



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus

*Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwi.de

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Stand

16. September 2016

Druck

XXXX

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.



Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist mit dem audit berufundfamilie® für seine familienfreundliche Personalpolitik ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von der berufundfamilie gGmbH, einer Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.



Diese und weitere Broschüren erhalten Sie bei:
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat Öffentlichkeitsarbeit
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmwi.de

Zentraler Bestellservice:
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

Inhalt

1. Anlass	3
2. Ziele und Restriktionen für die Gestaltungsfreiheit in der sozialen Sicherung	5
3. Demographische Ausgangslage	6
4. Nachhaltigkeit in den Zweigen der sozialen Sicherung: Status Quo	7
4.1 Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenpensionen	7
4.2 Gesetzliche Krankenversicherung	7
4.3 Soziale Pflegeversicherung	8
4.4 Gesamtschau	9
5. Reformoptionen für mehr Nachhaltigkeit	10
5.1 Optionen für die Alterssicherung	10
5.2 Optionen für die Krankenversicherung	18
5.3 Optionen für die Pflegeversicherung	19
6. Empfehlungen	20
Literatur	22
Anhang: Tabellen und Abbildungen	24
Mitgliederverzeichnis	27
Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948	29

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 16. September 2016, mit dem Thema

Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

1. Anlass

Ziel und Zweck der Reformen des vergangenen Jahrzehnts war es, das System der sozialen Sicherung in Deutschland so umzugestalten, dass es seine wesentlichen Funktionen weiterhin erfüllen kann, gleichzeitig aber langfristig finanzierbar bleibt. Zentrale Elemente in Bezug auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) waren die Verlangsamung des Anstiegs der Altersrenten durch den Nachhaltigkeitsfaktor sowie die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 bis auf 67 Jahre für die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1964. Damit wurde bewirkt, dass der prognostizierte Anstieg des Beitragssatzes in der GRV von heute 18,7% bis zum Jahr 2030 nicht über 22% hinausgeht, während das Rentenniveau,¹ das heute 48% beträgt, nicht unter 43% sinkt. Der Gesetzgeber hat jedoch in der laufenden Legislaturperiode mit der Einführung der „Rente mit 63“ für besonders langjährige Versicherte eines dieser Reformelemente teilweise zurückgenommen und der GRV auch mit der „Mütterrente“ für die nächsten Jahrzehnte zusätzliche Ausgaben in insgesamt dreistelliger Milliardenhöhe aufgebürdet. Erhebliche Leistungsausweitungen hat es zuletzt auch in der sozialen Pflegeversicherung (SPV) gegeben.

Zudem haben im Frühjahr 2016 mehrere Politiker angekündigt, weitere Reformvorschläge für die GRV vorzulegen, mit denen das genannte „Absinken“ des Rentenniveaus verhindert werden soll. Begründet werden diese Pläne vor allem mit einem angeblich drohenden massiven Anstieg der Altersarmut in Deutschland. Es ist daher zu erwarten, dass das Thema „Rente“ im Bundestagswahlkampf 2017 eine große Rolle spielen wird, und zu befürchten, dass sich die Parteien dabei mit Versprechungen an die Wähler überbieten werden.

Diese Diskussion gibt Anlass zu großer Sorge. Sie wird im Lichte einer günstigen konjunkturellen Entwicklung und einem gegenwärtig noch relativ hohen Anteil der Erwerbsgeneration an der Gesamtbevölkerung geführt. Dabei wird jedoch die langfristige, über das Jahr 2030 hinausgehende Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Sozialleistungen in einer alternden Bevölkerung außer Acht gelassen. Als um die Jahrtausendwende die der Agenda 2010 vorausgehenden Rentenreformen vorbereitet wurden,² verwendeten

die damaligen Bundesregierungen für ihre Projektionen von Beitragssatz und Rentenniveau einen Zeithorizont bis 2030, also von ca. 30 Jahren. Der Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) von 2003 enthält zahlreiche Projektionen, die bis 2040 reichen (Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003). Würde man heute gleichermaßen vorausschauend planen, müsste man einen Zeithorizont bis mindestens 2045 oder sogar 2050 betrachten. Bei Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus müsste man noch länger planen: Eine Person, die heute 20 Jahre alt ist und ins Erwerbsleben eintritt, würde nach den jetzt geltenden Regeln 2063 in Rente gehen und kann nach heutigen Schätzungen erwarten, diese bis 2080 zu beziehen. Der US-amerikanischen Social Security Administration ist daher vom Kongress vorgegeben, dem jährlichen Rentenversicherungsbericht einen 75-jährigen Zeithorizont zugrunde zu legen (US Social Security Administration 2016). Auch das schwedische Rentensystem rechnet bis 2090 (Swedish Pension Agency 2016). In der öffentlichen Debatte Deutschlands, im Parlament und in den Medien schauen jedoch die wenigsten so weit. Das wäre aber dringend notwendig, weil die Verlässlichkeit der Regelungen der Sozialversicherung für die Lebensplanung der meisten Bürger einen hohen Stellenwert hat und sich die Alterung der Gesellschaft nach 2030 verstärkt fortsetzt (siehe Tabelle 1).

Der Beirat möchte mit dem vorliegenden Gutachten die aufgezeigte Lücke schließen und eigene Reformvorschläge machen. Zunächst werden in Kapitel 2 die Ziele des Sozialversicherungssystems beschrieben, die in der politischen Debatte häufig genannt werden und über die weitgehende Einigkeit zu herrschen scheint, sowie die dabei zu beachtenden ökonomischen, sozialen und verfassungsrechtlichen Restriktionen. Der Beirat geht von diesen Zielen aus und wirft einen Blick auf langfristige Risiken, wie er in anderen Politikbereichen, etwa der Klimapolitik, selbstverständlich ist. Ferner werden in Kapitel 3 die demographischen Grundlagen dargestellt, auf denen die nachfolgende Analyse des Reformbedarfs in der sozialen Sicherung beruht.

- 1 Präziser: Das Nettorentenniveau vor Steuern, das im Gesetz als „Sicherungsniveau“ bezeichnet wird. Dies ist das Verhältnis der Rentenhöhe des Eckrentners (45 Beitragsjahre mit durchschnittlichem Einkommen aller Rentenversicherten) vor Steuern, aber nach Sozialabgaben, zum durchschnittlichen Bruttolohn aller Aktiven, vgl. SGB VI §154.
- 2 Es handelt sich um das von Sozialminister Blüm 1998 vorgelegte, aber im Bundesrat abgelehnte Reformgesetz und die sog. „Riester-Reformen“ von 2001.

Danach folgen die zwei Hauptkapitel: In Kapitel 4 werden vorliegende Projektionen für die Entwicklung der Beitragsätze in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung zusammengetragen. Aus diesen ergibt sich das Gesamtbild, dass ohne rechtzeitige Gegenmaßnahmen spätestens im Jahr 2040 die Belastung der Erwerbsgenerationen mit Sozialversicherungsbeiträgen mit hoher Wahrscheinlichkeit mehr als 50% erreichen wird. In Kapitel 5 werden verschiedene Reformoptionen diskutiert, die sich sowohl auf das Leistungsniveau als auch auf die Finanzierung von Sozialleistungen erstrecken. Der Beirat kommt dabei zu dem Schluss, dass die Zeit drängt, einschneidende und auf den ersten Blick auch unpopuläre Reformen vorzunehmen, um nicht die Erwartungen vieler Bürger in der Zukunft durch noch drastischere Maßnahmen enttäuschen zu müssen.

2. Ziele und Restriktionen für die Gestaltungsfreiheit in der sozialen Sicherung

Ein zentrales Ziel der Sozialversicherung in Deutschland ist die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Alter einschließlich ausreichender medizinischer Versorgung nach dem Stand des medizinischen Wissens. Eine menschenwürdige Betreuung im Fall der Pflegebedürftigkeit trat als Zielsetzung in den 1990er Jahren hinzu. Auch sollen die Systeme der sozialen Sicherung das Entstehen von Altersarmut verhindern helfen.

Es liegt in der Natur der Umlagesysteme, dass diese Aufgaben nur dann erfüllt werden können, wenn den überwiegend älteren Empfängern dieser Sozialleistungen eine leistungsfähige Arbeitsbevölkerung in einer funktionierenden Wirtschaft gegenübersteht, welche die notwendigen Beiträge und Steuern zur Finanzierung der Leistungen aufbringen kann. Dies impliziert, dass eine zu starke Belastung der Erwerbsbevölkerung mit Steuern und Abgaben vermieden werden muss. Diese Beschränkung des verfügbaren Volumens für Sozialausgaben war eine Grundlage der Reformen im Zuge der Agenda 2010. Sie ist weiterhin gültig.

Ferner muss auch ein auf Zwang beruhendes Sozialsystem die Akzeptanz durch die Bevölkerung genießen. Diese könnte durch Ungleichbehandlung zwischen Bevölkerungsgruppen, die herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellungen widersprechen, gefährdet werden. Als Beispiele für solche möglicherweise ungleich oder ungerecht behandelten Bevölkerungsgruppen werden häufig genannt: Rentenversicherte versus Beamte, „Reiche“ versus „Arme“ und voll Erwerbsfähige versus Erwerbsgeminderte.

Neben diesen ökonomischen und sozialen Restriktionen existieren rechtliche Schranken für Reformen des Sozialsystems. So hat der Gesetzgeber im §154 des Sozialgesetzbuches VI eine Untergrenze für das Rentenniveau und eine Obergrenze für den Beitragssatz in der GRV bis 2030 festgelegt. Sofern diese Grenzen bindend bleiben, wäre es denkbar, höhere Defizite in der GRV und den anderen Trägern der Sozialversicherung durch höhere Zuschüsse des Bundes zu finanzieren.

Die staatlichen Haushalte unterliegen jedoch bereits heute Beschränkungen in der Höhe der jährlichen Haushaltsdefizite. Die deutsche Schuldenbremse erlaubt dem Bund seit diesem Jahr ein maximales strukturelles Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) und fordert von den Ländern ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt (§109(3) GG). Darüber hinaus verlangt der Europäische Fiskalpakt, dass das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in Deutschland maximal 0,5 % des BIP betragen darf (siehe §6(1) Stabilitätsratsgesetz und §51(2) Haushaltsgrundsatzgesetz). Der Gesamtstaat umfasst dabei nicht nur Bund, Länder und Gemeinden, sondern auch die Sozialversicherungen. Schuldenbremse und Europäischer Fiskalpakt verhindern damit, dass über 0,5 % des BIP hinausgehende gesamtstaatliche Defizite selbst bei Abänderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in die Sozialversicherung oder in den Bundeshaushalt verschoben werden können. Eine Finanzierung zusätzlicher Sozialausgaben durch eine höhere Verschuldung ist daher ausgeschlossen. Vielmehr müssen diese Ausgaben entweder durch höhere Beiträge in der Sozialversicherung oder durch höhere Steuereinnahmen bei den Gebietskörperschaften finanziert werden, was an die oben erwähnten ökonomischen Grenzen stößt, oder durch Einschnitte in die sonstigen Ausgaben ausgeglichen werden.

3. Demographische Ausgangslage

Alle Überlegungen zur Finanzierung der umlagebasierten Sozialsysteme werden durch den demographischen Wandel dominiert. Ihm liegt der bislang ungebrochene Trend einer steigenden Lebenserwartung und einer weiterhin niedrigen Geburtenrate zugrunde. Auch wenn die Geburtenrate sich in den vergangenen Jahren von 1,35 auf 1,47 Kinder im Leben einer Frau leicht erhöht hat, ist nach wie vor jede Generation um etwa ein Drittel kleiner als die Vorgängergeneration, so dass die Zahl der Älteren relativ zu den Jüngeren weiter steigen wird.

Ein grobes Maß für die zahlenmäßige Relation von Rentnern zu Erwerbsfähigen ist der Altenquotient, der die Anzahl von Einwohnern im Rentenalter pro 100 Einwohner im Erwerbsalter misst, wobei der Beginn bzw. das Ende des Erwerbsalters mit 20 bzw. 65 Jahren definiert ist. Die zukünftige Entwicklung des Altenquotienten ist der aktuellen 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts entnommen.³ Abbildung 1 zeigt, dass dieser Quotient, der derzeit bei ca. 35 liegt, noch bis 2020 nahezu konstant bleibt, dann aber bis 2040 steil ansteigt und ca. 57 erreichen wird, bevor er bis 2060 weiter langsam auf 62,4 steigen wird. Wichtig ist hierbei, dass sich die demographische Struktur nach 2030, wenn die veröffentlichten amtlichen Vorausberechnungen enden, nicht etwa stabilisiert, sondern dass es ganz im Gegenteil zu einem weiteren Schub des Altenquotienten zwischen 2030 und 2040 von 49,5 auf 56,7 kommt (vgl. Abbildung 1). Daher ist auch keine langfristige „Untertunnelung“⁴ des demographischen Wandels möglich, da diese einen späteren Rückgang des Altenquotienten voraussetzen würde, der nach den derzeitigen Bevölkerungsprojektionen nicht stattfinden wird.

Günstiger sieht es aus, wenn man die Grenze zwischen Erwerbs- und Rentenalter mit dem Anwachsen der Regelaltersgrenze in der GRV bis 2031 auf 67 Jahre verschiebt. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes würde der so definierte Altenquotient dementsprechend langsamer steigen und läge 2040 bei nur 50,4 % anstatt 56,7 %.

Bomsdorf und Winkelhausen (2014) berechnen zudem, wie die Bevölkerungsstruktur durch einen höheren Wanderungssaldo verändert würde (vgl. Tabelle 1, die auf einer Bevölkerungsvorausberechnung basiert, die der Variante 8 des Statistischen Bundesamtes sehr ähnlich ist). Sie unterstellen dabei den bislang beobachteten Altersunterschied zwischen relativ jungen Migranten und der älteren einheimischen Bevölkerung. So stiege der Altenquotient bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300.000 Personen bis zum Jahr 2040 nur auf 48,5 und bei jährlich 400.000 Zuwandern auf 46,6 an. Im letzten Fall würde die Gesamtbevölkerung in Deutschland um 3 Mio. auf über 84 Mio. zunehmen. Zu bedenken bei dieser Szenarienrechnung ist jedoch, dass bei einem Vergleich von Personenzahlen implizit unterstellt wird, dass die Zuwanderer die gleichen Qualifikationen aufweisen wie die heimische Bevölkerung. Tatsächlich ist das Qualifikationsspektrum der Migranten sehr heterogen: Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen bringen z. B. im Durchschnitt wesentlich niedrigere Qualifikationen mit als Einheimische (Wößmann 2016) und es ist unbekannt, wie schnell und inwieweit die Jüngeren unter den Flüchtlingen einen deutschen Qualifikationsstandard erreichen können. Beschränkt man die Aufnahme andererseits auf qualifizierte Einwanderer, z. B. aus Osteuropa, so ist es offen, ob es überhaupt 25 Jahre lang jedes Jahr so viele qualifizierte Menschen gibt, die nach Deutschland einwandern wollen.

Insgesamt ergibt sich aus den dargestellten Projektionen, dass die Alterung der Bevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten eine Tatsache ist, an der auch ein Ansteigen der Geburtenziffern kaum noch etwas ändern kann, denn alle Menschen, die im Jahre 2040 im erwerbsfähigen Alter sein werden, sind entweder heute schon geboren oder müssen bis 2020 auf die Welt kommen.

³ Wir verwenden die Variante 8 (G2-L2-W2), die einen jährlichen Wanderungssaldo von 200.000 Personen, eine langsam auf 1,6 Kinder je Frau ansteigende Geburtenrate und einen Anstieg der Lebenserwartung auf 86,7/90,4 Jahre für Männer bzw. Frauen unterstellt.

⁴ Untertunnelung beschreibt hier den Vorgang, eine Beitragserhöhung bzw. Leistungsminderung dadurch zu verhindern, dass die zusätzliche temporäre Finanzierungslast entweder durch eine angesparte Kapitalreserve vorfinanziert oder durch Schuldenneuaufnahme nachträglich finanziert wird.

4. Nachhaltigkeit in den Zweigen der sozialen Sicherung: Status Quo

4.1 Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenpensionen

Amtliche Vorausberechnungen der Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung, die über das Jahr 2030 hinausgehen, liegen nicht öffentlich vor. Wie in der Einleitung betont, ist dies problematisch, da der Altersquotient nach 2030 stark ansteigen wird (Abbildung 1). Berechnungen der Universität Bochum (Werding 2014), der Prognos AG (2015), des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Buslei und Peters 2016) und des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (Börsch-Supan u. a. 2016) zeigen übereinstimmend, dass aufgrund des demographischen Wandels bereits kurz nach dem Ende des amtlichen Vorausberechnungszeitraums die Nachhaltigkeitsreserve⁵ erschöpft sein wird und das Sicherungsziel eines Rentenniveaus von mindestens 43 % nicht mehr eingehalten werden, so dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung stark angehoben werden muss.

In einem Gutachten für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat Martin Werding (2014) berechnet, dass unter plausiblen Annahmen der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2040 auf 23,5 % steigen wird – bei gleichzeitigem Absinken des Rentenniveaus von heute 50 auf ca. 45 %. Im weiteren Verlauf bis 2060 wird danach der Beitragssatz auf 26,3 % steigen und das Rentenniveau auf 43 % sinken (vgl. Abbildung 2).

Börsch-Supan, Bucher-Koenen und Rausch (2016) weisen ein deutlich früheres Unterschreiten des Sicherungsziels von 43 % aus, jedoch bei niedrigeren Beitragssätzen, da sie die höhere Einwanderung seit 2015 berücksichtigen und eine niedrigere Lebenserwartung annehmen (vgl. Abbildung 3). Demnach wird der Beitragssatz bereits ab dem Jahr 2031 die Marke von 22 % überschreiten und das Nettorentenniveau vor Steuern ab dem Jahr 2036 die 43 %-Grenze unterschreiten. Auch die deutsche Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom August 2016 Vorausberechnungen

vorgelegt, bei denen das Nettorentenniveau vor Steuern ab dem Jahr 2034 die 43 %-Grenze unterschreiten wird (Deutsche Bundesbank 2016).⁶

Diese Vorausberechnungen zeigen, dass es nicht nur keine finanziellen Spielräume nach 2030 gibt, sondern die GRV nicht nachhaltig finanziert ist. Dies zeigt sich auch darin, dass die „Nachhaltigkeitslücke“⁷ der GRV durch die Reformen zwar deutlich verringert, nicht aber vollständig geschlossen werden konnte, vgl. Werding (2016) und European Commission (2015).

Projektionen der Ausgaben für Beamtenpensionen (einschließlich deren Beihilfezahlungen im Krankheitsfall) beziehen sich auf den Anteil dieser Ausgaben am BIP. Gemäß Werding (2016)⁸ betrug dieser Anteil im Jahr 2013 ca. 1,8 % und wird bis zum Jahr 2040 auf ca. 2,7 % wachsen.⁹ 0,9 % des BIP bedeuten heute ca. 26 Mrd. Euro.

4.2 Gesetzliche Krankenversicherung

Die zukünftige Ausgabenentwicklung in der GKV ist wesentlich schwerer zu prognostizieren als die in der GRV, weil sich die versicherte Leistung „Gesundheitsversorgung“ durch Fortschritte der Medizin stetig verändert und sich die Preise der versicherten Leistungen nur schlecht langfristig vorhersagen lassen. Die übliche Vorgehensweise bei einer solchen Hochrechnung besteht darin, zunächst die wichtigsten Determinanten der Gesundheitsausgaben zu identifizieren, ihren Einfluss auf die Ausgaben zu quantifizieren und schließlich ihre zukünftige Entwicklung voraus zu schätzen. Als wichtigste Determinanten gelten die Altersstruktur der Bevölkerung, das Einkommen sowie der Umfang und die Kosten vorhandener und neu eingesetzter medizinischer Techniken.

Die Berücksichtigung der Altersstruktur wird in einigen Studien (z. B. Beske und Krauss 2010, European Commission 2015) so vorgenommen, dass die Autoren von den

5 Die Nachhaltigkeitsreserve wurde früher (und zutreffender) Schwankungsreserve genannt. Sie beträgt gesetzlich zwischen 20 % und 150 % einer Monatsausgabe der GRV.

6 Sie weist die korrespondierenden Beitragssätze jedoch nicht detailliert aus.

7 Die Nachhaltigkeitslücke setzt sich aus der bereits heute ausgewiesenen expliziten Staatsschuld und der sogenannten impliziten Schuld zusammen. Die implizite Schuld gibt die Differenz aller zukünftigen Leistungen und Beiträge an, die bei geltendem Recht von allen heute lebenden und allen zukünftigen Generationen noch empfangen bzw. gezahlt werden müssen.

8 Vermindert um die Beihilfezahlungen an aktive Beamte.

9 Berechnet als Durchschnitt zwischen der „optimistischen“ und der „pessimistischen“ Variante der Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung.

sog. „Alters-Ausgabenprofilen“ eines Basisjahres ausgehen. Diese beschreiben die Pro-Kopf-Ausgaben für alle Krankenversicherten im Basisjahr in Abhängigkeit von ihrem Lebensalter, getrennt nach Geschlechtern. Werden diese Ausgabenprofile in die Zukunft fortgeschrieben, aber auf die sich verändernde Altersverteilung der Bevölkerung angewendet, so erhält man eine Schätzung des demographischen Effekts auf die GKV-Ausgaben. Dieser ist ausgabensteigernd, weil der Anteil älterer Versicherter in Zukunft höher sein wird und das typische Alters-Ausgabenprofil ca. vom 50. Lebensjahr an einen steigenden Verlauf aufweist.

Die Einflüsse der anderen Determinanten der Ausgabenentwicklung werden in den genannten Studien durch Korrekturfaktoren berücksichtigt. So berücksichtigen Beske und Krauss (2010) den medizinischen Fortschritt durch Multiplikation aller zukünftigen Ausgabenwerte mit einem Wachstumsfaktor, der eine jährliche Wachstumsrate von 1% bzw. 2% widerspiegelt.¹⁰ Für das Jahr 2040 ergibt sich daraus ein GKV-Beitragsatz von 24,3 bzw. 32,7%. In der zitierten Arbeit der EU-Kommission wird eine gewisse Bandbreite von Annahmen über die demographische Entwicklung und weitere ausgabensteigernde Faktoren wie die Einkommens- und die Kostenentwicklung getroffen und in insgesamt 12 „Szenarien“ zusammengefasst. Keines dieser Szenarien berücksichtigt allerdings einen nennenswerten Ausgabenanstieg durch medizinischen Fortschritt. Ausgehend von einem Anteil der GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 7,6 % im Jahr 2013 liegt die Bandbreite der Schätzungen für das Jahr 2040 demnach zwischen 7,9 und 9,4%. Unterstellt man, dass die Bemessungsbasis für die GKV-Beiträge proportional zum BIP wächst, so errechnen sich daraus Beitragssätze zwischen 16,1 und 19,2%. Diese Schätzungen des zukünftigen GKV-Beitragsatzes weisen also eine enorme Bandbreite von etwa 16 bis fast 33% mit einem mittleren Wert von 24% auf.

Eine Alternative zur Methode der Fortschreibung historischer Ausgabenprofile besteht darin, die Stärke des Einflusses der genannten Faktoren (Altersstruktur, Lebenserwartung, Sterberate, medizinischer Fortschritt) auf die Gesundheitsausgaben mit Daten aus der jüngsten Vergangenheit empirisch zu schätzen und die Schätzergebnisse für die Projektion der zukünftigen Entwicklung zu verwenden. Mit dieser Methode schätzen Breyer u. a. (2015), dass der Beitragssatz zur GKV bis 2040 von 14,9 auf 25,0% steigen wird.

Für die weiteren Überlegungen wird daher von einem mittleren Wert der beschriebenen Schätzungen des GKV-Beitragsatzes, nämlich von 24,5 % im Jahr 2040 ausgegangen.

4.3 Soziale Pflegeversicherung

Die öffentlichen Ausgaben für Pflege betragen im Jahr 2000 in Deutschland 19,55 Mrd. Euro oder 0,95% des BIP. Zur zukünftigen Entwicklung hat es eine Reihe von Simulationsrechnungen gegeben, die zumeist auf der Annahme beruhen, dass die altersspezifische Inanspruchnahme von Pflegeleistungen über die Zeit konstant bleibt, die für Deutschland im Zeitraum 1999–2013 weitgehend bestätigt wird. Comas-Herrera u. a. (2006) errechnen auf dieser Basis einen Anstieg des BIP-Anteils der Pflegeausgaben bis zum Jahr 2050 um 168%, so dass sie dann bei 2,54% des BIP liegen würden. Auch die EU-Kommission (European Commission 2015) präsentiert Projektionen für den zukünftigen BIP-Anteil öffentlicher Pflegeausgaben, ausgehend von einem Wert von 1,4% im Basisjahr 2013. Ähnlich wie bei der GKV werden verschiedene Szenarien unterstellt, und der resultierende BIP-Anteil im Jahr 2040 liegt zwischen 2,2 und 3,4%.

Andere Projektionen beziehen sich auf den Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung (SPV), der im Jahr 2000 erst 1,95% der Arbeitseinkommen betrug (und heute, 2016, bei 2,35% bzw. 2,60% steht). Häcker u. a. (2011) haben ausgerechnet, dass er – das heutige Leistungspaket unterstellt – bis 2040 auf 3,5% und bei der inzwischen vorgenommenen Reform der Pflegestufen auf 4% steigen wird, was mit dem Ergebnis von Comas-Herrera u. a. (2006) und dem Mittelwert der Bandbreite der Schätzungen der EU-Kommission (2015) vergleichbar ist, wenn man die unterschiedlichen Bemessungsbasen berücksichtigt.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die Pflegeversicherung bereits heute die tatsächlichen Kosten der Pflegebedürftigkeit nur knapp zur Hälfte deckt – mit sinkender Tendenz. Der Rest wird zunächst vom Pflegebedürftigen selbst getragen. Diejenigen, die das nicht können, haben Ansprüche an ihren Sozialhilfeträger im Rahmen der „Hilfe zur Pflege“. Die entsprechenden Ausgaben der Kommunen beliefen sich im Jahr 2014 auf ca. 3,5 Mrd. Euro und damit auf etwa 14% der Ausgaben der SPV. Dieser Betrag dürfte ebenfalls ansteigen, wenn mit dem Eintritt der Babyboom-Generation

¹⁰ Ein jährliches Ausgabenwachstum um 1% bei Konstanthalten des Altenquotienten und des Einkommens hatten Breyer und Ulrich (2000) aus der Ausgabenentwicklung der GKV im Zeitraum 1970–95 ermittelt.

in die Hochaltrigkeit wahrscheinlich auch die Zahl der Pflegebedürftigen steigt.¹¹ Hinzu kommen die überproportional steigenden Kosten der Pflege. Der damit verbundene Anstieg der kommunalen Ausgaben für die Hilfe zur Pflege wird die Wirkung der Einführung der SPV im Jahr 1995, die vor allem der Entlastung der Kommunen dienen sollte, konterkarieren.

4.4 Gesamtschau

Fasst man die oben genannten Projektionen für den Zeitraum bis 2040 zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Der Gesamtbeitragssatz in der Sozialversicherung könnte von heute knapp 40 % auf 54 % steigen (23,5 % an die GRV, 24,5 % an die GKV, 4 % an die SPV plus 2 % an die Arbeitslosenversicherung). Dabei ist optimistisch unterstellt, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 2 % zurückgehen wird. Zusätzlich würden die Ausgaben für Beamtenpensionen und -beihilfen sowie die Ausgaben der Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Pflege erheblich anwachsen. Diese Entwicklung ist daran zu messen, dass es ein erklärtes Ziel aller Bundesregierungen in den vergangenen 25 Jahren war, den Gesamtbeitrag zur Sozialversicherung auf einem Wert unterhalb von 40 % (und den Beitragssatz zur Rentenversicherung unter 20 %) stabil zu halten.

Ein Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung um mehr als 10 Prozentpunkte würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schwer schädigen und zu einer massiven Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland führen.¹² Davon wären nicht nur Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern auch diejenigen negativ betroffen, die primär von Sozialtransfers leben, also beispielsweise die Rentner. Zudem wäre ein Land mit einer so hohen Abgabenquote auch für qualifizierte Einwanderer unattraktiv. Es ist daher zu erwarten, dass, bevor die Beitragssätze die genannten Niveaus erreichen, Eingriffe ins Leistungsrecht in mehreren Zweigen der Sozialversicherung vorgenommen werden müssen, um einen solchen Anstieg zu verhindern. Je später solche Reformen angepackt werden, umso drastischer müssen sie ausfallen und umso mehr Unmut werden sie bei den Bürgern auslösen, die auf die zuvor geltenden Leistungsversprechen vertraut haben.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es – ähnlich wie zu Beginn dieses Jahrtausends – nicht nur keine finanziellen Spielräume gibt, den Leistungsumfang der Sozialsysteme auszuweiten, sondern im Gegenteil weiterhin notwendig ist, die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialsysteme in Deutschland zu sichern und die notwendigen Reformschritte ohne Zeitverzögerung in Angriff zu nehmen.

- 11 Wegen der Bevölkerungsalterung wird die Anzahl der Menschen steigen, die dem Risiko ausgesetzt sind, ein Pflegefall zu werden. Folgt man der These von der Kompression der Morbidität in wenige Jahre vor dem Tod, wird dieses Pflegerisiko jedoch pro Person sinken. Welche dieser beiden gegenläufigen Entwicklungen überwiegen wird, ist umstritten.
- 12 Eine hohe Belastung des Faktors Arbeit führt über den Substitutionseffekt zu geringeren Arbeitsanreizen und senkt damit den volkswirtschaftlichen Output. Untersuchungen von Trabandt und Uhlig (2011, 2013) kommen zu dem Ergebnis, dass in Deutschland die Steuersätze auf Arbeit bereits ein Niveau erreicht haben, das nahe am Aufkommensmaximum liegt. Weitere Erhöhungen könnten zwar das Aufkommen um maximal 5 % des BIP steigern, würden gleichzeitig aber das BIP selbst um bis zu 22 % senken.

5. Reformoptionen für mehr Nachhaltigkeit

5.1 Optionen für die Alterssicherung

5.1.1 Eine nur scheinbare Option: stärkere Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

Eine oft genannte Strategie, den Anstieg der Beitragssätze in der Sozialversicherung abzubremsen, besteht darin, die Träger der Sozialversicherung durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu entlasten, über das hinaus, was durch die Übernahme „versicherungsfremder Leistungen“ gerechtfertigt wäre.

Für die Ausweitung dieser Strategie werden zwei Gründe angeführt. Zum einen habe die Sozialversicherung bei einem Absinken der Lohnquote, wie es in Deutschland im Zeitraum 1980 bis 2005 der Fall war, ein Einnahmenproblem: Wenn die Arbeitseinkommen (jedenfalls bis zur jeweiligen Bemessungsgrenze) langsamer wachsen als das Sozialprodukt, müssen die Beitragssätze auch dann angehoben werden, wenn die Ausgaben sich parallel zum Sozialprodukt entwickeln.¹³ Der Staatshaushalt wird dagegen aus Steuern finanziert, die eine wesentlich breitere Bemessungsgrundlage haben. Zum zweiten könne der Staat in Zeiten konjunktureller Schwäche zur Kreditaufnahme greifen und somit die Besteuerung seiner Bürger zeitlich verschieben, was den umlagefinanzierten Sozialversicherungen über die gesetzlichen Rücklagen nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Beide Argumente sind im vorliegenden Zusammenhang nicht tragfähig, weil es sich nicht um temporäre, sondern um dauerhafte Finanzierungsprobleme handelt. Dass die öffentlichen Haushalte anders als die Sozialhaushalte im Falle einer Finanznot in die Verschuldung gehen können, wäre als Begründung abwegig, sobald es um dauerhafte Aufgaben geht. Denn weder verfassungsrechtlich noch europarechtlich ist dafür der Weg offen.

Gegen die Vorstellung, demografiebedingt steigende Sozialausgaben wesentlich über den Bundeshaushalt zu finanzieren, sprechen mehrere Gründe: So beträgt der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung schon heute (2016) jährlich 86,7 Mrd. Euro, und der Zuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung liegt bei 14 Mrd. Euro. Damit entfallen schon 31,8% der Gesamtausgaben des Bundes auf diese beiden Posten. Durch die Kopplung des Bundeszuschusses

an den Beitragssatz wird sich dieser Anteil ohnehin in Zukunft erhöhen. Eine weitere diskretionäre Erhöhung würde den Spielraum des Bundes zur Erfüllung seiner anderen Aufgaben, insbesondere Investitionen in Bildung und Infrastruktur, erheblich einschränken.

Ohne die genannten Bundeszuschüsse müsste der Beitragssatz in der GRV schon heute wesentlich höher sein oder die Rentenleistungen gesenkt werden. Damit wird aber zugleich klar, dass die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt die Transparenz der Kosten der Sozialversicherung einschränkt, weil für die Bürger nicht unmittelbar ersichtlich ist, was sie z. B. die Ausweitung einer Rentenleistung kostet. Dies führt z. B. zu dem Missverständnis, dass die reale interne Rendite der umlagefinanzierten Rente mit ca. 3% als recht hoch angesehen wird. Rechnet man jedoch die Steuerlast ein, die zur Finanzierung des Bundeszuschusses getragen werden muss, sinkt diese Rendite auf unter 1%.¹⁴

Der schwerwiegendste Mangel der Steuerfinanzierung ist jedoch, dass der Bürger für seine zusätzlichen Abgaben keine spezifische Gegenleistung erhält. Wenn er etwa seinen Arbeitseinsatz steigert und dafür einen höheren Lohn erhält, bekommt er zusätzliche Rentenansprüche nur in Proportion zu seinen zusätzlichen Beiträgen, nicht aber für seine höheren Steuerzahlungen. Die für den Bundeszuschuss verwendeten Einkommensteuern verzerren damit das Arbeitsangebot stärker als etwa Beiträge zur Rentenversicherung. Wie stark der Unterschied dieser negativen Arbeitsangebotswirkung zwischen Steuern und Beiträgen ist, hängt von den Erwartungen über die zukünftige Rentenhöhe ab.

5.1.2 Automatische Anpassung der Regelaltersgrenze

Ein Anstieg der Lebenserwartung bedeutet bei konstanter Regelaltersgrenze, dass die Laufzeit der Rentenzahlung entsprechend steigt und die Rentnergeneration im Umlageverfahren länger auf Kosten der nachfolgenden Generation lebt, die dafür einen höheren Beitragssatz tragen muss. Auf der anderen Seite ist eine steigende Lebenserwartung in der Regel auch mit besserer Gesundheit und höherer Leistungsfähigkeit im 7. Lebensjahrzehnt verbunden. Will man die Relation zwischen der Länge des Erwerbslebens und des Ruhestands in etwa aufrechterhalten, so müsste bei einem

13 Dies war in den 1980er und 1990er Jahren in der Gesetzlichen Krankenversicherung der Fall, deren Beitragssätze ständig stiegen, obwohl die Ausgaben relativ zum Sozialprodukt nahezu konstant blieben.

14 Bei dieser Rechnung wird der Teil des Bundeszuschusses herausgerechnet, der die Erwerbsminderungsrente, die Krankenversicherung der Rentner und die Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung finanziert.

Anstieg der Lebenserwartung um 3 Jahre das Rentenalter um 2 Jahre hinausgeschoben werden. Die Betroffenen könnten dann immer noch einen um 1 Jahr längeren Ruhestand genießen als ohne den Anstieg der Lebenserwartung.¹⁵ Auf dieser Überlegung beruhte die im Volksmund „Rente mit 67“ genannte Erhöhung der Regelaltersgrenze in der GRV im Zeitraum 2012 bis 2031, die im Jahr 2007 als RV-Alttersgrenzenanpassungsgesetz beschlossen wurde.

Steigt die Lebenserwartung weiter, so dürfte die Altersgrenze in den Folgejahren nicht bei 67 stehen bleiben, sondern müsste, wie z. B. von Börsch-Supan (2007) und OECD (2011) vorgeschlagen, automatisch so angepasst werden, dass sich Erwerbs- und Rentenbezugszeit im gleichen Verhältnis 2:1 verlängern. Viele Politiker scheuen jedoch eine öffentliche Diskussion darüber, weil eine solche Maßnahme bei den betroffenen Altersgruppen als Angriff auf einen Besitzstand interpretiert werden kann. Hinzu kommt, dass die jungen Beitragszahler, die durch sie entlastet werden, dies nicht ausreichend wahrnehmen oder nicht als Vorteil ansehen, weil sie selbst später auch länger arbeiten müssen.

Die Erfahrungen mit der 2007er Reform, die in der Bevölkerung sehr unpopulär war, scheinen dies zu bestätigen. Dies mag jedoch an dem falschen Eindruck liegen, der damals in Deutschland entstanden ist, nämlich dass die zwei zusätzlichen Erwerbsjahre eine um zwei Jahre kürzere Rentenbezugsdauer implizieren. Dagegen haben die Niederlande im Jahr 2012 eine automatische Anpassung der Regelaltersgrenze ihrer Grundrente an die Entwicklung der Lebenserwartung beschlossen, die in der Bevölkerung weitgehend akzeptiert wurde. Ähnliche automatische Anpassungsregeln wurden in Schweden und Norwegen eingeführt, indem dort die Rente im Jahr des Renteneintritts nach dem Prinzip einer Leibrente zur aktuellen Lebenserwartung berechnet wird.

Der wesentliche Unterschied zur Rente mit 67 oder einem anderen fest vorgegebenen Rentenalter wie es z. B. von der Deutschen Bundesbank vorgeschlagen wurde (Deutsche Bundesbank 2016) besteht darin, dass die weiteren Anpassungsschritte über das 67. Lebensjahr hinaus mittels einer transparenten Formel an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung angepasst werden. Die einfachste solche Regel besteht darin, in regelmäßigen Abständen (in Schwe-

den und Italien: alle 5 Jahre) die gewonnene Lebenserwartung festzustellen und sie im Verhältnis 2:1 auf zusätzliche Arbeits- und zusätzliche Rentenjahre aufzuteilen. Jede sich aus dieser Formel ergebende Änderung der Regelaltersgrenze tritt dann nach einer Übergangsfrist von ca. 5 Jahren in Kraft. Durch die beschriebene Automatik werden Änderungen der Altersgrenze in beiden Richtungen – z. B. die ohne lange Diskussion eingeführte und auch daher äußerst unpopuläre Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2007 ebenso wie die teilweise Rücknahme der Reform, wie sie in Deutschland mit der „Rente mit 63“ im Jahr 2014 vorgenommen wurde – der politischen Willkür entzogen.

Konsequenterweise sollten mit steigender Lebenserwartung nicht nur die Altersgrenze, sondern auch andere mit dem Lebensalter verbundene Parameter der Rentenversicherung angepasst werden. Dazu zählen die Mindestzeiten für langjährige bzw. besonders langjährige Versicherungen (von 35 auf 37 bzw. 45 auf 47 Jahre) und die Definition des Standardrentners (von 45 auf 47 Jahre), der wiederum das politisch wichtige Sicherungsniveau (Nettorentenniveau vor Steuern) bestimmt.¹⁶ Würde die Figur des Standardrentners 47 anstatt 45 Jahre lang sozialversicherungspflichtig arbeiten, läge das ausgewiesene Sicherungsniveau im Jahr 2030 um ca. zwei Prozentpunkte höher bei etwa 45,5 % und könnte bis nach 2050 über der Marke von 45 % gehalten werden, ohne dass weitere Maßnahmen erforderlich wären.¹⁷ Würde man auch die Definition des Standardrentners nach 2030 dynamisieren, stiege das Sicherungsniveau bereits vor 2040 wieder an, vgl. Abbildung 4.

5.1.3 Reformen bei der Beamtenversorgung

Viele Bürger lehnen Absenkungen von Rentenansprüchen oder eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters mit dem Hinweis auf eine aus ihrer Sicht privilegierte Stellung der Beamten in der Altersversorgung ab. Das System der Besoldung und Versorgung von Beamten und dasjenige der Vergütung und Altersversorgung von Angestellten sind jedoch sehr unterschiedlich, was ein Urteil darüber erschwert, ob Beamte tatsächlich privilegiert sind oder nicht. So schließt z. B. die Beamtenpension die Leistungen einer Betriebsrente mit ein, so dass Beamtenpensionen mit einer Kombination aus gesetzlichen und Betriebsrenten verglichen werden

15 Das Verhältnis 2:1 spiegelt die durchschnittliche Länge des Erwerbslebens (etwa 40 Jahre) und der Rentenbezugszeit (etwa 20 Jahre) wider.

16 Dies gilt mutatis mutandis ebenso für alle gesetzlichen Altersfestlegungen bei einem flexiblen Renteneintritt, also z. B. das Alter des frühestmöglichen Renteneintritts oder der Mitte des sogenannten „Verrentungsfensters“.

17 Dies zeigt auch die Deutsche Bundesbank (2016), Seite 71.

müssten. Zudem stieße eine Einbeziehung der Beamten in die GRV, wie sie vereinzelt gefordert wird, auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten.¹⁸ Es scheint jedoch unter dem Aspekt der steigenden Lebenserwartung eine legitime Forderung zu sein, dass demographisch begründete Einschnitte ins Leistungsrecht innerhalb der GRV analog auch ins Pensionsrecht für Beamte übertragen werden.

Dies ist bei der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre – bei aller Unterschiedlichkeit der Pensionsregelungen im Bund, bei den Kommunen und in den 16 Bundesländern – auch weitgehend geschehen¹⁹ und sollte für weitere Anpassungsschritte nach der 2:1 Regel ebenfalls gelten. Hingegen ist der Nachhaltigkeitsfaktor, der in den vergangenen Jahren bereits mehrfach zu einer Dämpfung des Rentenanstiegs geführt hat, trotz eines Grundsatzbeschlusses im Rahmen der Rürup-Kommission in den Bundesländern wie im Bund nur zögerlich in die Berechnung der Beamtenpensionen einbezogen worden.

5.1.4 Optionen zur Verringerung von Altersarmut

In seinem Gutachten zum Thema „Altersarmut“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium 2012) hat der Beirat festgestellt, dass die Altersarmut derzeit kein drängendes Problem darstellt, weil der Anteil der Bezieher von Grundsicherung unter den über 65jährigen mit unter 3% weitaus geringer ist als in der Gesamtbevölkerung und auch die Quote der von Armut Bedrohten (Personen mit weniger als 60% des Medianeinkommens) unter den Rentnern nicht höher ist als im Rest der Bevölkerung. Wohl aber dürfte die Altersarmut nach beiden Maßen in den kommenden Jahrzehnten zunehmen, wenn sich die Tendenz zu unterbrochenen Erwerbshistorien und die schlechtere Erwerbslage insbesondere in den neuen Bundesländern und für Menschen mit Migrationshintergrund fortsetzt. Passt sich das Renteneintrittsverhalten nicht dem steigenden Regeleintrittsalter an, müssen außerdem mehr Menschen Abschlüsse bei vorzeitigem Renteneintritt in Kauf nehmen. Dies ist bislang bei Niedrigqualifizierten besonders häufig der Fall.

Falsch ist allerdings die oft zitierte Vorstellung, dass aufgrund des sinkenden Rentenniveaus die Kaufkraft der Renten absolut sänke und daher immer mehr Rentner nur noch eine Rente in Höhe der Grundsicherung oder gar weniger beziehen werden. Das Rentenniveau beschreibt nicht die absolute Höhe der monatlichen Rentenzahlungen und damit nicht die Kaufkraft der Renten, sondern das Verhältnis der durchschnittlichen Rentenzahlung zum durchschnittlichen Lohn. Die Absenkung des Rentenniveaus durch die verschiedenen Faktoren in der Rentenformel bewirkt, dass die Rentenzahlungsbeträge um etwa ein Drittel weniger stark wachsen als die Löhne. Dennoch wird auch in Zukunft die Kaufkraft der Renten steigen, da die Löhne stärker steigen als das Rentenniveau sinkt. Dieses auf dem unglücklich so benannten Begriff „Rentenniveau“ beruhende Missverständnis mag ein Grund für die Befürchtungen künftiger Altersarmut und für den Ruf nach einer höheren Untergrenze für das Rentenniveau sein.

Nimmt man einen jährlichen Produktivitätszuwachs von 1,5% an, der etwa dem langfristigen Durchschnitt der letzten 25 Jahre entspricht, dann wächst die Kaufkraft der Renten trotz absinkendem Niveau um ca. 1% jährlich. Die Renten der nächsten Generation werden also ca. 30% mehr Kaufkraft haben als die heute ausbezahlten Renten. Da die Grundsicherung laut Gesetz an die Kosten eines sozialkulturell angemessen definierten Warenkorb gebunden ist, werden die Renten eher stärker steigen als die Grundsicherung, so dass der Abstand sich eher erhöhen als vermindern wird. Eine zunehmende Altersarmut mit dem absinkenden Rentenniveau zu begründen ist daher falsch. Die Gründe für eine zunehmende Altersarmut liegen ausschließlich in den oben geschilderten möglichen Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigkeit.

Während es daher prinzipiell am besten ist, das Armutsproblem durch Maßnahmen für eine bessere Qualifizierung und Integration ins Erwerbsleben an der Wurzel zu packen, müssen Strategien zur Bekämpfung dieser Entwicklung für diejenigen, bei denen solche Maßnahmen zu spät kommen, entweder in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder außerhalb im System der Grundsicherung ansetzen.

18 Nach gängiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus Art. 33 GG das System einer eigenständigen Beamtenpension. Im Übrigen haben Beamte eine deutlich höhere Lebenserwartung als der Durchschnitt der gesetzlich Rentenversicherten, so dass eine Einbeziehung der Beamten in die GRV den bislang Versicherten zum Nachteil gereichen würde (vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003).

19 Ausnahmen sind derzeit noch Berlin und Sachsen-Anhalt.

Leistungsverbesserungen innerhalb der Rentenversicherung wie die in der politischen Diskussion vorgeschlagene „Lebensleistungsrente“, also ein Rentenanspruch, der lediglich eine bestimmte Zahl von Versicherungsjahren voraussetzt, aber über den Wert der erworbenen Entgeltpunkte hinausgeht, leiden generell unter dem Mangel, dass sie nicht zielgenau und daher relativ teuer sind oder nicht wirken. Die Leistungen der „Lebensleistungsrente“ und ähnlicher Vorschläge gehen zum einen an vielen Bedürftigen vorbei, weil diese wegen Langzeitarbeitslosigkeit oder Erwerbsminderung die nötige Anzahl von Versicherungsjahren nicht aufweisen. Zum anderen werden sie Haushalte unterstützen, bei denen keine Bedürftigkeit vorliegt. Da die Rentenversicherung nach dem Individualprinzip organisiert ist, kann die Bedürftigkeit des Haushalts, in dem der Rentenversicherte lebt, nicht berücksichtigt werden. Die entsprechende Aufstockung erhalten damit auch diejenigen, deren Partner über ein so hohes Einkommen verfügt, dass der Haushalt als Ganzer nicht bedürftig ist. Der Vorschlag, eine Aufstockung an eine Bedürftigkeitsprüfung zu koppeln, stößt bei der Rentenversicherung selbst auf Widerstand, da diese institutionell nicht auf Bedürftigkeitsprüfungen eingerichtet ist, bei denen ja nicht nur die Einkommens-, sondern auch noch die Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden müssten. Zudem setzt eine Bedürftigkeitsprüfung eines der Hauptargumente der Verfechter der „Lebensleistungsrente“ außer Kraft, man könnte so eine angebliche Stigmatisierung der Person vermeiden, die auf dem Sozialamt einen Antrag auf Grundsicherung stellen muss.

Zielgenauer und damit kostengünstiger ist die bereits bestehende Grundsicherung im Alter. Ob der Gang zum Sozialamt als so stigmatisierend eingeschätzt wird, dass er die Grundsicherung als Instrument zur Armutsvermeidung diskreditiert, ist umstritten. Für die Stigmatisierungsthese mag sprechen, dass mehr als die Hälfte der Haushalte, die gemäß Erhebungen wie SOEP oder SHARE einen Anspruch auf Grundrente haben, diesen nicht geltend machen.²⁰ Es wäre zu prüfen, ob der Grad der Stigmatisierung dadurch verringert werden könnte, dass die Überprüfung der Bedürftigkeit durch die Vorlage des Steuerbescheids und die Auszahlung der Ansprüche nicht vom Sozialamt, sondern vom Finanzamt vorgenommen würde. Ein solches Vorgehen wäre jedoch weniger zielgenau und würde das Grundprinzip verletzen, dass nicht beitrags-

finanzierte Sozialleistungen nur unter strengen Auflagen vergeben werden.

Generell hat jede feste Einkommensobergrenze für den Anspruch auf eine Mindestversorgung im Alter – sei es die Grundsicherung oder eine Mindestrente – den Nachteil, dass die Höhe der Eigenleistung für die Anspruchsberechtigten keine Rolle spielt. Die meisten Mitglieder dieser Personengruppe haben z. B. während ihres Erwerbslebens Rentenversicherungsbeiträge gezahlt, die aber wegen ihres geringen Verdienstes oder unterbrochener Erwerbskarrieren gering sind. Wenn die daraus erwachsenen Ansprüche unter dem Niveau der Mindestsicherung liegen, ist ihre Höhe irrelevant für die Berechnung der Grundsicherung. Dies wird von vielen als ungerecht empfunden und wirft ein Anreizproblem auf: Es gilt als ungerecht, dass Personen, die jahrzehntelang Beiträge in die Rentenkasse gezahlt haben, im Alter gleich behandelt werden wie Personen, die nicht oder nur wenig gearbeitet und keine oder nur sehr geringe Beiträge gezahlt haben. Das Anreizproblem besteht darin, dass den Rentenbeiträgen der erstgenannten Gruppe keine Gegenleistung gegenübersteht, so dass für diese Personen die Beiträge wie reine Steuern wirken und somit Arbeitsanreize mindern oder Anreize zur Schwarzarbeit vermitteln. Beide Probleme fallen verstärkt bei der „Lebensleistungsrente“ ins Gewicht, weil die ins Auge gefasste Rentenleistung (ca. 880 Euro pro Monat) deutlich stärker besetzte Einkommenschichten betrifft als bei der Grundsicherung.

Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, die Anrechnung erworbener Rentenansprüche – wie auch Ansprüche aus Riester-Verträgen – auf die Grundsicherung von 100 % auf einen geringeren Prozentsatz (zum Beispiel: 80 %) zu senken. Ein zweiter Weg wäre es, Freibeträge für Eigenleistungen einzuführen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Rentenformel so zu verändern, dass bereits eine geringere Zahl von Beitragsjahren oder ein geringeres Jahreseinkommen Rentenansprüche begründen, die über die Grundsicherung hinausgehen, so dass das beschriebene Phänomen auf einen kleineren Personenkreis zutrifft. Soll die Änderung der Rentenformel für die nachfolgende Generation von Beitragszahlern kostenneutral sein, so muss sie allerdings mit einer Absenkung der Rentenansprüche am oberen Ende

20 Allerdings beruht diese Schätzung auf Survey-Daten (z. B. SOEP und SHARE), bei denen die Haushalte u. U. unvollständige Angaben zu ihrer Einkommens- und Vermögenssituation gemacht haben.

der Skala des beitragspflichtigen Einkommens einhergehen. Mit anderen Worten würde die Zuordnung von Entgeltpunkten zum Jahreseinkommen nicht mehr proportional, sondern degressiv erfolgen. Ein degressiver Zusammenhang zwischen Arbeitseinkommen und Rentenansprüchen kommt in Rentensystemen anderer Länder häufig vor, z. B. in Japan, Norwegen und den USA.²¹

Ein schwerwiegender Nachteil einer degressiven Rentenformel ist, dass sie ähnlich der „Lebensleistungsrente“ nicht zielgenau ist, weil sie unabhängig vom Haushaltskontext Leistungen gewährt und zum Beispiel auch dann eine Rente erhöht, wenn der Ehepartner bereits hohe Rentenansprüche besitzt.

Noch weniger zielgenau wäre eine Anhebung der in SGB VI §154 festgelegten Untergrenze des Nettorentenniveaus vor Steuern, das im Gesetz als „Sicherungsniveau“ bezeichnet wird, da diese Maßnahme alle Renten erhöhen würde, nicht nur die der von Armut Gefährdeten. Dies würde den Nachhaltigkeitsfaktor aushebeln und damit den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung massiv anheben. Eine solche Erhöhung wäre im Lichte der in Abschnitt 5.1.2 angesprochenen automatischen Anpassung von Regeleintrittsalter und Standardrentnerdefinition auch überflüssig.

Der Beirat warnt ausdrücklich davor, zielungenaue Maßnahmen zu ergreifen wie die Lebensleistungsrente, die degressive Rentenformel oder die Aushebelung des Nachhaltigkeitsfaktors durch eine Anhebung der Untergrenze des Sicherungsniveaus. Der Beirat warnt auch davor, das tradierte Äquivalenzprinzip, wie es der Rentenbemessung in der GRV in Deutschland zu Grunde liegt, in Frage zu stellen.²²

Zielgenauere Maßnahmen müssen auf Personen in den Gruppen ausgerichtet werden, die unter den Altersarmen besonders häufig anzutreffen sind. Dies sind vor allem drei Gruppen: Langzeitarbeitslose, Erwerbsgeminderte und Soloselbstständige. Bei allen drei Gruppen treten jedoch Dilemma-Situationen auf.

Langzeitarbeitslose werden seit den Hartz-IV-Reformen de facto von der Rentenversicherung ausgeschlossen, weil man Missbrauch fürchtete; andernfalls könnten zwei Menschen den gleichen Rentenanspruch erreichen, obwohl sie

unterschiedlich viel beigetragen haben, was als ungerecht empfunden wird. Der Ausschluss von der Rentenversicherung hat jedoch zur Folge, dass Langzeitarbeitslose nach einer gewissen Zeit überhaupt keinen Anreiz mehr haben, Entgeltpunkte in der Rentenversicherung zu erwerben, weil sie gegen die Grundsicherung verrechnet werden. Durch eine (u. U. rückdatierte) Wiedereinbeziehung der Langzeitarbeitslosen bei gleichzeitiger effektiverer Verhinderung des Missbrauchs im erwerbsfähigen Alter ließen sich das Dilemma lösen und die unerwünschten Anreizeffekte reduzieren.

Bereits in jungen Jahren Erwerbsgeminderte haben kaum eine Chance, genug Entgeltpunkte zu sammeln, um ein Renteneinkommen über der Grundsicherung zu erreichen. Einer großzügigeren Erwerbsminderungsrente steht zwar möglicher Missbrauch insbesondere unter den Arbeitnehmern entgegen, die kurz vor dem normalen Rentenalter stehen. Dieser Missbrauch ließe sich jedoch durch eine konsequente und gerichtsfeste Gesundheitsprüfung minimieren.

Die Einbeziehung von Soloselbständigen in die Rentenversicherung würde das Problem der Altersarmut entschärfen, aber auch nur dann, wenn diese die Beiträge auch zahlen können. Ob dies der Fall ist, ist unklar; angebotene Güter und Dienstleistungen würden sich um den derzeitigen Beitragssatz multipliziert mit dem Arbeitskostenanteil also bis zu 20% verteuern und daher unter Umständen das Geschäftsmodell der Soloselbständigen zunichte machen. Ob diese dann eine abhängige Beschäftigung finden, ist fraglich; vermutlich würde ein Teil dieser Menschen arbeitslos oder würde den Arbeitsmarkt verlassen. Das Dilemma wird dadurch verschärft, dass eine Subvention dieser Beiträge ihrerseits Fehlanreize derart schaffen würde, dass Menschen aus abhängigen Beschäftigungsverhältnissen austreten, um als Soloselbständige volle Rentenleistungen bei vermindertem Beitragssatz zu erlangen. Eine mögliche Lösung ist die Einführung von Karenzzeiten. In diesem Fall wird der volle Sozialversicherungsbeitrag erst nach einer gewissen Zeit fällig, die z. B. zur Etablierung eines Geschäfts ausreicht.

Für alle drei Gruppen würde ein Freibetrag für gesetzliche und private Renteneinkünfte bei der Berechnung der Grundsicherung den Anreiz stärken, zumindest in geringem Ausmaß zur eigenen Altersvorsorge beizutragen.

21 Beschreibungen solcher Ansätze finden sich in der von der OECD publizierten Serie „Pensions at a Glance“.

22 Breyer und Hupfeld (2009) schlagen dagegen eine andere Version des Äquivalenzprinzips vor, die sich nicht nur auf den monatlichen Zahlbetrag bezieht, sondern auch auf die erwartete Bezugsdauer.

5.1.5 Optionen zur Stärkung der Kapitaldeckung

Eine Stärkung der kapitalgedeckten Säulen ist wichtig, weil sie neben der produktiven Arbeit auch das Produktivkapital als Finanzierungsgrundlage der Alterssicherung mobilisiert und damit die Beitragslast der jüngeren Generation reduziert (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 1998). Dies scheint zunächst eine reine Umverteilungsmaßnahme zwischen Jung und Alt zu sein. Da die jüngere Generation auf die steigende Beitragslast mit einem niedrigeren Arbeitsangebot reagieren kann sowie Deutschland durch höhere Arbeitskosten an Wettbewerbsfähigkeit verlieren wird, ergeben sich jedoch auch Effizienzgesichtspunkte, die dafür sprechen, das Umlageverfahren im Zuge des demographischen Wandels nicht weiter auszudehnen, sondern durch eine höhere Kapitaldeckung zu ergänzen.

Die Reformen seit 2001 haben daher die Verbreitung der privaten Altersvorsorge durch die Einführung der staatlich geförderten Riester-Rente und der betrieblichen Altersvorsorge durch die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung zu stärken versucht. Dies ist zum Teil auch gelungen; von „Scheitern“ kann keine Rede sein, auch wenn man von einer vollständigen Abdeckung weit entfernt ist. Der Anteil der Haushalte ohne kapitalgedeckte Altersvorsorge ist nach Haushaltsumfragen von 73 % im Jahr 2003 auf 39 % im Jahr 2013 gesunken (Börsch-Supan u. a. 2015). Fast die Hälfte der Haushalte hat mindestens einen Riester-Vertrag, auch im untersten Einkommensquintil sind dies mehr als 20 %.

Unter den Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten bieten 84 % der Betriebe eine betriebliche Altersvorsorge an; oftmals ist diese ein verpflichtender Bestandteil des Arbeitsvertrages (TNS-Infratest 2012). Bei kleinen und mittleren Unternehmen ist die Verbreitung jedoch deutlich niedriger. Im Durchschnitt über alle Betriebe liegt der Anteil derjenigen mit einer betrieblichen Altersvorsorge bei 54 %. Vor allem unter Geringverdienern gibt es – im Gegensatz zur Riester-Rente – praktisch keine Beteiligung an der betrieblichen Altersvorsorge. Der Anteil im untersten Einkommensquintil liegt deutlich unter 5 % (Börsch-Supan u. a. 2015).

Beide Formen der kapitalgedeckten Altersvorsorge haben jedoch strukturelle Probleme, die größtenteils in schwerwiegenden Informationsmängeln begründet sind. Bei der

Riester-Rente ist das Unwissen über die Förderberechtigung groß. Mehr als die Hälfte derjenigen, die angeben, nicht förderberechtigt zu sein, sind jedoch förderberechtigt (Coppola und Gasche 2011). Besonders hoch ist der Anteil Uninformierter unter Geringverdienern. Unwissen bzw. extremer Pessimismus herrscht auch über die Wahrscheinlichkeit, altersarm zu werden: 38 % der Haushalte geben an, im Alter mit Armut zu rechnen, obwohl die Hälfte dieser Haushalte zum Befragungszeitpunkt bereits Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherung erworben hatte (Gasche und Lamla 2014). Schließlich wissen die wenigsten Haushalte über die Kosten und die Auszahlungsbeträge ihrer Riester-Verträge Bescheid (Bucher-Koenen und Koenen 2015).

Hier zeigt sich ein weiteres Strukturproblem der Riester-Rente, nämlich die mangelnde Markttransparenz. Kosten und Auszahlungsbeträge sind von Vertrag zu Vertrag höchst unterschiedlich. Unter den knapp 40 Riester-Produkten, die ca. 80 % des Marktes abdecken, beträgt der von den Vertriebs- und Verwaltungskosten erzeugte Renditeverlust im Mittel etwa 0,6 Prozentpunkte pro Jahr, was allein schon sehr hoch ist. Bei 12 % dieser Verträge liegt dieser Verlust jedoch unter 0,2 Prozentpunkten, während er bei 20 % dieser Verträge mehr als viermal so hoch ist (Gasche u. a. 2013). Der Wettbewerb auf dem Markt für Riester-Produkte hat es nicht vermocht, solche großen Kostenunterschiede auszugleichen: niedrig rentierliche Riester-Produkte wurden nicht durch die günstigeren Produkte vom Markt verdrängt. Dieses Versagen rechtfertigt die weiter unten diskutierten Eingriffe.

In der betrieblichen Altersvorsorge herrscht ähnliches Unwissen wie über die Riester-Rente. Erschreckenderweise ist es nicht nur auf der Arbeitnehmer-, sondern auch auf der Arbeitgeberseite groß. Nur 42 % der Arbeitnehmer, die Anspruch auf eine Betriebsrente haben, geben an, dass sie einen Anspruch auf eine Betriebsrente haben. Von diesen wiederum wissen nur 35 %, welcher Teil ihres Gehaltes in die Betriebsrente einfließt (Lamla und Coppola 2013). Auf der Arbeitgeberseite geben 46 % kleiner und mittlerer Unternehmen an, dass sie über die betriebliche Altersvorsorge zu wenig wissen, um eine solche anzubieten; 70 % wissen nicht, dass es staatliche Fördermöglichkeiten gibt (Kiesewetter u. a. 2016).²³

23 Das ist auch eine der Ursachen, warum bei Befragungen der privaten Haushalte nach ihrem Gesamtvermögen dieses gegenüber den Aggregatdaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weit untererfasst wird.

Wenn die flächendeckende Verbreitung einer kapitalgedeckten Altersvorsorge das primäre Ziel ist, scheint eine Nachweispflicht über einen privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorgevertrag das Mittel der Wahl zu sein. Ein solches Obligatorium löst allerdings nicht die mit der mangelnden Information und der mangelnden Markttransparenz verbundenen Probleme; manche könnte ein Obligatorium sogar vergrößern. So ist nicht auszuschließen, dass ein Obligatorium aufgrund der mangelnden Markttransparenz die Marktmacht von großen Anbietern stärkt, obwohl diese den Versicherten aufgrund hoher Kosten nur niedrige Renditen erwirtschaften. Ein staatlich verordnetes Obligatorium zwingt zudem den Staat in eine Haftungsrolle ähnlich der Gewährträgerhaftung, die wiederum den Anreiz verringert, erfolgreich zu wirtschaften.

Viel diskutiert wird daher zur Zeit das im Vereinigten Königreich seit 2008 obligatorische und in den USA bei Betriebsrenten oft angewandte „Opting-Out“, das einen Kompromiss zwischen einem Obligatorium und der jetzigen Situation bilden soll. Er besteht darin, die Teilnahme an einer kapitalgedeckten Zusatzrente als Klausel des Arbeitsvertrages zu formulieren, die automatisch in Kraft tritt, wenn der Arbeitnehmer sich nicht aktiv dagegen ausspricht. Opting-out Lösungen sehen sich jedoch einem Zielkonflikt zwischen Flächendeckung und Transparenz gegenüber. Sie haben sich im Hinblick auf die flächendeckende Verbreitung vor allem dann als wirksam erwiesen, wenn die Arbeitgeber de facto dem Arbeitnehmer die selbstständige Entscheidung abnehmen, weil die Klausel erst gar nicht ins Bewusstsein des Arbeitnehmers gelangt („verstecktes Opting-out“, Madrian and Shea 2001). In diesem Fall kann ein Opting-out jedoch nicht die Probleme mangelnder Information und Markttransparenz lösen, es sei denn, der Arbeitgeber übernimmt die Verantwortung der Vertragswahl und ist in der Lage, kostengünstige Verträge auszusuchen. In diesem Fall kann der Arbeitgeber jedoch nicht aus der Haftung entlassen werden, selbst wenn er die Vermögensanlage als solche einem Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds überlässt. Wird eine Opting-out-Lösung staatlich vorgeschrieben, wird sich auch der Staat im Ernstfall einem Bail-out nicht entziehen können. Ist das Opting-out jedoch „doppelt freiwillig“, d.h. auch auf Arbeitgeberseite, wird dies

kaum den Status Quo einer niedrigen Abdeckung von kleinen Unternehmen und Geringverdienern verändern können. Opting-Out Lösungen, bei denen der Arbeitnehmer auf die Freiwilligkeit deutlich hingewiesen wird, haben sich als wenig effektiv im Erreichen einer flächendeckenden Abdeckung erwiesen. Opting-out Lösungen ähneln daher dem Versuch, den Bären zu waschen, ohne ihn nass zu machen; ob man damit den der Freiwilligkeit innewohnenden Dilemmata entfliehen kann, ist eher zweifelhaft.

Information und Transparenz zu verbessern, ist daher die wichtigste Reformoption. Kernelement ist hier eine für alle Produkte der Altersvorsorge nach gleichen Regeln berechnete und gleich formulierte Renteninformation. Diese säulenübergreifende Standardisierung²⁴ sollte so beschaffen sein, dass auch eine nicht in Finanzdingen ausgebildete Person die Rentenanwartschaften aller gesetzlichen, privaten und betrieblichen Altersvorsorgeansprüche auflisten, addieren und mit ihrem jetzigen Einkommen vergleichen kann. Dieser Reformvorschlag ist nicht neu, seine Verwirklichung jedoch bislang am Widerstand der Marktteilnehmer gescheitert. Hier ist daher ein staatlicher Eingriff geboten, der die Marktteilnehmer zwingt, die vielen Detailprobleme solcher Renteninformationen zu lösen, anstatt sich hinter ihnen zu verstecken.²⁵

Der verbreitete Informationsmangel, wer die Zulagenförderung bei der Riester-Förderung in Anspruch nehmen darf, lässt sich durch eine allgemeine Förderberechtigung einfach beheben. Die Mehrkosten sind gering, da es nur wenige tatsächlich nicht förderberechtigte Haushalte gibt, während es, wie oben dargestellt, viele gibt, die wegen dieses Informationsmangels keinen Riester-Rentenvertrag haben.

Auch die für die Versicherungsunternehmen abschreckende und kostspielige Zulagenverwaltung ließe sich erheblich vereinfachen, wenn man – ähnlich wie in Abschnitt 5.1.4 bei der Grundsicherung vorgeschlagen – auf den vom Finanzamt erstellten Einkommensteuerbescheid zurückgreifen würde.

Die Erfahrungen mit Kostenquotenobergrenzen für Altersvorsorgeprodukte sind zwiespältig. Abgesehen davon, dass

24 Standardisierung, jedoch nicht Zusammenführung: Eine Renteninformation, die alle Altersvorsorgeprodukte eines Haushalts in einer einzigen Darstellung zusammenführt, stößt auf erhebliche datenschutzrechtliche Probleme.

25 Derzeit wird ein Feldexperiment mit der Musterlösung eines Konsortiums mehrerer Großbanken in Zusammenarbeit mit der Bundesbank durchgeführt.

sie einen massiven Eingriff in die Freiheit der Preisgestaltung darstellen, sind sie schwer zu definieren, weil sich die Techniken der Finanzprodukte laufend ändern. Dies führt zu einer großen Regulierungsbürokratie.

Hilfreich wäre es, einen Markt für einfach zu verstehende Standardprodukte zu schaffen, die im Wettbewerb zu den derzeitigen Produkten stehen und daher Druck auf andere Anbieter ausüben, ihre Produkte transparenter zu gestalten. Solche Standardprodukte sollten so konstruiert sein, dass ihre langfristige Rendite dem des realen Wachstums des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Dies sollten sie auch garantieren. Der Fonds, der ein solches Standardprodukt anbietet, muss daher einen hinreichend großen Puffer aufbauen, um Kapitalmarktschwankungen weitgehend ausgleichen zu können.²⁶ Zudem sollte ein solches Standardprodukt sowohl die Einzahlungs- als auch die Auszahlungsphase in Form einer Leibrente umfassen. Durch die Verteilung der Auszahlung auf den im Mittel sehr langen Zeitraum des Rentenbezuges lassen sich die Auswirkungen von Kapitalmarktschwankungen weiter reduzieren und das Volumen des Reservefonds verkleinern. Der Staat sollte nicht als Anbieter auftreten, wie es mit dem „Deutschland-Fonds“ geplant ist, sondern nur dafür sorgen, dass es genug konkurrierende Anbieter eines solchen Standardproduktes gibt. Der besondere Vorteil eines klar definierten Standardproduktes ist es, dass es sowohl für die private Altersvorsorge im Rahmen der Riester-Förderung als auch als Betriebsrenteninstrument für kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen der Entgeltumwandlung genutzt werden kann.

Mit Staatsfonds gibt es überwiegend negative Erfahrungen.²⁷ Dies gilt auch für Fonds, die in die Rentenversicherungen eines Landes integriert sind. Eine Ausnahme scheint Schweden zu sein, jedoch ist der Altersvorsorgefonds der schwedischen Rentenversicherung keineswegs staatsnah, sondern streng gegen staatliche Direktiven abgeschirmt.

Reformbedürftig sind auch die Anlagevorschriften für nicht fondsgebundene Riester-Produkte. Insbesondere unterlaufen Vorschriften, die effektiv darauf hinauslaufen, dass große Teile des Altersvorsorgevermögens in Staatsschulden angelegt werden, den eigentlichen Sinn der Kapitaldeckung, nämlich Produktivkapital für die Zwecke der Alterssicherung zu mobilisieren. Zudem bewirken sie eine Vernichtung von

Kaufkraft, da auf absehbare Zeit die Realzinsen von Staatsschuldverschreibungen unter Null liegen werden. Solche Anlagevorschriften sollten abgeschafft werden, zumal die Beschränkung der Aktienquote bei gleichzeitiger Substanzgarantie, wie sie etwa die Riester-Rente derzeit vorschreibt, unsinnig ist, da bereits die Substanzgarantie übermäßig riskante Anlagen verhindert. Schließlich sollten Staatsschuldverschreibungen wie alle übrigen Anlagen auch mit Risikogewichten versehen werden, um die Asymmetrie zwischen Anlagen in Produktivkapital und Staatsschuldverschreibungen aufzuheben.

Da die Substanzgarantie eine konservative Anlagestrategie erzwingt und damit eine höhere erwartete Rendite verhindert, sollte es dem Bürger allerdings freigestellt werden, welchen Teil seiner privaten Altersvorsorgebeiträge er in Produkte mit Substanzgarantie anlegen möchte.

Die Auszahlungen aus einer im Rahmen einer Betriebsrente abgeschlossenen Riester-Rente sind derzeit voll kranken- und pflegeversicherungspflichtig, sofern der Versicherungsnehmer gesetzlich krankenversichert ist. Da die Beiträge aus dem Nettoeinkommen des Arbeitnehmers finanziert werden müssen, werden solche Riester-Renten doppelt mit diesen Sozialbeiträgen belastet. Diese Doppelverbeitragung ist anreizschädlich und sollte abgeschafft werden.

Solange schließlich mehr als ein Drittel der Haushalte glaubt, dass sie im Alter nur die Grundsicherung beziehen werden, wäre es sinnvoll, gewisse Freibeträge für private und betriebliche Altersvorsorgeleistungen in der Grundsicherung einzuführen, so dass ein Anreiz bestehen bleibt, privat vorzusorgen. Dagegen mag sprechen, dass dies einer Doppelförderung gleichkäme; gleichzeitig sollten sich jedoch die Ausgaben für die Grundsicherung vermindern, wenn im Ergebnis weniger Menschen die Grundsicherung in Anspruch nehmen, weil genügend Haushalte in diesem Drittel dann ausreichend selbst vorgesorgt haben.

26 Vgl. z. B. das Konzept des „kollektiven Risikoausgleichs“ von Goecke (2016).

27 Übersichten geben Iglesias und Palacios (2000), Palacios und Pallares-Miralles (2000) und OECD (2015). Sie weisen hohe Kosten und niedrige Erträge aus.

5.2 Optionen für die Krankenversicherung

Mögliche Maßnahmen zur Dämpfung der Beitragssatzentwicklung in der GKV fallen in drei Kategorien:

- a) Effizienzsteigerung auf der Ausgabenseite,
- b) Verbreiterung der Bemessungsbasis auf der Einnahmenseite, und
- c) Beschränkung des Leistungskatalogs zur Ausgabendämpfung.

Ad a): Das deutsche Gesundheitswesen ist in hohem Maße durch staatliche Existenzgarantien für Leistungsanbieter gekennzeichnet, etwa die Krankenhaus-Bedarfsplanung und die Verpflichtung der Krankenkassen, mit allen Anbietern Versorgungsverträge abzuschließen, oftmals sogar „gemeinsam und einheitlich“. Dies verhindert Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern und trägt dazu bei, dass diese nur geringe Anreize zur Effizienzsteigerung haben. Ein von Gesundheitsökonomien vielfach vorgeschlagenes Instrument zur Stärkung des Wettbewerbs wäre die Ausweitung der Vertragsfreiheit zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern. Dies müsste durch Maßnahmen unterstützt werden, die den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen selbst intensivieren.

Ein funktionierender Wettbewerb setzt angesichts des gesetzlich vorgeschriebenen Leistungspakets vor allem voraus, dass GKV-Versicherte bereit sind, auf Beitragsdifferenzen zwischen den Kassen mit einem Wechsel zu reagieren, so dass die Kassen stetig bemüht sein müssen, ihren Beitragssatz niedrig zu halten. Empirische Untersuchungen (z. B. Schmitz und Ziebarth 2015) zeigen, dass die Wechselbereitschaft von GKV-Versicherten sich vervierfacht hat, als nach 2009 der Zusatzbeitrag zu den Krankenkassen als Euro-Betrag und nicht (wie vorher und auch wieder seit 2014) als Prozentsatz vom Einkommen ausgedrückt wurde. Beitragsunterschiede, die sich in Euro-Beträgen ausdrücken, sind nämlich für die Versicherten fühlbarer und führen daher eher zum Wechsel in eine günstigere Kasse als Unterschiede in Lohnprozenten.

Der Beirat hat in seinem Gutachten „Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“ aus dem Jahr 2010 (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium 2010) die Ersetzung des lohnbezogenen Arbeitnehmerbeitrags durch eine kasseneinheitliche Gesundheitsprämie („Kopfpauschale“) mit steuerfinanziertem Sozialausgleich vorgeschlagen. Eine solche Maßnahme wäre nach den zitierten Erfahrungen geeignet, den Kassenwettbewerb zu beleben und damit einen Beitrag zur Effizienzsteigerung auf der Ausgabenseite zu leisten. Zusätzlich fiel sie in die Kategorie b) und würde somit eine zweifache Dämpfungswirkung auf die Beiträge entfalten.

Ad b): Bislang findet eine Einkommensumverteilung innerhalb der Gruppe der GKV-Mitglieder dadurch statt, dass alle den gleichen Versicherungsschutz erhalten,²⁸ die Besserverdienenden aber einen höheren Beitrag zahlen als die Geringverdiener. Im System der Gesundheitsprämie zahlt zunächst einmal jedes erwachsene Mitglied einer Krankenkasse einen gleich hohen Versicherungsbeitrag; falls jedoch der Gesamtbeitrag eines Haushalts einen bestimmten Prozentsatz (derzeit ca. 8%) des Haushaltseinkommens übersteigt, erhält der Haushalt einen Sozialausgleich, der nach Vorbild der Niederlande automatisch vom Finanzamt ausgezahlt werden könnte und dessen Beantragung somit auch nicht stigmatisierend wirkt. Die Finanzierung des Ausgleichs aus Steuermitteln impliziert, dass sich auch privat Krankenversicherte in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler an der Aufbringung der Mittel beteiligen müssten. Zusätzlich wird durch die Absenkung des Höchstbeitrags zur GKV diese für Personen mit Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze relativ zur PKV attraktiver, so dass sich die GKV im Laufe der Zeit auch ohne staatlichen Zwang zu einer Art „Bürgerversicherung“ entwickeln würde. Durch die Verbreiterung der Bemessungsbasis wiederum fällt der Beitragsanstieg der GKV – soweit man überhaupt einkommensproportionale Beiträge mit Kopfpauschalen vergleichen kann – schwächer aus.

Ad c): Nach §12 SGB V müssen von der GKV finanzierte Leistungen „ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein [und] ... dürfen das Maß des Notwendigen

28 Dies bis auf das einkommensabhängige Krankengeld, das aber nur 6% der GLV-Ausgaben ausmacht.

nicht überschreiten“. Es fehlt aber bisher eine eindeutige Definition des Begriffs „wirtschaftlich“; insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der Kosten zur erwarteten Gesundheitsverbesserung. Kriterien der Kosten-Effektivität finden daher bei der Aufnahme neuer Medikamente oder Behandlungsformen in den Leistungskatalog der GKV zumindest offiziell keinen Eingang – im Unterschied zu anderen Gesundheitssystemen wie etwa dem Nationalen Gesundheitsdienst in England und Wales, bei dem diese Kriterien ganz explizit berücksichtigt werden. Falls die GKV-Beiträge aufgrund des rapiden Fortschritts in der Medizin und der demographischen Alterung die in Abschnitt 4.2 beschriebene Entwicklung nehmen, wird sich die Gesellschaft möglicherweise dazu entschließen müssen, den Leistungskatalog auch nach dem Kriterium der Kosten-Effektivität abzugrenzen. Es wäre wünschenswert, wenn eine Grundsatzentscheidung in dieser Richtung schon frühzeitig gefällt würde, damit die Bürger sich dieser Möglichkeit bewusst sind und gegebenenfalls zusätzliche Ersparnisse bilden können.

5.3 Optionen für die Pflegeversicherung

Wie oben gezeigt, besteht in der sozialen Pflegeversicherung systembedingt eine erhebliche Deckungslücke, die vom Pflegebedürftigen aus Eigenmitteln aufgefüllt werden muss. Vergleicht man etwa die monatlichen Kosten eines stationären Pflegeplatzes in Pflegestufe 3 von derzeit im Mittel 3.400 Euro mit der Leistung der SPV in Höhe von 1.612 Euro, so wird klar, dass die Lücke das Einkommen vieler Rentnerhaushalte übersteigt. Diese erhalten also bei Pflegebedürftigkeit Ansprüche an die Sozialhilfe im Rahmen der „Hilfe zur Pflege“. Um zukünftige Steuerzahler vor einer Überforderung zu schützen, wäre daher eine obligatorische kapitalgedeckte Pflegezusatzversicherung zielführend, da sie – im Unterschied zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung – zusätzliche (angesparte) Mittel genau für diejenigen Personen bereit hält, die im Alter einen erhöhten Mittelbedarf haben.

Ein solches Obligatorium war im christlich-liberalen Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ vom

Oktober 2009 angekündigt, wurde dann jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde im Jahr 2013 die staatliche Förderung einer freiwilligen privaten Pflege-Zusatzversicherung eingeführt („Pflege-Bahr“), die nicht zielgerichtet ist, da die Subvention vor allem Personen zu Gute kommen würde, die sich ohnehin eine Zusatzversorgung leisten würden, darunter primär Gutsituierte, die nur eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, im Falle der Pflegebedürftigkeit die Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Zudem entfaltet das genannte Instrument nur eine sehr geringe Wirkung, denn bis zum Jahresende 2015, also drei Jahre nach Einführung des „Pflege-Bahr“, waren erst 683.500 neue Verträge abgeschlossen.²⁹ Diese Zahl entspricht etwa 1,9% der Wohnbevölkerung in der Altersgruppe zwischen 30 und 60 Jahren (etwa 35 Mio.), d. h. der Altersgruppe, für die eine private Zusatzversicherung sinnvoll und erschwinglich ist. Neben diesen staatlich subventionierten Verträgen bestanden Ende 2015 noch ca. 2,59 Mio. private Pflegezusatzverträge (PKV-Verband 2016), und diese Zahl wuchs innerhalb eines Jahres um knapp 110.000.

Als weiteres Instrument der Kapitalbildung in der Pflegeversicherung wurde im Jahr 2015 ein „Pflege-Vorsorgefonds“ eingerichtet, in den 20 Jahre lang ein kleiner Teil der Beiträge (0,1 Beitragssatzpunkte) fließen und der im Zeitraum zwischen 2034 und 2053 zur Beitragssatzsenkung (voraussichtlich ebenfalls um ca. 0,1 Prozentpunkte) verwendet werden soll und somit nur eine geringe Wirkung entfalten wird.

Um die Nachhaltigkeit der Finanzierung tatsächlich zu steigern, wäre es zielführend, auf den ursprünglichen Plan der Einführung einer obligatorischen, kapitalgedeckten privaten Zusatzversicherung zurückzukommen. Ein Grund, der für diese Lösung spricht, ist die Tatsache, dass es ein Produkt auf dem Markt gibt, das geeignet erscheint, die genannte Deckungslücke zu verkleinern, nämlich die Pflegegeldversicherung, bei der – anders als bei der Riester-Rente – die Höhe der Auszahlung vertraglich garantiert und auch eine Dynamisierung der Leistung angeboten wird.³⁰ Um das Obligatorium für untere Einkommenschichten akzeptabel zu machen, könnte der Staat anders als beim „Pflege-Bahr“ seine Zuschüsse auf den Personenkreis beschränken, der die entsprechenden Beiträge aus dem eigenen Einkommen nicht aufbringen kann.

29 Schriftliche Auskunft des Bundesgesundheitsministeriums vom 24.2.2016.

30 Dagegen ist die monatliche Prämie für einen solchen Vertrag nicht für alle Zeiten festgeschrieben, sondern kann vom Versicherer nach dem Verlauf der Schadensereignisse angepasst werden, wobei die Prämienkalkulation vom Bundesversicherungsamt überprüft wird.

6. Empfehlungen

Die soziale Sicherung in Deutschland ist nicht nachhaltig finanziert, da bei bestehender Gesetzeslage und der derzeit wahrscheinlichen demographischen Entwicklung nach 2030 in der Rentenversicherung weder die Untergrenze für das Sicherungsziel eines Rentenniveaus von 43 % noch die Obergrenze für den Beitragssatz eingehalten werden kann. Ohne adäquate Maßnahmen droht der Gesamtbeitragssatz in der Sozialversicherung von heute knapp 40 % auf weit über 50 % zu steigen. Für eine nachhaltige soziale Sicherung und die gleichzeitige Verringerung der Altersarmut über das Jahr 2030 hinaus empfiehlt der Beirat, in zwei Schritten vorzugehen.

In einem ersten Schritt hat die höchste Priorität, die Lebensarbeitszeit an die Gesamtlebenszeit anzupassen. Nur dadurch entschärft man das Dilemma zwischen zu hohen Beiträgen und zu niedrigen Rentenzahlungen. Dies sollte im Rahmen eines Regelprozesses so umgesetzt werden, dass die zukünftige gewonnene Lebenserwartung in regelmäßigen Abständen (z. B. alle fünf Jahre) im Verhältnis 2:1 auf zusätzliche Arbeits- und zusätzliche Rentenjahre aufgeteilt wird. Diese transparente Automatik stärkt langfristig die Balance zwischen Einzahlungen und Auszahlungen in der Rentenkasse. Damit bei einem solchen Automatismus das gesamte Rentengefüge stabil bleibt, sollten andere mit dem Lebensalter verbundene Parameter der Rentenversicherung analog angepasst werden. Das betrifft die Mindestzeiten für langjährige Versicherte und den Begriff des „Standardrentners“. Um der gestiegenen Lebenserwartung Rechnung zu tragen, sollte dieser Automatismus in das Pensionsrecht der Beamten übernommen werden.

Keinesfalls sollte jedoch das Rentenniveau auf einem festen Wert festgeschrieben und dadurch der Nachhaltigkeitsfaktor ausgehebelt werden. Erstens wird oft angenommen, dass die Kaufkraft der Renten durch den Nachhaltigkeitsfaktor absolut sinken würde. Dies ist falsch; es wird lediglich der Zuwachs relativ zu den Löhnen reduziert. Die Kaufkraft der Renten wird 2040 um etwa 30 % höher liegen als heute. Zweitens dient der Nachhaltigkeitsfaktor dem automatischen Ausgleich von finanziellen Be- und Entlastungen zwischen den Generationen.

Ebenfalls abzulehnen ist eine weitere Erhöhung des Bundeszuschusses, weil eine Finanzierung der dazu benötigten zusätzlichen Mittel durch Steuern anreizschädlich ist und eine Finanzierung durch Staatsschulden mit der Schuldenbremse in Konflikt steht.

Zum ersten Schritt gehören auch zielgerichtete Maßnahmen zur Verringerung der Altersarmut. Sie umfassen den Wiedereinbezug von Langzeitarbeitslosen in die Rentenversicherung, gekoppelt mit einer Missbrauchskontrolle, großzügigere Erwerbsminderungsrenten für Langzeit-Erwerbsgeminderte, verbunden mit konsequenten Gesundheitsprüfungen, und den Einbezug der Soloselbständigen in die Rentenversicherung, verbunden mit einer Karenzzeit, die verhindert, dass es zu abrupten Marktaustritten oder Arbeitslosigkeit kommt. Schließlich helfen Freibeträge in der Grundsicherung, die Dilemmata weiter zu lösen, die mit der Armutsverhinderung dieser drei Gruppen verbunden sind.

Die „Lebensleistungsrente“ ist dagegen kein taugliches Mittel zur Verringerung von Altersarmut. Sie wird auch nicht für eine größere Akzeptanz der Rentenversicherung sorgen. Da die „Lebensleistungsrente“ nicht zielgenau ist, wird das erste Ziel nur ungenügend erreicht. Da sie zudem sehr teuer und nicht nachhaltig zu finanzieren wäre, würde langfristig auch das zweite Ziel verfehlt. Eine Verbindung des Rentenanspruchs in einer „Lebensleistungsrente“ mit einer Bedürftigkeitsprüfung würde der Logik, dass Rentenansprüche durch Beiträge erworben werden sollen, widersprechen und das Problem einer möglichen Stigmatisierung nicht lösen. Daher lehnt der Beirat das Konzept der „Lebensleistungsrente“ ab.

Beide Formen der kapitalgedeckten Altersvorsorge – die Riester-Rente und die betriebliche Altersvorsorge – leiden an schwerwiegenden Informationsmängeln und darauf basierender Marktmacht. Der Beirat empfiehlt, diese in einem ersten Schritt abzumildern, indem möglichst bald standardisierte Renteninformationen eingeführt werden, die auf einfach vergleichbare Weise die Rentenansprüche aller gesetzlichen, privaten und betrieblichen Altersvorsorgeansprüche auflistet, so dass die Haushalte ihr Renteneinkommen abschätzen können. Die Förderberechtigung zur Riester-Rente sollte für alle gelten und die doppelte Beitragspflicht im Rahmen der Entgeltumwandlung abgeschafft werden.

In einem zweiten Schritt sollten grundlegendere Reformen der Riester-Rente und der betrieblichen Altersvorsorge ins Auge gefasst werden. Im Zentrum steht dabei die Reduktion der Markttransparenz durch das Angebot eines einfach strukturierten und einfach zu verstehenden Standardproduktes, das eine Rendite ungefähr in der Höhe des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes garantiert und als Leibrente

ausgezahlt wird. Private Anbieter sollten konkurrieren, dieses Standardprodukt, das sowohl für die private als auch für die betriebliche Altersvorsorge kleiner und mittlerer Unternehmen genutzt werden kann, so kostengünstig wie möglich anzubieten. Daneben sollte die Privilegierung der Staatspapiere in den Anlagevorschriften aufgehoben und Beschränkungen der Aktienquote gelockert werden.

Radikalere Reformen, wie zum Beispiel eine obligatorische kapitalgedeckte Altersvorsorge mit einer entsprechenden Nachweispflicht für eine private und/oder betriebliche Altersvorsorge oder ein automatischer Eintritt in eine betriebliche Altersvorsorge beim Start eines Arbeitsverhältnisses, würden die oben genannten Informations- und Strukturprobleme nicht lösen und könnten sie sogar verstärken. Sie werden deshalb vom Beirat abgelehnt. Auch Opting-Out Lösungen steht der Beirat skeptisch gegenüber.

Mittelfristig hängt die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung auch entscheidend davon ab, wie die Anstiege der Kosten in der Kranken- und Pflegeversicherung gedämpft werden können. In der Krankenversicherung stehen dabei Effizienzsteigerungen im Mittelpunkt, welche über einen funktionierenden Wettbewerb der Anbieter von Gesundheitsleistungen und Versicherungen gefördert werden müssen. In

diesem Zusammenhang sollte auch über die einkommensunabhängige Gesundheitsprämie erneut nachgedacht werden. In der sozialen Pflegeversicherung besteht eine erhebliche Deckungslücke, welche droht, die Steuerzahler zunehmend zu belasten. Der Beirat empfiehlt daher die Einführung einer obligatorischen, kapitalgedeckten privaten Zusatzversicherung, verbunden mit staatlichen Zuschüssen für niedrige Einkommen. Eine solche Zusatzversicherung könnte sich am Produkt der Pflegegeldversicherung orientieren.

Die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherung erfordert auf allen Ebenen eine langfristige Planung. Der Beirat empfiehlt daher schließlich, dass die Zweige der Sozialversicherung die Eckdaten ihrer Finanzierung und ihrer Leistungen über eine deutlich längere Zeit im Voraus abschätzen und auch publizieren, als es derzeit der Fall ist. Sie sollten sich am Zeithorizont der Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes orientieren.

Berlin, den 16. September 2016

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Prof. Dr. Hans Gersbach

Literatur

- Beske, F. und Krauss, C.** (2010), *Ausgaben- und Beitragssatzentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung bis 2060*, Kiel.
- Bomsdorf, E. und Winkelhausen, J.** (2014), *Der demographische Wandel bleibt ungebrochen trotz höherer Zuwanderung, Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060 auf der Basis des Zensus 2011*, ifo Schnelldienst 67(22), 15–34.
- Börsch-Supan, A.** (2007), *Rational Pension Reform*, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice* 4, 430–446.
- Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Coppola, M. und Lamla, B.** (2015), *Savings in Times of Demographic Change: Lessons from the German Experience*, *Journal of Economic Surveys* 29(4), 807–829.
- Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.** (2016), *Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung*, MEA-Discussion Paper 03-2016 und ifo Schnelldienst, September 2016.
- Breyer, F. und Hupfeld, S.** (2009), *Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty*, *FinanzArchiv* 65(3), 358–380.
- Breyer, F., Lorenz, N. und Niebel, T.** (2015), *Health Care Expenditures and Longevity: Is there a Eubie Blake Effect?*, *European Journal of Health Economics* 16, 95–112.
- Breyer, F. und Ulrich, V.** (2000), *Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: eine Regressionsanalyse*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 220, 1–17.
- Bucher-Koenen, T. und Koenen, J.** (2015), *Do Seemingly Smarter Consumers Get Better Advice?* MEA-Discussion Paper 01-2015.
- Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung** (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, Bericht der Kommission.
- Buslei, H., und Peters, M.** (2016), *Gutachten Rentenversicherung Teil 2: Entwicklungen von Beitragssatz und Niveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, DIW Berlin, Politikberatung kompakt 110.
- Comas-Herrera, A., Wittenberg, R., Costa-Font, J., Gori, C., di Maio, A., Patxot, C., Pickard, L., Pozzi, A. und Rothgang, H.** (2006), *Future Long-term Care Expenditure in Germany, Spain, Italy and the United Kingdom*, *Ageing and Society* 26(2), 285–302.
- Coppola, M. und Gasche, M.** (2011), *Die Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis*, *Wirtschaftsdienst* 91(11), 792–799.
- Deutsche Bundesbank** (2016), *Monatsbericht, August 2016*, Frankfurt a. M.
- European Commission** (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, Brüssel.
- Gasche, M. und Lamla, B.** (2014), *Erwarteter Bezug von Grundsicherung im Alter: Verhaltensunterschiede und Fehleinschätzungen*, *Schmollers Jahrbuch* 133(4), 539–562.
- Gasche, M., Bucher-Koenen, T., Haupt, M. und Angstmann, S.** (2013), *Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich*, MEA Discussion Paper 04–2013.
- Goecke, O.** (2016), *Collective Defined Contribution Plans – Backtesting Based on German Capital Market Data 1955–2015*, *Forschung am IVW Köln* 5.
- Häcker, J., Hackmann, T. und Raffelhüschen, B.** (2011), *Pflegereform 2010: Karenzzeiten in der sozialen Pflegeversicherung*, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 100, 347–367.
- Iglesias, A., und Palacios, R.J.** (2000), *Managing Public Pension Reserves. Part 1. Evidence from the International Experience*, *Social Protection Discussion Paper* 3.

- Kiesewetter, D., Grom, M., Menzel, M. und Tschinkl, D.** (2016), *Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Würzburg University Press, Würzburg.
- Lamla, B. und Coppola, M.** (2013), *Is It All about Access? Perceived Access to Occupational Pensions in Germany*, MEA Discussion Paper 12-2013.
- Madrian, B. und Shea, D.** (2001), *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, Quarterly Journal of Economics 116, 1149–1187.
- OECD** (2011), *Linking Pensions to Life Expectancy, Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-9-en.
- OECD** (2015), *Pensions at a Glance*, OECD, Paris.
- Palacios, R. und Pallares-Miralles, M.** (2000), *International Pattern of Pension Provision*, World Bank Social Protection Discussion Paper 0009.
- PKV-Verband** (2016), *PKV-Zahlen 2015: Vorsorge für Privatversicherte trotz Niedrigzinsen erneut stark gewachsen*, Pressemitteilung vom 6.4.2016.
- Prognos AG** (2015), *Rentenperspektiven 2040*, Kurzstudie November 2015, Prognos AG, Berlin/Freiburg/München.
- Schmitz, H. und Ziebarth, N. R.** (2015), *Does Price Framing Affect the Consumer Price Sensitivity of Health Plan Choice?*, Diskussionspapier, erscheint 2017 in: Journal of Human Resources 52(1).
- Swedish Pension Agency** (2016), *Orange Report 2015: Annual Report of the Swedish Pension System*, Stockholm.
- TNS Infratest** (2012), *Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst* (BAV 2011), Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Endbericht, München.
- Trabandt, M. und Uhlig, H.** (2011), *The Laffer Curve Revisited*, Journal of Monetary Economics 58(4), 305–327.
- Trabandt, M. und Uhlig, H.** (2013), *How Do Laffer Curves Differ across Countries?*, in: A. Alesina und F. Giavazzi (Hg.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, Chicago, IL/London, 211–248.
- US Social Security Administration** (2016), *Annual Report on the Financial Status of the Social Security Program*, June 2016, Washington, DC.
- Werdning, M.** (2014), *Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung*, Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.
- Werdning, M.** (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Bericht 20.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft** (1998), *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 20./21. Februar 1998, BMWA-Studienreihe 99.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium** (2010), *Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung*, Mai 2010.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium** (2012), *Altersarmut*, November 2012.
- Wößmann, L.** (2016), *Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben*, ifo Schnelldienst 69(1), 21–24.

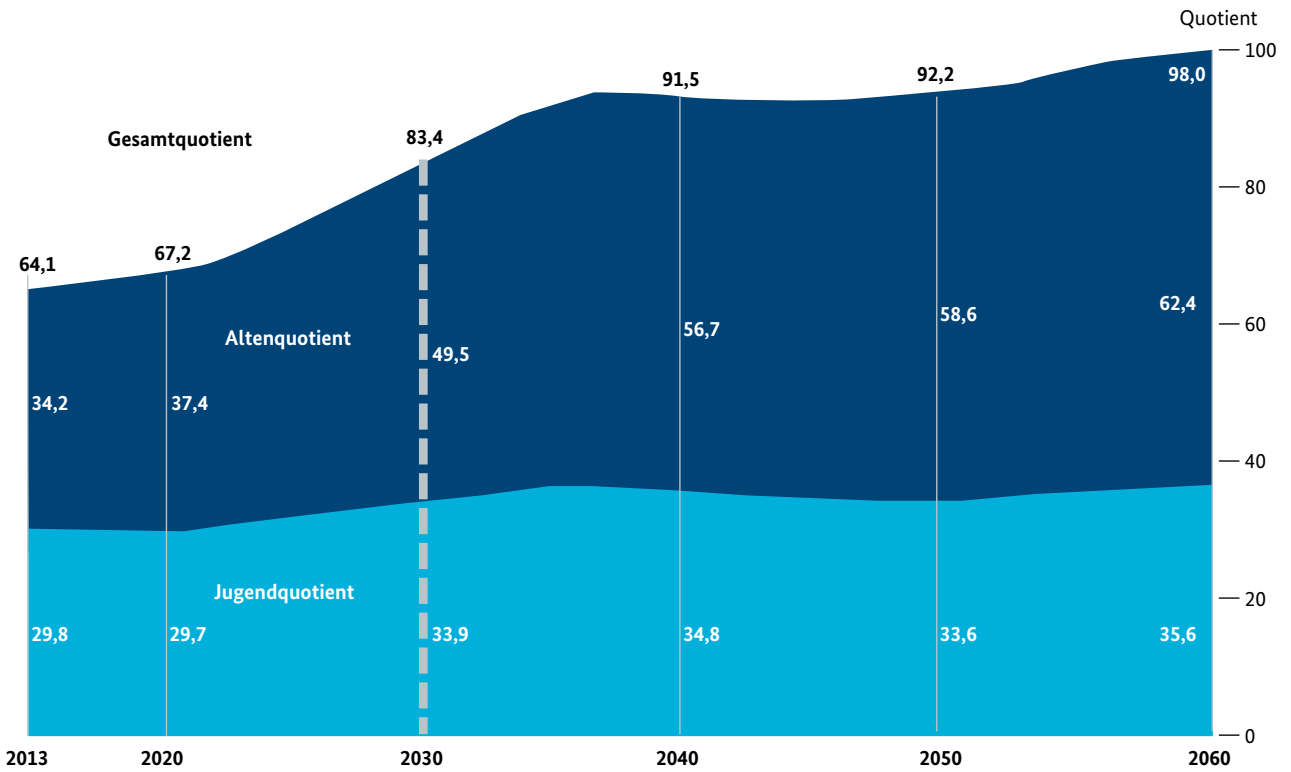
Anhang: Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Eckdaten zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland für ausgewählte Jahre bei hohem Wanderungssaldo (modifizierte Basisvariante)

Wanderungs- saldo ab 2020			Zensus 2011	Jahr					
				2013	2020	2030	2040	2050	2060
Jährlich 200 000	Bevölkerung	in 1 000)	80 220	80 767	81 511	80 604	78 883	76 325	73 399
	BEA 65	(in 1 000)	48 882	49 307	48 958	44 589	42 013	40 386	37 830
	BEA 65/67	(in 1 000)	48 882	49 449	49 728	47 196	43 751	42 356	39 684
	Sechsjährige	(in 1 000)	704	690	705	691	619	587	582
		unter 20 Jahren	18,5	18,1	17,4	17,3	16,5	15,9	16,0
	Altersstruktur (in % der Gesamtbevölkerung)	20 bis unter 65 65 und älter	60,9	61,0	60,1	55,3	53,3	52,9	51,5
	Jungenquotient 65		30,3	29,7	29,0	31,3	31,0	30,0	31,1
	Jungenquotient 65/67		30,3	29,6	28,5	29,5	29,8	28,6	29,6
	Altenquotient 65		33,8	34,1	37,5	49,5	56,7	59,0	62,9
	Altenquotient 65/67		33,8	33,7	35,4	41,2	50,5	51,6	55,3
Jährlich 300 000	Bevölkerung	(in 1 000)	80 220	80 767	81 873	82 108	81 648	80 380	78 767
	BEA 65	(in 1 000)	48 882	49 307	48 257	45 761	44 036	43 258	41 425
	BEA 65/67	(in 1 000)	48 882	49 449	50 028	48 378	45 806	45 296	43 411
	Sechsjährige	(in 1 000)	704	690	708	709	653	628	632
		unter 20 Jahren	18,5	18,1	17,4	17,3	16,7	16,1	16,2
	Altersstruktur (in % der Gesamtbevölkerung)	20 bis unter 65 65 und älter	60,9	61,0	60,2	55,7	53,9	53,8	52,6
	Jungenquotient 65		30,3	29,7	28,9	31,1	31,0	29,9	30,7
	Jungenquotient 65/67		30,3	29,6	28,5	29,4	29,8	28,5	29,3
	Altenquotient 65		33,8	34,1	37,3	48,3	54,5	55,9	59,4
	Altenquotient 65/67		33,8	33,7	35,2	40,3	48,5	48,9	52,1
Jährlich 400 000	Bevölkerung	(in 1 000)	80 220	80 767	82 263	83 612	84 413	84 435	84 135
	BEA 65	(in 1 000)	48 882	49 307	49 556	46 933	46 058	46 129	45 020
	BEA 65/67	(in 1 000)	48 882	49 449	50 327	49 560	47 860	48 235	47 139
	Sechsjährige	(in 1 000)	704	690	710	727	687	669	682
		unter 20 Jahren	18,5	18,1	17,4	17,4	16,9	16,3	16,3
	Altersstruktur (in % der Gesamtbevölkerung)	20 bis unter 65 65 und älter	60,9	61,0	60,2	56,1	54,6	54,6	53,5
	Jungenquotient 65		30,3	29,7	28,9	31,0	30,9	29,8	30,4
	Jungenquotient 65/67		30,3	29,6	28,4	29,3	29,7	28,5	29,1
	Altenquotient 65		33,8	34,1	37,1	47,2	52,4	53,3	56,4
	Altenquotient 65/67		33,8	33,7	35,0	39,4	46,6	46,6	49,4

Quelle: Bomsdorf, E. und Winkelhausen, J. (2014). „BEA“ bedeutet Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, das entweder bis 65 Jahre oder gleitend gemäß Einführung der Rente mit 67 definiert wird. Jugend- und Altenquotient werden entsprechend definiert.

Abbildung 1: Jugend-, Alten- und Gesamtquotient mit den Altersgrenzen 20 und 65 Jahren¹

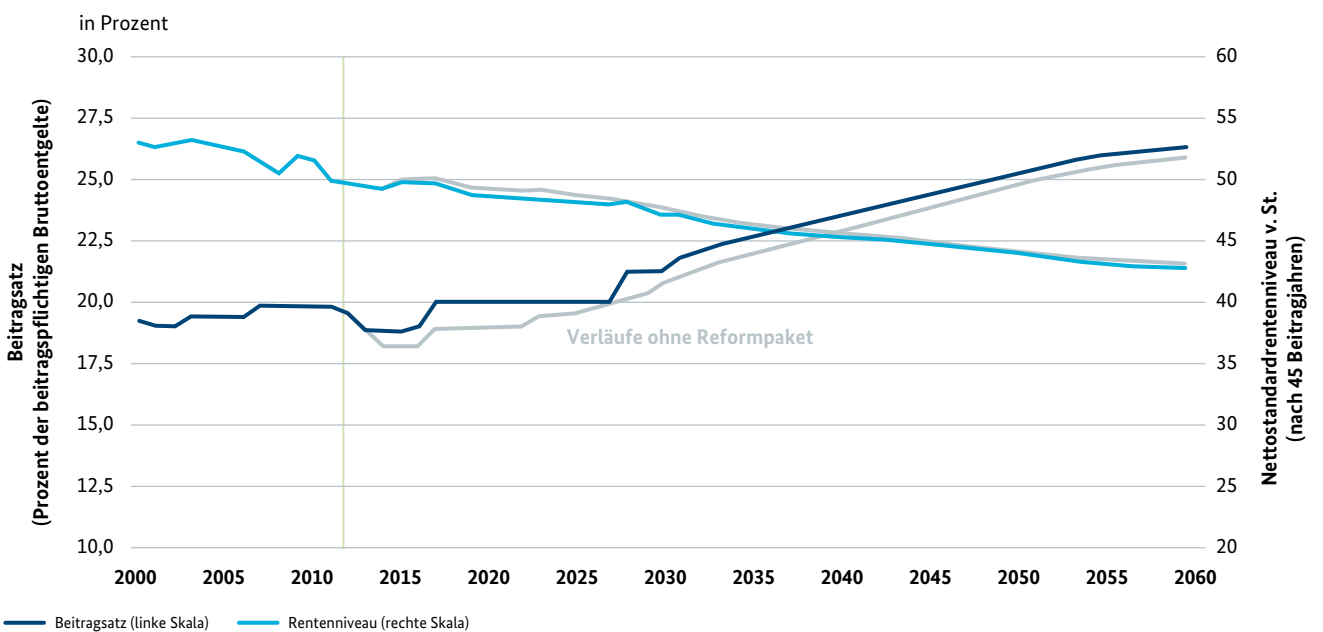


Ab 2014 Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Variante 8 (G2-L2-W2)

¹ Jugendquotient: unter 20-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren; Altenquotient: 65-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren; Gesamtquotient: unter 20-Jährige und ab 65-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2015

Abbildung 2: Vorausschätzung von Beitragssatz und Sicherungsniveau



Quelle: Werding 2014

Abbildung 3: Vorausschätzung von Beitragssatz und Sicherungsniveau

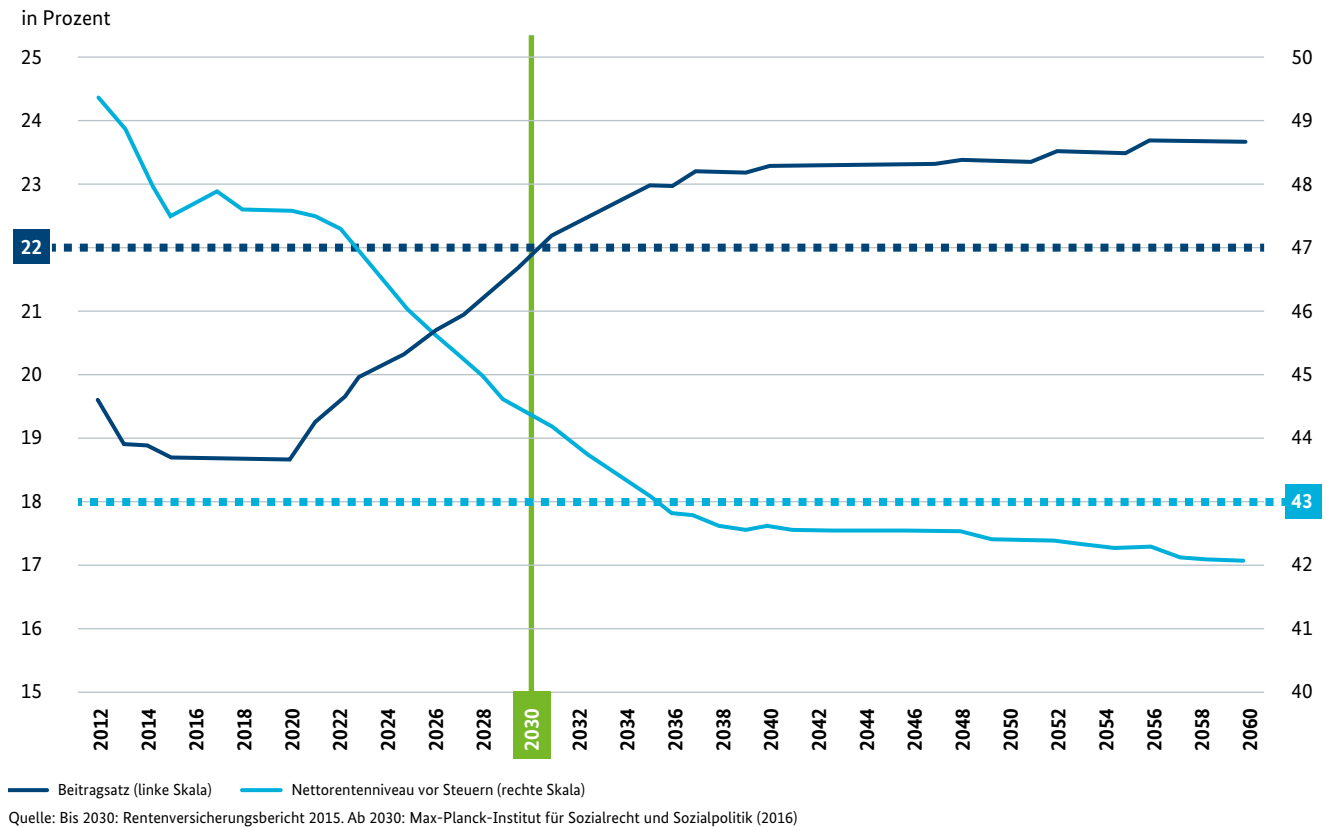
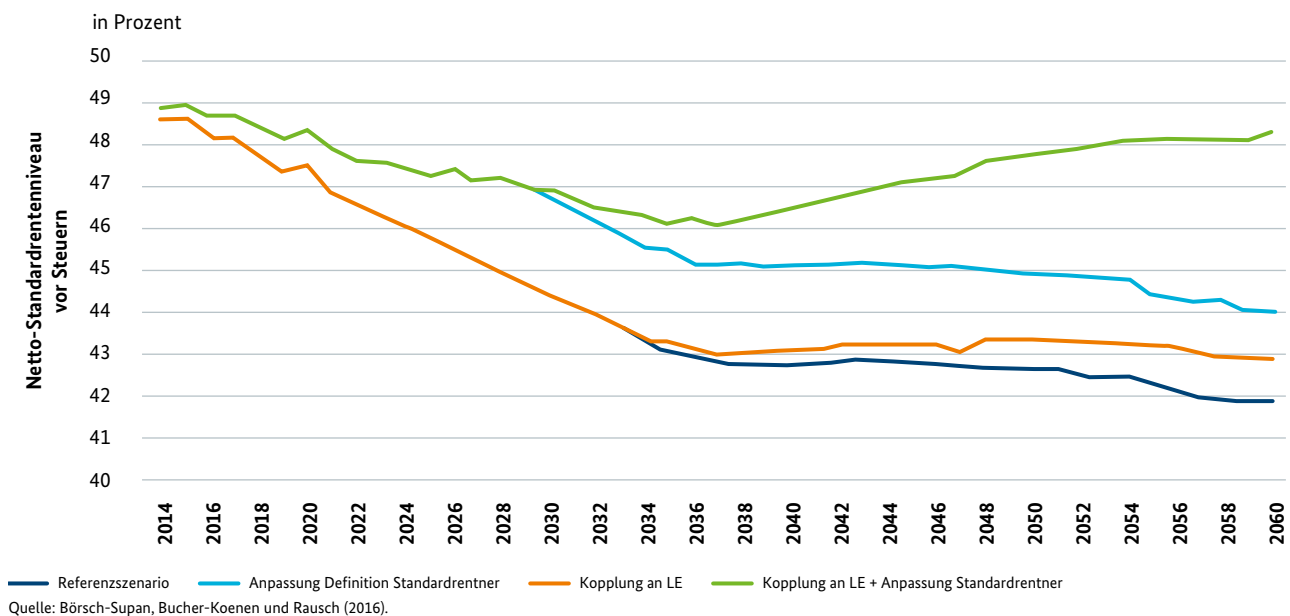


Abbildung 4: Vorausschätzung des Sicherungsniveaus bei Dynamisierung



Mitgliederverzeichnis

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Professor Dr. Friedrich Breyer

(Federführung)
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Hans Gersbach

(Vorsitzender des Beirats)
Professor für Wirtschaftspolitik
Chair of Macroeconomics: Innovation and Policy
an der ETH Zürich, Schweiz

Verzeichnis der Mitglieder

Frau Professor Christina Gathmann, Ph.D.

(Stellvertr. Vorsitzende des Beirats)
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Hermann Albeck

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold

Professor für Immaterialgüterrecht
D-GESS Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Peter Bernholz

Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart

Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt

Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Christoph Engel

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk

Direktor des Behavior and Inequality Research Institute (briq), Bonn
Professor für Volkswirtschaftslehre
Abteilung für Empirische Wirtschaftsforschung
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Herrn Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.

Professor für Betriebswirtschaftslehre
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst

Professor für Finanzen und Ökonomie
an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing

Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Eckhard Janeba

Professor für Volkswirtschaftslehre
insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps

Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche
Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel

Professor für Bürgerliches Recht, Handels-
und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels

Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.

Professor für Statistik und empirische Wirtschafts-
forschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl

Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger

Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Professor Dr. Klaus Schmidt

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert

Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen,
Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn

Präsident des Ifo-Instituts München i.R.
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Jürgen von Hagen

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn
Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik,
Universität Bonn

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin

Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Eberhard Wille

Professor für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann

Professor für Volkswirtschaftslehre an
der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

*Ruhende Mitgliedschaften***Professor Dr. Claudia M. Buch**

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
Frankfurt am Main

Professor Achim Wambach, Ph.D.

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschafts-
forschung Mannheim
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948

- Gutachten vom 16. September 2016
„Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung über 2030 hinaus“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
 Sigmar Gabriel vom 16. Juni 2016
„Gesetzliche Rentenversicherung“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
 Sigmar Gabriel vom 26. April 2016
„Zur Förderung von Elektroautos“
- Gutachten vom 5. Februar 2016
„Mehr Transparenz in der Bildungspolitik“
- Gutachten vom 25. Juni 2015
„Regionale Wirtschaftsförderung“
- Gutachten vom 24. April 2015
„Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse“
- Gutachten vom 26. September 2014
„Engpassbasierte Nutzerfinanzierung und Infrastrukturinvestitionen in Netzsektoren“
- Gutachten vom 20. September 2013
„Langfristige Steuerung der Versorgungssicherheit im Stromsektor“
- Gutachten vom 20. September 2013
„Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik“
- Gutachten vom 30. November 2012
„Altersarmut“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Dr. Rösler vom 16. Oktober 2012
„Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Dr. Rösler vom 31. Juli 2012
„Mindestlohn“
- Gutachten vom 2. Februar 2012
„Wege zu einer wirksamen Klimapolitik“
- Gutachten vom 25. November 2011
„Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Rainer Brüderle vom 2. Mai 2011
„Zur Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes“
- Gutachten vom 27. November 2010
„Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union“
- Gutachten vom 16. April 2010
„Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise“
- Gutachten vom 16. April 2010
„Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“
- Gutachten vom 6. November 2009
„Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 23. Januar 2009
„Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 5. Dezember 2008
„Europäisches System des Handels von CO₂-Emissionen“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 10. Oktober 2008
„Aktuelle Entwicklungen im Finanzsystem“
- Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 17. April 2008
„Kein Staatseingriff bei Mitarbeiterbeteiligungen“
- Gutachten vom 24. Januar 2008
„Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“
- Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 9. Dezember 2007
„Schuldenbegrenzung nach Art. 115 GG“
- Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
 Michael Gos vom 9. Juli 2007
„Gesetzentwurf Wagniskapitalbeteiligung (WKBG) und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG)“

Gutachten vom 12. Mai 2007

„Öffentliches Beschaffungswesen“

Gutachten vom 24. März 2007

„Patentschutz und Innovation“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und

Technologie Michael Glos vom 20. Januar 2007

„Gesundheitsreformgesetz“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und

Technologie Michael Glos vom 20. November 2006

**„Wettbewerbsverhältnisse und Preise der deutschen
Energiewirtschaft“**

Gutachten vom 16. September 2006

**„Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte,
weniger Bürokratie“**

Gutachten vom 12./13. Mai 2006

**„Mehr Wettbewerb im System der Gesetzlichen Kranken-
versicherung“**

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und

Technologie Michael Glos vom 18. März 2006

„Kombi- und Mindestlöhne“

Gutachten vom 21. Januar 2006

**„Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter
Märkte“**

Gutachten vom 8. Juli 2005

„Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“

Gutachten vom 18. März 2005

„Alterung und Familienpolitik“

Gutachten vom 24. April 2004

„Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Wolfgang Clement vom 17. Januar 2004

„Ausbildungsplatzabgabe“

Gutachten vom 16. Januar 2004

„Zur Förderung erneuerbarer Energien“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Wolfgang Clement vom 6. Dezember 2003

„Europäische Verfassung“

Gutachten vom 11. Oktober 2003

„Tarifautonomie auf dem Prüfstand“

Gutachten vom 15./16. November 2002

**„Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des
Beschäftigungsproblems?“**

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Wolfgang Clement vom 10./11. Oktober 2002

„Personal-Service-Agenturen“

Gutachten vom 28./29. Juni 2002

**„Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im
Bereich gering qualifizierter Arbeit“**

Gutachten vom 12. Januar 2002

„Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt“

Gutachten vom 6. Juli 2001

„Wettbewerbspolitik für den Cyberspace“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und

Technologie Dr. Werner Müller vom 16. Dezember 2000

„Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 1. Juli 2000

„Reform der europäischen Kartellpolitik“

Gutachten vom 26./27. Mai 2000

„Aktuelle Formen des Korporatismus“

Gutachten vom 15./16. Oktober 1999

„Offene Medienordnung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und

Technologie Dr. Werner Müller vom 19./20. Februar 1999

„Wechselkurszielzonen“

Gutachten vom 18./19. Dezember 1998

**„Neuordnung des Finanzierungssystems der Europä-
ischen Gemeinschaft“**

Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen

Beiräte beim BMF und BMWi vom 2.10.1998

„Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“

Gutachten vom 20./21. Februar 1998

**„Grundlegende Reform der gesetzlichen Renten-
versicherung“**

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt
vom 11. Juni 1997

„Protokoll zu Art. 222 EG-Vertrag bezüglich der Einstandspflichten öffentlich-rechtlicher Körperschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt
vom 11. Juni 1997

„Ein Beschäftigungskapitel im Maastricht II-Vertrag?“

Gutachten vom 25./26. April 1997

„Wagniskapital“

Gutachten vom 9. November 1996

„Anstehende große Steuerreform“

Gutachten vom 30. August 1996

„Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?“

Gutachten vom 19./20. Januar 1996

„Langzeitarbeitslosigkeit“

Gutachten vom 9. März 1995

„Orientierungen für eine Postreform III“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Günter Rexrodt
vom 23. Januar 1995

„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs“

Gutachten vom 31. August 1994

„Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“

Gutachten vom 10./11. Juli 1992

„Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung“

Gutachten vom 24. Januar 1992

„Stellungnahme zu den Vorschriften über eine Industriepolitik in den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“

Gutachten vom 12. bis 14. Juli 1991

„Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 15./16. Februar 1991

„Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 14. Dezember 1990

„Stellungnahme zu den GATT-Verhandlungen“

Gutachten vom 19./20. Oktober 1990

„Aufzeichnung der Beratungsergebnisse zu den Belastungen durch die deutsche Einheit“

Gutachten vom 29./30. Juni 1990

„Außenwirtschaftspolitische Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft an der Schwelle zum Binnenmarkt“

Gutachten vom 1./2. März und 27. März 1990

„Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes in Deutschland“

Gutachten vom 17./18. November und

15./16. Dezember 1989

„Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR“

Gutachten vom 5. Juni 1989

„Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses“

Gutachten vom 20./21. Januar 1989

„Europäische Währungsordnung“

Gutachten vom 26./27. Februar 1988

„Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten der großen Industrieländer“

Gutachten vom 26./27. Juni 1987

„Gewinn, Investitionen und Beschäftigung“

Gutachten vom 6. Dezember 1986

„Wettbewerbspolitik“

Gutachten vom 21. und 22. Februar 1986

„Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt“

Gutachten vom 11. und 12. Oktober 1985

„Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten“

Gutachten vom 14. und 15. Dezember 1984
„Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“

Gutachten vom 25. Juni 1983
„Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit?“

Gutachten vom 18. Februar 1983
„Konjunkturpolitik – neu betrachtet“

Gutachten vom 23. Januar 1982
„Probleme der Wohnungswirtschaft“

Gutachten vom 23. Februar 1981
„Wirtschaftspolitik bei defizitärer Leistungsbilanz“

Stellungnahme vom 17. Januar 1981
„Probleme der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft“

Gutachten vom 9. Februar 1980
„Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“

Gutachten vom 7. und 8. Dezember 1979
„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung“

Gutachten vom 15. und 16. Dezember 1978
„Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“

Gutachten vom 12. November 1977
„Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“

Gutachten vom 4. Juli 1977
„Rationalisierungsinvestitionen“

Gutachten vom 20. November 1976
„Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung“

Gutachten vom 14. und 15. November 1975
„Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen“

Gutachten vom 9. und 10. Mai 1975
„Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen“

Gutachten vom 15. und 16. März 1974
„Probleme der Ausländerbeschäftigung“

Gutachten vom 16. und 17. November 1973
„Höchstpreisvorschriften für Energie“

Gutachten vom 19. und 20. Oktober 1973
„Stabilitätspolitische Problematik der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 9. und 10. März 1973
„Grundfragen der Stabilitätspolitik“

Gutachten vom 11. Dezember 1971
„Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“

Stellungnahme vom 3. Juli 1971 zum
„gegenwärtig bestehenden Problem der Wechselkurspolitik“

Gutachten vom 12. Dezember 1970
„Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“

Gutachten vom 24. Oktober 1970
„Problematik der gegenwärtigen hohen Zinssätze“

Gutachten vom 6. Februar 1970
„Einführung einer Fusionskontrolle“

Gutachten vom 1. Februar 1969
„Aktuelle Probleme der außenwirtschaftlichen Absicherung“

Gutachten vom 23. Juli 1968
„Fragen der Staatsverschuldung“

Gutachten vom 25. November 1967
„Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und Preisniveaustabilität“

Stellungnahme vom 15. Juli 1967 zum
„Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“

Gutachten vom 28. Februar 1967
„Subventionen in der Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. Juni 1966
„Staatliche Zinsregulierungen“

Gutachten vom 29. Januar 1966

„Ständige Preiserhöhungen in unserer Zeit“

Gutachten vom 31. Oktober 1964

„Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte im Bereich der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung“

Gutachten vom 20. Juni 1964

„Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 9. November 1963

„Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht“

Gutachten vom 16. Februar 1963

„Selbstfinanzierung bei verlangsamtem wirtschaftlichem Wachstum“

Gutachten vom 23. Juni 1962

„Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“

Stellungnahme vom 4. März 1961 zur

„Aufwertung der D-Mark“

Gutachten vom 21. Januar 1961

„Gedanken über die Konzeption einer künftigen deutschen Energiewirtschaftspolitik“

Gutachten vom 21. Februar 1960

„Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“

Gutachten vom 25. Januar 1960

„Probleme einer rationellen Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der von der Bundesrepublik zu treffenden Maßnahmen“

Gutachten vom 14. April 1959

„Konjunkturpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1959“

Stellungnahme vom 3. März 1959 zur

„internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik, insbesondere zur Frage eines europäischen Konjunkturboards“

Gutachten vom 27. Juli 1958

„Problem Verteidigungslast und volkswirtschaftliches Wachstum“

Gemeinsames Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 26. Januar 1958

„Kapitalmarkt und Besteuerung“

Gutachten vom 30. April 1957

„Wirtschaftspolitische Problematik der deutschen Exportüberschüsse“

Gutachten vom 24. Februar 1957

„Problem von Index- und Preisgleitklauseln“

Gutachten vom 3. Juni 1956 und 7. August 1956

„Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“

Gutachten vom 11. Oktober 1955

„Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation?“

Gutachten vom 12. Juni 1955

„Probleme einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik“

Gutachten vom 23. Januar 1955

„Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 20. November 1954

„Einführung von direkten Tarifen“

Gutachten vom 14. November 1954

„Anträge und Gesetzentwürfe zur Beschränkung des Wettbewerbs in gewissen Gewerben und Berufen“

Gutachten vom 23. Oktober 1954

„Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung“

Gutachten vom 2. Oktober 1954

„Fragen des Kartellproblems, die durch die bevorstehende Gesetzgebung aufgeworfen werden“

Gutachten vom 31. Mai 1954

„Problem landwirtschaftlicher Paritätspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik“

- Gutachten vom 10. Januar 1954
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“
- Gutachten vom 11. Oktober 1953
„Fragen des gemeinsamen Marktes“
- Gutachten vom 28. Juni 1953
„Problem der gegenwärtigen deutschen Zahlungsbilanz“
- Gutachten vom 1. Mai 1953
„Frage der wirtschaftlichen Integration Europas“
- Gutachten vom 22. Februar 1953
„Problem der Integration der europäischen Agrarmärkte (sogenannte Agrarunion)“
- Ergebnis der Beratungen vom 17./18. Januar 1953
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“
- Gutachten vom 14. Dezember 1952
„Frage des gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“
- Gutachten vom 16. November 1952
„Konvertierbarkeit der Währungen“
- Gutachten vom 6. Juli 1952
„Wiederaufbau des Kapitalmarktes und Zinspolitik“
- Gutachten vom 8. Juni 1952
„Verteidigungsleistungen und Wirtschaftsverfassung“
- Gutachten vom 27. April 1952
„Ausgleich der Währungsspannen im Rahmen einer europäischen Integration“
- Gutachten vom 4. Februar 1952
„Belebung des Wertpapiermarktes“
- Gutachten vom 9. Oktober 1951
„Ist zur Überwindung der gegenwärtigen Aufschwung-
hemmung eine aktive Konjunkturpolitik anzuraten?“
- Gutachten vom 29. Juli 1951
„Außenhandelspolitik“
- Gutachten vom 10. Juni 1951
„Lenkungsmaßnahmen“
- Stellungnahme vom 29. April 1951
„Investitionshilfe“
- Vorläufige Stellungnahme vom 25. Februar 1951
„Wirtschaftspolitische Möglichkeiten zur Begrenzung
der direkten lenkenden Eingriffe“
- Gutachten vom 28. Januar 1951
„Bereinigung des Preisgefüges“
- Gutachten vom 10. Dezember 1950
„Kapitalmarktpolitik und Investitionspolitik“
- Vorläufige Stellungnahme vom 5. November 1950
„Deckung des zusätzlichen künftigen Finanzbedarfs“
- Gutachten vom 5. November 1950
„Einwirkung der Weltkonjunktur auf die deutsche
Wirtschaftspolitik“
- Gutachten vom 24. September 1950
„Struktur- und konjunkturpolitische Fragen der Einkom-
mensverteilung“
- Gutachten vom 11. Juni 1950
„Probleme der Kapitalbildung und der Geldschöpfung“
- Gutachten vom 7. Mai 1950
„Stellung des Wohnungswesens in der sozialen Markt-
wirtschaft“
- Gutachten vom 26. Februar 1950
„Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der sozialen
Marktwirtschaft“
- Gutachten vom 5. Februar 1950
„Europäische Zahlungsunion“
- Gutachten vom 18. Dezember 1949
„Das Dollardefizit Europas im Handel mit USA
(Problem der Dollarlücke)“
- Gutachten vom 30. Oktober 1949
„Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“
- Gutachten vom 18. September 1949
„Geldordnung und Wirtschaftsordnung“
- Gutachten vom 24. Juli 1949
„Grundsatzfragen der Monopolgesetzgebung“

Gutachten vom 8. Mai 1949

„Expansive und kontraktive Kreditpolitik“

Gutachten vom 27. Februar 1949

„Investitionsmittel und ERP-Mittel“

Gutachten vom 17. Januar 1949

„Preispolitik und Außenhandelsgestaltung“

Gutachten vom 24. Oktober 1948

„Agrarpolitik und Agrarpreise“

Gutachten vom 3. September 1948

„Währungs-, Preis-, Produktions- und Investitionspolitik“

Gutachten vom 11. Juli 1948

„Investitionspolitik nach der Währungsreform“

Gutachten vom 12. Juni 1948

„Investitionspolitik“

Gutachten vom 1. April 1948

„Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform“

Die Wurzeln des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie reichen zurück bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges. Ab 1943 trafen sich einige der späteren Beiratsmitglieder unter dem Vorsitz von Prof. Erwin von Beckerath, um die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands nach dem Krieg vorzubereiten. Diese sogenannte „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ ging in dem Anfang 1948 gegründeten Beirat auf, der am 23. Januar 1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, in Königstein/Taunus formell konstituiert wurde.

Der Beirat hatte folgende 17 Gründungsmitglieder:

Prof. Dr. Franz Böhm,

Prof. Dr. Walter Eucken,

Prof. Dr. Walther G. Hoffmann,

Prof. Dr. Wilhelm Kromphardt,

Prof. Dr. Adolf Lampe,

Prof. Dr. Elisabeth Liefmann-Keil,

Prof. Dr. Alfred Müller-Armack,

Prof. Dr. Oswald v. Nell-Breuning,

Prof. Dr. Erik Nölting,

Prof. Dr. Hans Peter,

Prof. Dr. Erich Preiser,

Prof. Dr. Ludwig Raiser,

Prof. Dr. Heinz Sauermann,

Prof. Dr. Karl Schiller,

Prof. Dr. Otto Veit,

Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Prof. Dr. Theodor Wessels.

