszahlungen auf die Staatsschulden.

Abbildung 20

Gesamtstaatliche öffentliche Finanzen in den Jahren 2019 bis 2060 verschlechtern sich ohne Reformen deutlich

a) Gesamtstaatliche Finanzierungssalden

Die Abbildung zeigt den gesamtstaatlichen Primärsaldo, der sich im Jahr 2020 durch die Covid-19 bedingten Ausgaben kurzfristig verschlechtert hat. Er wird sich mittelfristig wieder erholen. Ab dem Jahr 2028 ist mit einem Primärdefizit zu rechnen, das bis auf -5,2 % des BIP im Jahr 2060 zunimmt. Der Finanzierungssaldo ist nach dem Auslaufen der krisenbedingten Sondereffekte ab dem Jahr 2027 dauerhaft defizitär und wird -8,8 % des BIP im Jahr 2060 erreichen. Die Abbildung zeigt den Primärsaldo und den Finanzierungssalden in Prozent des BIP bis zum Jahr 2060 unter der Annahme, dass die Einnahmequoten konstant bleiben und Defizite durch zusätzliche Schulden gedeckt werden.

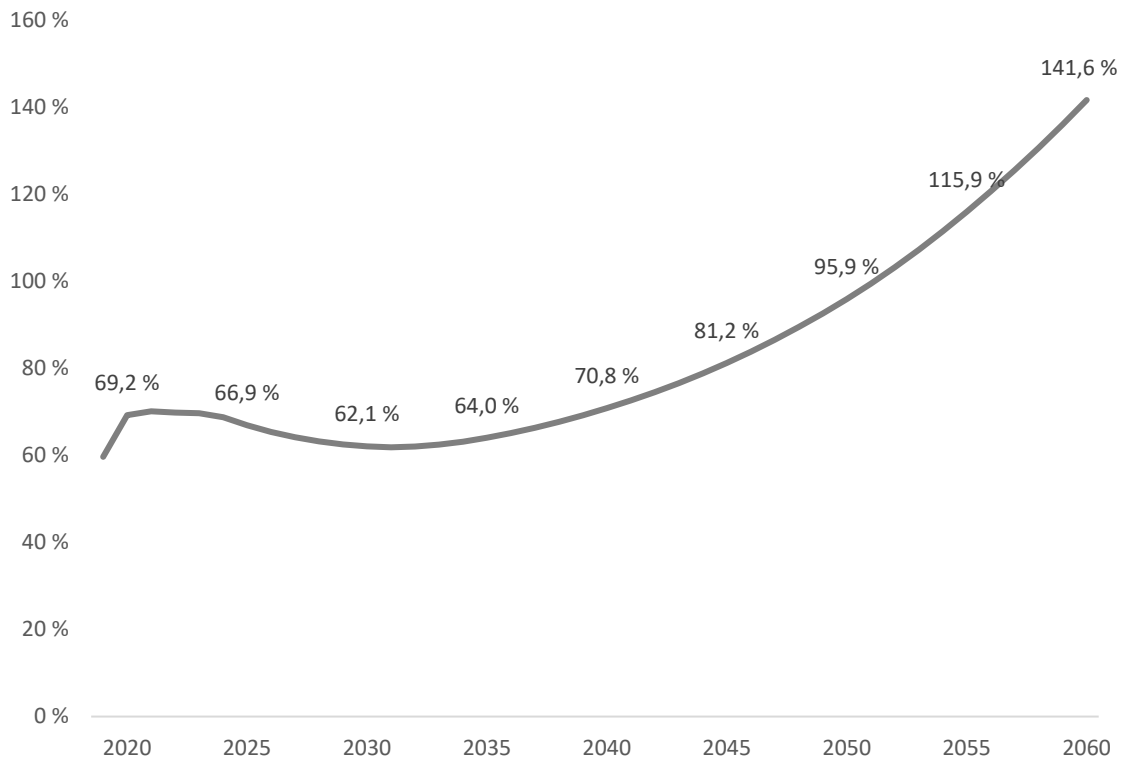


Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Deutsche Bundesbank, Werding, Läpple (2021).

b) Schuldenstand

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote fiel im Jahr 2019 unter den „Maastricht-Referenzwert“ von 60 % des BIP. Sie wird sich langsam erhöhen und bis zum Jahr 2060 auf 141,6 % des BIP ansteigen. Die Abbildung zeigt die Schuldenstandsquote in Prozent des BIP bis zum Jahr 2060 unter der Annahme, dass die Einnahmequoten konstant bleiben und Defizite durch zusätzliche Schulden gedeckt werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Deutsche Bundesbank, Werding, Läßle (2021).

Die Entwicklung der Finanzierungssalden schlägt sich in einer entsprechenden Entwicklung des Schuldenstandes nieder. Bedingt durch die gute Konjunktur, die niedrigen Zinsen und eine nicht allzu expansive Haushaltsführung fiel die Schuldenstandsquote im Jahr 2019 unter den „Maastricht-Referenzwert“ von 60 %. Sie wird weiter leicht sinken, solange die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden noch positive Werte aufweisen. Im Vergleich zu den Finanzierungssalden etwas verzögert folgt jedoch auch hier die Trendumkehr: Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote wird sich langsam erhöhen. Im Jahr 2031 wird sie 61,8 % des BIP und 70,8 % im Jahr 2040 erreichen. Der Projektion zufolge wird sie bis zum Jahr 2060 auf rechnerisch 141,6 % des BIP ansteigen (vgl. Abbildung 20 b).

6.6 Fiskalische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Die fiskalische Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte wird anhand von sogenannten Tragfähigkeitsindikatoren gemessen. Um sie zu berechnen⁸⁹, wird für die Ausgabenseite die vorher für das Basisszenario simulierte zukünftige Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben⁹⁰ unterstellt. Für die Einnahmeseite wird wieder angenommen, dass die gesamtstaatliche Einnahmenquote (in Prozent des BIP) in Zukunft konstant bleibt. Vereinfacht ausgedrückt geben die Differenzen zwischen dem Ausgabenpfad und dem Einnahmenpfad die Tragfähigkeitslücke an. Dabei kann die Tragfähigkeitslücke auf unterschiedliche Arten gemessen werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Tragfähigkeitslücke durch den Korrekturbedarf der zukünftigen Primärsalden zu beschreiben. Die Indikatorwerte zeigen Korrekturen der zukünftigen Primärsalden (in Prozent des laufenden BIP) an, die ab dem Jahr 2021 dauerhaft erforderlich sind, damit die zukünftige Entwicklung der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen als „tragfähig“ bezeichnet und die Tragfähigkeitslücke also geschlossen werden kann.

Aus den Simulationen für das Basisszenario ergibt sich hier eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 5,1 % des BIP. Das heißt, dass ab sofort und dauerhaft die öffentlichen Haushalte ihren Primärsaldo um 5,1 % des BIP verbessern müssen, um die Tragfähigkeitslücke zu schließen. Dies entspricht aktuell (auf Basis von Werten für das Jahr 2019) einem jährlichen Konsolidierungsbedarf von 11,4 % der gesamtstaatlichen Primärausgaben oder von 175,3 Mrd. Euro.

Die gesamte Tragfähigkeitslücke lässt sich auch aufgliedern nach den hier betrachteten Funktionen und erfassten Institutionen (vgl. Abbildung 21). Den größten Einzelbeitrag leistet dabei die GKV mit 2,2 Prozentpunkten, gefolgt von der GRV mit 1,6 Prozentpunkten. Gemessen an der Größe des Sicherungssystems erscheinen aber auch die Anteile der Beamtenversorgung und der SPV mit 0,3 bzw. 0,2 Prozentpunkten als nicht gering.

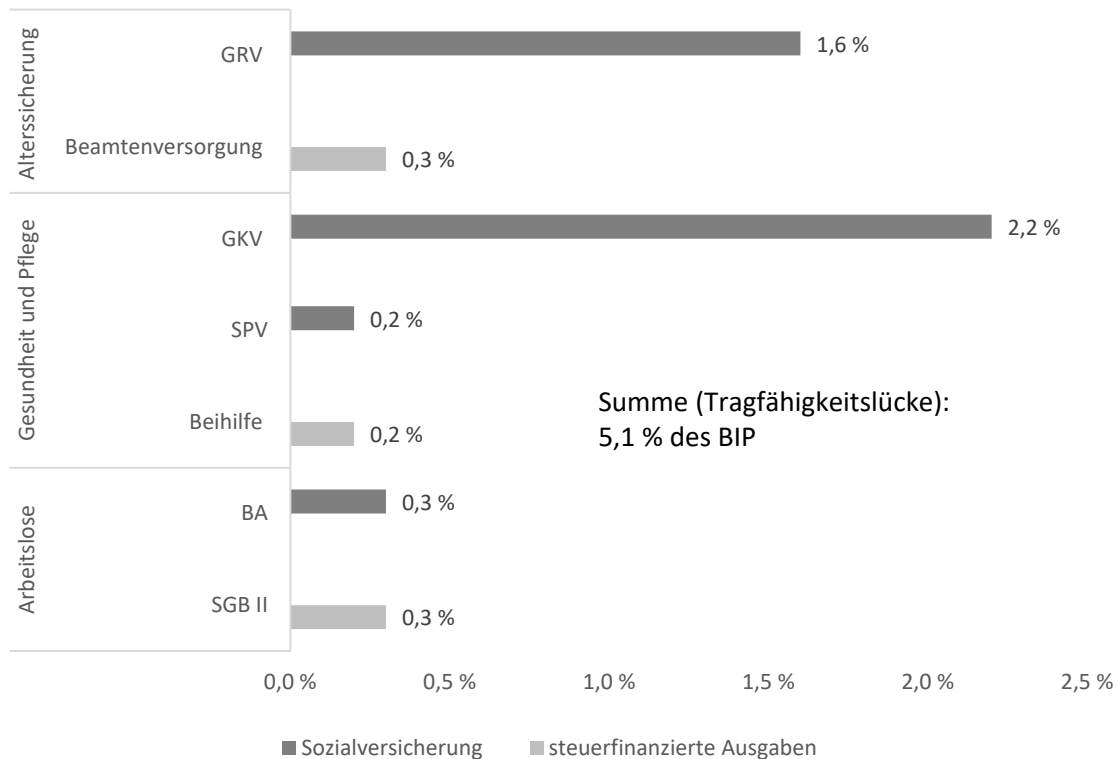
⁸⁹ Grundlage ist die sogenannte intertemporale Budgetbeschränkung. Diese besagt, dass der Staatshaushalt kurzfristig jederzeit Defizite aufweisen kann, aber über einen virtuell unendlichen Zeithorizont mit allen seinen zukünftigen Einnahmen in der Lage sein muss, alle zukünftigen Ausgaben und den in der Vergangenheit aufgelaufenen Schuldenstand zu decken. Anders ausgedrückt: Der Barwert aller zukünftigen Ausgaben plus aufgelaufene Schulden muss dem Barwert aller zukünftigen Einnahmen entsprechen.

⁹⁰ Dabei werden die nur für einen begrenzten Zeitraum (bis zum Jahr 2060) angestellten Ausgabenprojektionen auf einen unendlichen Zeithorizont ausgedehnt, indem unterstellt wird, dass die für das Jahr 2060 projizierte Ausgabenquote anschließend konstant bleibt. Die Erfassung zukünftiger Ausgaben wäre dabei vollständig, wenn die Situation im Jahr 2060 als „Steady State“ angesehen werden könnte. Längerfristig angelegte Projektionen zeigen an, dass dies nicht der Fall sein dürfte, sondern dass aus heutiger Sicht auch bis zum Jahr 2080 mit einem weiteren Anstieg der gesamtstaatlichen Ausgabenquote zu rechnen ist (Werdig, 2018). In diesem Fall unterschätzt der Tragfähigkeitsindikator die bestehende Tragfähigkeitslücke, stellt aber gleichwohl das angesichts der Ausgangsmaterialien für die vorliegenden Berechnungen (u. a. Bevölkerungsvorausberechnungen, die nur bis zum Jahr 2060 reichen) umfassendste Maß der Tragfähigkeitsprobleme dar.

Abbildung 21

Tragfähigkeitslücke in der GKV und der GRV am größten

Die Abbildung zeigt die Tragfähigkeitslücke ab dem Jahr 2021 in Höhe von 5,1 % des BIP und ihre Zusammensetzung nach den hier betrachteten Funktionen und Institutionen. Sie zeigt, dass ab sofort und dauerhaft die öffentlichen Haushalte den Primärsaldo um 5,1 % des BIP verbessern müssen, um die Tragfähigkeitslücke zu schließen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Werding, Läpple (2021).

Der durch die Änderung des Primärsaldos angezeigte Konsolidierungsbedarf kann prinzipiell sowohl durch eine entsprechende Erhöhung der Einnahmenquoten als auch durch eine Senkung der zukünftigen Ausgabenquoten – oder durch eine Kombination aus beidem – realisiert werden. Die erforderlichen Einnahmeerhöhungen werden mit Anhebungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen (sowie von Steuern zur Deckung der erforderlichen Bundesmittel sowie der rein steuerfinanzierten Ausgaben) erreicht. Alternativ dazu kann der Tragfähigkeitsindikator auch in eine Anpassung der Steuerquote umgerechnet werden, die – dann ohne eine Anpassung der Beitragssätze in der Sozialversicherung – zu den notwendigen Konsolidierungen führen würde. Um diese zu erreichen, müsste die Steuerquote sofort und dauerhaft (auf Basis von Werten für das Jahr 2019) von 23,2 % auf 28,3 % des BIP angehoben werden.

Die erforderlichen Ausgabensenkungen müssen keineswegs nur bei den hier explizit betrachteten Ausgaben ansetzen, die von der demografischen Alterung besonders betroffen sind. Denn dies könne den Sicherungszwecken der Sozialversicherungen und der anderen Ausgaben zuwiderlaufen. In Frage kommen daneben auch alle sonstigen staatlichen Ausgaben.

Die betrachteten Indikatoren für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen lassen den Schluss zu, dass die öffentlichen Finanzen aufgrund der Effekte der demografischen Alterung langfristig Tragfähigkeitsprobleme haben werden. Die Tragfähigkeitslücken zeigen somit einen Handlungsbedarf an.

6.7 Auswirkungen von Alternativvarianten

Mit dem Basisszenario wurde eine moderate Variante für die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Sozialversicherungen betrachtet. Um die Auswirkungen von Abweichungen von diesem Szenario abschätzen zu können, wurden folgende abweichende Annahmen geprüft:

- niedrigere Geburtenziffer: die zusammengefasste Geburtenziffer geht bis zum Jahr 2040 wieder auf 1,43 zurück, statt sich – wie im Basisszenario – bei 1,55 zu stabilisieren, und bleibt anschließend konstant,
- höhere Lebenserwartung: die Lebenserwartung bei Geburt steigt für Frauen bis zum Jahr 2060 auf 89,6 Jahre, für Männer auf 86,2 Jahre, statt auf 88,1 Jahre bzw. 84,4 Jahre wie im Basisszenario,
- höheres Produktivitätswachstum: die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität beträgt im gesamten Simulationszeitraum 1,0 % p.a. statt 0,7 % und erhöht damit auch die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und der Löhne entsprechend,
- lohnorientierte Anpassungen der Pflegeleistungen (die Leistungen der SPV werden nicht mit einem Mischindex aus Preis- und Lohnsteigerungen angepasst, sondern allein gemäß der Wachstumsrate der Löhne).

Die Simulation zeigt, dass sich die veränderten Annahmen auf die Ausgabenquote nur wenig auswirken. Die Ausgabenquote steigt von 21,8 % im Jahr 2019 auf 28,8 % des BIP im Jahr 2060 anstatt auf 29,3 % im Basisszenario. Die Variante mit lohnorientierten Anpassungen der Pflegeleistungen entfaltet hier die stärksten Effekte. So steigt in dieser Variante die für das Jahr 2060 projizierte Ausgabenquote aufgrund erhöhter Ausgaben der SPV um 0,6 Prozentpunkte.

Ähnliche Effekte ergeben sich in der Variante mit einem stärkeren Anstieg der Lebenserwartung: Dort ist die für das Jahr 2060 projizierte Ausgabenquote um 0,5 Prozentpunkte höher als im Basisszenario. In der Variante mit niedrigerer Geburtenziffer, aber auch in der Variante mit einem stärkeren Wachstum von Arbeitsproduktivität und Löhnen, variiert die Ausgabenquote im Jahr 2060 dagegen nur um $\pm 0,2$ Prozentpunkte. Ein höheres Produktivitätswachstum hat demnach zwar große Effekte für die Entwicklung des BIP, aber – unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen – jeweils auch nahezu gleich starke Effekte für die hier erfassten Ausgaben.

Auch bezogen auf den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz, für den im Basisszenario ein Anstieg von 40,0 % im Jahr 2020 auf 53,3 % im Jahr 2060 berechnet wird, sind die Abwei-

chungen bei anderen Annahmen eher gering. Die Abweichungen bei den Gesamtsozialversicherungsbeitragssätzen liegen bei +/- 0,3 bis 1,2 Prozentpunkten.

Auf die gesamtsstaatliche Schuldenstandsquote haben die abweichenden Annahmen einen etwas größeren Einfluss, wenn annahmegemäß die Sozialversicherungsbeitragssätze konstant blieben⁹¹ und der Bund die Ausgabensteigerungen bei den Sozialversicherungen über zusätzliche Schulden finanziert. Statt dem Anstieg der gesamtsstaatlichen Schuldenstandsquote auf 142 % des BIP im Jahr 2060 variiert die Verschuldung in den Alternativszenarien. Bei geringerer Geburtenziffer und stärkerem Anstieg der Lebenserwartung erhöht sich der Wert leicht auf 144 % bzw. 149 % des BIP. Der Anstieg verstärkt sich in der Variante mit lohnorientierten Anpassungen der Pflegeleistungen auf 153 % des BIP. Hingegen reduziert sich die gesamtsstaatliche Schuldenstandsquote auf 128 % im Falle eines höheren Produktivitätswachstums.

Auf die Tragfähigkeitslücke und die erforderliche Änderung der Steuerquote wirkt sich die geänderte Entwicklung der Leistungspauschalen in der SPV am stärksten aus. Die Tragfähigkeitslücke ist um +0,6 Prozentpunkte höher als im Basisszenario. Eine höhere Lebenserwartung hat ebenfalls einen deutlichen Effekt auf die Tragfähigkeitslücke von +0,5 Prozentpunkten (vgl. Tabelle 2).

⁹¹ Diese Schuldenstandsquote bei konstanten Beitragssätzen ist eine Näherung für die in Tnr. 6.5 dargestellte Schuldenstandsquote bei konstanten Einnahmequoten. Zusätzlich zu den konstanten Beitragssätzen wird unterstellt, dass auch ein überproportionaler Anstieg der steuerfinanzierten Sozialausgaben für die Beamtenversorgung, die Beihilfe und für einen Teil der Arbeitsmarktmaßnahmen (v.a. Grundsicherungsleistungen) durch zusätzliche Verschuldung finanziert wird. Diese zusätzliche Annahme gilt im Folgenden immer, wenn die Entwicklung der Schuldenstandsquote bei konstanten Beitragssätzen beschrieben wird.

Tabelle 2

Tragfähigkeitsindikatoren ausgewählter Alternativvarianten

Variante	Tragfähigkeitslücke ^{a)} <i>in %</i>	Erforderliche Steuerquote ^{b)} <i>in %</i>
Basisszenario	5,1	28,3
Alternativvarianten:		
niedrigere Geburtenziffer	5,3	28,4
höhere Lebenserwartung	5,6	28,7
höheres Produktivitätswachstum	5,1	28,2
lohnor. Anpassg. Pflegeleistungen	5,7	28,8
Anmerkungen:		
a) Ab sofort und dauerhaft erforderliche Korrektur der Primärsalden des gesamtstaatlichen Haushalts zur Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates (in Prozent des BIP).		
b) Zur Schließung der Tragfähigkeitslücke allein durch höhere Steuereinnahmen (ausgehend vom Wert der Steuerquote für das Jahr 2019 von 23,2 % des BIP).		

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Werding, Läpple (2021).

6.8 Bewertung der Ergebnisse des Basisszenarios und mögliche Lösungsansätze

Die demografische Entwicklung würde unter Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage dazu führen, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bis zum Jahr 2060 auf 53,3 % steigt. Somit besteht die Gefahr einer finanziellen Überlastung sowohl für die Beschäftigten als auch für deren Arbeitgeber. Gleichzeitig würden sich die Bundesmittel von 113,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 (preisbereinigt auf das Jahr 2015) bis zum Jahr 2060 verdoppeln, wodurch sich deren Anteil am BIP um rund 40 % auf 4,9 % des BIP erhöhen würde. Dies könnte zu einer finanziellen Überlastung des Bundes, mithin der Steuerzahlenden, führen. Die Tragfähigkeitslücke beträgt insgesamt 4 % des BIP für die GRV, die GKV und die SPV. Diese drei Sozialversicherungszweige wären damit für 80 % der Tragfähigkeitslücke des Gesamtstaates verantwortlich.

Trotz dieser dramatischen Finanzentwicklung würde sich das Rentenniveau bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes auf 43,4 % vermindern, was die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems gefährden könnte. Auch veränderte Annahmen zur Lebenserwartung, zur wirtschaftlichen Entwicklung, zur Geburtenrate oder zur Erwerbstätigkeit führen nicht dazu, dass sich die aufgezeigte finanzielle Situation grundlegend ändert.

Eine derartige Steigerung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes und der Bundeszuschüsse bei gleichzeitig sinkendem Rentenniveau ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht tragbar, was Reformen unausweichlich werden lässt.

Angesichts der ohnehin starken finanziellen Belastung des Bundes durch die steigenden Bundeszuschüsse erscheint eine Begrenzung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes durch zusätzliche Bundesmittel kaum möglich. Soweit zusätzliche Bundesmittel nicht durch Umschichtungen im Bundeshaushalt oder zusätzliche Steuereinnahmen gedeckt werden, würde dies zu einer deutlichen Erhöhung der Verschuldung auf 141,6 % des BIP führen. Die finanziellen Belastungen aufgrund der demografischen Entwicklung würden nur in die Zukunft, zu Lasten der künftigen Generationen, verschoben. Die Verschuldung des Bundes würde, insbesondere bei steigenden Zinsen, die Grenze der Tragfähigkeit erreichen und den finanziellen Handlungsspielraum künftiger Regierungen und Generationen stark beschränken.

Reformen der GRV, GKV und SPV müssen daher so angelegt sein, dass die absehbaren finanziellen Belastungen der demografischen Entwicklung gleichmäßiger zwischen den Generationen aufgeteilt werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes müssen diese Reformen daher an verschiedenen Stellen und bei allen Sozialversicherungszweigen ansetzen. Daher sollte ein Reformbündel geschnürt werden, mit dem die folgenden Ziele erreicht werden können:

- Verminderung der Finanzierungslasten für die erwerbstätige Bevölkerung, z. B. durch eine Verringerung des Beitragssatzanstieges.
- Intergenerativer Lastentransfer: Indem Beitragsbelastungen vorgezogen werden, können heutige Generationen belastet und zukünftige Generationen entlastet werden.
- Erhöhung des Eigenfinanzierungsanteiles der Personen im Seniorenalter und
- Minderung der Beitragsbelastung in der Phase, in der die demografische Entwicklung zu einem starken Anstieg der Beitragssätze führt (Beitragssatzglättung).
- Dabei gilt es, Überbelastungen zu vermeiden. So sollte die Reduktion des Rentenniveaus begrenzt sein. Es sollte aber auch eine Überforderung des Bundes vermieden werden.

Fest steht, dass die Auswirkungen der demografischen Entwicklung nicht wegreformiert werden können. Vielmehr gilt es, Lasten zu reduzieren und gleichmäßiger auf Senioren, Beitragszahlende und den Bund und damit die derzeitigen und zukünftigen Steuerzahlenden zu verteilen, als dies derzeit in den Sozialversicherungszweigen angelegt ist.

7 Reformen in der Alterssicherung

7.1 Stellschrauben und Instrumente in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die untersuchten Reformmaßnahmen in der GRV sollen eines oder mehrere der vorgenannten Ziele erfüllen. Die Reformmaßnahmen können dabei nur an den vier genannten Stellschrauben der GRV ansetzen (Tnr. 3.4):

- Beitragssatz,
- Rentenniveau,
- Rentnerquotient und
- Bundeszuschuss.

Um diese Stellschrauben zu beeinflussen, gibt es verschiedene Instrumente bzw. Reformmöglichkeiten. Nachfolgend werden einige dieser Instrumente bzw. Reformen beschrieben und anhand von Beispielen ihre Auswirkungen auf den GRV-Beitragssatz und das Rentenniveau simuliert.

7.2 Stellschraube Rentnerquotient

Die demografische Entwicklung schlägt sich durch die zunehmende Anzahl der Rentenbeziehenden und die abnehmende Anzahl der Beitragszahlenden in einer ungünstigen Entwicklung des Rentnerquotienten (zahlenmäßige Relation von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden) nieder. Deshalb ist es naheliegend, mit Reformmaßnahmen an dieser Stellschraube anzusetzen. Die dafür geeigneten Instrumente sind:

- die Anhebung des Renteneintrittsalters und
- die Ausweitung des Versichertenkreises.

7.2.1 Instrument - Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Gehen Versicherte später in Rente, dämpft dies den Anstieg des Rentnerquotienten, weil die Zahl der Rentenbeziehenden nicht so schnell steigt und die Zahl der Beitragszahlenden nicht so schnell sinkt. Die GRV wird dadurch entlastet, weil die Rentenbezugsdauer kürzer und die Dauer der Beitragszahlung länger ist.

Schon im Jahr 2007 hatte der Gesetzgeber mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz die Stellschraube Rentnerquotient beeinflusst. Ab dem Geburtsjahrgang 1947 erhöht sich die Regelaltersgrenze schrittweise bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre. Die neue Regelaltersgrenze

von 67 Jahren gilt erstmals für den Geburtsjahrgang 1964. Da die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugszeit jedoch voraussichtlich weiter steigt, ist eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze eine Möglichkeit, die finanzielle Stabilität der GRV zu verbessern.

Denkbar wäre, die Regelaltersgrenze ausgehend von 67 Jahren nach Maßgabe der zunehmenden Lebenserwartung weiter zu erhöhen (dynamische Regelaltersgrenze). Als Standardvorschlag hat sich mittlerweile etabliert, dass sich die Regelaltersgrenze regelgebunden jeweils um zwei Drittel des prognostizierten durchschnittlichen Zuwachses der Lebenserwartung erhöht. Das verbleibende Drittel verlängert die erwartete Rentenlaufzeit. Steigt also die durchschnittliche Lebenserwartung um drei Jahre, erhöht sich die Regelaltersgrenze um zwei Jahre und die Rentenbezugszeit um ein Jahr.

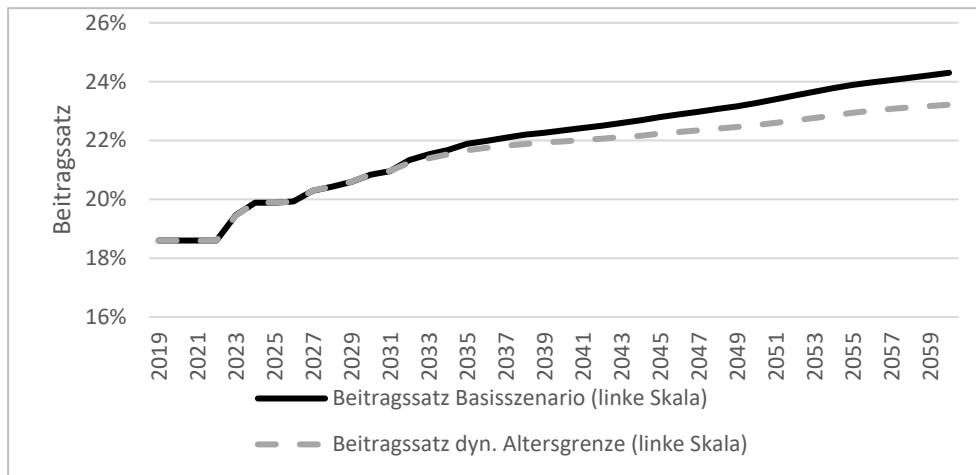
Wendet man diese Regel ab dem Jahr 2030 bzw. beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1965 an, müsste die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2060 schrittweise auf 69,5 Jahre ansteigen. Diese Anhebung der Regelaltersgrenze würde den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2060 dämpfen: Der Beitragssatz stiege auf 23,2 % anstatt auf 24,3 % im Basisszenario (vgl. Abbildung 22). Auch auf das Rentenniveau wirkt sich die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters positiv aus: Rentnerquotient und Beitragssatz entwickeln sich günstiger. Damit wirken der Nachhaltigkeitsfaktor und der Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel weniger rentendämpfend, sodass das Rentenniveau nicht so stark sinkt wie im Basisszenario. Im Jahr 2060 läge es bei 44,7 % und nicht bei 43,4 % (vgl. Abbildung 23).

Insgesamt ist die Anhebung der Regelaltersgrenze dazu geeignet, zukünftige Beitragszahlende zu entlasten und die Menschen im Seniorenalter stärker an den demografischen Lasten zu beteiligen, indem sie aufgrund ihrer gestiegenen Lebenserwartung erst später in Rente gehen oder höhere Abschläge in Kauf nehmen müssen.

Abbildung 22

Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze ist der Beitragssatzanstieg geringer

Durch die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist der Beitragssatz im Jahr 2060 um 1,1 Prozentpunkte geringer als im Basisszenario. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes in Prozent bis zum Jahr 2060.



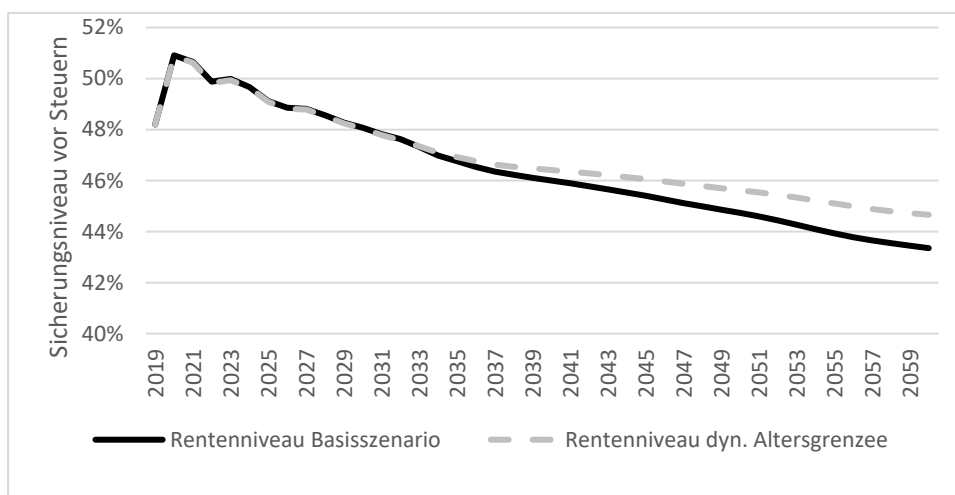
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Lämpke (2021).

Abbildung 23

Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze ist das Rentenniveau höher

Durch die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist das Rentenniveau um 1,3 Prozentpunkte höher als im Basisszenario. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Rentenniveaus in Prozent bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Lämpke (2021).

7.2.2 Instrument - Ausweitung des Versichertenkreises

Wird der Versichertenkreis um zusätzliche Beitragszahlende erweitert, die sofort Beiträge zahlen, aber erst später Rente beziehen, wird der Rentnerquotient (vorübergehend) reduziert. Dies entlastet die GRV, weil sie von den zusätzlichen Versicherten Beiträge einnimmt und zunächst keine oder nur geringe Ausgaben für die zusätzlichen Versicherten hat.

Derzeit sind nicht alle Erwerbstätigen in der GRV versicherungspflichtig. Es wird daher regelmäßig gefordert, den Pflichtversichertenkreis der GRV z. B. um die Selbstständigen oder die Beamtinnen und Beamten auszuweiten.

7.2.2.1 Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung

Erweitert man beispielsweise die Versicherungspflicht auf die Selbstständigen, die bisher noch nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, kann der Rentnerquotient kurzfristig reduziert werden. Zunächst sind die neuen Versicherten nur Beitragszahlende. Erst später werden sie zu Rentenbeziehenden. Dies dämpft den Beitragssatzanstieg in der GRV. Da dieses Instrument jedoch mittel- und langfristig stets zu einer Ausweitung des Kreises der Rentenempfänger führt, ist der Entlastungseffekt für das Rentensystem in der Regel nur von vorübergehender Natur. Der langfristige Effekt hängt von der Struktur des neu einbezogenen Versichertenkreises im Vergleich zu den „Altversicherten“ ab. Hat der neu einbezogene Personenkreis z. B. im Vergleich zu den „Altversicherten“ eine im Durchschnitt höhere Lebenserwartung, ist der langfristige Effekt sogar negativ. Das heißt, der Beitragssatz ist höher als ohne Reform. Ist die Lebenserwartung im Durchschnitt geringer, gibt es langfristig einen positiven Effekt auf den Beitragssatz.

Für das Reformszenario „Selbstständige in die GRV“ wird Folgendes unterstellt:

- Alle Selbstständigen, die bisher nicht über eine obligatorische Altersvorsorge verfügen, werden ab dem Jahr 2023 grundsätzlich in die GRV einbezogen. Die Größe des Adressatenkreises dieser Reform lässt sich nicht leicht beziffern. Er wird häufig auf etwa 80 % aller Selbstständigen, d. h. derzeit rund 3,2 Mio. Personen, geschätzt.⁹²
- Bei Einführung der Versicherungspflicht wird eine Altersgrenze definiert: Selbstständig Tätige unterhalb dieser Altersgrenze werden in die GRV einbezogen. Ältere Selbstständige sind aufgrund eines Vertrauensschutzes nicht betroffen.
- Personen, die nach Einführung der Versicherungspflicht eine selbstständige Tätigkeit neu aufnehmen, werden dagegen unabhängig von ihrem Alter in die GRV einbezogen.
- Für die Höhe der Altersgrenze werden drei Varianten von 30 Jahren, 40 Jahren und 50 Jahren unterstellt.

⁹² Vgl. z. B. Gasche, M. und Rausch J., Auswirkungen einer Einbeziehung der Selbstständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 14(3-4), 2013, S. 305-345. sowie Preis, U. und Temming, F., Für ein modernes Rentenrecht: Die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), Forschungsbericht Nr. 487, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2017.

- Als beitragspflichtige Einnahmen gelten jeweils die Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit. Vereinfachend wird hier unterstellt, dass sie den durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach geltendem Recht entsprechen.
- Mangels empirischer Daten zur Lebenserwartung dieses Kreises der Selbstständigen wird unterstellt, dass sich die Lebenserwartung Selbstständiger nicht von der der sonstigen Versicherten der GRV unterscheidet.⁹³

In diesem Reformszenario ergibt sich für die mittlere Altersgrenze von 40 Jahren im Jahr 2023 ein um 0,7 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz. Das Rentenniveau steigt gleichzeitig um 0,2 Prozentpunkte. Ein höheres Rentenniveau ergibt sich vor allem deshalb, weil durch die Reform der Rentnerquotient und damit der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel günstig beeinflusst werden. Die Rentenanpassungen fallen höher aus als im Basisszenario, und das Rentenniveau sinkt nicht so schnell (vgl. Abbildung 24). Im Jahr 2060 ist der Beitragssatz um 0,4 Prozentpunkte geringer und das Rentenniveau um 0,9 Prozentpunkte höher. Die maximalen Effekte werden in den Jahren 2047 bzw. 2049 erreicht und belaufen sich auf 0,8 Prozentpunkte für den Beitragssatz bzw. 1,3 Prozentpunkte für das Rentenniveau (vgl. Abbildung 25).

Je höher die Altersgrenze für eine Einbeziehung Selbstständiger in die GRV gesetzt wird, desto mehr wird der Anstieg des Beitragssatzes ab dem Jahr 2023 zunächst verlangsamt und aufgrund der Auswirkungen auf den Nachhaltigkeitsfaktor gleichzeitig auch der Rückgang des Rentenniveaus gedämpft. Eine höhere Altersgrenze bewirkt aber auch, dass Selbstständige, die in der GRV für eine gewisse Übergangszeit nur als zusätzliche Beitragszahlende auftreten, bereits rascher zu zusätzlichen Rentenbeziehenden werden. Dies beschleunigt den Anstieg des Beitragssatzes und auch den Rückgang des Rentenniveaus nach dem Jahr 2035 wieder.

Auf Dauer nähern sich die Werte für den Beitragssatz und für das Rentenniveau wieder ihren für das Basisszenario projizierten Werten an. Damit sind die Effekte für den Beitragssatz und das Rentenniveau nur vorübergehend. Im Fall einer recht hohen Altersgrenze von 50 Jahren ist dieser Prozess bis zum Jahr 2060 bereits weitgehend abgeschlossen (vgl. Abbildung 25), bei einer niedrigen Altersgrenze von 30 Jahren dauert er insgesamt zwei Jahrzehnte länger.

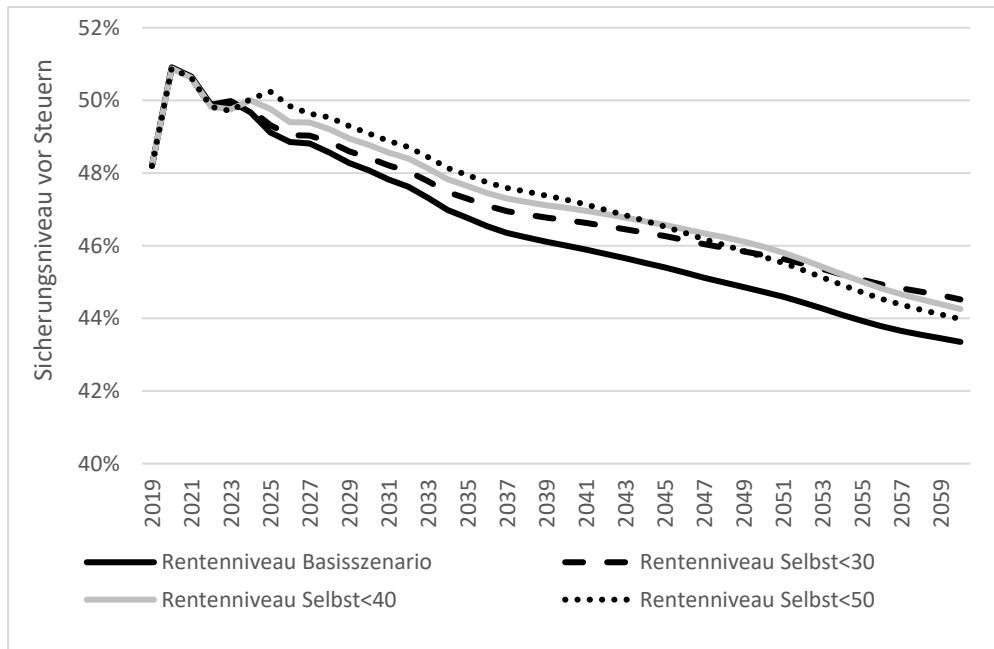
Mit der Einbeziehung der nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen kann ein niedriger Beitragssatz in der Phase erreicht werden, in der der Beitragssatz besonders stark steigt (Beitragssatzglättung). Die Altersgrenze für die Einbeziehung der Selbstständigen kann dabei als „Timinginstrument“ dienen. Je höher die Altersgrenze, desto früher der Beitragssatzeffekt, desto früher ist die Beitragsentlastung aber auch wieder verschwunden.

⁹³ Diese Annahme ist plausibel, wenn man davon ausgeht, dass die beiden Personengruppen ähnlich hohe Einkommen haben und ähnliche Tätigkeiten ausüben.

Abbildung 24

Einbeziehung der Selbstständigen bewirkt (vorübergehend) höheres Rentenniveau

Durch die Einbeziehung der Selbstständigen ist das Rentenniveau höher als im Basisszenario. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Rentenniveaus in Prozent bis zum Jahr 2060.



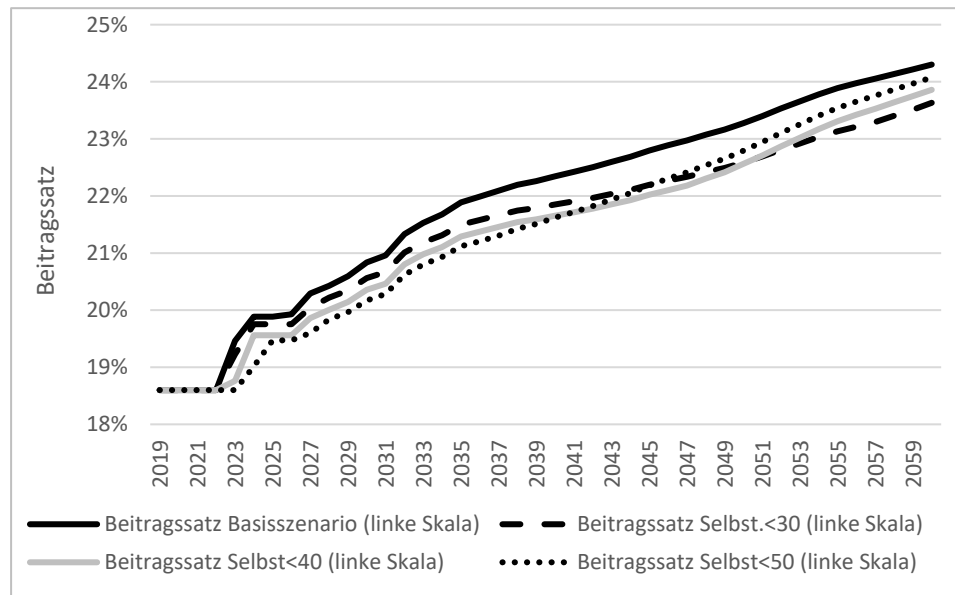
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

Abbildung 25

Einbeziehung der Selbstständigen bewirkt (vorübergehend) niedrigeren Beitragssatz

Durch die Einbeziehung der Selbstständigen verläuft der Beitragssatz bis zum Jahr 2060 auf einem niedrigeren Niveau als im Basisszenario. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes in Prozent bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

7.2.2.2 Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung

Auch die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die GRV wird regelmäßig gefordert. Auf den Beitragssatz und das Rentenniveau hätte diese Erweiterung des Versichertenkreises kurz- und mittelfristig ähnliche positive Effekte wie die Einbeziehung der Selbstständigen. Im Gegensatz zur Einbeziehung der Selbstständigen ist jedoch davon auszugehen, dass der Beitragssatz langfristig höher und das Rentenniveau niedriger sein würden als im Basisszenario. Dies liegt daran, dass die Beamtinnen und Beamten – empirisch gesichert – eine höhere Lebenserwartung haben als die in der GRV versicherten Personen. Die Maßnahme könnte somit eine Beitragssatzglättung erreichen. Langfristig würde sie jedoch zu einer stärkeren Belastung junger und zukünftiger Generationen von Beitragszahlenden führen.

Zudem hat die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten negative Effekte auf die öffentlichen Haushalte insbesondere von Bund und Ländern. Die Pensionen der vorhandenen Personen im Ruhestand müssen weiterhin aus dem Haushalt finanziert werden. Gleichzeitig müssen die Dienstherrn für neu in die Rentenversicherung einbezogene Beamtinnen und Beamte Rentenversicherungsbeiträge entrichten. Außerdem müsste eine Zusatzversorgung neben der Rente aufgebaut und finanziert werden, um das derzeit durch das Grundgesetz abgesicherte Versorgungsniveau (Alimentationsprinzip) zu erhalten.

7.2.2.3 Erhöhung der Erwerbstätigenquote

Der Versichertenkreis kann auch durch eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote (z. B. durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren) oder durch eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials (z. B. durch Zuwanderung) erweitert werden. Diese Instrumente sind jedoch schwieriger zu steuern als die Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten. Zur Steigerung der Erwerbsneigung von Frauen ist z. B. ein Bündel von arbeitsmarktpolitischen sowie gesellschafts- und familienpolitischen Maßnahmen (z. B. flexible Arbeitszeiten und Sicherstellung der Kinderbetreuung) erforderlich. Für eine höhere Erwerbsbeteiligung der älteren Menschen ist neben einer Anhebung der Altersgrenze z. B. eine alters- und gesundheitsgerechte Arbeitsplatzausstattung ein begünstigender Faktor. Die höhere Erwerbsneigung von Frauen und Älteren hat in den letzten Jahren erheblich zur verbesserten finanziellen Situation der GRV beigetragen.

7.3 Stellschraube Rentenniveau

7.3.1 Instrument - Rentenanpassungsformel

Das Instrument, mit dem das Rentenniveau hauptsächlich gesteuert werden kann, ist die Rentenanpassungsformel (Tnr. 3.2.2). Durch den erwarteten Beitragssatzanstieg und den aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwartenden Anstieg des Rentnerquotienten werden sowohl der Beitragssatzfaktor als auch der Nachhaltigkeitsfaktor in den nächsten Jahren dämpfend auf die Rentensteigerungen wirken und damit das Rentenniveau reduzieren. Somit sind in der Rentenanpassungsformel bereits wirksame Elemente zur Steuerung des Rentenniveaus und damit zur finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung etabliert.

Sie sind dazu geeignet, die Beitragsbelastung zukünftiger Generationen zu mildern und den Beitragssatzanstieg vor allem in den 2020er und 2030er Jahren zu dämpfen (Beitragssatzglättung).

7.3.2 Instrument - Rentenniveau-Haltelinie

Reformvorschläge in der jüngsten Vergangenheit zielen darauf ab, die Wirkungen der Rentenanpassungsformel zu begrenzen. So wird ein dauerhaftes Mindestrentenniveau (Haltelinie) angestrebt.⁹⁴ Droht die Haltelinie überschritten zu werden, wird die Rentenanpassungsformel ausgesetzt und werden die Renten in dem Maße erhöht, dass das Rentenniveau die Haltelinie nicht unterschreitet.

⁹⁴ Zuletzt von der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (2020).

Begründet wird eine Rentenniveau-Haltelinie damit, dass

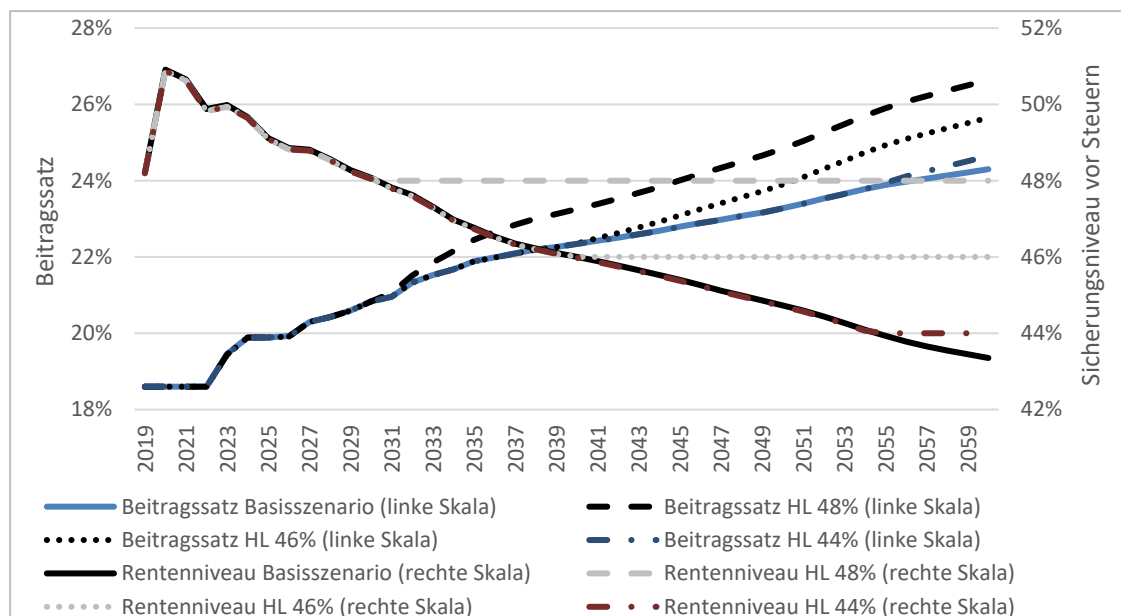
- bei einem zu niedrigen Rentenniveau der Abstand zur Grundsicherung im Alter verloren geht und somit eine beitragsfinanzierte Rentenversicherung ihre Legitimation verliert. Denn das Grundsicherungsniveau können Berechtigte auch ohne Beitragszahlung erreichen.
- bei einem zu niedrigen Rentenniveau die Lohnersatzfunktion der Rente verloren geht. Im Hintergrund steht die Frage, ob die Rente ein ausreichendes Versorgungsniveau bietet, sodass Rentenbeziehende mit dem Renteneinkommen ihren Lebensstandard halten können.

Bis zum Jahr 2025 ist derzeit die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gesetzlich vorgesehen. Wäre sie über das Jahr 2025 gültig, würde sie ab dem Jahr 2031 bindend wirken. Der Beitragssatz würde bis zum Jahr 2060 nicht auf 24,3 % steigen, sondern auf 26,6 %. Eine Haltelinie von 46 % würde im Jahr 2040 greifen und zu einem Beitragssatz von 25,7 % im Jahr 2060 führen. Eine Haltelinie von 44 % griffe im Jahr 2055, und der Beitragssatz im Jahr 2060 läge bei 24,6 % (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26

Je höher die Rentenniveau-Haltelinie, desto höher der Beitragssatz

Eine Rentenniveau-Haltelinie von 48 % greift im Jahr 2031 und würde zu einem Beitragssatz von 26,6 % im Jahr 2060 führen - 2,3 Prozentpunkte über dem Basisszenario. Die Haltelinie von 46 % hat einen Beitragssatz von 25,7 % und eine Haltelinie von 44 % einen Beitragssatz von 24,6 % im Jahr 2060 zur Folge. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding (2021). HL: Haltelinie.

Neben den stärker steigenden Beitragssätzen werden in den hier betrachteten Szenarien außerdem höhere Zuschüsse an die GRV aus Haushaltsmitteln des Bundes erforderlich. Von 2,9 % des BIP im Jahr 2019 müssen diese bis zum Jahr 2060 – statt auf 4,0 % wie im Basisszenario – mit einer Haltelinie von 46 % auf 4,1 % und mit einer Haltelinie von 48 % auf 4,2 % des BIP steigen. Bei einer Haltelinie von 44 % sind die Bundesmittel im Vergleich zum Basisszenario dagegen kaum höher.

7.3.3 Instrument - Reaktivierung des Nachholfaktors

Wegen der Corona-Pandemie sind im Jahr 2020 die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gesunken. Dies führte dazu, dass der für die Rentenanpassung des Jahres 2021 relevante Lohnfaktor ebenfalls gesunken ist und zu einer Rentensenkung geführt hätte. Dies verhinderte jedoch die sogenannte Rentengarantie. Sie sorgt dafür, dass es keine Rentensenkungen gibt. Die Renten blieben somit konstant (Nullanpassung), während die relevante Lohngröße gesunken ist. Dies führte im Jahr 2021 zu einem Anstieg des Rentenniveaus.

Bis zum Jahr 2018 sorgte der sogenannte Nachholfaktor dafür, dass die unterbliebenen Rentensenkungen derart nachgeholt wurden, dass zukünftige Rentensteigerungen geringer ausfielen, bis der Nachholbedarf abgebaut war. Den Nachholfaktor setzte der Gesetzgeber aber bis zum Jahr 2026 aus. Somit führt die Rentengarantie zusammen mit der Aussetzung des Nachholfaktors zu Mehrausgaben der GRV und tendenziell zu höheren Beitragssätzen. Eine Reformmöglichkeit in der GRV besteht deshalb darin, den Nachholfaktor im Jahr 2022 zu reaktivieren und die im Jahr 2021 unterbliebenen Rentensenkungen nachzuholen.⁹⁵

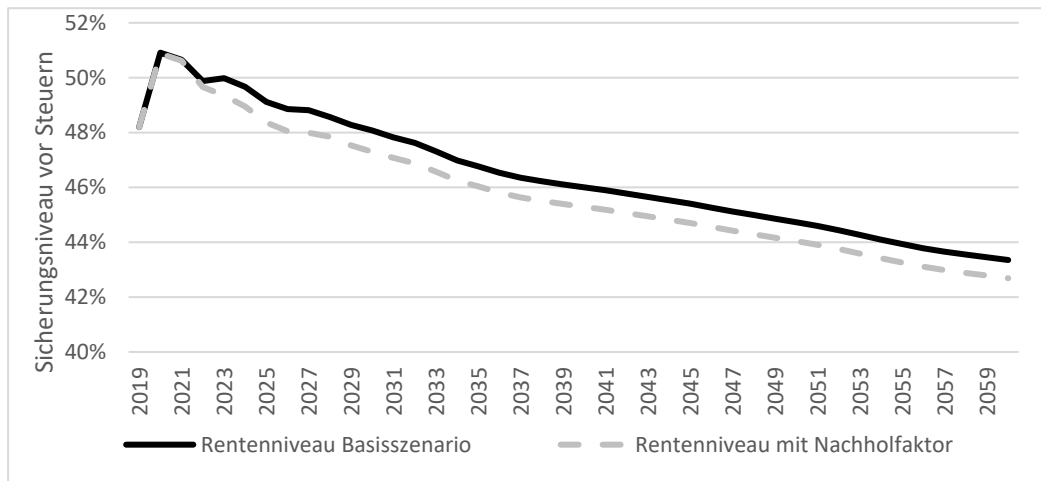
Wird der Nachholfaktor ab dem Jahr 2022 wieder angewendet, würde der Anstieg des Rentenniveaus aufgrund der Rentengarantie rückgängig gemacht. Das Rentenniveau verliefte auf einem niedrigeren Niveau als im Basisszenario und würde im Jahr 2060 42,7 % betragen (vgl. Abbildung 27). Im Gegenzug stiege der Beitragssatz der GRV ab dem Jahr 2023 langsamer an und würde im Jahr 2060 23,9 % erreichen (vgl. Abbildung 28). Er wäre damit um 0,4 Prozentpunkte niedriger.

⁹⁵ Vgl. zur Rentengarantie und zur Reaktivierung des Nachholfaktors: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS: Die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentengarantie und Notwendigkeit des Nachholfaktors, Gz.: IX 2 - 2021 - 0053. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/finanzielle-entwicklung-der-gesetzlichen-rentenversicherung-rentengarantie-und-notwendigkeit-eines-nachholfaktors>.

Abbildung 27

Reaktivierung des Nachholfaktors im Jahr 2022 führt zu niedrigerem Rentenniveau

Holte man die im Jahr 2021 unterbliebene Rentensenkung nach, wäre im Jahr 2060 das Rentenniveau um 0,7 Prozentpunkte geringer. Die Abbildung zeigt das Rentenniveau in Prozent bis zum Jahr 2060.



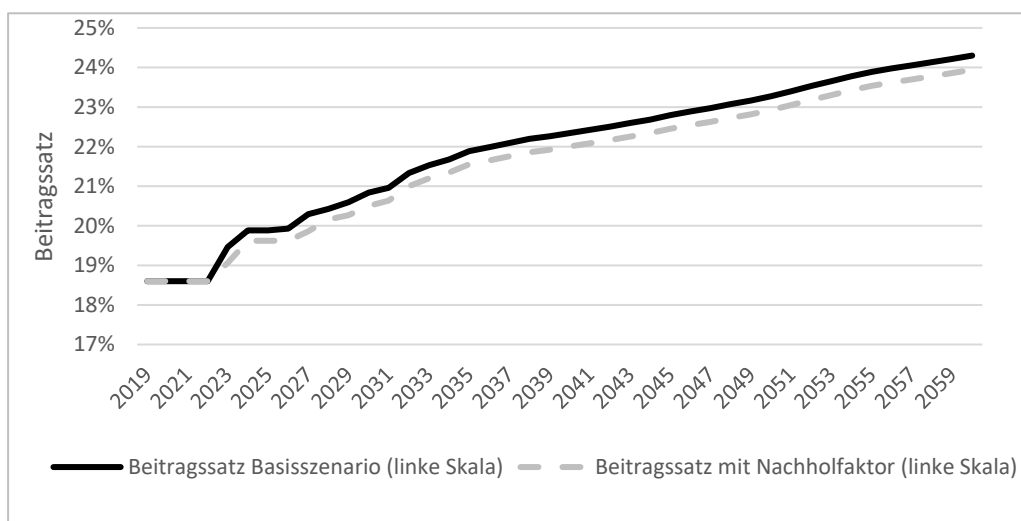
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

Abbildung 28

Reaktivierung des Nachholfaktors im Jahr 2022 führt zu niedrigerem Beitragssatz

Holte man die im Jahr 2021 unterbliebene Rentensenkung nach, wäre im Jahr 2060 der Beitragssatz um 0,4 Prozentpunkte geringer. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in Prozent bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

7.3.4 Instrument - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Auch die Anhebung der BBG wirkt über die Stellschraube Rentenniveau. Das durchschnittliche Rentenniveau sinkt, weil durch eine höhere BBG die durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne je Beschäftigten steigen. Zur Finanzierung der Ausgaben steht nun mehr beitragspflichtiges Einkommen zur Verfügung. Dies wirkt tendenziell senkend auf den Beitragssatz. Allerdings erwerben die Versicherten mit einem Einkommen über der BBG mit den höheren Beiträgen auch höhere Rentenansprüche (Äquivalenzprinzip), was mittel- und langfristig die Ausgaben erhöht. Der Beitragssatzeffekt verschwindet somit langfristig wieder.⁹⁶

Nur wenn mit den höheren Beiträgen keine zusätzlichen Rentenansprüche verbunden wären, wäre ein langfristiger Effekt auf den Beitragssatz möglich.⁹⁷ In diesem Fall würde jedoch das Äquivalenzprinzip außer Kraft gesetzt.

7.4 Stellschraube Beitragssatz

Die gesetzlichen Regelungen sind derzeit so gestaltet, dass der Beitragssatz gleichsam automatisch angepasst wird, wenn Ausgaben und Einnahmen der GRV auseinanderlaufen. Da aus hohen Beitragssätzen eine Überbelastung der Beitragszahlenden und deren Arbeitgeber entstehen kann, ist es sinnvoll, den Beitragssatzanstieg zu begrenzen. Der Anstieg des Beitragssatzes im Basisszenario auf 24,3 % im Jahr 2060 könnte schon zu einer solchen Überbelastung beitragen, zumal die Beitragssätze in den anderen Sozialversicherungszweigen auch aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigen werden. Deshalb hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, den Beitragssatzanstieg (auch) in der GRV zu dämpfen. Dies kann durch Maßnahmen geschehen, die an den anderen Stellschrauben ansetzen (Tnrrn. 7.2 und 7.3).

7.4.1 Instrument - Beitragssatzhaltelinie

Eine Maßnahme, die direkt an der Stellschraube Beitragssatz ansetzt, wäre eine gesetzliche Beitragssatzobergrenze (Haltelinie), verknüpft mit einer Beitragssatzgarantie des Bundes. Sie würde zwar die Belastung der Beitragszahlenden begrenzen, die Last aber auf den Bund verlagern, der dann höhere Zuschüsse leisten müsste. Der Bund trüge letztlich das konjunkturelle und demografische Risiko der GRV alleine. Dabei besteht die Gefahr, dass der Bund überbelastet wird. Wenn der Bund diese Ausgabensteigerung bei der GRV nicht aus dem Haushalt gegenfinanzieren kann, stiege dadurch die Verschuldung des Bundes.

⁹⁶ Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel würde sich der mit einer höheren BBG verbundene Anstieg der durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne schnell (im übernächsten Jahr) in einer höheren Rentenanpassung niederschlagen, so dass der kurzfristige Beitragssatzeffekt kaum vorhanden sein würde.

⁹⁷ Zusätzlich müsste der „Einmaleffekt“ auf die beitragspflichtigen Löhne im Lohnfaktor der Rentenanpassungsformel eliminiert werden, damit es nicht umgehend zu einem Anstieg der Renten kommt.

7.5 Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge

Mit der Rentenreform des Jahres 2001 führte der Gesetzgeber die sogenannte Riester-Rente ein. Sie sollte die durch diese Rentenreform in der GRV entstehende Rentenlücke durch eine zusätzliche individuelle und kapitalgedeckte Altersvorsorge schließen. Die Riester-Rente ist nicht obligatorisch. Sie wird aber steuerlich und mit Zulagen staatlich gefördert. Die festen, jährlichen Zulagen führen grundsätzlich zu einer mit dem Einkommen der Versicherten abnehmenden Förderquote.⁹⁸ Die steuerliche Förderung ergibt sich durch die nachgelagerte Besteuerung, bei der in der Erwerbsphase Altersvorsorgebeiträge die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Aufgrund des progressiven Tarifs der Einkommensteuer nimmt der Steuervorteil mit dem Einkommen der Betroffenen zu.⁹⁹ Die volle Förderung erhält, wer – ausgehend von einem Mindesteigenbeitrag von 60 Euro im Jahr – einschließlich der erhaltenen Zulagen jährlich mindestens 4 % des im Vorjahr erzielten beitragspflichtigen Entgeltes bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GRV in ein zertifiziertes Altersvorsorgeprodukt investiert.

Die Zahl abgeschlossener Riester-Verträge stieg in den Jahren 2004 bis 2010 stark an. Seit etwa dem Jahr 2015 stagniert sie annähernd bei insgesamt rund 16,5 Mio. Verträgen.¹⁰⁰ Es wird geschätzt, dass damit rund 44 % der Förderberechtigten Riester-Verträge abgeschlossen haben.¹⁰¹ Die Zahl aktiv besparter und geförderter Verträge liegt mit zuletzt rund 10,5 Mio. deutlich darunter.¹⁰² Als Gründe für diese Entwicklung werden oftmals eine große Intransparenz des Marktes sowie die niedrigen Effektivrenditen der Riester-Produkte gesehen.¹⁰³ Als intransparent gelten sowohl die Vorschriften zur Förderberechtigung als auch die Vielzahl angebotener Produkte, die für die Verbraucher nur schwer vergleichbar sind. Geringe Effektivrenditen resultieren zum einen aus hohen Vertriebs- und Verwaltungskosten für individuelle Verträge, zum anderen aus der Anlage der eingezahlten Mittel in vergleichsweise wenig rentierlicher Form, u. a. wegen gesetzlich geforderter Garantien, die die Anlage Risiken vermindern sollen. Im aktuellen Umfeld niedriger Zinsen hat sich das Renditeproblem weiter verschärft.

Daher wird hier ein Reformszenario mit reformierter, zusätzlicher Altersvorsorge betrachtet. Es unterscheidet sich vom derzeit geltenden Recht in folgenden Punkten:

⁹⁸ Hinzu kommen besondere Zulagen, die von Anzahl und Alter etwaiger Kinder abhängen, aber ebenfalls als feste Beträge konzipiert sind und bei Beziehern niedriger Entgelte einen höheren Förderanteil erzeugen.

⁹⁹ Umgekehrt werden entsprechend höhere Alterseinkommen in der Rentenphase steuerlich stärker belastet. Die Nettoeffekte in Abhängigkeit vom Einkommen in Erwerbs- und Rentenphase lassen sich dabei nicht leicht typisierend bestimmen. In der Erwerbsphase wird die Zulagenförderung mit den Effekten der steuerlichen Absetzung von Vorsorgeaufwendungen verrechnet, so dass effektiv die jeweils günstigere Form der Förderung zum Tragen kommt. Die Zulagen stellen auch für Geringverdiener eine – gemessen an den selbst aufzubringenden Vorsorgeersparnissen – relativ hohe Förderung sicher.

¹⁰⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021.

¹⁰¹ Vgl. Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Goll, N. und Maier, C., 15 Jahre Riester – eine Bilanz, SVR-Arbeitspapier Nr. 12/2016.

¹⁰² Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2020.

¹⁰³ Vgl. Börsch-Supan et al. 2016, Seiten 50-64.

- Es wird unterstellt, dass die ergänzende Altersvorsorge mit Wirkung ab dem Jahr 2022 für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten obligatorisch wird.
- Es wird ein Standardprodukt etabliert, das – z. B. nach dem Vorbild Schwedens¹⁰⁴ – sowohl von einem unabhängigen (quasi-)staatlichen Fonds angeboten werden kann als auch von konkurrierenden privaten Finanzdienstleistern.¹⁰⁵
- Das staatliche Standardprodukt wird einer Person zugewiesen, wenn sie sich nicht für ein anderes Produkt entscheidet.
- Die Anlage konzentriert sich auf höher rentierliche Anlageformen, insbesondere in branchenmäßig und international breit gestreuten Aktienportfolien. Durch diese starke Streuung und die lange Anlagedauer zum Zweck der Altersvorsorge sind die Ertragsrisiken einer solchen Anlage relativ gering, trotz möglicherweise großer Kursschwankungen der einzelnen Aktien. Verluste eingezahlter Mittel sind daher auch ohne entsprechende Garantien kaum zu erwarten.¹⁰⁶
- Die im langfristigen Mittel zu erwartenden Erträge solcher Aktienportfolios werden hier (nach Abzug von Kosten) mit nominal 5 % p. a. bzw. real 3,4 % p. a. angesetzt. Gemessen an Erfahrungswerten mit vergleichbaren Portfolien, die auch die teils heftigen Kurschwankungen an den Aktienmärkten im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 oder bei Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 berücksichtigen, erscheint diese Annahme eher moderat.¹⁰⁷

Die staatliche Förderung wird in der bisherigen Form beibehalten.

Betrachtet werden hier drei Varianten, in denen die obligatorischen, jährlichen Einzahlungen (Sparquote) 4 %, 3 % oder 2 % der beitragspflichtigen Bruttoentgelte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betragen.

¹⁰⁴ Vgl. Börsch-Supan et al. 2017.

¹⁰⁵ Unterscheiden könnten sich die verschiedenen Anbieter eines solchen, standardisierten Produktes immer noch bezüglich der effektiv erzielten Anlagerenditen und der anfallenden Verwaltungskosten.

¹⁰⁶ Vgl. Bucher-Koenen et al. 2019. Um temporäre Kursverluste auszugleichen, die auf Aktienmärkten immer wieder auf breiter Basis anfallen können, empfiehlt es sich außerdem, die für einzelne Anleger angesammelten Mittel gemäß einem „Lebenszyklusmodell“ in den Jahren vor Erreichen des Rentenalters sukzessive stärker in festverzinsliche, allerdings weniger rentierliche Anlageformen umzuschichten (vgl. Börsch-Supan et al. 2017, S. 31-33, 71; Bucher-Koenen et al. 2019, insbes. Seiten 17-20).

¹⁰⁷ Zum Vergleich: Der Aktienfonds „MSCI World“, der die Wertentwicklung von derzeit über 1 600 börsennotierten Unternehmen aus 23 Industrieländern abbildet, erzielte im Zeitraum der Jahre 1969 bis 2020 eine durchschnittliche Rendite von 7,9 % p.a. (MSCI 2021). Der im Rahmen des schwedischen Prämienrenten-Systems meist genutzte Mischfonds „AP7 Såfa“, der von einer unabhängigen, staatlichen Agentur als „Default-Option“ angeboten wird, weist in den Jahren 2003 bis 2020 eine Durchschnittsrendite von 9,9 % p.a. auf. Beträge, die dort bereits bei der Gründung des Fonds im Jahr 2000 angelegt wurden, erreichen wegen großer Kursverluste beim Abflauen des vorhergehenden „eCommerce-Booms“ in den beiden Folgejahren insgesamt nur eine durchschnittliche Rendite von 5,5 % p.a. Bei Altersvorsorgeprodukten mit jährlichen Einzahlungen sind solche frühen Einbrüche für den Gesamtverlauf jedoch weniger bedeutsam, weil spätere Einlagen den angegebenen höheren Renditen unterlagen. Die Verwaltungskosten betragen in Schweden bezogen auf die angelegten Mittel derzeit rund 0,2 % p.a. (Swedish Pensions Agency, div. Jg.).

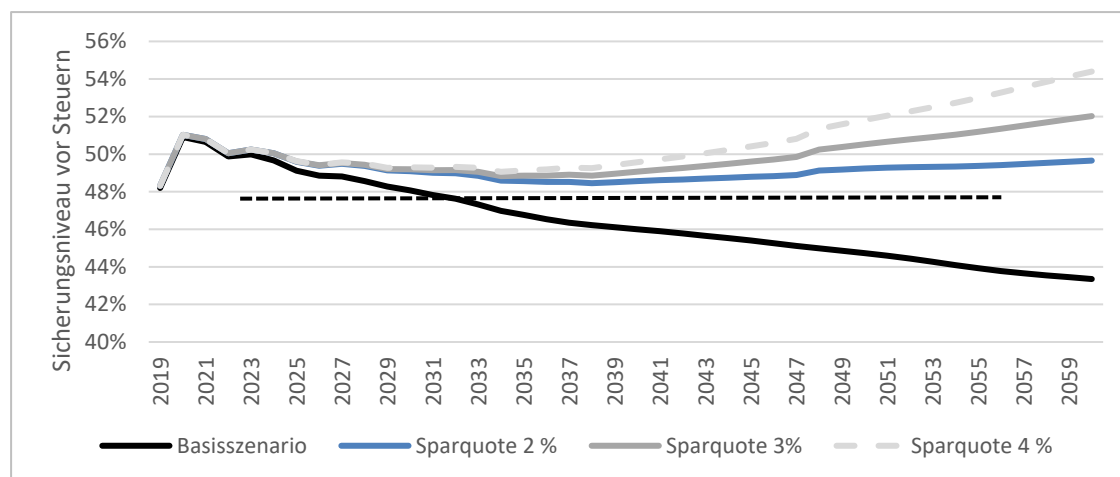
Es zeigt sich, dass das kombinierte Rentenniveau aus gesetzlichen Renten und zusätzlicher Altersvorsorge¹⁰⁸ bereits bei einer obligatorischen, jährlichen Sparquote von 2 % der jeweiligen Bruttoentgelte im Simulationszeitraum durchgängig über 48 % gehalten werden kann (vgl. Abbildung 29). Längerfristig entfalten sich die Effekte der kapitalgedeckten Vorsorge immer stärker, sodass das Rentenniveau bei einer Sparquote von 2 % ab dem Jahr 2040 wieder ansteigt und sich einem Rentenniveau von 50 % bis zum Jahr 2060 annähert. Bei Sparquoten von 3 % und 4 % liegt das kombinierte Rentenniveau langfristig sogar bei fast 52 % bzw. 55 %.

Dem langfristig deutlich erhöhten Rentenniveau stehen in den hier betrachteten Varianten ab dem Jahr 2022 verpflichtend anfallende Einzahlungen in die ergänzende Altersvorsorge in Höhe von 2 %, 3 % oder 4 % der beitragspflichtigen Bruttoentgelte gegenüber. Sie sind jedoch Ausdruck des (gewünschten) intertemporalen und intergenerativen Lastentransfers: stärkerer Belastung heutiger und geringerer Belastung zukünftiger Generationen.

Abbildung 29

Kombiniertes Rentenniveau aus gesetzlicher Rente und zusätzlicher obligatorischer Vorsorge liegt stets über 48 %

Die Abbildung zeigt das kombinierte Rentenniveau aus gesetzlicher Rente und zusätzlicher obligatorischer Altersvorsorge für unterschiedliche Sparquoten in Prozent. Eine obligatorische Sparquote von 4 % des Bruttoentgelts hätte im Jahr 2060 ein kombiniertes Rentenniveau von 55 % zur Folge. Bei einer Sparquote von 3 % sind es 52 % und bei der Sparquote von 2 % fast 50 %.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

¹⁰⁸ Die Effekte der ergänzenden Vorsorge werden dabei so umgerechnet, dass sie konzeptionell mit den Angaben zum Sicherungsniveau der GRV vergleichbar sind.

8 Reformen in der gesetzlichen Krankenversicherung

8.1 Stellschrauben und Instrumente in der gesetzlichen Krankenversicherung

Um die Entwicklung des steigenden Beitragssatzes abzumildern, sind verschiedene Maßnahmen vorstellbar. Diese Maßnahmen können grundsätzlich an drei Stellschrauben ansetzen:

- der Versichertenstruktur,
- den durchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen und
- den durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten.

Im Folgenden werden einige dieser Maßnahmen betrachtet.

Systemwechsel z. B. zur Bürgerversicherung oder zu Pauschalbeiträgen (sog. Kopfpauschale) werden häufig im Zusammenhang mit Reformen der Sozialversicherungen diskutiert. Da jedoch ein grundsätzlicher Systemwechsel nicht Gegenstand dieses Berichts ist, werden nur einzelne Elemente wie die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze oder die Einbeziehung anderer Einkunftsarten als Beitragsgrundlage sowie eine Ausweitung des Versichertenkreises dargestellt.

8.2 Stellschraube - Versichertenstruktur

Durch die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten, Selbstständigen und freiberuflich Tätigen wird die Versichertenstruktur beeinflusst. Da die neu einbezogenen Personen vermutlich im Durchschnitt mehr Beiträge zahlen als sie Ausgaben verursachen, könnte der GKV-Beitragssatz dadurch zunächst sinken. Durch die möglicherweise geringeren Risiken von Personen dieser Berufsgruppen könnten zudem die durchschnittlichen Leistungsausgaben sinken. Die durchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen könnten steigen, da diese Personengruppen eher über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Bertelsmann-Stiftung, online unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2020/februar/duales-system-kostet-mitglieder-der-gesetzlichen-krankenversicherung-bis-zu-145-euro-pro-jahr>, Zugriff vom 31. August 2021.

8.2.1 Instrument - Erweiterung des Versichertenkreises um die Selbstständigen

Durch die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbständige und freiberuflich Tätige in der GKV könnte der Beitragssatz zunächst sinken. Denn es ist davon auszugehen, dass dieser Personenkreis die Einnahmen erhöht, während die Ausgaben durch die günstige Altersstruktur zunächst nicht im gleichen Ausmaß steigen. Ob sich auch langfristig ein positiver Effekt auf den Beitragssatz ergibt, hängt z. B. von der Morbidität oder der Lebenserwartung dieses Personenkreises ab sowie von sozioökonomischen Aspekten wie dem Einkommen oder der Anzahl der mitversicherten Familienangehörigen.

8.2.2 Instrument – Erweiterung des Versichertenkreises um Beamtinnen und Beamte

Eine weitere Reformmöglichkeit bietet die Versicherungspflicht von Beamtinnen und Beamten und ihrer Familienangehörigen in der GKV. Bislang werden die Gesundheits- und Pflegekosten dieses Personenkreises grundsätzlich über die PKV und das System der Beihilfe gedeckt.

Erweitert man den Versichertenkreis um die Beamtinnen und Beamten, ergeben sich ähnliche Auswirkungen wie oben für die Selbstständigen beschrieben.

Für das Reformszenario wird unterstellt, dass alle Personen, die ab dem Jahr 2022 neu verbeamtet werden, in die GKV einbezogen werden. Personen, deren Beamtenverhältnis zu diesem Stichtag bereits besteht, verbleiben, gegebenenfalls mit ihren Familienangehörigen, im PKV-System und dem System der Beihilfe. Durch diese Reform stiege in der GKV zunächst die Anzahl der Personen, die mehr Beiträge zahlen als sie Leistungen verursachen. Das wirkt sich positiv auf die Beitragssatzentwicklung aus. Bis zum Jahr 2060 ließe sich so der Anstieg der GKV-Beitragssätze im Vergleich zum Basisszenario um einen Prozentpunkt auf 20,8 % verringern (vgl. Abbildung 30).

Allerdings ist damit zu rechnen, dass sich dieser Effekt längerfristig, d. h. über das Jahr 2060 hinaus, wieder zurückbildet. Bis zum Ende des Simulationszeitraumes im Jahr 2060 haben jedoch die ab dem Jahr 2022 neu verbeamteten Personen überwiegend noch nicht die späte Lebensphase erreicht, in der sie die Leistungen der GKV und SPV verstärkt beanspruchen. Würden sich Beamtinnen und Beamte und ihre Angehörigen nicht hinsichtlich risikorelevanter Merkmale von der bisherigen Versichertenpopulation der GKV unterscheiden, sollten die Effekte der Einbeziehung in diese Systeme nach dem Jahr 2060 wieder vollständig verschwinden. Untersuchungen zeigen allerdings, dass Beamte und ihre Angehörigen eine höhere Lebenserwartung aufweisen als der Bevölkerungsdurchschnitt.¹¹⁰ Dies könnte die

¹¹⁰ Statistisches Bundesamt; WISTA; 2017; Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten; Befunde und Auswirkungen auf künftige Versorgungsausgaben.

Leistungsausgaben und den Beitragssatz der GKV auf Dauer sogar noch weiter erhöhen, soweit dies nicht durch eine generell geringere Morbidität dieser Personengruppe aufgewogen wird.

Ein weiterer Aspekt ist die Entwicklung der Beihilfeausgaben. Da die Beihilfe im Reformszenario nur noch Beamtinnen und Beamten gewährt wird, die vor dem Jahr 2022 ernannt wurden, nehmen die dafür anfallenden Ausgaben nach dem Jahr 2030 deutlich ab. Im Gegenzug müssen die Dienstherren allerdings in wachsendem Maße Arbeitgeberanteile der Beiträge zur GKV entrichten. Gemessen am BIP wachsen die dafür anfallenden Ausgaben bis zum Jahr 2060 um 0,4 Prozentpunkte an, während sich die Ausgaben für die Beihilfezahlungen um rund 0,25 Prozentpunkte verringern. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die einkommensbezogenen Beiträge zur GKV für neu verbeamtete Personen im Simulationszeitraum zunächst höher ausfallen als ihre tatsächlichen Gesundheits- und Pflegekosten, die für die jeweiligen Beihilfeausgaben maßgeblich wären.

Beim Übergang von einem Kostenerstattungssystem wie der Beihilfe, das jeweils einen Teil der tatsächlich anfallenden Kosten übernimmt, zu Beitragssystemen mit verschiedenen Elementen der Umverteilung sind solche Effekte unvermeidlich. Längerfristig sollten sich diese Effekte allerdings zurückbilden, da die Beihilfeausgaben nach der Reform auf Dauer auf null sinken. Die Dienstherren müssen dann nur noch die hälftigen Beiträge auf die geringeren Alterseinkünfte an die GKV entrichten. Bis zum Jahr 2060 wird eine solche Situation allerdings bei weitem noch nicht erreicht sein.

8.3 Stellschraube durchschnittliche beitragspflichtige Einnahmen

Durch eine Erhöhung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied könnte der Beitragssatz gesenkt werden, da die Beitragsgrundlage zur Finanzierung der Ausgaben größer ist. Dazu werden im Folgenden verschiedene Instrumente vorgestellt.

8.3.1 Instrument – Ausweitung der beitragspflichtigen Einnahmearten

Während die Ausgaben der GKV ähnlich gestiegen sind wie das BIP, sind die beitragspflichtigen Einnahmen der GKV-Mitglieder hingegen deutlich geringer gewachsen. Dies kann z. B. an einem Rückgang des Anteils deslohneinkommens am Gesamteinkommen oder an den geringeren Erhöhungen der Renten liegen.¹¹¹

Die Einbeziehung von weiteren Einkunftsarten wie zum Beispiel Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung oder Kapitalerträge führt zu höheren beitragspflichtigen Einnahmen je

¹¹¹ Sozialpolitik aktuell, online unter <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Gesundheitswesen/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVI52.pdf>, Zugriff vom 5. Mai 2021.

Mitglied und somit zu niedrigeren Beitragssätzen. Dabei könnten für unterschiedliche Einkommensarten verschiedene oder einheitliche Beitragsbemessungsgrenzen festgelegt werden.¹¹²

Bisher gilt die Einbeziehung von weiteren Einkunftsarten als verwaltungsaufwendig, da Krankenkassen derzeit nicht digital auf Steuerdaten zugreifen können. Eine manuelle Erfassung, wie heute schon bei den Selbstständigen, wäre notwendig. Alternativ dazu könnte eine digitale Lösung der Beitragsermittlung mit Hilfe der Steuerbehörden angestrebt werden.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass bei einer Einbeziehung weiterer Einkunftsarten gesetzlich Versicherte vermehrt in die PKV abwandern.

8.3.2 Instrument – Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze

Ein weiterer Vorschlag, die Beitragsgrundlage der GKV zu verbreitern, ist die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Bei einer höheren Beitragsbemessungsgrenze steigen die durchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen. Dem gegenüber stehen nur geringere Mehrausgaben, z. B. aufgrund höherer Krankengeldzahlungen. Der Beitragssatz könnte gesenkt werden.

8.3.3 Instrument – Beitragszuschläge bei vorzeitigem Eintritt in die Rente

Höhere beitragspflichtige Einnahmen je Mitglied können auch erreicht werden, wenn Versicherte Beitragszuschläge bei einem vorzeitigem Eintritt in die Rente leisten müssten. Gehen Versicherte vorzeitig aus einer Beschäftigung in Rente, muss beim Renteneintritt nicht nur die GRV auf Beitragseinnahmen verzichten. Auch an die GKV und SPV zahlen diese Versicherten als Frührentner geringere Beiträge auf die geringeren Alterseinkünfte. In der GRV werden bei vorzeitigem Renteneintritt grundsätzlich Rentenabschläge erhoben. Für die GRV entsteht damit – sofern die Rentenabschläge ausreichend hoch sind – langfristig durch einen vorgezogenen Renteneintritt kein finanzieller Nachteil. Dies gilt jedoch nicht für die GKV. Im Gegenteil: Zum einen werden vorzeitig nur Beiträge auf die im Vergleich zum Arbeitsentgelt niedrigeren Alterseinkünfte entrichtet. Darüber hinaus sind die Alterseinkünfte durch den vorzeitigen Renteneintritt wegen der Abschläge etwas niedriger als bei „normalem“ Renteneintritt. Entsprechend sind die Beiträge an die GKV geringer, da die GKV-Beiträge nur auf die niedrigeren Alterseinkünfte entrichten werden. Um diese beiden negativen Effekte für die Beitragseinnahmen der GKV zu vermeiden, könnten vorzeitige Altersrentner verpflichtet werden, den Nachteil für die GKV zu kompensieren. Dies kann z. B. durch eine Einmalzahlung an die GKV bei Renteneintritt oder einen Beitragszuschlag geschehen. In der GRV besteht heute schon die Möglichkeit, durch eine Zahlung die Abschläge zu vermeiden. Hier besteht

¹¹² Wissenschaftliches Institut der AOK, 2013, Die Krankenversicherung der Zukunft - Anforderungen an ein leistungsfähiges System, Seite 142.

die Möglichkeit, dass die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten die Zahlung leisten, wenn sie vorzeitig das Unternehmen verlassen.

Folgendes Reformszenario wäre z. B. vorstellbar und praktikabel: GKV-Versicherte, die eine gesetzliche Altersrente mit Abschlägen beziehen, müssen die GKV-Beiträge nicht auf die Rente mit Abschlägen zahlen, sondern auf die Rente ohne Abschläge. Damit fallen für diese Versicherten die beitragspflichtigen Einnahmen und damit die Beiträge höher aus. Durch diesen Beitragszuschlag für vorzeitige Altersrentner könnte der GKV-Beitragssatz bis zum Jahr 2060 um 0,3 Prozentpunkte geringer ausfallen (vgl. Abbildung 30).¹¹³

8.4 Stellschraube Ausgaben je Versicherten

8.4.1 Instrument – Begrenzung der Ausgaben

Der Beitragssatzanstieg könnte begrenzt werden, wenn die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten reduziert werden könnten. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht darin, den Leistungskatalog der GKV einzuschränken. Solche Maßnahmen sind jedoch schwierig durchzusetzen und werfen neben Fragen nach der sozialen Gerechtigkeit weitreichende ethische Fragen auf. Effizienzsteigerungen bei den Leistungserbringern z. B. durch Digitalisierung und Kostensenkung bei der Versorgungsstruktur können dagegen die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten positiv beeinflussen, ohne dass dadurch das Leistungsniveau und die Qualität sinken müssen.

8.4.2 Instrument – Zuzahlungen

Durch Zuzahlung beteiligen sich die Versicherten an der Finanzierung der für sie erbrachten Leistungen. Die Ausgaben der GKV fallen dann geringer aus (vgl. Tnr. 4.2.5). Dies reduziert in der GKV die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten und wirkt sich positiv auf die Beitragssatzentwicklung aus.

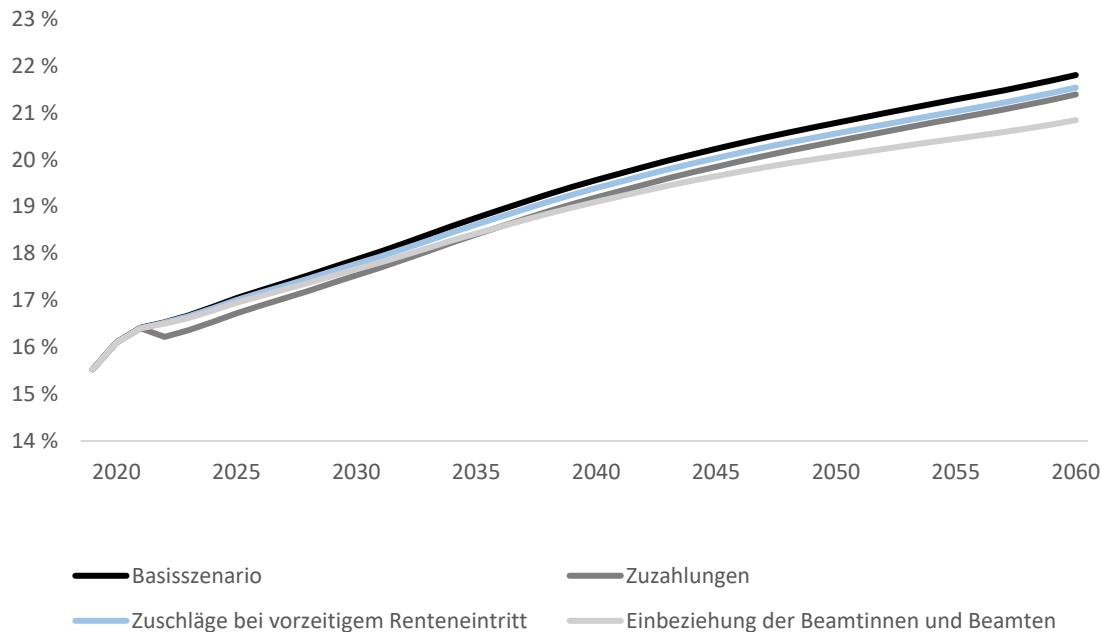
Als Reformszenario wird hier beispielhaft eine Verdopplung der bisher zu leistenden Zuzahlungen von 4,2 Mrd. Euro auf 8,4 Mrd. Euro betrachtet. Dies würde umgehend zu einer Verringerung des Beitragssatzes um 0,4 Prozentpunkte führen. Dieser Effekt bleibt in dieser Stärke bis zum Jahr 2060 erhalten. Die Umsetzung dieser Maßnahme könnte den Beitragssatzanstieg auf 21,4 % der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder begrenzen, gegenüber einem Beitragssatz von 21,8 % im Basisszenario ohne eine Erhöhung der Zuzahlungen (vgl. Abbildung 30).

¹¹³ Nicht berücksichtigt sind dabei Verhaltensänderungen, dass die Versicherten etwa den Renteneintritt wegen des Zuschlags zeitlich verschieben.

Abbildung 30

Reformen können Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Krankenversicherung bremsen

Durch die verschiedenen Reformansätze könnte der Beitragssatz im Vergleich zum Basisszenario gesenkt werden. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in Prozent bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

9 Reformen in der Pflegeversicherung

9.1 Stellschrauben und Instrumente in der sozialen Pflegeversicherung

Die Reformziele einer intergenerativen Lastenumverteilung zugunsten der jüngeren und zukünftigen Generationen, die stärkere Beteiligung der Menschen im Seniorenalter an den demografischen Lasten und die Beitragssatzglättung lassen sich auch in der SPV erreichen. Möglich ist dies über eine Beeinflussung der genannten Stellschrauben Leistungsniveau und Leistungsbeziehendenquotient.

9.2 Stellschraube Leistungsbeziehendenquotient

Der Leistungsbeziehendenquotient gibt die zahlenmäßige Relation der Leistungsbeziehenden (Pflegebedürftigen) zu den Beitragszahlenden in der SPV an (vgl. Tnr. 5.6.2). Durch die starke Zunahme der Anzahl der pflegebedürftigen Menschen und die sinkende Zahl der Beitragszahlenden wird dieser Quotient stark steigen und zu einem Beitragssatzanstieg in der SPV führen. Dem können Instrumente bzw. Reformen entgegenwirken, die den Leistungsbeziehendenquotient günstig beeinflussen. Dies sind im Wesentlichen:

- Ausweitung des Versichertenkreises und
- Reduktion der Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden.

9.2.1 Instrument - Ausweitung des Versichertenkreises

Durch die Ausweitung des Versichertenkreises steigt die Anzahl der Beitragszahlenden, während die Anzahl der Pflegebedürftigen zunächst weitgehend unbeeinflusst bleibt. Dies eröffnet die Möglichkeit, zumindest vorübergehend, den Beitragssatzanstieg zu bremsen. Eine positive langfristige Wirkung auf den Beitragssatz ist davon abhängig, wie die sozioökonomischen Eigenschaften und die Morbidität des neu einbezogenen Personenkreises im Vergleich zu den bisher in der SPV versicherten Personen sind. Vor allem spielen die (altersspezifischen) Pflegewahrscheinlichkeiten des neuen Versichertenkreises im Vergleich zu denen der „Altversicherten“ eine Rolle.

Eine Möglichkeit, den Versichertenkreis zu erweitern, besteht darin, die neu eingestellten Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2023 in die SPV einzubeziehen. Genauso wie in der GKV (Tnr. 8.2.2) führt dies zu einem niedrigeren Beitragssatzpfad zumindest bis zum Jahr 2060. Der SPV-Beitragssatz ist im Jahr 2060 um 0,2 Prozentpunkte geringer als im Basisszenario. Allerdings ist genauso wie in der GKV damit zu rechnen, dass sich diese Effekte längerfristig wieder zurückbilden oder sogar ins Gegenteil verkehren.

9.2.2 Instrument - Reduktion der Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden

Der Beitragssatzanstieg kann auch durch Maßnahmen gebremst werden, die die altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten senken bzw. den Grad der Pflegebedürftigkeit positiv beeinflussen. Ist der Grad der Pflegebedürftigkeit nicht so hoch oder wird die Pflegebedürftigkeit zeitlich verschoben bzw. gänzlich vermieden, entstehen Ausgaben für die SPV erst gar nicht. Dies kann z. B. durch Prävention oder durch den medizinisch-technischen Fortschritt geschehen.

9.3 Stellschraube Leistungsniveau

Das Leistungsniveau der SPV wird hier an der Relation der durchschnittlichen Ausgaben für einen Pflegebedürftigen zum durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen der Beitragszahlenden gemessen (Tnr. 5.5). Steigen die Durchschnittseinkommen stärker als die durchschnittlichen Pflegeausgaben, wirkt dies positiv auf die Beitragssatzentwicklung.

Dies kann z. B. erreicht werden durch:

- Einbeziehung weiterer Einkommensarten (z. B. Vermögenseinkommen) in die Beitragsbemessungsgrundlage,
- Erhöhung der beitragspflichtigen Einnahmen bestimmter Personengruppen oder
- Erhöhung oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze.

Bei allen drei Maßnahmen steigt das durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen an. Zur Finanzierung der Leistungsausgaben steht ein größeres Finanzvolumen zur Verfügung. Dies macht es möglich, den Beitragssatz zu senken. Die Ausführungen zu diesen Maßnahmen im Bereich der GKV gelten auch für die SPV.

9.3.1 Instrument - Erhöhung des beitragspflichtigen Einkommens bestimmter Personengruppen

Als Beispiel für die Erhöhung des beitragspflichtigen Einkommens bestimmter Personengruppen wird das schon für die GKV behandelte Reformszenario „höhere Beiträge für Frührentner“ betrachtet (siehe Tnr. 8.3.3). Rentenbeziehende, die eine mit Abschlägen versehene Rente erhalten, zahlen dabei auf die Bruttorente ohne Abschläge Beiträge an die SPV. Dies bedeutet, dass die betroffenen Personen zusätzliche Beiträge auf den jeweiligen Gegenwert ihrer Abschläge zahlen.

Eine solche Reform führt bis zum Jahr 2060 zu einem um 0,05 Prozentpunkte geringeren Beitragssatzanstieg in der SPV.

9.3.2 Instrument – Änderung der Leistungspauschalen

Das Leistungsniveau kann politisch gut durch die Festlegung der Leistungspauschalen beeinflusst und damit der Beitragssatz gesteuert werden. Blieben z. B. die Leistungspauschalen nominal konstant (Aufhebung der Dynamisierung), sänke das Leistungsniveau. Eine Beitragssatzsenkung wäre möglich. Dieser Reformvorschlag wird als „kalte Abschaffung der Pflegeversicherung“ bezeichnet. Tatsächlich würde dadurch der Versicherungscharakter der SPV allmählich verloren gehen.

Aktuelle Reformschritte gehen in eine andere Richtung. So sieht das Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (GVWG)¹¹⁴ vor, dass Pflegebedürftige in der stationären Pflege einen prozentualen Leistungszuschlag auf ihre Eigenbeteiligung erhalten.¹¹⁵ Dies führt letztlich zu einem Anstieg des Leistungsniveaus und beschleunigt den Beitragssatzanstieg. Entsprechend sieht das GVWG eine Erhöhung des Beitragssatzes für Kinderlose um 0,1 Prozentpunkte auf 0,35 % vor.¹¹⁶

9.4 Ausbau des Pflegevorsorgefonds

Durch Kapitalbildung können Lasten zukünftiger Generationen auf die heutigen Generationen verlagert werden. Dies leistet in der SPV der Pflegevorsorgefonds. Indem die heutigen Beitragszahler mit höheren Beiträgen in den Fonds einzahlen, können die Beitragszahler ab dem Jahr 2035 mit der Auflösung des Fonds von Beiträgen entlastet werden. Derzeit kann durch den Fonds nur eine geringe Entlastung zukünftiger Beitragszahler erreicht werden (vgl. Tnr. 5.4). Durch eine Reform könnte das Fondsvolumen vergrößert werden. Betrachtet werden folgende Reformszenarien:

Der Pflegevorsorgefonds wird so ausgestattet und dafür der Beitragssatz ab dem Jahr 2022 so erhöht, dass ab dem Jahr 2035 bis zum Jahr 2060 ein allgemeiner Beitragssatz von 3 % gehalten wird.

Der Pflegevorsorgefonds wird so ausgestattet und dafür der Beitragssatz im Jahr 2022 so angehoben, dass er bis zum Jahr 2060 konstant ist.

Die Ausgabenentwicklung in der SPV bleibt von den Reformszenarien unberührt. Beide Reformszenarien zielen darauf ab, heutige Generationen, vor allem die derzeit noch in der Erwerbsphase befindliche „Babyboomer-Generation“, stärker zu belasten und die jüngeren Generationen zu entlasten.

Um den Beitragssatz ab dem Jahr 2022 zu stabilisieren, muss der rechnerische Beitragssatz (Durchschnittswert aus allgemeinem Beitragssatz und Beitragszuschlag für Kinderlose) im Jahr 2022 auf 3,6 % steigen. Er bleibt dann bis zum Ende des Simulationszeitraums im Jahr 2060 auf diesem Niveau konstant (vgl. Abbildung 31). Um den allgemeinen Beitragssatz (ohne Berücksichtigung des Zusatzbeitragssatzes für Kinderlose) im gesamten Zeitraum der Jahre 2035 bis 2060 bei 3 % zu stabilisieren, muss er in den Jahren von 2022 bis 2034

¹¹⁴ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I, Nr. 44, 19. Juli 2021, S. 2754-2804.

¹¹⁵ § 43c SGB XI sieht vor, dass Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5, die bis zu zwölf Monaten vollstationäre Leistungen beziehen, einen Leistungszuschlag in Höhe von 5 % ihres zu zahlenden pflegebedingten Eigenanteils erhalten. Pflegebedürftige, die seit mehr als zwölf (24) Monaten vollstationäre Leistungen beziehen, erhalten einen Leistungszuschlag in Höhe von 25 (45) % ihres zu zahlenden pflegebedingten Eigenanteils. Ab 36 Monaten vollstationärer Leistungen beträgt der Zuschlag 70 %.

¹¹⁶ Der geänderte § 55 SGB XI sieht vor, dass der Beitragszuschlag von 0,25 % auf 0,35 % steigt. Die Rechtsänderungen des GVWG sind in den Simulationsrechnungen nicht abgebildet, da diese den Rechtsstand bis März 2021 berücksichtigen.

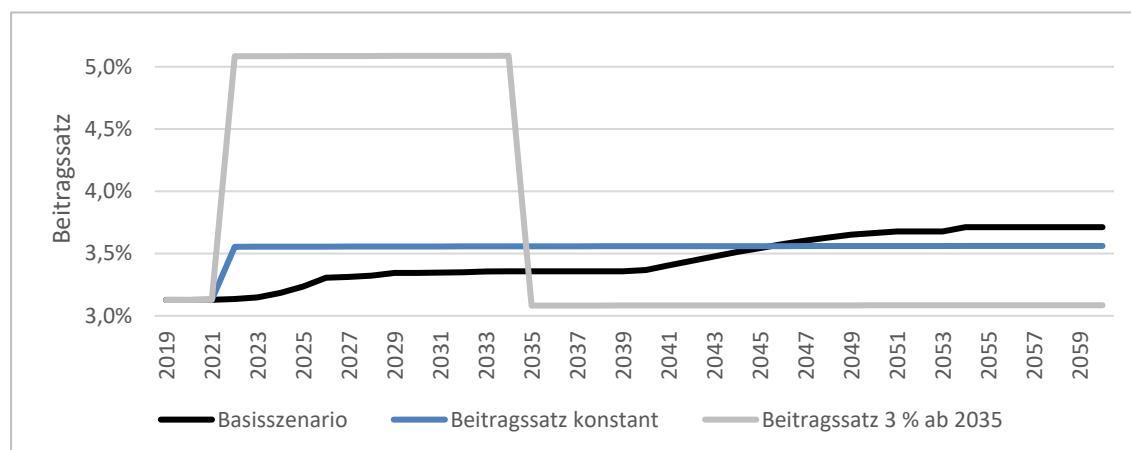
deutlich auf 5,0 % angehoben werden. Der rechnerische Beitragssatz unter Berücksichtigung des Zusatzbeitragssatzes für Kinderlose steigt dann auf 5,1 %, ab dem Jahr 2035 liegt er konstant bei 3,1 % (vgl. Abbildung 31). Das erste Reformszenario bewirkt eine einfache Glättung des für das Basisszenario projizierten Verlaufs des Beitragssatzes der SPV. Das zweite Reformszenario erfordert dagegen temporär eine deutliche Beitragssatzerhöhung.¹¹⁷

Während sich der Mittelbestand des Pflegevorsorgefonds im Basisszenario bis zum Jahr 2034 auf einen Höchstwert von fast 35 Mrd. Euro bzw. 0,7 % des laufenden BIP erhöht, muss er zur Stabilisierung des allgemeinen SPV-Beitragssatzes auf 3 % ab dem Jahr 2035 auf 487 Mrd. Euro bzw. 10,7 % des BIP ausgebaut werden. Für einen ab dem Jahr 2022 durchgängig konstanten Beitragssatz ergibt sich im Jahr 2034 ein Höchstbestand der Mittel im Pflegevorsorgefonds von 132 Mrd. Euro bzw. 2,8 % des BIP.

Abbildung 31

Pflegevorsorgefonds ermöglicht Beitragssatzsenkung für zukünftige Beitragszahlende

Mit einem Anstieg des **Beitragssatzes** ab dem Jahr 2022 auf 5,1 % wird das erforderliche Fondsvolumen aufgebaut, das eine Beitragssatzsenkung ab dem Jahr 2035 auf 3,1 % erlaubt. Ein durchweg konstanter Beitragssatz wird erreicht, wenn er ab dem Jahr 2022 auf 3,6 % steigt. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des rechnerischen SPV-Beitragssatzes (inklusive Zusatzbeitrag für Kinderlose) für die beiden Reformszenarien und das Basisszenario.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Das **Fondsvolumen** muss auf 487 Mrd. Euro bis zum Jahr 2034 aufgebaut werden, damit eine Beitragssatzsenkung auf 3,1 % ab dem Jahr 2035 möglich ist. Das Fondsvolumen für einen ab

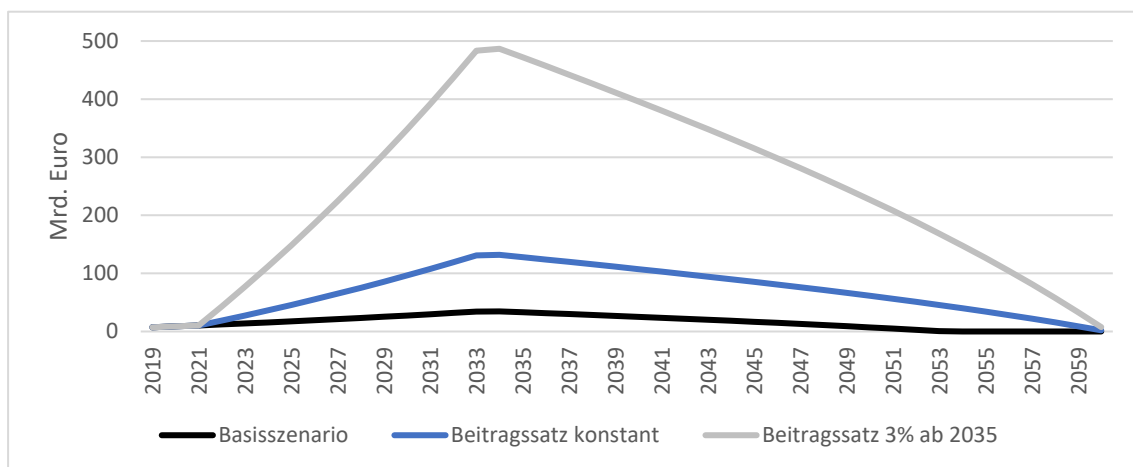
¹¹⁷ Wegen der plangemäßen Erschöpfung der Mittel im Pflegevorsorgefonds im Jahr 2060 muss der Beitragssatz der SPV unmittelbar anschließend prinzipiell wieder auf das für das Basisszenario zum Ende des Simulationszeitraums ermittelte Niveau ansteigen. Längerfristig bewirkt jedoch das sinkende Leistungsniveau wegen der hier getroffenen Annahmen zur jährlichen Fortschreibung der Pflegeleistungen (mit Hilfe eines Mischindex aus Lohnwachstum und Inflationsrate) eine leichte Beitragssatzsenkung.

dem Jahr 2022 konstanten Beitragssatz muss auf 132 Mrd. Euro im Jahr 2034 anwachsen (vgl. Abbildung 32). Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Volumens des Pflegevorsorgefonds in Mrd. Euro für die beiden Reformszenarien und das Basisszenario.

Abbildung 32

Volumen des Pflegevorsorgefonds ist umso größer, je stärker die Beitragssatzsenkung für zukünftige Beitragszahlende sein soll

Das Fondsvolumen muss auf 487 Mrd. Euro steigen, um eine Beitragssatzsenkung ab dem Jahr 2035 auf 3,1 % zu ermöglichen. Für einen durchweg konstanten Beitragssatz muss das Fondsvolumen bis auf 132 Mrd. Euro im Jahr 2034 wachsen. Die Abbildung zeigt das Fondsvolumen in Mrd. Euro bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läßle (2021).

10 Kombinierte Effekte der einzelnen Reformelemente

Auf Grundlage der prognostizierten Entwicklung der finanziellen Situation der Sozialversicherungszweige und den zuvor im Einzelnen betrachteten Reformelementen lassen sich die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Sozialversicherungszweige und den Bund in einem kombinierten Reformszenario abbilden. Dabei wurden folgende Reformelemente kombiniert:

- Einführung einer dynamischen Regelaltersgrenze in der GRV,
- Einbeziehung selbstständig werdender Personen und aller Selbstständigen (unter 40 Jahren) ohne obligatorische Altersvorsorge in die GRV,
- Mindestrentenniveau in der GRV von 44 % (Rentenniveau-Haltelinie) ab dem Jahr 2026,
- Einführung einer obligatorischen, ergänzenden Altersvorsorge für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (mit einer jährlichen Sparquote von 3 % der Bruttoentgelte),

- Wiedereinsetzung des „Nachholfaktors“ ab dem Jahr 2022,
- Erhöhung der Zuzahlungen Versicherter zu Leistungen der GKV,
- Erhebung höherer Beiträge in GKV und SPV von Beziehenden einer vorzeitigen Altersrente zur Kompensation von Beitragsausfällen durch vorzeitige Renteneintritte,
- Einbeziehung neu ernannter Beamtinnen und Beamter in GKV und SPV,
- Ausbau des Pflegevorsorgefonds zur Stabilisierung des SPV-Beitragssatzes (ab dem Jahr 2022).
- Keine Beitragssatz-Haltelinie und keine Beitragssatzgarantie in der GRV über das Jahr 2025 hinaus.

10.1 Auswirkungen der Reformelemente auf die gesetzliche Rentenversicherung

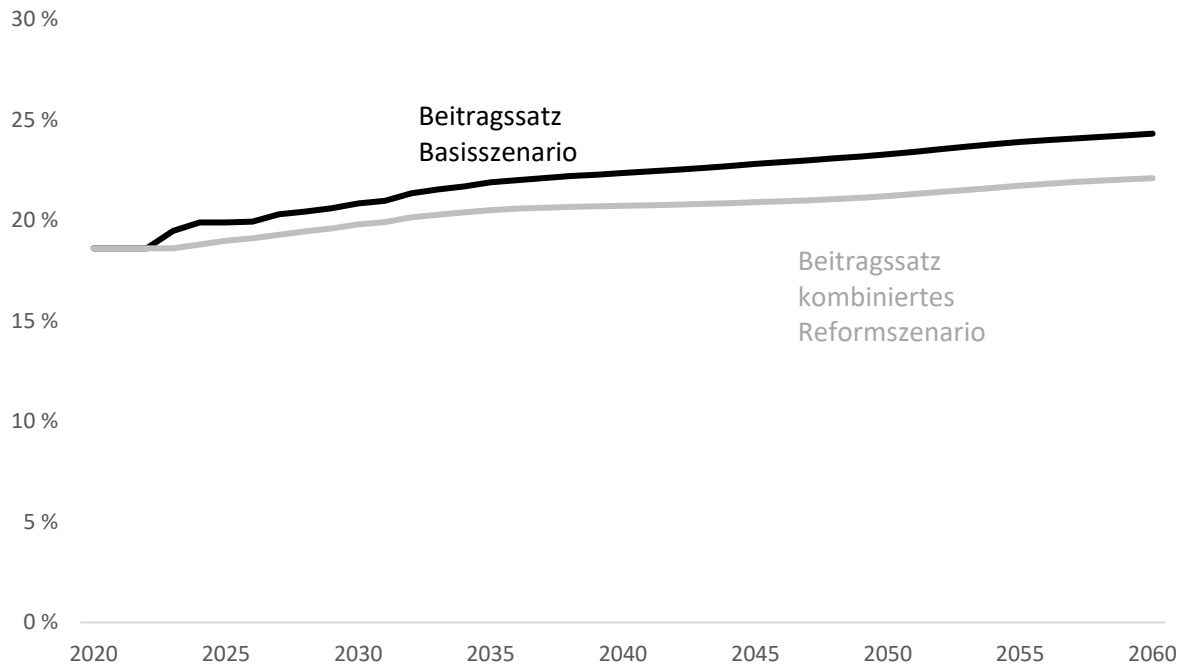
Die dargestellten kombinierten Reformelemente wirken sich insgesamt günstig auf das Sicherungsniveau und den Beitragssatz der GRV aus (vgl. Abbildung 33 und 34). Bis zum Jahr 2037 sinkt das Sicherungsniveau der GRV etwas stärker als im Basisszenario. Ab dem Jahr 2047 fällt das Sicherungsniveau unter 46 % und erreicht bis zum Jahr 2060 44,6 % – und nicht 43,4 % wie im Basisszenario. Damit kommt die Rentenniveau-Haltelinie von 44 % nicht zur Anwendung.

Von besonderer Bedeutung für das Rentenniveau ist die Einführung einer obligatorischen ergänzenden Altersvorsorge auf kapitalgedeckter Basis für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dadurch entwickelt sich das kombinierte Rentenniveau aus gesetzlicher Rente und privater Zusatzvorsorge bereits ab dem Jahr 2027 günstiger als im Basisszenario: Bis zum Jahr 2034 bleibt das Sicherungsniveau von GRV und ergänzender Vorsorge bei rund 48,5 % stabil und beginnt dann sogar wieder anzusteigen. Im Jahr 2060 ergibt sich so ein kombiniertes Sicherungsniveau von 53,4 %.

Abbildung 33

Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2060 im kombinierten Reformszenario deutlich niedriger

Die Abbildung zeigt, dass sich die kombinierten Reformelemente in den beiden Reformszenarien insgesamt günstig auf den Beitragssatz der GRV auswirken. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in der GRV bis zum Jahr 2060 in Prozent.



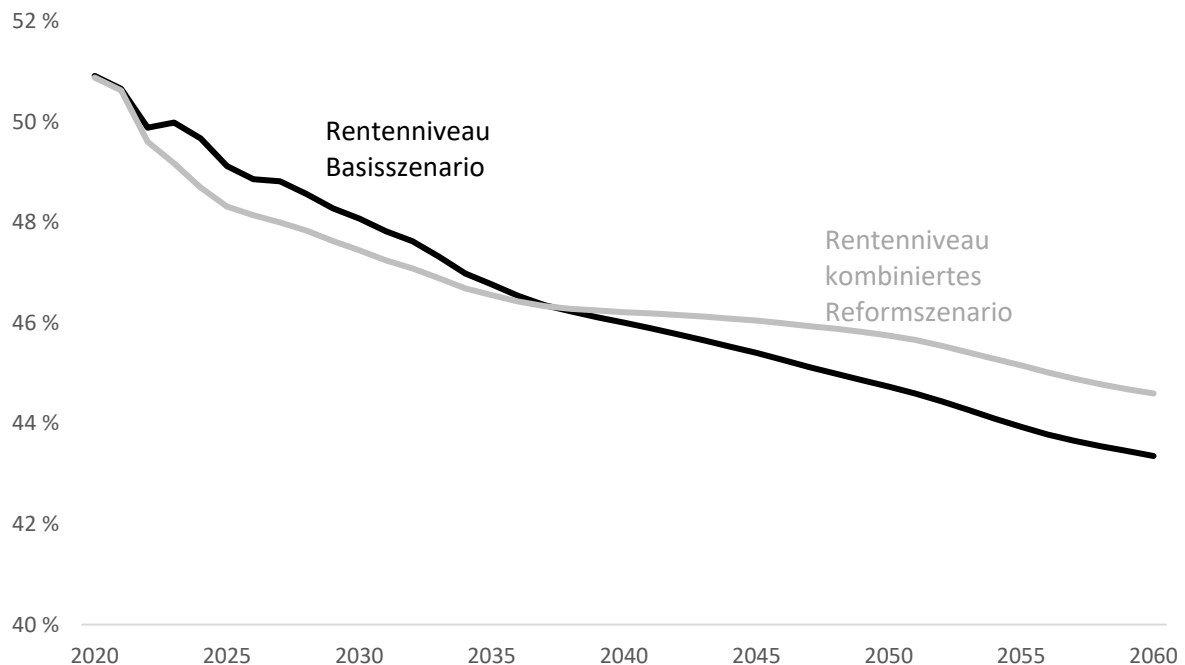
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Abbildung 34

Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ist im kombinierten Reformszenario langfristig höher

Die kombinierten Reformelemente führen ab dem Jahr 2037 zu einem höheren Rentenniveau als im Basisszenario. Die Abbildung zeigt das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) in Prozent bis zum Jahr 2060 im Basisszenario und im kombinierten Reformszenario.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Durch die Kombination der Reformelemente steigt der Beitragssatz der GRV bis zum Jahr 2060 auf 22,1 % statt auf 24,2 % im Basisszenario. Die Reformelemente wirken sich dabei folgendermaßen aus: Die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors hat auf Sicherungsniveau und GRV-Beitragssatz rasch einsetzende, dauerhafte, aber relativ geringe Effekte. Die Einbeziehung Selbstständiger ohne obligatorische Altersvorsorge in die GRV entfaltet ebenfalls rasch Wirkungen, die sich bis in die 2040er Jahre verstärken, anschließend allerdings wieder zurückbilden. Die Einführung einer dynamischen Regelaltersgrenze wirkt ab dem Jahr 2030 und verstärkt sich zunehmend, sodass sie bis zum Jahr 2060 die größten Effekte auf den Beitragssatz und das Rentenniveau hat. Auch die Einführung einer obligatorischen, ergänzenden Altersvorsorge benötigt einige Zeit, bevor ihre Effekte für das kombinierte Sicherungsniveau ausreichend hervortreten.

10.2 Auswirkungen der Reformelemente auf die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung

In der GKV bewirken die Reformelemente zusammen genommen einen deutlich niedrigeren GKV-Beitragssatz: Im Basisszenario steigt er bis zum Jahr 2060 auf 21,8 %, mit den Reformelementen hingegen lediglich auf 19,5 % und ist damit um 2,3 Prozentpunkte niedriger (vgl. Abbildung 35).

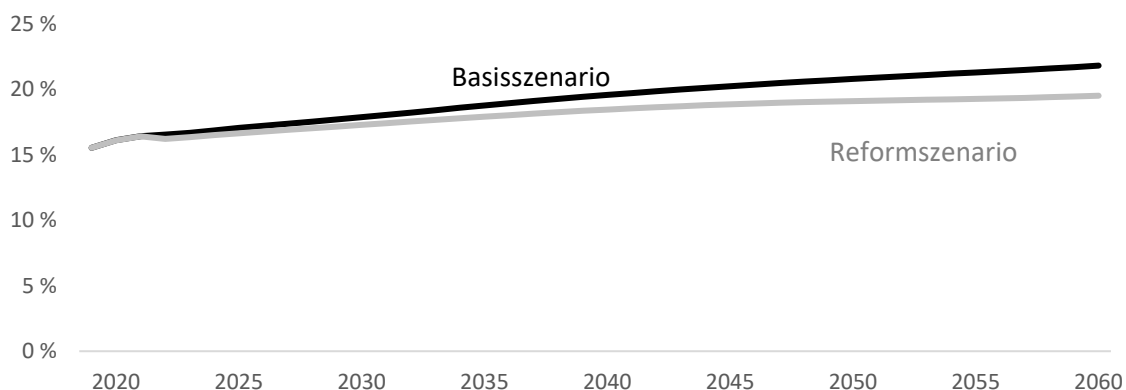
Die erhöhten Zuzahlungen für GKV-Leistungen tragen dazu 0,4 Prozentpunkte bei. Die Effekte höherer Beitragszahlungen von Personen, die vorzeitig in Rente eingetreten sind, betragen 0,3 Prozentpunkte. Die Einbeziehung neu ernannter Beamter in die GKV hat bis zum Jahr 2060 mit einem Prozentpunkt die größten Auswirkungen. Sobald ein wachsender Anteil dieses Personenkreises die Altersphase erreicht, in der die Inanspruchnahme von Leistungen der GKV typischerweise stark ansteigt, dürften sich die Effekte jedoch wieder zurückbilden. Die Beitragssatzeffekte der beiden zuvor genannten Maßnahmen sind dagegen dauerhaft.

Ferner wirken sich die Reformen im Bereich der GRV auch auf die GKV aus. Das höhere Renteneintrittsalter und das höhere Sicherungsniveau beeinflussen die Beitragszahlungen positiv. Dies dämpft den Anstieg des GKV-Beitragssatzes zusätzlich.

Abbildung 35

Der Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Krankenversicherung kann durch Reformen gebremst werden

Der Beitragssatz (in Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen) würde im Reformszenario bis zum Jahr 2060 auf 19,5 % steigen. Im Basisszenario betrug er im Jahr 2060 21,8 %. Die Abbildung zeigt den Beitragssatz in der GKV in Prozent bis zum Jahr 2060.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen Werding, Läpple (2021).

In der SPV ergeben sich ähnliche Effekte wie in der GKV. Im Basisszenario bremsen die höheren Beitragszahlungen von Frührentnern zusammen mit der Einbeziehung von Beamtinnen

und Beamten in die SPV den Anstieg des Beitragssatzes leicht. Dieser Effekt wird nach dem Jahr 2060 allerdings wieder zurückgehen. Der Ausbau des Pflegevorsorgefonds, durch den der SPV-Beitragssatz bis zum Jahr 2060 konstant gehalten werden kann, wirkt sich dabei zusätzlich günstig aus. Die Kombination der drei Reformelemente in der SPV ergibt, dass der ab dem Jahr 2022 erforderliche Beitragssatz bei 3,4 % liegt.

Als Nebeneffekt steigen durch diese Maßnahmen die Zuschüsse des Bundes für die einzelnen Sozialversicherungszweige bis zum Jahr 2060 im kombinierten Reformszenario weniger stark als im Basisszenario – auf 4,5 % des BIP anstatt auf 4,9 % des BIP.

10.3 Auswirkungen auf den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz und den Bundeshaushalt

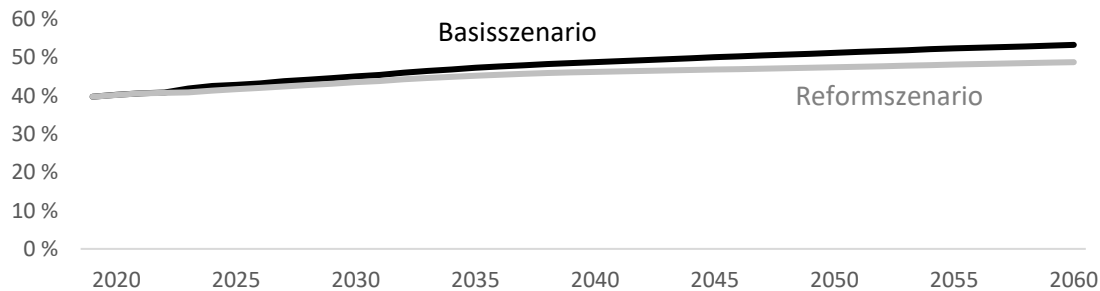
Werden alle dargestellten Reformelemente kombiniert, wird der Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes deutlich gedämpft (vgl. Abbildung 36).¹¹⁸ Im Basisszenario steigt er bis zum Jahr 2060 auf 53,3 %. Die hier dargestellten Reformelemente verringern den Anstieg deutlich um 4,5 Prozentpunkte, sodass er nur auf 48,8 % steigt. Auf die Ausgabenquote wirken sich die kombinierten Reformelemente ebenfalls aus: Sie erhöht sich bis zum Jahr 2060 nicht auf 29,3 %, sondern auf 28,8 % des BIP. Die eher moderate Verringerung der Ausgabenquote um 0,5 Prozentpunkte ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass durch die Einbeziehung der Selbstständigen und der Beamtinnen und Beamten in GKV und SPV die Ausgaben in diesen Umlagesystemen langfristig steigen.

¹¹⁸ Die Ausgaben zur Arbeitslosenversicherung, für die Beamtenversorgung und die Beihilfen zu Gesundheits- und Pflegeausgaben für Beamtinnen und Beamte sind nicht Gegenstand dieses Berichtes. Sie werden zur Vervollständigung der Gesamtentwicklung in den sozialen Sicherungssystemen dargestellt.

Abbildung 36

Reformen bremsen den Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in den Jahren 2019 bis 2060 deutlich

Die Beitragssätze zur GRV, GKV und SPV sowie zur Arbeitslosenversicherung steigen insgesamt durch die Reformen nicht auf 53,3 %, sondern auf 48,8 %. Die Abbildung zeigt die Summe der Beitragssätze der Sozialversicherungszweige in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle für Grundzahlen: Werding, Läpple (2021).

Die kombinierten Reformelemente wirken sich auch auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo und den Schuldenstand günstig aus. Sie bremsen den Anstieg des Finanzierungssaldos:¹¹⁹ Er steigt auf 7,9 % des BIP, anstatt 8,8 % im Basisszenario. Ähnlich entwickelt sich die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote. Im Basisszenario nimmt sie bis zum Jahr 2060 auf 141,6 % des BIP zu. Die Reformelemente verringern den Anstieg um über 13 Prozentpunkte auf 128,5 % des BIP.

Insgesamt kann das skizzierte Reformbündel die finanzielle Situation der Sozialversicherungszweige und auch des Bundes deutlich verbessern. Klar wird aber auch, dass diese Reformen die finanziellen Lasten aufgrund der demografischen Entwicklung nicht beseitigen können. Sie sorgen jedoch für eine Milderung und eine andere – gleichmäßigere – Verteilung zwischen den Generationen.

Auch mit den Reformelementen kann der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz nicht unter 48 % gedrückt werden. Auf den Beitragssatz der GKV wirken sich die Reformelemente am deutlichsten aus. Der Wert des Tragfähigkeitsindikators S2, der im Basisszenario bei 5,1 % des BIP liegt, beträgt mit den kombinierten Reformelementen immer noch 4,6 % des BIP. Ein Konsolidierungsbedarf bleibt bestehen. Der gesamtstaatliche Primärsaldo¹²⁰ müsste also sofort und dauerhaft um 4,6 % des BIP verbessert werden. Rechnerisch müsste dazu die Steuerquote – ausgehend vom Wert für das Jahr 2019 in Höhe von 23,2 % – auf 27,7 % des BIP steigen. Ohne Maßnahmen zur Konsolidierung würde die Verschuldung auf 128,5 % des BIP steigen (vgl. Abbildung 37).

¹¹⁹ Finanzierungssaldo und Schuldenstandsquote berechnet unter der Annahme, dass alle Einnahmequoten konstant bleiben und Defizite durch zusätzliche Schulden ausgeglichen werden.

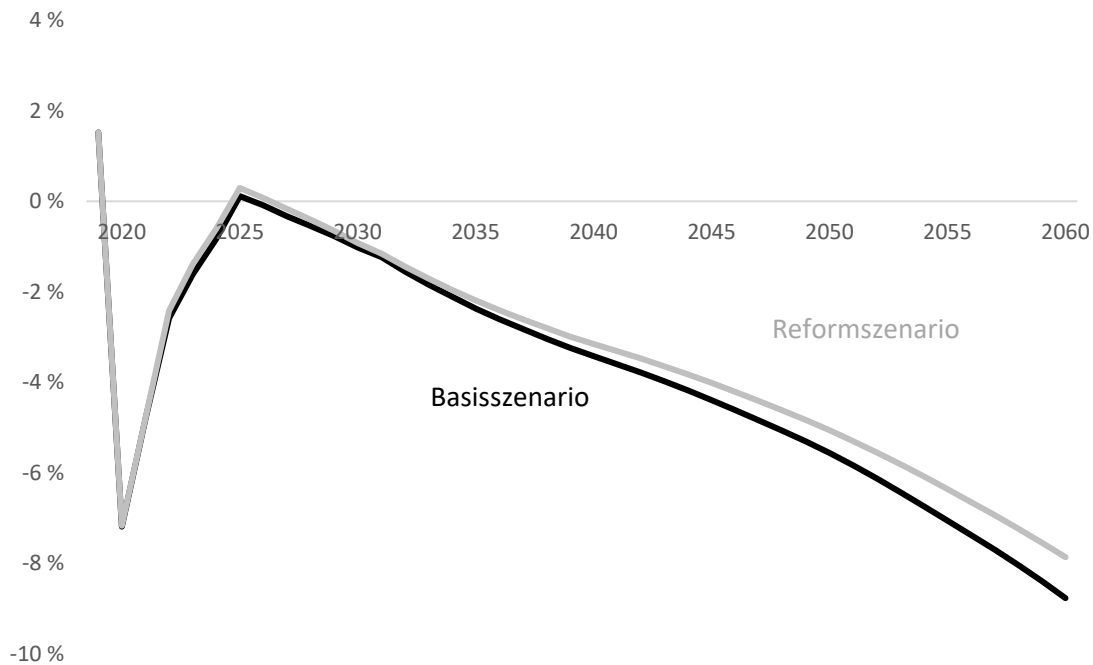
¹²⁰ Zum Begriff Primärsaldo siehe Tz. 6.5.

Abbildung 37

Reformelemente wirken sich positiv auf die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen aus

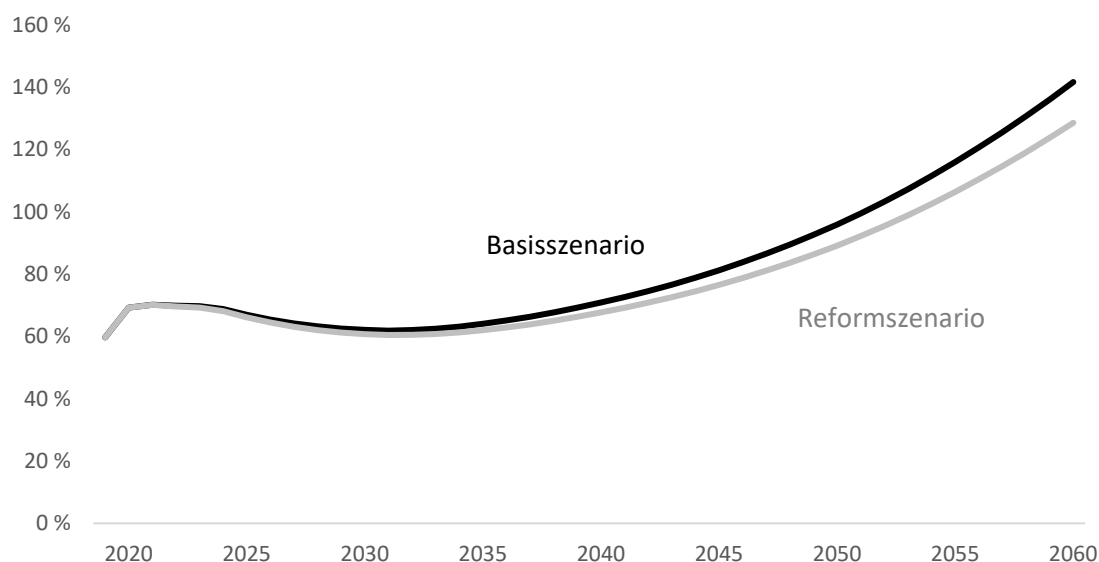
a) Finanzierungssaldo

Die kombinierten Reformelemente wirken sich günstig auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo aus. Sie bremsen den Anstieg des Finanzierungssaldos. Er steigt bis zum Jahr 2060 auf 7,9 % des BIP, anstatt auf 8,8 % im Basisszenario. Die Abbildung zeigt den Finanzierungssaldo in Prozent des BIP bis zum Jahr 2060 unter der Annahme, dass die Einnahmequoten konstant bleiben und Defizite durch zusätzliche Schulden gedeckt werden.



b) Schuldenstand

Wenn der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bis zum Jahr 2060 bei 40 % konstant bliebe, würde sich die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote im Reformszenario auf 128,5 % des BIP erhöhen. Im Basisszenario läge sie bei knapp 142 % des BIP. Die Abbildung zeigt die Schuldenstandsquote (Maastricht-Definition) in Prozent des BIP bis zum Jahr 2060 unter der Annahme, dass die Einnahmequoten konstant bleiben und Defizite durch zusätzliche Schulden gedeckt werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Prof. Werding, Läpple (2021).

11 Würdigung und Empfehlung

11.1 Reformen wegen demografischer Situation unausweichlich

Die Projektion der finanziellen Situation der Sozialversicherungszweige aufgrund der demografischen Entwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2060 zeigt deutlich, dass die Ausgaben in der GRV, der GKV und der SPV stark steigen werden. Diese Ausgaben muss im Umlageverfahren im Wesentlichen eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung finanzieren. Standen im Basisjahr 2019 noch einer Person im Seniorenalter mehr als drei Personen im Erwerbsalter gegenüber, sind es im Jahr 2060 nur noch eine zu zwei. Bereits Mitte der 2020er-Jahre wird sich die Auswirkung des Alterungsprozesses verstärken, wenn die Generation der „Babyboomer“ nach und nach das Seniorenalter erreicht.

Die vom Bundesrechnungshof betrachtete „mittlere“ Variante mit moderaten Annahmen zur Entwicklung von Demografie, Arbeitsmarkt und Wirtschaft führt voraussichtlich zu einem Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes von derzeit rund 40,0 % auf 53,3 % im

Jahr 2060. Die Bundeszuschüsse werden, gerechnet in Preisen von 2015, voraussichtlich von 113,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 (3,5 % des BIP) auf 229,4 Mrd. Euro im Jahr 2060 steigen (4,9 % des BIP). Würde die politische Maßgabe umgesetzt werden, nach der der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei 40,0 % bleiben soll („Sozialgarantie“) und der Bund die Ausgabensteigerungen finanziert, müssten sich die Bundesmittel bis zum Jahr 2060 in Preisen von 2015 auf 473,1 Mrd. Euro erhöhen (10,1 % des BIP). Soweit diese Ausgaben nicht über Umschichtungen im Bundeshaushalt oder zusätzliche Einnahmen finanziert werden, würde die Verschuldung des Bundes im Jahr 2060 auf 141,6 % des BIP steigen.¹²¹ Die derzeitigen gesetzlichen Vorgaben in der GRV führen zudem dazu, dass das Rentenniveau bis zum Jahr 2060 auf 43,4 % sinken wird.

Veränderungen der Annahmen wie niedrigere Geburtenrate, höhere Lebenserwartung, höheres Produktivitätswachstum oder lohnorientierte Anpassungen der Pflegeleistungen haben nur begrenzte Auswirkungen auf die Höhe des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes, des Bundeszuschusses oder auf die Höhe der Verschuldung des Bundes. Besonders hervorzuheben ist, dass ein höheres Produktivitätswachstum, das häufig als Lösung der demografisch bedingten Finanzprobleme angesehen wird, unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen (einkommensorientierte Rentenanpassungsformel, Leistungen der GKV mit hohem Arbeitskostenanteil und an der Lohnentwicklung orientierte Anhebung der Leistungspauschalen in der SPV) höhere Ausgaben bei den Sozialversicherungszweigen nach sich zieht. Ein Produktivitätswachstum kann nicht dazu beitragen, die finanziellen Herausforderungen der demografischen Entwicklung zu lösen. Es mildert die Probleme aber ab, da sich eine wohlhabendere Gesellschaft z. B. höhere Sozialversicherungsbeitragsätze eher leisten kann. Erheblich geringere Beitragssätze in den Sozialversicherungszweigen können jedoch dadurch nicht erreicht werden.

11.2 Exemplarische Reformszenarien verbessern die finanzielle Lage

Die vom Bundesrechnungshof exemplarisch analysierten Reformszenarien enthalten im Hinblick auf die festgelegten Ziele folgende Maßnahmen:

- Das zeitliche Vorziehen von Beitragsbelastungen (obligatorische private Altersvorsorge in der GRV und Erhöhung der Zuführung zum Pflegevorsorgefonds) zugunsten einer geringeren Belastung in der Zukunft (intergenerativer Lastentransfer).

¹²¹ Dabei ist die Annahme konstanter Beitragssätze als Näherung für die tatsächlich für die Berechnung der Schuldenstandsquoten unterliegenden Annahme konstanter Einnahmequoten zu verstehen. Zusätzlich wird unterstellt, dass auch ein überproportionaler Anstieg der steuerfinanzierten Sozialausgaben für die Beamtenversorgung, die Beihilfe und für einen Teil der Arbeitsmarktmaßnahmen (v. a. Grundsicherungsleistungen) durch zusätzliche Verschuldung finanziert wird. Diese zusätzliche Annahme gilt im Folgenden immer, wenn die Entwicklung der Schuldenstandsquote beschrieben wird.

- Eine Beitragssatzglättung durch die kurzfristige Erhöhung der Einnahmen¹²² aufgrund der Einbeziehung von bisher nicht Versicherten in die Sozialversicherungssysteme (Einbeziehung Selbstständiger in die GRV und Einbeziehung von neu ernannten Beamtinnen und Beamten in die GKV und SPV), bevor mittel- und langfristig auch die Ausgaben steigen.
- Leistungskürzungen (höheres Renteneintrittsalter) und höhere Zuzahlungen in der GKV. Damit werden Menschen im Seniorenalter stärker an den demografischen Lasten beteiligt und die Beitragszahlenden entlastet.
- Einen Ausgleich von Nachteilen für die Sozialversicherungen („Nachholfaktor“ für Rentenanpassungen und Kompensationsleistungen für die GKV und die SPV für Beitragsausfälle durch vorzeitige Renteneintritte). Damit werden die Beitragszahlenden entlastet.
- Die Einführung einer „Haltelinie“ für das Sicherungsniveau in der GRV und
- eine direkte Belastungsbegrenzung für den Bund, da die Beitragssatz-Haltelinie und die Beitragssatzgarantie in der GRV nicht fortgeführt werden.

Die Umsetzung aller Maßnahmen könnte den Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 4,5 Prozentpunkte dämpfen (48,8 % anstatt 53,3 % im Basisszenario). Die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen würden sich bis zum Jahr 2060 auf 4,5 % des BIP, statt auf 4,9 % des BIP im Basisszenario, erhöhen. Würde der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz konstant bei 40 % gehalten werden und der Bund die Ausgabensteigerung durch eine höhere Verschuldung finanzieren, stiege die Verschuldung bis zum Jahr 2060 auf 128 % des BIP statt auf 141,6 % des BIP im Basisszenario.

Die exemplarisch betrachteten Reformmaßnahmen führen auch dazu, dass sich die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen der Sozialversicherungszweige und die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen verbessern. Die Tragfähigkeitslücke liegt im Basisszenario bei 5,1 % und sinkt durch die analysierten Reformen auf 4,6 % des BIP. Um die Finanzen dauerhaft zu konsolidieren, wäre es erforderlich, den jährlichen Primärüberschuss um 4,6 % des BIP zu verbessern und nicht um 5,1 % des BIP wie im Basisszenario. Die Steuerquote müsste z. B. dafür um 19,7 % anstatt um 23,2 % steigen.

Das vom Bundesrechnungshof analysierte Maßnahmenpaket erscheint als ein ausgewogener Beitrag zur Stabilisierung der finanziellen Situation der Sozialversicherung, bei dem das Rentenniveau sogar höher liegen kann.

Die untersuchten Reformansätze machen deutlich, dass der Handlungsspielraum für eine Begrenzung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes oder der Verschuldung des Bundes eher gering ist. Leistungskürzungen können die finanzielle Situation der Sozialversicherungen stabilisieren. Sie sind aber politisch nur im begrenzten Umfang möglich, ohne die soziale Gerechtigkeit infrage zu stellen. So ist die umstrittene und unbeliebte dynamische Heraufsetzung der Regelaltersgrenze bei steigender Lebenserwartung beispielsweise ein wichtiges Instrument, um die Finanzen der Sozialversicherungszweige zu stabilisieren. Dabei soll nur ein Teil der längeren Rentenbezugszeiten aufgrund der höheren Lebenserwartung durch eine

¹²² Ausweitung des Umlagesystems, wobei höhere Einnahmen und höhere Ausgaben zeitlich auseinanderfallen und somit eine Beitragssatzglättung erreicht werden kann.

längere Erwerbsphase kompensiert werden. Bereits dies dämpft deutlich den Anstieg des Beitragssatzes der GRV. Durch die höheren Beiträge während der (längeren) Erwerbsphase werden aber auch die Finanzen der GKV und der SPV in erheblichem Umfang stabilisiert. Wirtschaftlich leistungsfähige Versicherte haben die Möglichkeit, mit Abschlägen bei der Rente auch vorzeitig in die Rente zu gehen. Dann sollten aber auch die Beitragsausfälle bei der GKV und der SPV ausgeglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Analyse der Reformansätze auch im Blick, dass das Rentenniveau nach der derzeitigen Systematik sinken wird. Dies führt zu einem Rentenniveau, das eine adäquate Versorgung im Alter gefährdet und die Akzeptanz des Systems schwächt. Daher hat er die Effekte von „Haltelinien“ für das Rentenniveau berechnet. Diese „Haltelinien“ haben aber auch eine negative Seite: Der Beitragssatz und/oder der Bundeszuschuss müssen steigen. Letzteres erhöht ggf. die Verschuldung des Bundes. Schon die vorgeschlagenen Reformen innerhalb der umlagefinanzierten Systeme ohne private Zusatzversicherung erhöhen das Rentenniveau auf über 44 %, sodass eine Haltelinie von 44 % nicht greifen müsste. Mit Einführung einer obligatorischen ergänzenden Altersvorsorge kann ein Versorgungsniveau erreicht werden, dass durchgängig über 48 % liegt. Die kapitalgedeckte ergänzende Altersvorsorge ist dabei ein Instrument, durch das die betreffenden Personen ihre Alterssicherung selbst tragen und nicht jüngere oder zukünftige Generationen wie im Umlagesystem. Die Versicherten sparen in der Erwerbsphase einen Kapitalstock an, der in der Rentenphase abgebaut wird und das Versorgungsniveau stabilisiert. Die Erwerbsbevölkerung muss diese Rentenleistungen nicht durch Beiträge finanzieren, wodurch ihre Belastung durch den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz niedriger ist.

Den gleichen Ansatz verfolgt die Erhöhung der Zuführung zum Pflegevorsorgefonds. Ein besser ausgestatteter Pflegevorsorgefonds könnte als kapitalgedecktes Teilsystem so konzipiert werden, dass ein konstanter Beitragssatz in der SPV in den Jahren 2022 bis 2060 gewährleistet wird. Er kann aber auch so konzipiert werden, dass in der Phase von hohen Steigerungen des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes der Beitragssatz der SPV in den Jahren 2035 bis 2060 auf einem niedrigeren Niveau gehalten werden kann.

Die Einbeziehung Selbstständiger in die GRV und die Einbeziehung neu ernannter Beamter in die GKV und die SPV erweitern die Umlagesysteme, wodurch sich die Tragfähigkeitslücke vergrößert. Sie sind aber geeignet, die Beitragssätze vorübergehend zu mindern (Beitragssatzglättung), indem sie in einer Phase von hohen Beitragssatzsteigerungen junge Beitragszahler in das Sozialversicherungssystem integrieren. Diese neuen Beitragszahler zahlen Beiträge und nehmen die Leistungen (Rente, Gesundheits- und Pflegeleistungen) weitestgehend erst (viel) später in Anspruch. Damit ergibt sich ein positiver – wenngleich nur vorübergehender – Finanzierungseffekt. Eine langfristige Beitragssatzsenkung tritt dadurch nicht ein, weil die neu einbezogenen Personen später höhere Ausgaben verursachen.

Das analysierte Reformpaket wird zudem noch durch die Wiedereinsetzung des „Nachholfaktors“ für Rentenanpassungen und eine Erhöhung der Zuzahlungen Versicherter zu Leistungen der GKV flankiert. Diese beiden Maßnahmen führen zu einer nicht unerheblichen Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen und des Bundes. Sie tragen zudem dazu bei, die Tragfähigkeitslücke zu vermindern.

Durch die Analyse der Reformansätze lassen sich Möglichkeiten und Grenzen von Reformen der Sozialversicherungszweige ableiten. Leistungskürzungen tragen sehr stark zur finanziellen Stabilisierung der Sozialversicherungszweige bzw. des Bundes bei. Sie sind jedoch nur in begrenztem Maße umsetzbar, da sie insbesondere für finanziell schlechter gestellte Personen unter dem Gesichtspunkt der sozialen Teilhabe nicht tragbar erscheinen.

Das vorhandene Umlagesystem in der Sozialversicherung sollte durch den Ausbau von kapitalgedeckten Elementen (obligatorische ergänzende Altersvorsorge, Erhöhung des Pflegevorsorgefonds oder andere kapitalgedeckte Modelle) ergänzt werden. Dazu könnten kurzfristig auch die Sozialversicherungsbeitragsätze erhöht werden. Es bleibt nur noch wenig Zeit, bis die „Babyboomer“ in Rente gehen und die finanziellen Belastungen in den Sozialversicherungszweigen stark steigen. Nur in der kurzen noch verbleibenden Zeit können die „Babyboomer“ in ihrer Erwerbsphase an der Vorsorge beteiligt werden. In der Rentenphase mit den geringeren Alterseinkommen ist eine Beteiligung an den steigenden Ausgaben nur begrenzt möglich.

Insgesamt werden durch das analysierte Reformpaket die mit der demografischen Veränderung einhergehenden finanziellen Belastungen gleichmäßiger auf die Generationen verteilt. Die Lasten werden nicht so stark – wie derzeit in den überwiegend umlagefinanzierten Systemen angelegt – in die Zukunft verschoben. Die Auswirkungen auf den Gesamtsozialversicherungsbeitragsatz und den Bund werden deutlich begrenzt. Gleichzeitig wird ein deutlich besseres Rentenniveau als ohne diese Reformen erreicht.

11.3 Sofortiges Handeln der politisch Verantwortlichen nötig

Aufgrund der demografischen Entwicklung besteht die Gefahr, dass zukünftige Generationen von Beitragszahlenden und Steuerzahlenden zu stark belastet, die wirtschaftliche Entwicklung gefährdet und der Bund an die Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gebracht wird. Deshalb muss der Gesetzgeber handeln. Und er muss es schnell tun.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unabdingbar, das bisherige Sozialversicherungssystem an die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung anzupassen. Die sinkende Anzahl der Personen im Erwerbsalter wird auch die Wirtschaft vor große Probleme stellen. Dies wird auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und damit auf die Steuereinnahmen des Staates haben. Der Alterungsprozess der Bevölkerung lässt sich nicht aufhalten. Er ist auch eine Folge und Errungenschaft des Wohlstandes in gut funktionierenden sozial orientierten Industriestaaten. Verbesserte Lebensbedingungen und medizinische Versorgung haben dem überwiegenden Anteil der Bevölkerung ein immer längeres Leben in relativem Wohlstand und Gesundheit ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof vertritt aufgrund seiner Analyse die Auffassung, dass die politisch Verantwortlichen nicht umhinkommen werden, die verlautbarten politischen Ziele Beitragsatzstabilität, Erhaltung des derzeitigen Versorgungsniveaus sowie keine Steuererhöhungen und keine Neuverschuldung aufzugeben. Denn die Einhaltung dieser politischen Ziele kommt

einer Quadratur des Kreises gleich. Nur durch eine moderate Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragssätze und durch ausgewogene Leistungsverminderungen, flankiert durch Bundeszuschüsse, können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Ausgaben der Sozialversicherungszweige mit den Einnahmen in Einklang gebracht werden. Welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen, müssen die politisch Verantwortlichen entscheiden. Diese Entscheidungen sind unbequem und unpopulär, müssen aber getroffen werden.

Um Vorschläge bewerten zu können und sie in ein konkretes politisches Programm münden zu lassen, ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zunächst erforderlich, die Situation der Sozialversicherungszweige transparent darzulegen. Hierzu gehört neben dem Tragfähigkeitsbericht zu den öffentlichen Finanzen¹²³

- der regelmäßige Ausweis bestehender Ansprüche (Rentenanwartschaften, niedriger Beitrag in der Krankenversicherung der Rentner, Versorgung im Pflegefall) in den Sozialversicherungssystemen (GRV, GKV und SPV) auf der Basis von versicherungsmathematischen Berechnungen und
- der Ausweis von versicherungsfremden Leistungen, die die Sozialversicherungen erbringen, die aber in die Finanzierungsverantwortung des Bundes fallen.¹²⁴

In Gesetzesvorhaben sollte die Gesetzesfolgenabschätzung einen langfristigen Zeitraum umfassen. Die finanziellen Folgen der Gesetze sollten z. B. auf der Basis von versicherungsmathematischen Berechnungen für den Versichertenbestand oder auf der Grundlage von Tragfähigkeitsanalysen wie im Tragfähigkeitsbericht abgeschätzt werden. Diese Analysewerkzeuge sind derzeit in den Ressorts nicht oder nur rudimentär vorhanden. Sie sind aber unabdingbar für eine nachhaltige und generationengerechte Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungszweige.

Die Analyse des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass sich auf der Basis eines konsistenten Modells die mit konkreten Reformmaßnahmen einhergehenden Veränderungen bei den Sozialversicherungsbeitragssätzen, den Bundeszuschüssen und der Verschuldung des Bundes in Modellrechnungen darstellen lassen.

Es ist die Aufgabe der Politik, die Maßnahmen zu beschließen. Dabei sind stets auch die Aspekte der sozialen Gerechtigkeit zu beachten. Der Staat sollte durch eine entsprechende Ausgestaltung seines Steuer- und Transfersystems die finanziellen Lasten sozial ausgewogen verteilen, ohne dass zusätzliche bürokratische und kostenintensive neue Umverteilungssysteme in der Sozialversicherung geschaffen werden müssen.

¹²³ Bundesministerium der Finanzen, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Jahr 2016, Seite 13.

¹²⁴ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung; Gegenstand und Auskömmlichkeit des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung vom 1. Februar 2021.

Die politisch Verantwortlichen sollten auf der Basis der transparenten Bestandsanalyse in einem weiteren Schritt ein politisches Programm für alle Sozialversicherungszweige erarbeiten, in dem Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen aufgeführt sind. Bei der Auswahl dieser Maßnahmen wird darüber entschieden, in welchem Umfang Leistungen gekürzt, Sozialversicherungsbeiträge erhöht und die finanziellen Auswirkungen durch eine höhere Verschuldung des Bundes auf künftige Generationen abgewälzt werden. Die Analyse des Bundesrechnungshofes hat aufgezeigt, wie ein Reformpaket aussehen könnte und welche finanziellen Wirkungen es erzeugen würde. Die Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen liegen auf dem Tisch. Es fehlen die politischen Entscheidungen. Je länger diese Entscheidungen aufgeschoben werden, umso größer werden die finanziellen Belastungen und die ökonomischen Verwerfungen, insbesondere für künftige Generationen.

12 Gemeinsame Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Gesundheit sowie des Bundesministeriums der Finanzen

12.1 Allgemeine Vorbemerkungen und Anmerkungen zu den Simulationsberechnungen

Die Bundesministerien führten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 18. Januar 2022 aus, dass Projektionen für sehr lange Zeiträume auf Basis des geltenden Rechts (hier bis zum Jahr 2060) grundsätzlich keine Prognosen darstellten, sondern lediglich Anhaltspunkte für im Zeitablauf auftretenden politischen Handlungsbedarf geben könnten. Denn annahmegemäß sei ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber im Projektionszeitraum agiere. Konkrete Ergebnisse der Projektionen seien schon aufgrund des langen Betrachtungshorizonts in hohem Maße unsicher und hingen maßgeblich von den zugrundeliegenden Annahmen ab. Um die Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen abzubilden, würden bei solchen Berechnungen in der Regel unterschiedliche Varianten präsentiert, um damit ein Spektrum möglicher demografischer und ökonomischer Entwicklungen im Sinne eines Korridors aufzuzeigen. Dieses Vorgehen sei bei wissenschaftlichen Gutachten üblich und werde auch für den Tragfähigkeitsbericht des BMF und im jährlichen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung genutzt (Kombination von drei Entgelt- mit drei Beschäftigungsvarianten). In dem vorliegenden Bericht würden Auswirkungen annahmebedingter Abweichungen vom Basisszenario nur anhand von vier alternativen Setzungen und lediglich für zwei Tragfähigkeitsindikatoren dargestellt. Die Auswahl der alternativen Annahmen sei nicht begründet. Insbesondere wiesen sie keinen Korridor zwischen günstigeren und ungünstigeren Varianten aus, mit dem die enorme Bandbreite möglicher Entwicklungen dargestellt werde, um der erheblichen Unsicherheit bei derart langfristigen Projektionen Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund sei der Aussagewert der unter anderem in der Zusammenfassung ohne Einschränkung

dargestellten zukünftigen Entwicklungen – und daraus abgeleitet die politischen Empfehlungen – kritisch zu sehen.

Ungeachtet dessen lieferten die im Bericht aufgezeigten Berechnungen grundsätzlich keine neuen Erkenntnisse, die über die bekannten Studien mit ebensolchen Berechnungen hinausgingen. Auf Basis des vorliegenden Berichtsentwurfs könnten jedenfalls die Aussagen, dass die Herausforderungen in Folge der demografischen Entwicklung „bislang nicht ausreichend betrachtet“ würden und die angeblich daraus folgenden „Fehlentwicklungen“, wie etwa die Sozialversicherungspolitik sei eine "Politik nach Kassenlage", nicht hergeleitet werden.

Zu den Simulationsberechnungen wiesen die Bundesministerien darauf hin, dass bei derart langen Projektionszeiträumen (bis zum Jahr 2060) selbst vermeintlich sichere Vorausberechnungen zur Demografie großen Unsicherheiten unterlägen. Um die Bandbreite möglicher Entwicklungen zu berücksichtigen, wies die aktuelle 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2018 mehrere Varianten aus. Ein Vergleich der aktuellen mit früheren Bevölkerungsvorausberechnungen zeige, dass ein geringer als erwarteter Anstieg der Lebenserwartung sowie eine höher als erwartete Nettozuwanderung und Geburtenzahl dazu geführt haben, dass sich der für das Jahr 2050 projizierte Altenquotient deutlich reduziert habe.

Neben der Unsicherheit über die demografische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung hinsichtlich der Einnahmeentwicklung sei in der GKV insbesondere auch die Ausgabenentwicklung von sehr hoher Unsicherheit geprägt, da diese von einer Vielzahl an angebots- und nachfrageseitigen Faktoren in vielen sehr unterschiedlich regulierten Leistungsbereichen abhängig sei. Neben unmittelbar ausgabenrelevanten gesetzgeberischen Maßnahmen (etwa Änderungen zur Definition des Leistungskatalogs der GKV) hätten Vergütungsvereinbarungen zwischen Krankenkassen, Leistungserbringern und deren Organisationen auf verschiedenen Verhandlungsebenen und in verschiedenen Leistungsbereichen sowie die Richtlinien und Beschlüsse des Gemeinsamen Bundesausschusses zur Konkretisierung des Leistungsumfanges einen großen und kaum vorhersagbaren Einfluss auf die Ausgabenentwicklung. All dem könne in der gängigen Projektionspraxis durch den annahmegemäßen Ausschluss gesetzgeberischer Tätigkeiten im Projektionszeitraum nicht hinreichend Rechnung getragen werden. Auch seien die Leistungen der GKV und der SPV (anders als bei der GRV) nicht an die Höhe der gezahlten Beiträge gekoppelt, sondern von Sach- und Dienstleistungen geprägt, deren Preis-, Mengen- und Strukturentwicklung langfristig kaum valide vorhersagbar sei. Vor diesem Hintergrund erstelle das BMG keine langfristigen Modellrechnungen zur GKV.

Auch für die SPV werde nur eine Grobabschätzung der langfristigen Entwicklung der Pflegebedürftigenzahl vorgenommen, welche jedoch für die Finanzentwicklung der SPV maßgeblich sei und somit zu einer weiteren Unsicherheit der Projektion führe.

12.2 Stellungnahme zu den Vorausberechnungen

Gesetzliche Rentenversicherung (Tnr. 3)

Zur Darstellung der zukünftigen Entwicklung der GRV werde die Entwicklung des Rentnerquotienten, des Rentenniveaus, des Beitragssatzes sowie der Bundeszuschüsse bis zum Jahr 2060 ausgewiesen. Grundlage des Basisszenarios bilde der rentenrechtliche Status quo zu Beginn des Jahres 2020. Die Ergebnisse könnten von Seiten des BMAS nicht im Detail nachvollzogen werden. Die dargestellten Tendenzen scheinen aber nicht grundsätzlich von anderen Berechnungen dieser Art abzuweichen.

Gesetzliche Krankenversicherung (Tnr. 4)

In den Szenarienrechnungen des Bundesrechnungshofes für die GKV stiegen die Leistungsausgaben in Relation zum BIP bis zum Jahr 2060 deutlich stärker als in vergleichbaren Schätzungen wie dem Tragfähigkeitsbericht des BMF aus dem Jahr 2020 oder dem aktuellen Ageing Report der EU-Kommission. Auch für die Berechnungen zur GKV gelte, dass weder Methodik und Annahmen noch die Ergebnisse der Langfristprojektion durch den Bundesrechnungshof im Detail erläutert würden und daher auch nicht nachvollzogen werden könnten. Ergänzend sei anzumerken, dass der Bericht nicht nur die Auswirkungen der demografischen Entwicklung, sondern auch die Finanzwirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts thematisiere. In der Berechnung der Entwicklung der altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben werde allerdings das BIP als Grundlage genutzt, ohne eine Verbindung zum medizinisch-technischen Fortschritt herzustellen. Hier wäre es sachgerecht und transparent gewesen, die vergleichsweise moderaten finanziellen Effekte der demografischen Entwicklung auf die GKV-Ausgabenentwicklung isoliert auszuweisen und die Finanzwirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts in Alternativvarianten darzustellen.

Soziale Pflegeversicherung (Tnr. 5)

Die Annahmen zur Einnahmeentwicklung seien bei der SPV wie bei den anderen beiden Sozialversicherungszweigen langfristig mit hoher Unsicherheit verbunden. Auf der Ausgaben-seite werde – wie in vielen wissenschaftlichen Modellen – eine konstante altersspezifische Pflegewahrscheinlichkeit unterstellt. Die für die Entwicklung der Leistungsbeträge unterstellte Anlehnung teilweise an die allgemeine Preisentwicklung und teilweise an die Lohnentwicklung stimme nicht mit der aktuellen Rechtslage überein, die eine inflationsorientierte Leistungsdynamisierung vorsehe, wobei die Leistungsdynamisierung die Bruttolohnentwicklung nicht übersteigen dürfe. Entsprechend müsste der Ausgabenanstieg in der Modellrechnung des Bundesrechnungshofes schwächer sein, da im langjährigen Durchschnitt die Löhne stärker stiegen als die Preise. Auch der prognostizierte langfristig notwendige Beitragssatzanstieg würde schwächer ausfallen.

12.3 Finanzielle Gesamtsituation der Sozialversicherung und deren Risiken für den Bund

Die Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die sich im geltendem Rechtsrahmen durch die demografische Entwicklung für die Finanzierung der Sozialversicherung bis zum Jahr 2060 ergeben könnten, nehme auch der Tragfähigkeitsbericht des BMF in den Blick, der regelmäßig eine Vorausschau auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorlege. Gegenüber den Simulationsrechnungen des Bundesrechnungshofes berücksichtige der Tragfähigkeitsbericht eine größere Bandbreite möglicher Entwicklungen und trage so auch der mit dem Projektionszeitraum steigenden Unsicherheit stärker Rechnung. Aus den Modellrechnungen könne auf Handlungsbedarf geschlossen werden, der unter den getroffenen unterschiedlichen Annahmen im Projektionszeitraum entstehen würde. Als Prognosen seien diese jedoch nicht zu verstehen.

Hinsichtlich der ausgewiesenen künftigen Entwicklung wichtiger Indikatoren wie der Schuldenstandsquote und der Tragfähigkeitslücke sei darauf hinzuweisen, dass diese auch auf einer Annahme zur künftigen Zinsentwicklung beruhe. Wie der Tragfähigkeitsbericht des BMF zeige, seien diese Indikatoren in hohem Maße von der getroffenen Zinsannahme abhängig. Auch hier würde die Berücksichtigung einer größeren Bandbreite möglicher Zinsentwicklungen der Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen stärker Rechnung tragen.

12.4 Stellungnahme zu den Reformszenarien

Die Bundesministerien führen in ihrer Stellungnahme aus, dass zu vielen der vom Bundesrechnungshof vorgebrachten Reformmaßnahmen die Parteien der Regierungskoalition mit dem am 7. Dezember 2021 unterzeichneten Koalitionsvertrag bereits konkrete Pläne vorgelegt hätten.

Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters (Tnr. 7. 2. 1)

Um den negativen Folgen der demografischen Entwicklung auf die GRV entgegenzuwirken, werde die Regelaltersgrenze nach geltendem Recht vom vollendeten 65. auf das vollendete 67. Lebensjahr angehoben. Die Regierungskoalition hätte festgelegt, dass es in der 20. Legislaturperiode darüber hinaus keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben werde.

Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze schaffe Planungssicherheit für alle Beteiligten – für die Betriebe, die Beschäftigten, die Tarifpartner, die Sozialversicherungen und die Politik. Bei einer durch – Kopplung an die Lebenserwartung – dynamischen Regelaltersgrenze wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen würde diese Planungssicherheit aufgegeben. Denn die Messung bzw. Schätzung des Anstiegs der Lebenserwartung sei schwierig und die Umsetzung des Vorschlags mit praktischen Problemen verbunden.

Ausweitung des Versichertenkreises (Tnr. 7.2.2)

Hinsichtlich der Einbeziehung von Selbstständigen in die GRV sähe der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode vor, für alle neuen Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, eine Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit einzuführen. Selbstständige sollten in der GRV versichert sein, sofern sie nicht im Rahmen eines Opt-Outs ein privates Vorsorgeprodukt wählen, das bestimmte Voraussetzungen erfüllen müsse.

Das BMAS teilt die Darstellung des Bundesrechnungshofes, dass die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die GRV langfristig zu einer stärkeren Belastung junger und zukünftiger Generationen von Beitragszahlenden führen würde und je nach Ausgestaltung negative Effekte auf die öffentlichen Haushalte insbesondere von Bund und Ländern haben könnte.

Stellschraube Rentenniveau (Tnr. 7. 3)

Der Bundesrechnungshof stelle zutreffenderweise dar, dass die Rentenanpassungsformel geeignet sei, die Beitragssatzbelastung der kommenden Generationen zu dämpfen. Zur Haltelinie beim Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) werde ebenso auf den Koalitionsvertrag verwiesen wie zur Reaktivierung des Ausgleichsbedarfes ("Nachholfaktor").

Der Bundesrechnungshof stelle zutreffend fest, dass eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu einem geringeren Beitragssatz führen könne. Dies träfe allerdings nur zu, wenn den zusätzlichen Beiträgen keine zusätzlichen Anwartschaften gegenüberstünden, was jedoch dem die GRV prägenden Äquivalenzprinzip widersprechen würde.

Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge (Tnr. 7. 5)

Hinsichtlich des Elementes der zusätzlichen privaten Altersvorsorge im Reformszenario verweist das BMAS auf den Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode: Das bisherige System der privaten Altersvorsorge solle grundsätzlich reformiert und dazu auch das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit geprüft werden. Hierbei werde auch der Grundsatz der paritätischen Finanzierung der Altersvorsorge zu beachten sein.

Erweiterung des Versichertenkreises um Beamtinnen und Beamte in der GKV (Tnr. 8.2.2)

Zur Reduzierung des GKV-Beitrags schlage der Bundesrechnungshof vor, dass alle Personen, die ab dem Jahr 2022 neu verbeamtet werden, versicherungspflichtig in der GKV werden.

Beamtinnen und Beamte hätten nach geltendem Recht mit Eintritt der Versicherungsfreiheit (i. d. R. zu Beginn ihrer Beamtenlaufbahn) einmal die Wahlmöglichkeit, eine bestehende Versicherung in der GKV als freiwilliges Mitglied fortzusetzen oder sich für eine Absicherung im Krankheitsfall über die Beihilfe und eine private Restkostenversicherung für den von der Beihilfe nicht umfassten Teil der Krankheitskosten zu entscheiden.

Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes gehe über die bisherige Ausgestaltung in einzelnen Bundesländern hinaus, indem eine Versicherungspflicht eingeführt und damit keine Wahlmöglichkeit für Neu-Beamtinnen und -Beamte eröffnet werden solle. Als problematisch wird unter anderem bewertet, dass der Bundesrechnungshof nicht berücksichtige, dass die mit diesem Vorschlag verbundene „Vergreisung“ der Beihilfeergänzungstarife in der PKV mit erheblichen Prämiensteigerungen für die Bestandsbeamtinnen und -beamten verbunden sein dürfte. Inwieweit sich diese Verträge dann langfristig überhaupt noch finanziell selbst tragen könnten, sei zumindest fragwürdig.

Abschließend weisen die Bundesministerien darauf hin, dass im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode keine Reform der Absicherung von Beamtinnen und Beamten im Krankheitsfall thematisiert ist.

Beitragszuschläge in der GKV bei vorzeitigem Eintritt in die Rente (Tnr. 8.3.3)

Der Bundesrechnungshof schlage vor, Beitragszuschläge bei vorzeitigem Eintritt in die Rente einzuführen, um geringere Beitragseinnahmen zu kompensieren.

Der Vorschlag widerspräche dem Solidarprinzip der GKV, nach welchem Beiträge gemäß der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden. Der Gesetzgeber habe insbesondere langjährig Versicherten nach 35 Versicherungsjahren die Möglichkeit eingeräumt, vorzeitig Altersrente in Anspruch zu nehmen. Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz wäre es kaum zu vereinbaren, langjährig versicherte Altersrentner schlechter zu behandeln als Regelaltersrentner, die lediglich eine Wartezeit von fünf Jahren erfüllten. Oft führten zudem gesundheitliche, soziale oder familiäre Ursachen oder eine Schwerbehinderung zu einem vorzeitigen Renteneintritt.

Eine Abweichung von den allgemeinen Prinzipien der Beitragsbemessung in der GKV lasse sich so nicht begründen. Um auch bei niedrigen Renten eine an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierte Beitragserhebung in der GKV sicherzustellen, seien bereits nach geltendem Recht auch Versorgungsbezüge und Arbeitseinkommen beitragspflichtig.

Zuzahlungen in der GKV (Tnr. 8.4.2)

Der Bundesrechnungshof schlage vor, Zuzahlungen in der GKV deutlich zu erhöhen, beispielsweise zu verdoppeln.

Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Erhöhung der Zuzahlungen würde eine Verschiebung von der solidarischen Finanzierung der GKV (Beiträge nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit) hin zu einer stärkeren individuellen Finanzierung je nach Leistungsanspruchnahme bedeuten. Die häufig mit Zuzahlungen verbundene Erwartung einer Steuerungswirkung hinsichtlich der Leistungsanspruchnahme sei zudem nicht belegt.

Reformen in der Pflegeversicherung (Tnr. 9)

Im Bereich der SPV weisen die Bundesministerien zunächst darauf hin, dass eine Verringerung der Pflegewahrscheinlichkeit ein Instrument zur Kostenbegrenzung sei. Dieses Ziel verfolge auch die Bundesregierung mittels Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen.

Anpassungen bezüglich des Pflegevorsorgefonds (Tnr. 9.4)

Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ausweitung des Pflegevorsorgefonds zur Beitragssatzglättung lehnen die Bundesministerien ab, weil der Glättungseffekt entweder nicht sonderlich groß sei oder die damit verbundene Umverteilung der Beitragsbelastung über eine generationengerechte Belastungsverteilung hinausginge.

13 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

13.1 Allgemeine Vorbemerkungen und Anmerkungen zu den Simulationsberechnungen

Die Simulationsrechnungen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durchaus geeignet, die finanziellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherungssysteme darzustellen und den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Das dabei gewählte methodische Vorgehen entspricht dem aktuellen Stand der Wissenschaft. Das BMF greift z. B. für die Annahmen zur Erstellung des Tragfähigkeitsberichts auf ebensolche Berechnungen zurück.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit den Bundesministerien darin überein, dass die Berechnungen bis zum Jahr 2060 keine Prognosen darstellen. Vielmehr handelt sich um langfristige Vorausberechnungen (Projektionen) unter Berücksichtigung bestimmter Annahmen zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung. Die gewählten Annahmen bestimmen das Ergebnis der Berechnungen. Der Bundesrechnungshof hat sowohl für die wirtschaftliche als auch für die demografische Entwicklung plausible und gleichzeitig moderate, also mittlere Annahmen gewählt. Um die Bandbreite der möglichen Ergebnisse bei unterschiedlichen

Annahmen abzubilden, werden in Studien häufig unterschiedliche Szenarien verwandt, die mit einer unteren und oberen Variante einen Korridor aufzeigen. Der Bundesrechnungshof hat sich bewusst gegen die Darstellung eines solchen Korridors entschieden. Denn er geht davon aus, dass aufgrund seiner mittleren Annahmen auch das Ergebnis der Berechnungen im mittleren Bereich eines Korridors liegen wird. Somit sind Übertreibungen aufgrund extrem negativer Annahmen und Verharmlosung aufgrund extrem günstiger Annahmen ausgeschlossen. Das berechnete Basisszenario stellt vielmehr ein mittleres Szenario dar.

Der Hinweis der Bundesministerien, dass die aufgezeigten Berechnungen grundsätzlich keine neuen Erkenntnisse erbracht hätten, die über die bekannten Studien mit eben solchen Berechnungen hinausgehen, bestätigt nur das Vorgehen des Bundesrechnungshofes. Seine Berechnungen sind im Einklang mit anderen Studien und weder in die eine noch in die andere Richtung extrem.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass in der Sozialversicherung eine „Politik nach Kassenlage“ praktiziert wird. Zu dieser Einschätzung kommt er nicht auf der Basis seines Berichtes, sondern vielmehr aufgrund der Analyse der politischen Entscheidungen der letzten Jahre. Die „Politik nach Kassenlage“ ist im Gegenteil ein Grund, warum die im Bericht dargestellten Herausforderungen so groß sind und der Handlungsbedarf so dringlich. Wie die Bundesministerien zutreffend darlegen, sind die finanziellen Risiken durch die demografische Entwicklung lange bekannt. In der Wirtschaftskrise zu Beginn der 2000er Jahre wurden auch deshalb Reformen in den Sozialversicherungssystemen beschlossen, die kurz- und auch langfristig deren Finanzlage verbessern sollten. In der anschließenden Phase des Wirtschaftsaufschwungs beschloss die Politik dann eine Vielzahl von Leistungsverbesserungen in allen Sozialversicherungszweigen und nahm zudem Reformen zur langfristigen finanziellen Stabilisierung der Sozialversicherungszweige zurück. Noch immer sind die Sozialversicherungssysteme nicht grundlegend und ausreichend an die finanziellen Herausforderungen der demografischen Entwicklung angepasst worden. Finanzierungslücken in den Sozialversicherungssystemen werden derzeit vielmehr nur kurzfristig und kurzfristig durch höhere Bundeszuschüsse geschlossen. Dies geht einher mit einer höheren Verschuldung, wodurch die finanziellen Lasten in die Zukunft und auf die jungen Generationen verschoben werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die politischen Entscheidungsträger zeitnah darlegen, wie die Sozialversicherungssysteme langfristig finanzierbar, generationengerechter und damit zukunftsfest gestaltet werden können.

13.2 Abschließende Würdigung zu den Vorausberechnungen

Die Bundesministerien haben in ihrer Stellungnahme dargelegt, dass die vom Bundesrechnungshof für die GRV dargestellten Entwicklungen nicht grundsätzlich von anderen Berechnungen dieser Art abweichen. Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Analyse insofern bestätigt.

Sowohl der medizinisch-technische Fortschritt als auch die demografische Entwicklung führen zu steigenden Ausgaben in der GKV. In der Vergangenheit lag die Steigerungsrate der

Pro-Kopf-Ausgaben in der GKV u. a. aufgrund des medizinisch-technischen Fortschrittes im Durchschnitt über dem Wachstum des Pro-Kopf-BIP. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb dazu entschieden, die Annahmen zur Entwicklung der altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben an der durchschnittlichen Entwicklung des Pro-Kopf-BIP zu orientieren. Um den Einfluss des medizinisch-technischen Fortschritts zumindest grob abzubilden, berücksichtigt er einen Aufschlag zur Zuwachsrate des Pro-Kopf-BIP. Als Ergebnis zeigt sich, dass rund die Hälfte des Anstiegs der Ausgabenquote in der GKV bis zum Jahr 2060 auf den so berücksichtigten medizinisch-technischen Fortschritt und die andere Hälfte des Anstieges auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist. Dieser „demografische Effekt“ entsteht deshalb, weil die Pro-Kopf-Ausgaben der GKV ab einem Alter von 60 Jahren mit zunehmendem Alter stetig steigen. Durch die demografische Entwicklung – insbesondere den Eintritt der „Babyboomer“ in den Ruhestand – werden sich die Anzahl der Personen im Alter über 60 Jahren und damit die Ausgaben in der GKV deutlich erhöhen. Diese stärker steigenden Ausgaben treffen auf weniger stark steigende Einnahmen, weil die GKV-Beiträge nur auf die niedrigeren Renten der größeren Anzahl der im Ruhestand befindlichen GKV-Versicherten erhoben werden. Nach der Analyse des Bundesrechnungshofes werden diese finanziellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung somit keineswegs „moderat“ ausfallen.

Dass die Ausgabenquote der GKV in den Modellrechnungen des Bundesrechnungshofes stärker steigt als dies in anderen Studien, z. B. im Tragfähigkeitsbericht der Fall ist, ist mit einer anderen Modellspezifikation und mit etwas anderen Annahmen zur Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben zu begründen.

Bei der SPV stimmt der Bundesrechnungshof den Bundesministerien zu, dass auch hier die Entwicklung mit einer hohen Unsicherheit verbunden ist. Daher ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sachgerecht, auch für die SPV mittlere Annahmen für die zukünftige Entwicklung zu wählen und von konstanten altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten auszugehen. Die Pflegewahrscheinlichkeit steigt ab dem Alter von 80 Jahren deutlich an. Da der Anteil der über 80-jährigen Personen stetig zunimmt und die durchschnittliche Lebenserwartung ansteigt, steigen die projizierten Ausgaben nur aufgrund der Änderung der Altersstruktur ebenfalls deutlich. Für die Entwicklung der Leistungsausgaben pro Kopf hat der Bundesrechnungshof wieder aus seiner Sicht plausible und in der Höhe mittlere Fortschreibungsraten angenommen. Dass diese ggf. nicht mit den gesetzlich vorgesehenen Fortschreibungsraten der Leistungspauschalen übereinstimmen, ist damit begründet, dass im Modell nicht die Leistungspauschalen, sondern die Pro-Kopf-Leistungsausgaben fortgeschrieben werden.

Zu der finanziellen Gesamtsituation der Sozialversicherung und deren Risiken für den Bund verweisen die Bundesministerien darauf, dass der vom BMF veröffentlichte Tragfähigkeitsbericht eine größere Bandbreite möglicher Entwicklungen (Varianten) berücksichtige, um den steigenden Unsicherheiten stärker Rechnung zu tragen. Die Schuldenstandsquote und die Tragfähigkeitslücke seien zudem stark von der Zinsentwicklung abhängig. Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, warum er auf die Betrachtung unterschiedlicher Varianten verzichtet hat. Grundlage seiner Bestandanalyse ist ein moderates – mittleres – Szenario (Basiszenario). Dies gilt auch für die Annahme zur Zinsentwicklung. Damit weisen auch die

zinssensiblen Tragfähigkeitsindikatoren eher mittlere Werte auf. Ihre Funktion, den finanzpolitischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, verlieren sie nicht.

13.3 Abschließende Würdigung zu den Reformszenarien

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage des Basisszenarios die Auswirkungen möglicher Reformansätze berechnet. Dies soll Möglichkeiten und Grenzen von Reformen in den Sozialversicherungszweigen aufzeigen. Da das gesamte Sozialversicherungssystem und auch der Bundeshaushalt berücksichtigt werden, können ein Gesamteffekt der Reformen simuliert und Wechselwirkungen zwischen den Sozialversicherungszweigen erfasst werden. In anderen Studien wurde dieser umfassende Ansatz bisher kaum verfolgt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass ein politisches Programm zur Verminderung der finanziellen Risiken in den Sozialversicherungszweigen die Einzelmaßnahmen aufzeigen sollte. Zu dieser Darstellung gehört auch aufzuzeigen, wie sich die finanziellen Auswirkungen langfristig darstellen.

Der Bundesrechnungshof hat mit der Analyse der Reformszenarien bezweckt, die mit der demografischen Entwicklung einhergehenden finanziellen Belastungen gleichmäßiger auf die Generationen zu verteilen. Die Bundesministerien lehnen einige der Reformoptionen u. a. mit dem Hinweis auf einen Verstoß gegen das Solidarprinzip ab. Bei anderen Vorschlägen verweisen sie darauf, dass ähnliche Maßnahmen im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vom 7. Dezember 2021 bereits geplant seien.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass die Solidarität nicht nur für die derzeit in den Sozialversicherungen Versicherten gelten sollte, sondern auch für die künftigen Generationen. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass ein ausgewogenes generationengerechtes Reformkonzept auch Leistungskürzungen und höhere Belastungen enthalten sollte. Denn Leistungskürzungen und höhere Belastungen für die Einen bedeuten Entlastungen für die Anderen. Entlastet werden sollen vor allem junge und künftige Generationen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass man den künftigen Beitragssatzanstieg und die Verschuldung des Bundes begrenzt.

Die im Koalitionsvertrag dargestellten Reformvorhaben wie die Reaktivierung des Nachholfaktors, die Umgestaltung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge oder die Einbeziehung der nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in der GRV sind deshalb zu begrüßen. Bisher handelt es sich jedoch lediglich um Absichtserklärungen. Die Reformvorhaben sind noch nicht umgesetzt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zeitnah entsprechende Gesetze zu verabschieden. Zudem sollten auch konkrete Berechnungen vorgelegt werden, in welchem Umfang sich diese Vorhaben auf die langfristige finanzielle Entwicklung in den Sozialversicherungszweigen und die Verschuldung des Bundes auswirken.

Ein Gesamtkonzept, wie die Sozialversicherungssysteme zukunftsfest gemacht werden sollen, bietet der Koalitionsvertrag indes nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner

Kernforderung, die Sozialversicherungssysteme an die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung anzupassen. Dazu sollte zunächst die Situation der Sozialversicherungszweige transparent dargelegt werden. Gesetzesvorhaben sollten eine Gesetzesfolgenabschätzung für einen langfristigen Zeitraum enthalten. Zudem sollten die politisch Verantwortlichen auf der Basis der transparenten Bestandsanalyse ein politisches Programm für alle Sozialversicherungszweige erarbeiten, in dem die Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen aufgeführt sind. Dabei kann selbstverständlich auf Leistungskürzungen verzichtet werden. Dies führt aber zwangsläufig dazu, dass die Sozialversicherungsbeitragssätze und/oder die Verschuldung des Bundes höher liegen und künftige Generationen stärker belastet werden. Damit werden die finanziellen Lasten der demografischen Entwicklung auf künftige Generationen abgewälzt. Es ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aufgabe der politisch Verantwortlichen darzulegen, wie die ansteigenden finanziellen Lasten in den Sozialversicherungszweigen auch in Zukunft finanziert werden sollen und welche Bevölkerungsgruppen und Generationen diese Finanzierungslasten zu tragen haben.

Ahrendt

Dr. Weber

Wyrwoll

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.