

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

2016
rückläufiger
Überschuss
und ...

Die Rahmenbedingungen für die deutschen Staatsfinanzen sind auch im laufenden Jahr günstig. Die Unsicherheit hat zwar mit dem Brexit-Votum zugenommen. Die damit kurzfristig verbundenen Wirkungen auf den Staatshaushalt erscheinen aber überschaubar. Insgesamt zeichnet sich abermals ein Überschuss ab, der allerdings niedriger ausfallen dürfte als im Vorjahr (2015: 0,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Bei einer guten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage profitieren die staatlichen Haushalte zusätzlich von weiter rückläufigen Zinsausgaben.¹⁾ Dies dürfte aber durch strukturelle Mehrbelastungen an anderer Stelle überwogen werden: Zum einen steigen die Aufwendungen für Flüchtlinge im Vorjahresvergleich, vor allem weil im Jahr 2015 viele Personen erst im Herbst zuwanderten und daher die diesbezüglichen Ausgaben nur in wenigen Monaten zu Buche schlugen. Zum anderen ist der Haushaltskurs im laufenden Jahr auch darüber hinaus expansiv. Die Abgabenquote dürfte sich zwar wenig verändern, unter anderem weil die (begrenzten) Einkommensteuersenkungen durch den Fiscal drag²⁾ zum Teil aufgewogen werden und die Krankenkassen die Zusatzbeitragsätze im Durchschnitt merklich angehoben haben. Allerdings werden neben den Mehraufwendungen für die Flüchtlingsmigration in verschiedenen Bereichen die Ausgaben aufgestockt, etwa für Wohngeld, Infrastruktur und Kinderbetreuung. Auch werden die Zahlungen der Sozialversicherungen für Gesundheit, Pflege und Renten auf Jahressicht dynamisch wachsen. Zusätzlich kommt es durch Garantieabrufe im Zusammenhang mit der Ausgliederung eines Portfolios der HSH-Nordbank zu Belastungen.³⁾

Die Schuldenquote lag am Ende des ersten Quartals 2016 bei 71,1%. Sie änderte sich damit kaum gegenüber dem Stand Ende 2015 (71,2%), grundsätzlich sollte sich die Abwärtsbewegung aber wieder verstärken. So verläuft

... weiter
sinkende
Schuldenquote

die Schuldenquote in der kürzeren Frist häufig recht unregelmäßig: Unter anderem wurden beim Bund im ersten Vierteljahr in relativ starkem Umfang Mittel über Wertpapierpensionsgeschäfte (Repos) aufgenommen, und die Geldmarkteinlagen wurden erhöht (Bilanzverlängerung). Auf Jahressicht drückt das Wachstum des nominalen BIP im Nenner die Quote deutlich, und es zeichnet sich ein Überschuss ab. Außerdem sollten die Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der staatlichen Finanzsektorstützung trotz der Belastungen im Zusammenhang mit der HSH-Nordbank weiter sinken.

Die mittelfristigen Perspektiven für die deutschen Staatsfinanzen bleiben günstig.⁴⁾ Die Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingswanderung sind weiterhin nicht genau abzuschätzen, erscheinen mit aus heutiger Sicht jährlich bis zu ½% des BIP aber beherrschbar. Die jüngsten Erfahrungen unterstreichen, wie hilfreich bei Defizitobergrenzen Sicherheitsabstände sind, die innerhalb der Haushaltsregeln

Günstige
mittelfristige
Perspektiven

* Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung ausführlicher berichtet.

1 Zu- und Abschläge gegenüber dem Nominalwert bei der Emission von Anleihen werden in den VGR – anders als in der Finanzstatistik – periodengerecht verbucht. So wird ein Agio über die Anleihelaufzeit verteilt als negative Zinsausgabe erfasst.

2 Der Begriff umfasst hier die gesamte positive Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und den negativen Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

3 So werden – für die Länder VGR-defizitwirksam – Garantien im Umfang von 2 ½ Mrd € abgerufen.

4 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) rechnet für die mittlere Frist bis zum Jahr 2020 mit leichten gesamtstaatlichen Überschüssen von ¼% des BIP und einer Rückführung der Schuldenquote unter die 60%-Grenze im Endjahr. Die Grenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit von 0,5% des BIP würde so mit einem gewissen Abstand eingehalten. Vgl.: BMF, Mittelfristige Finanzprojektion der Öffentlichen Haushalte, Monatsbericht, Juli 2016, S. 19 ff. Der Beirat des Stabilitätsrates geht ebenfalls davon aus, dass die Grenze mit den aktuellen Planungen mit einem Abstand eingehalten werden kann, vgl.: Beirat des Stabilitätsrates, Fünfte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, Juni 2016.

Handlungsspielräume bei überraschend ungünstigen Entwicklungen schaffen. Angesichts der Vorgaben durch die nationale Schuldenbremse legt dies nahe, auch künftig im Regelfall moderate strukturelle Überschüsse anzustreben.

Finanzpolitik könnte die Rahmenbedingungen budgetneutral verbessern und ...

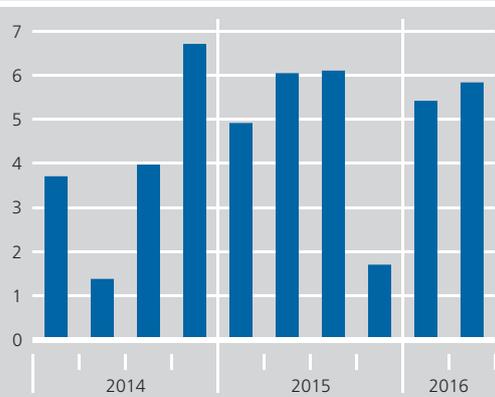
Teils wird von Deutschland hingegen gefordert, die Budgetgrenzen voll auszuschöpfen, um so einen zusätzlichen fiskalischen Konjunkturimpuls zu geben. Mit Blick auf die Konjunktur in Deutschland, die sich nach wie vor günstig darstellt, ist ein zusätzlicher Stimulus allerdings nicht angezeigt, und die Effekte auf andere Staaten dürften überschaubar sein (vgl. auch Ausführungen auf S. 13 ff.). Unabhängig davon ist es wichtig, die strukturellen Rahmenbedingungen gezielt zu verbessern. Dazu wäre es empfehlenswert, dass wachstumsfreundliche Ausgabenbereiche ein höheres Gewicht erhalten, Effizienzreserven erschlossen und die Abgabenbelastung begrenzt werden. Die aktuell günstige Lage sollte insbesondere nicht dazu verleiten, heute Leistungen zu beschließen, die künftige Haushalte noch stärker vorbelasten und dann später zusätzliche Gegenmaßnahmen erfordern. Dies gilt unter anderem mit Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung, die perspektivisch ohnehin vor Herausforderungen steht (vgl. auch Ausführungen auf S. 69 ff.).

... bei erreichten Sicherheitsabständen zusätzliche Spielräume für Abgabensenkungen nutzen

Zuletzt wurden nach positiven Überraschungen unter anderem bei den Zinsausgaben vor allem die anderen Ausgaben erhöht. Daher wäre künftig eine Senkung der Abgabenbelastung naheliegend, wenn sich zusätzliche Haushalts-spielräume über die wünschenswerten Sicherheitsabstände hinaus abzeichnen. So hat beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit (BA) recht hohe Rücklagen, was aufgrund der starken Konjunkturabhängigkeit des BA-Haushalts im aktuell günstigen Umfeld auch durchaus empfehlenswert ist. Da sich für die kommenden Jahre größere Überschüsse abzeichnen, könnte aber eine Senkung des Beitragssatzes erwogen werden, um den weiteren Anstieg der Reserven zu dämpfen. Ein weiterer Ansatzpunkt ergibt sich daraus, dass die Haushalte der Gebietskörperschaften über deutlich steigende Steuerein-

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. * Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

nahmen von dem soliden Wirtschaftswachstum profitieren, und die Steuerquote das zur Jahrtausendwende verzeichnete relativ hohe Niveau fast wieder erreicht hat. Insofern wäre eine Senkung der Einkommensbesteuerung erwägenswert. Zu denken ist hier nicht zuletzt an den Solidaritätszuschlag. Mit dieser Ergänzungsabgabe des Bundes, die an das Vorliegen eines besonderen Finanzbedarfs gebunden ist, wird ein Aufkommen in Höhe von ½% des BIP erzielt, während die Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder im Vergleich dazu nur noch gering sind und zum Ende des Jahrzehnts auslaufen.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵⁾ stiegen im zweiten Quartal 2016 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 6% (siehe oben stehendes Schaubild sowie Tabelle auf S. 62). Maßgeblich zu diesem Zuwachs trug das starke Plus bei den gewinnabhängigen Steuern (+ 14½%)

⁵⁾ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steueraufkommen

Steuerart	1. Halbjahr				Schätzung für 2016 1) 2)	2. Vierteljahr			
	2015	2016	Veränderung gegenüber Vorjahr			2015	2016	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	300,1	317,0	+ 16,9	+ 5,6	+ 3,0	153,2	162,1	+ 8,9	+ 5,8
darunter:									
Lohnsteuer	85,8	87,9	+ 2,1	+ 2,4	+ 3,3	44,3	45,3	+ 1,0	+ 2,4
Gewinnabhängige Steuern 3)	50,1	57,4	+ 7,3	+ 14,5	+ 1,6	25,5	29,2	+ 3,7	+ 14,6
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer	25,5	27,5	+ 2,1	+ 8,1	+ 6,2	12,3	12,9	+ 0,6	+ 5,0
Körperschaftsteuer	11,3	15,8	+ 4,5	+ 39,6	+ 5,3	5,9	7,3	+ 1,5	+ 25,3
Kapitalertragsteuer 4)	13,4	14,1	+ 0,7	+ 5,4	- 9,6	7,3	8,9	+ 1,6	+ 22,2
Steuern vom Umsatz 5)	102,6	107,1	+ 4,5	+ 4,4	+ 4,6	50,8	52,7	+ 2,0	+ 3,8
Energiesteuer	14,2	14,5	+ 0,3	+ 1,9	+ 1,0	9,5	9,9	+ 0,3	+ 3,7
Tabaksteuer	5,9	6,9	+ 1,0	+ 16,2	- 3,1	3,7	4,1	+ 0,5	+ 12,4

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2016. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

Deutlicher Zuwachs der Steuereinnahmen im zweiten Quartal aufgrund starken Anstiegs bei Gewinnsteuern

bei, insbesondere bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (+ 56 ½%, im Wesentlichen Kapitalertragsteuer auf Dividenden). Dies dürfte zu großen Teilen auf – gegenüber dem Vorjahr – frühere Ausschüttungstermine zurückzuführen sein, sodass im weiteren Jahresverlauf mit einer Gegenbewegung zu rechnen ist. Das Einnahmenwachstum der veranlagten Gewinnsteuern schwächte sich zwar nach dem ersten Quartal 2016 ab, war aber weiterhin stark. Demgegenüber gingen die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge weiter kräftig zurück. Bei einer nach wie vor positiven Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter wuchsen die Lohnsteuereinnahmen gedämpft (+ 2 ½%). Hier schlagen sich Anhebungen von Grund- und Kinderfreibeträgen, des vom Aufkommen abgesetzten Kindergeldes sowie eine darüber hinausgehende Tarifentlastung nieder. Das Umsatzsteueraufkommen stieg mit 4% im Einklang mit den Erwartungen für das Wachstum der (nominalen) makroökonomischen Bezugsgrößen (privater Verbrauch,

privater Wohnungsbau und Teile der Staatsausgaben). Bei der Tabaksteuer war der Zuwachs im zweiten Quartal noch stark (+ 12 ½%). Dieser Sondereffekt im Zusammenhang mit der am 20. Mai 2016 in Kraft getretenen Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse dürfte im weiteren Jahresverlauf aber durch Mindereinnahmen kompensiert werden.

Gemäß der offiziellen Steuerschätzung vom Mai wird für das Gesamtjahr 2016 mit 2 ½% lediglich ein moderater Zuwachs erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Dafür ist maßgeblich, dass größere Steuerrückzahlungen aufgrund früherer Gerichtsurteile eingerechnet sind.⁶ Gedrückt wird die Entwicklung aber auch durch Rechts-

In der zweiten Jahreshälfte mit dämpfenden Effekten zu rechnen

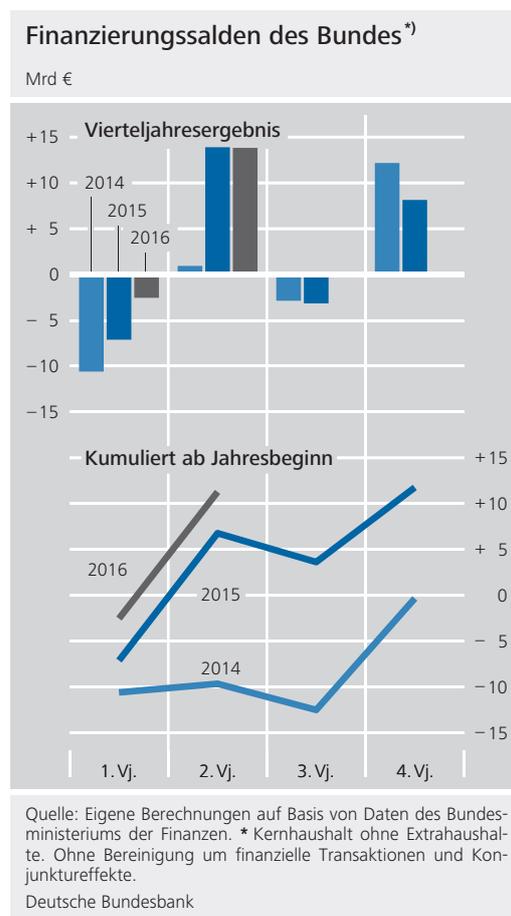
⁶ Diese betrafen v.a. die gewinnabhängigen Steuern. Vgl. zu den einbezogenen Urteilen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2016, S. 70. Im Gegensatz zur hier beschriebenen kassenmäßigen Entwicklung werden die Wirkungen dieser Gerichtsurteile in den VGR ausgabenerhöhend und bei Urteilsverkündung (d.h. in früheren Jahren) verbucht. Insofern steigen die Steuereinnahmen in den VGR deutlich stärker.

änderungen wie insbesondere die erwähnten Entlastungen bei der Einkommensteuer. Im ersten Halbjahr 2016 entwickelte sich das Aufkommen deutlich günstiger. Auch wenn aus heutiger Sicht – über die noch erwarteten Effekte der Urteile hinaus – für den weiteren Jahresverlauf von einer gewissen Abschwächung auszugehen ist, könnte die Mai-Steuer-schätzung damit übertroffen werden.

Bundeshaushalt

Unverändert hoher Überschuss im zweiten Quartal trotz entfallener Einnahmen aus Frequenzversteigerung

Der Bundeshaushalt erzielte im zweiten Quartal wie vor Jahresfrist einen hohen Überschuss von 14 Mrd €. Die Einnahmen stiegen per saldo moderat um 1% (1 Mrd €). Bei den Steuererträgen war zwar wieder ein dynamischer Zuwachs von 6½% (5 Mrd €) zu verbuchen, wovon erneut ein großer Teil (2 Mrd €) auf geringere, vom Steueraufkommen abgesetzte Abführungen an den EU-Haushalt zurückzuführen war. Die sonstigen Einnahmen sanken aber um 4 Mrd €, da vor Jahresfrist hohe Erlöse aus der Frequenzversteigerung zugeflossen waren. Die Gesamtausgaben stiegen parallel zu den Einnahmen. Erneut belasteten höhere Zahlungen an die Sozialversicherungen (v. a. an die gesetzliche Rentenversicherung und, nach dem Auslaufen der Kürzungen, an den Gesundheitsfonds), aber auch für Transfers an das Ausland sowie für militärische Beschaffungen. Dem stand ein nochmaliger deutlicher Rückgang der Zinsausgaben um 1½ Mrd € gegenüber, wobei dies auf höhere Agio-Beträge bei der Ausgabe neuer Wertpapiere zurückzuführen war. Anders als in den VGR – auf denen die europäischen Haushaltsregeln basieren – werden diese Agio-Beträge in der Haushaltsverbuchung nicht gleichmäßig über die gesamte Laufzeit der neu begebenen Schuldtitel verteilt, sondern schlagen sich sofort in voller Höhe ausgabenkend nieder.⁷⁾ Sowohl aus ökonomischer Sicht als auch für eine verstetigte Haushaltsführung wäre es hier sinnvoll, die haushaltmäßige Erfassung zu reformieren und die Zahlungsströme periodengerecht zu verteilen.



Im ersten Halbjahr insgesamt stieg der Überschuss im Bundeshaushalt gegenüber dem Vorjahr um 4½ Mrd € auf 11½ Mrd €. Für das Gesamtjahr ist dagegen ein Defizit von 6½ Mrd € und damit eine Verschlechterung des Saldos um 18 Mrd € geplant. Nach dem guten Zwischenstand ist aber für das zweite Halbjahr kein entsprechender Einbruch abzusehen: Zwar dürften die Abführungen an den EU-Haushalt höher ausfallen als vor Jahresfrist und die von der Steuerschätzung im Mai erwarteten Erstattungen im Rahmen von Gerichtsurteilen stärker zum Tragen kommen. Zudem werden – wie im Juli vereinbart – 2 Mrd € an die Länder als „Integrationspauschale“ abgetreten. Dafür entfallen aber (im Vorjahresvergleich entlastend) die Zuführungen von 5 Mrd € an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und den Energie- und Klimafonds, die im zweiten Halbjahr 2015 geleistet wurden, sowie die im Zuge der starken

Bisher günstige Entwicklung und für zweites Halbjahr noch kein Einbruch zu erkennen

⁷ Per saldo wurden bei den Haushaltstiteln für die Zinsausgaben sogar Einnahmen von fast 1 Mrd € erzielt.

Flüchtlingenzuwanderung für 2015 erst unterjährig beschlossenen Umsatzsteuerabtretungen an die Länder. Darüber hinaus steht das geplante umfangreichere Zurückholen von Mitteln aus dem Fluthilfefonds (1½ Mrd €) noch aus.

Planungen werden deutlich übertroffen und Überschuss ist zu erwarten

Die insgesamt deutlich günstigere Entwicklung zeigt sich auch beim Vergleich mit den Haushaltsansätzen. Dabei zeichnen sich nach der Mai-Steuerschätzung bei den Steuern Mehreinnahmen ab (2 Mrd €). Darüber hinaus stehen unter anderem eine etwas höhere Gewinnausschüttung der Bundesbank und eine nicht erwartete Beitragsrückzahlung der Zusatzversorgungseinrichtung VBL zu Buche. Außerdem sollten bei dem anhaltend niedrigen Rendite-niveau Einsparungen von mehr als 5 Mrd € gegenüber den veranschlagten Zinsausgaben anfallen. Alles in allem dürfte damit die aus dem Haushaltsüberschuss 2015 gebildete Flüchtlingsrücklage nicht wie geplant zur Hälfte aufgezehrt, sondern wohl durch einen Haushaltsüberschuss noch deutlich aufgestockt werden. Mit der veranschlagten nahezu neutralen Konjunkturkomponente zuzüglich der Defizite der einzubeziehenden Extrahaushalte, die voraussichtlich etwas geringer als veranschlagt (5½ Mrd €) ausfallen, würde der Bundeshaushalt damit die Schuldenbremsengrenze für das strukturelle Ergebnis von – 0,35% des BIP (– 10 Mrd €) sicher einhalten.

Rücklagenanrechnung auf strukturelles Ergebnis nicht im Sinne der Schuldenbremsenregeln

Beim bisherigen Vorgehen der Bundesregierung werden eine erneute Aufstockung der Flüchtlingsrücklage im Rahmen der Schuldenbremse als strukturelle Belastung und künftige Entnahmen als Entlastung erfasst. Die EU-Regeln knüpfen hingegen am Finanzierungssaldo an, der Rücklagenbewegungen – wie finanzielle Transaktionen – nicht berücksichtigt.⁸⁾ Bei einem konsistenten Vorgehen im Rahmen der Schuldenbremse wären Rücklagenbewegungen also nicht auf das strukturelle Ergebnis anzurechnen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass bei größeren Rücklagenentnahmen die Haushaltsgrenze der EU-Regeln nicht durch die nationale Schuldenbremse abgesichert ist – obwohl die Schuldenbremse eigentlich darauf abzielt.⁹⁾

Der Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossene Haushaltsentwurf für 2017 verzichtet weiter auf eine Nettokreditaufnahme („schwarze Null“). Gegenüber dem Haushaltsplan für 2016 ist ein Ausgabenzuwachs um 3½% (12 Mrd €) veranschlagt. Ohne die spürbare Entlastung bei den Zinsausgaben bedeutet dies sogar ein Plus von 5%. Höhere Ansätze verzeichnen insbesondere das Ministerium für Arbeit und Soziales für die Rentenversicherung und – im Gefolge der Flüchtlingszuwanderung – die Leistungen im Rahmen der Grundsicherung. Aber auch die Etats der Ressorts für Verteidigung, Verkehr sowie Bauen werden spürbar aufgestockt. Bei den Steuern ist ein Mehraufkommen von 13½ Mrd € gegenüber dem Soll 2016 angesetzt. Die sonstigen Einnahmen sind per saldo rückläufig – offenbar wegen Vorsichtstiteln etwa für die noch ausstehende und damit nicht konkret veranschlagte Regelung der Flüchtlingsfallpauschale für die Länder. Aus der Flüchtlingsrücklage ist eine Entnahme von 6½ Mrd € vorgesehen (und auf Basis des Solls für 2016 und der Planung für 2017 wäre die Rücklage somit Ende 2017 aufgebraucht). Nach Absetzung auch der Münzeinnahmen errechnet sich so im Haushaltsentwurf ein Defizit von 7 Mrd €.

Für das im Rahmen der Schuldenbremse relevante strukturelle Ergebnis setzt das BMF an der geplanten Nettokreditaufnahme von 0 € an und rechnet neben einem Einnahmenüberschuss aus finanziellen Transaktionen von ½ Mrd € eine Konjunkturbelastung von 1 Mrd € heraus (siehe auch Tabelle auf S. 65). Angesichts der guten Auslastung der Produktionskapazitäten

Haushaltsentwurf 2017 erneut ohne Nettokreditaufnahme, aber mit geplantem Aufbrauchen der Flüchtlingsrücklage

Obergrenze der Schuldenbremse im Entwurf nur mit Anrechnung der Rücklagenentnahme deutlich eingehalten

⁸⁾ Vgl. zu den Konzepten und Begriffen im Rahmen der Schuldenbremse: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

⁹⁾ Würde eine Rücklagenbildung nicht belastend auf das strukturelle Ergebnis der Schuldenbremse angerechnet, fielen diese besser aus. Es käme somit zu einer entsprechenden Gutschrift auf dem Kontrollkonto. Während eine Rücklage (mit der Verbuchungspraxis der Bundesregierung) im weiteren Verlauf zum Schließen von Löchern bei der Haushaltsaufstellung genutzt werden kann, ist dies bei Gutschriften auf dem zusammen mit der Schuldenbremse eingeführten Kontrollkonto explizit nicht vorgesehen. Ein Guthaben auf dem Kontrollkonto kann nur zum Ausgleich von Fehlbeträgen im Haushaltsvollzug eingesetzt werden.

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2016 bis 2020 und die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse

in Mrd €

Position	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016	Entwurf 2017	Finanzplan		
					2018	2019	2020
Ausgaben ¹⁾	295,9	311,4	316,9	328,7	331,1	343,3	349,3
darunter:							
Investitionen ²⁾	24,9	29,6	31,5	33,3	34,5	35,1	30,8
Einnahmen ^{1) 3)}	295,9	311,4	316,9	328,7	331,1	343,3	349,3
darunter:							
Steuereinnahmen ¹⁾	270,8	281,7	288,1	301,8	315,5	327,9	339,4
Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+)	0	0	0	0	0	0	0
Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	0	- 12,1	6,1	6,7	0	0	0
Finanzierungssaldo ⁴⁾	- 0,3	11,8	- 6,4	- 7,0	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Konjunkturkomponente ⁵⁾	- 5,9	- 1,4	- 1,2	- 1,0	- 0,7	- 0,0	0,0
Saldo finanzieller Transaktionen ⁶⁾	- 2,4	1,9	0,1	0,5	.	.	.
Saldo relevanter Extrahaushalte							
Energie- und Klimafonds	- 0,1	1,9	- 0,4	- 1,2	.	.	.
Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	- 0,7	- 0,9	- 3,5	- 1,5	.	.	.
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	3,5	- 1,5	- 0,8	.	.	.
Strukturelle							
Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) ⁷⁾	7,5	3,9	- 4,3	- 2,9	.	.	.
Struktureller Finanzierungssaldo ⁷⁾	7,2	15,8	- 10,7	- 9,9	.	.	.
Nachrichtlich:							
Obergrenze	- 26,6	- 18,6	- 10,2	- 10,6	- 11,0	- 11,3	- 11,7

1 Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteuerertrag, des Ausgleichs im Rahmen der Kfz-Steuerreform 2009 und der Konsolidierungshilfen ab 2011 an Länder. 2 Ohne Beteiligungen am ESM. 3 Einschl. Münzeinnahmen. 4 Entspricht der Differenz aus Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts in der finanzstatistischen Abgrenzung und ergibt sich aus der Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) abzüglich Rücklagenzuführungen (-)/-entnahmen (+) und abzüglich Münzeinnahmen. 5 2014 und 2015 Angaben aus der Haushaltsrechnung 2015. 2016 bis 2020 gemäß Frühjahrsprojektion 2016 der Bundesregierung. 6 Gemäß Definition des jeweiligen Haushaltsjahres. 7 Strukturell bedeutet: zuzüglich Saldo der relevanten Extrahaushalte abzüglich Konjunkturkomponente und abzüglich Saldo finanzieller Transaktionen.

Deutsche Bundesbank

und der niedrigen Arbeitslosigkeit erscheint es allerdings nicht naheliegend, eine negative Konjunkturlage anzunehmen (siehe auch Ausführungen auf S. 50). Die Bundesbank schätzt vielmehr einen positiven Konjunkturreffekt auf den Haushalt, womit sich dessen strukturelle Lage ungünstiger darstellt.¹⁰⁾ Einbezogen in das strukturelle Ergebnis für die Schuldenbremse sind zudem noch die erwarteten Defizite der Extrahaushalte Fluthilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Energie- und Klimafonds von insgesamt 3 ½ Mrd €. Zur Obergrenze von 10 ½ Mrd € ergibt sich so alles in allem ein merklicher Abstand von 7 ½ Mrd €. Wenn allerdings wie oben beschrieben im Einklang mit den EU-Regeln die Rücklagenentnahme herausgerechnet wird, bestünde kaum noch ein Sicherheitsabstand.

Insgesamt scheint aus heutiger Sicht allerdings auch für das Jahr 2017 ein günstiger als veranschlagtes Ergebnis erreichbar. So dürfte das zu erwartende bessere Ergebnis des Haushalts

2016 teilweise entlastend fortwirken. Dies sollte die absehbaren zusätzlichen Belastungen, insbesondere aufgrund der zwischenzeitlichen Bund-Länder-Einigung auf eine Integrationspauschale von 2 Mrd €, überwiegen. Im Hinblick auf die Flüchtlingsrücklage wäre es naheliegend, die nicht benötigten Bestände spätestens Ende 2017 zur Schuldentilgung einzusetzen. Die voraussichtlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung dürften zu diesem Zeitpunkt wohl relativ verlässlich abzuschätzen sein¹¹⁾ und sollten im Rahmen der regulären Haushaltsplanungen

¹⁰ Vgl. zum hier verwendeten Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79.

¹¹ Die in den Haushaltsunterlagen genannte Größe von 19 Mrd € flüchtlingsbezogener Belastungen des Bundeshaushalts scheint vor dem Hintergrund der Verhandlungen mit den Ländern über die innerstaatliche Kostenaufteilung in ähnlicher Weise überhöht wie die von den Ländern genannte Größe von 21 Mrd € für ihre Haushalte.

Veranschlagungen aber vorsichtig

finanziert werden. Das Vorhalten der Rücklage für unerwartete Entwicklungen wäre nicht mehr angezeigt. So könnte überdies einem künftigen Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln, wie er oben beschrieben wurde, vorgebeugt werden.

Finanzplan bis 2020 weiter ohne Nettokreditaufnahme, aber ehrgeizigeres Haushaltsziel ratsam

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 wird durchgehend an der „schwarzen Null“ festgehalten. Dafür ist im Jahr 2018 noch eine globale Minderausgabe von 5 Mrd € veranschlagt.¹²⁾ Diese wäre bei der nächsten Haushaltsaufstellung, die letztlich schon vor dem Eckwertebeschluss im März des Wahljahres 2017 beginnt, zu berücksichtigen. Für 2018 gibt es folglich nach dem Planungsstand keine Haushaltsspielräume mehr. Zwar könnte abermals eine günstiger als erwartete Entwicklung im Jahr 2017 positiv auf 2018 ausstrahlen. Allerdings stellt die unmittelbar nach dem Haushaltskabinetts den Ländern zugesicherte Integrationspauschale von 2 Mrd € bereits eine zusätzliche Belastung dar, und es erscheint weiterhin sinnvoll, mittelfristig wieder einen größeren Sicherheitsabstand zur Grenze der Schuldenbremse anzustreben. So könnten die allmählich einsetzenden demografischen Lasten oder in der Zukunft wieder steigende Finanzierungskosten besser verkraftet werden.

Verbesserung und Überschuss der Extrahaushalte im zweiten Quartal, ...

Für die in den Quartalsübersichten des BMF erfassten Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und sonstige kaufmännisch buchende Einheiten) wird im zweiten Quartal ein Überschuss von 2 Mrd € ausgewiesen, nach einem leichten Defizit vor Jahresfrist. Zu der Verbesserung kam es nicht zuletzt durch Verbuchung eines Privatisierungserlöses beim Finanzmarktstabilisierungsfonds im Zusammenhang mit dem letztjährigen Börsengang der aus der Hypo Real Estate hervorgegangenen Deutschen Pfandbriefbank. Im zweiten Halbjahr stehen im Vorjahresvergleich Belastungen insbesondere durch die vom Bund angestrebte Rückholung von 1½ Mrd € aus dem Fluthilfefonds und durch die entfallenden Sonderzuführungen des Bundes von 3½ Mrd € beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie von 1½ Mrd €

beim Energie- und Klimafonds an. Negativ auf das Gesamtjahresergebnis wirken darüber hinaus im Vorjahresvergleich noch die bereits im ersten Quartal verbuchte Ausgleichszahlung von 2 Mrd € bei der Tilgung einer zehnjährigen inflationsindexierten Bundesanleihe¹³⁾ und die Abtretung der 2015 erfolgswirksam vereinbarten Bankenabgabe von 1½ Mrd € an die neue europäische Abwicklungsbehörde. Das BMF rechnet für das Gesamtjahr in seinem Monatsbericht vom Juli für die einbezogenen Extrahaushalte mit einem Defizit von 3½ Mrd €, nach einem Überschuss von 9 Mrd € im Jahr 2015.

Länderhaushalte¹⁴⁾

In der monatlichen Kassenstatistik verzeichneten die Kernhaushalte der Länder im zweiten Quartal einen Überschuss von 4½ Mrd €, nach gut 3 Mrd € im gleichen Vorjahreszeitraum. Die Einnahmen stiegen deutlich um 6½% (5½ Mrd €) dank der nochmals hohen Dynamik des Steueraufkommens (+ 9% bzw. 5½ Mrd €). Die Ausgaben legten um insgesamt 5% (4 Mrd €) zu. Sehr starke Zuwächse gab es – offenbar weiter insbesondere im Zusammenhang mit der Flüchtlingsversorgung – beim laufenden Sachaufwand (+ 22% bzw. 1½ Mrd €), aber auch bei den davon ebenfalls betroffenen Zuweisungen an Gebietskörperschaften (vor allem Kommunen, insgesamt + 7½% bzw. 1½ Mrd €). Bei den Personalausgaben (+ 3½% bzw. 1 Mrd €) leistete neben Entgelt- und Besoldungsanhebungen die offenbar weiter deutliche Zunahme bei der Zahl von Versorgungsempfängenden einen spürbaren Beitrag.

... im Gesamtjahr aber deutliche Verschlechterung und Defizit erwartet

Etwas höherer Überschuss im zweiten Quartal 2016 bei nochmals dynamischem Steuereinnahmenplus

¹² Gegenüber dem Eckwertebeschluss wurde der Betrag damit bereits etwas verringert, nachdem die Steuerschätzung vom Mai für den Finanzplanungszeitraum jeweils Mehreinnahmen von 2½ Mrd € ergeben hatte.

¹³ Der Bundeshaushalt finanziert die zusätzliche Tilgungslast aus der Inflationsindexierung über periodengerechte Zuführungen an ein Sondervermögen.

¹⁴ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im ersten Quartal wurde in einem Kurzbericht des Monatsberichts Juli 2016 kommentiert. Neuere Daten liegen nicht vor.

Für 2016 begrenzte Haushaltsverschlechterung und danach anhaltende Überschüsse erwartet

Für das Gesamtjahr wird nach der Steuerschätzung vom Mai – bei der spürbare Ausfälle durch Gerichtsurteile im weiteren Jahresverlauf einbezogen sind – mit einer deutlich geringeren Dynamik der Steuereinnahmen gerechnet (+ 3 ½%, ohne die Gemeindesteuern der Stadtstaaten). Auch wenn sich der Zuwachs der flüchtlingsbezogenen Ausgaben im zweiten Halbjahr deutlich abschwächen dürfte, schliesse damit das Gesamtjahr 2016 schlechter als 2015 (Überschuss von 3 Mrd €) ab. Im Vergleich zu den Haushaltsplanungen zeichnet sich aber ein wesentlich günstigeres Ergebnis ab. So sahen diese noch ein Defizit von insgesamt 10 ½ Mrd € vor, während das BMF in seiner Juli-Prognose für 2016 (unter Berücksichtigung der neu vom Bund zugesicherten Entlastungen etwa durch die Integrationspauschale) nur noch mit einem leichten Defizit von ½ Mrd € rechnet. Ab 2017 werden dann anhaltende Überschüsse für die Länderkernhaushalte insgesamt erwartet. Dies erscheint durchaus plausibel.

Bremen nimmt Ausnahme-klausel in Anspruch, Tilgung in ferner Zukunft

Bremen hat mit Begründung der Flüchtlingslasten in seinen Haushaltsgesetzen¹⁵⁾ für die Jahre 2016 und 2017 auf die Ausnahmeklausel seiner bereits in Kraft gesetzten Schuldenbremse zurückgegriffen. Die Zusatzkredite entsprechen je Jahr etwa 5% der Gesamtausgaben des Jahres 2015. Die aufzustellenden Tilgungspläne sehen jeweils einschließlich des Haushaltsjahres zunächst fünf tilgungsfreie Jahre vor, danach sind gleichmäßige Beträge in Höhe von insgesamt lediglich etwa ¼% der Ausgaben des Jahres 2015 über die folgenden 25 Jahre zurückzuzahlen. Bei solch langgestreckten Tilgungsplänen besteht die Gefahr, dass in der Zwischenzeit weitere Ausnahmefälle erklärt werden, für die dann ebenfalls wenig ehrgeizige Tilgungsvorgaben beschlossen werden. Mit einer solchen Vorgehensweise droht das Ziel, den Schuldenstand zu begrenzen, faktisch nicht mehr erreicht zu werden. Der Stabilitätsrat hat die Haushaltsplanungen beobachtet und bereits für das laufende Jahr in seiner Juni-Sitzung die von Bremen vorgesehenen Konsolidierungsschritte als „unzureichend“ klassifiziert sowie ein kurzfristiges Nachbessern eingefordert. Insgesamt

wäre es für Bremen wichtig, durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen den Rückstand beim Finanzierungssaldo gegenüber dem Durchschnitt der Länder deutlich zu verringern.¹⁶⁾

Für die 2020 in Kraft zu setzende Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen steht eine Einigung weiter aus. Der unter den Ländern Ende 2015 erzielte Kompromiss wurde vom Bund zurückgewiesen. Dieser Vorschlag schien vorrangig auf ein für alle Länder gegenüber dem Status quo deutlich günstigeres Ergebnis zu zielen, indem die Verteilungsmasse um umfangreiche zusätzliche Bundesmittel (beinahe 10 Mrd €) aufgestockt und dann anhand ökonomisch teilweise kaum zu begründender, letztlich politischer Kriterien den einzelnen Ländern zugewiesen werden sollte. Grundsätzlich wäre es naheliegend, dass vor dem Abtreten weiterer Bundesmittel zunächst die Eigenverantwortung der einzelnen Länder für ihre Haushalte spürbar gestärkt wird, nicht zuletzt indem die Verbindung von zusätzlichen Ausgaben und den hierfür erforderlichen Steuermitteln deutlicher wird. Auch vor diesem Hintergrund spricht nach wie vor viel dafür, länderspezifische Zu- oder Abschläge bei der Einkommensbesteuerung zu ermöglichen.¹⁷⁾ Zudem entstünde so auch ein stärkerer Anreiz, zunächst Wirtschaftlichkeitsreserven zu erschließen. Ein solches Zuschlagsrecht wäre zugleich ein geeignetes Instrument, das Einhalten der Schuldenbremse zu erleichtern.

Grundlegende Stärkung der Eigenverantwortung der Länder naheliegend

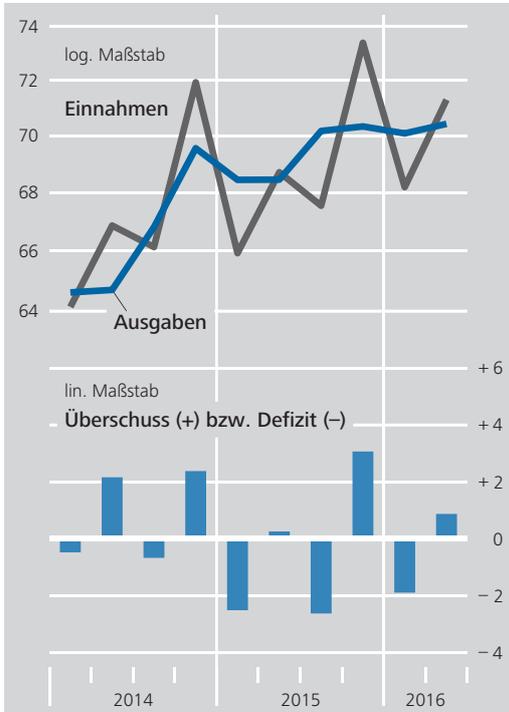
¹⁵ Endgültig verabschiedet waren lediglich die Haushalte des Landes sowie der Stadtgemeinde Bremen. Der Beschluss für Bremerhaven stand noch aus. Angesichts des geringeren Gewichts dieser Kommune dürften sich die im Folgenden genannten Größen aber kaum noch verschieben.

¹⁶ Dies gilt ungeachtet der vergleichsweise günstigen Entwicklung im Haushaltsvollzug bis zur Jahresmitte, mit der es möglich scheint, auch ohne weiteres Nachsteuern die Konsolidierungsaufgaben einzuhalten und damit zugleich auf die Inanspruchnahme der zusätzlichen Kreditermächtigungen zu verzichten.

¹⁷ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 35–54.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.
 Deutsche Bundesbank

Sozialversicherungen¹⁸⁾

Rentenversicherung

Überschuss im zweiten Quartal 2016 spürbar gestiegen

Die gesetzliche Rentenversicherung erzielte im zweiten Quartal einen Überschuss von 1 Mrd €, womit sich der Saldo wie im ersten Quartal um ½ Mrd € gegenüber dem entsprechenden Vorjahreswert verbesserte. Die Einnahmen stiegen mit 4% kräftig, was im Wesentlichen auf die anhaltend gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung zurückgeht. Angesichts der durch einen Sonderfaktor¹⁹⁾ gedämpften Rentenanpassung zur Mitte des letzten Jahres (West: 2,1%; Ost: 2 ½%) wuchsen die Ausgaben demgegenüber mit 3% etwas schwächer.

Kräftige Rentenanpassung führt zu beschleunigtem Ausgabenwachstum

In diesem Jahr fiel hingegen die Rentenanpassung zur Jahresmitte mit 4,25% im Westen und 5,95% im Osten sehr kräftig aus.²⁰⁾ Dadurch ist eine deutliche Beschleunigung des Ausgabenwachstums in der zweiten Jahreshälfte ange-

legt, während die Einnahmen vergleichsweise stabil zulegen dürften. Im Gesamtjahr 2016 dürfte das Defizit daher höher ausfallen als im Vorjahr (1 ½ Mrd €). Die Rücklage wird im laufenden Jahr und angesichts der angelegten tendenziell steigenden Defizite danach zunehmend abgeschmolzen. Nach der im Finanzplan des Bundes zugrunde gelegten aktuellen Rentenschätzung bleibt der Beitragssatz aber noch bis einschließlich 2020 stabil, ohne die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben für die Finanzreserven zu unterschreiten.

Bis zum Ende des Jahrzehnts dürfte auch das Versorgungsniveau²¹⁾ relativ stabil bei über 47% verharren. Danach ist mit dem Rentenzugang der geburtenstarken Jahrgänge und der weiteren Zunahme der Lebenserwartung aber ein länger anhaltender Anstieg des Rentnerquotienten und damit ein Absinken des Rentenniveaus angelegt. Für eine Dämpfung dieser Entwicklung bei gleichzeitiger Begrenzung der Abgabenbelastung sollte eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auch über das Jahr 2029 hinaus nicht ausgeschlossen werden (vgl. hierzu auch Ausführungen auf S. 69 ff.).

Rentenniveau bis 2020 relativ stabil bei weiter steigendem gesetzlichen Rentenalter

¹⁸ Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Quartal 2016 wurde in den Kurzberichten der Monatsberichte Juni bzw. Juli kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁹ Durch einen statistischen Sondereffekt, der aus einer Umstellung der VGR im Jahr 2014 resultiert, war die Anpassung im Jahr 2015 um 1 Prozentpunkt niedriger ausgefallen.

²⁰ Die Anpassung ist in diesem Jahr besonders stark, da neben dem deutlichen Lohnwachstum auch die Beitragssatzsenkung im vergangenen Jahr (von 18,9% auf 18,7%) positiv auf die Rentenanpassung wirkt. Zusätzlich lässt der Rückgang des Rentnerquotienten (Verhältnis der „Äquivalenzrentner“ zu „Äquivalenzbeitragszahlern“) die Renten über den Nachhaltigkeitsfaktor stärker ansteigen. Hinzu kommt der bereits angesprochene Sonderfaktor.

²¹ Das Versorgungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung beschreibt das Verhältnis der Standardrente (bei Durchschnittsverdienst über 45 Beitragsjahre) zum Durchschnittsentgelt jeweils vor Steuern und abzüglich der jeweils relevanten Sozialversicherungsbeiträge.

Bundesagentur für Arbeit

Finanzlage im zweiten Quartal weiter verbessert

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erreichte im zweiten Quartal 2016 einen Überschuss von 1 Mrd € (ohne Versorgungsfonds).²² Verglichen mit dem Vorjahr verbesserte sich damit die Finanzlage der BA weiter um knapp ½ Mrd €. Die Einnahmen wuchsen mit 2½% nur moderat. Dem deutlichen Anstieg der Beitragseinnahmen (+ 3½%) stand vor allem ein Minus bei der zu Jahresbeginn abgesenkten Insolvenzgeldumlage gegenüber. Die Gesamtausgaben stagnierten praktisch (- ½%). Aufgrund der weiter niedrigen Arbeitslosigkeit setzte sich der Rückgang beim Arbeitslosengeld I fort (- 3%). Dämpfend wirkte darüber hinaus das Auslaufen der geförderten Altersteilzeit. Demgegenüber wurden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nochmals spürbar ausgeweitet (+ 16%), was wohl vor allem mit Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung zusammenhängt.

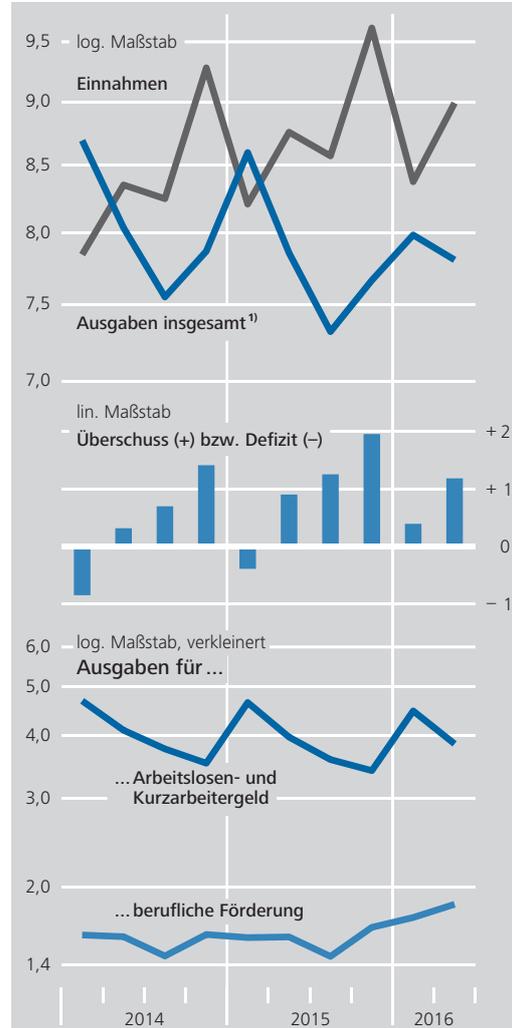
Für das Gesamtjahr deutlicher Überschuss zu erwarten und ...

Im Gesamtjahr dürfte sich diese Entwicklung im Großen und Ganzen fortsetzen, sodass aus heutiger Sicht ein steigender Überschuss zu erwarten ist (2015: gut 3½ Mrd €). Dieser fiel damit erneut wesentlich höher aus als im Haushaltsplan der BA veranschlagt (1,8 Mrd €). Der BA-Haushalt profitiert derzeit einnahmenseitig von der positiven Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung und ausgabenseitig von der günstigen Arbeitsmarktlage mit niedrigen Arbeitslosenzahlen im Versicherungsbereich. Die gute Finanzlage der BA sollte aber nicht zum Anlass genommen werden, Kosten für versicherungsfremde Leistungen aus Beitragsmitteln zu decken. Vielmehr sollten gesamtgesellschaftliche Aufgaben, wie etwa die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, aus Steuermitteln finanziert werden. Angesichts der aktuellen Erwartungen, dass die günstigen Arbeitsmarktbedingungen auch längerfristig anhalten, wäre eher zu erwägen, die Beitragszahlerinnen und -zahler durch eine Beitragssatzsenkung zu entlasten und damit einen weiteren Anstieg der Rücklage zu dämpfen.

... mit Blick auf den Rücklagenanstieg Beitragssatzsenkung erwägenswert

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. ¹ Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds.
 Deutsche Bundesbank

Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung

Derzeit wird in Deutschland wieder verstärkt über die Alterssicherung diskutiert. Durch die aktuell noch gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) scheinen die belastenden demografischen Veränderungen, die Anlass für frühere Reformen waren und weiter

Diskussion um Alterssicherung

²² Auch im Folgenden beziehen sich die angesprochenen Zahlen auf die BA im operativen Bereich.

fortwirken,²³⁾ teils in den Hintergrund zu treten. In einem umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem sind Anpassungen aber unvermeidlich, wenn eine Gesellschaft aufgrund gesunkener Geburtenraten und steigender Lebenserwartung altert. Insbesondere jüngere Generationen wären einem starken Beitragssatzanstieg ausgesetzt, wenn keine Veränderungen an anderer Stelle vorgenommen würden. Innerhalb der Rentenversicherung sind hierbei das Versorgungsniveau und die Rentenbezugsdauer die anderen entscheidenden Größen.

Frühere Reformen in Reaktion auf demografische Entwicklungen

Vor diesem Hintergrund wurden im vergangenen Jahrzehnt eine Dämpfung der jährlichen Rentenanpassungen und eine stufenweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 Jahren auf 67 Jahre beschlossen. Bis zum Jahr 2030 sollten der Rentenbeitragssatzanstieg damit auf maximal 22% begrenzt und das Versorgungsniveau der GRV²⁴⁾ bei mindestens 43% gehalten werden. Außerdem wurde als neue Form einer kapitalgedeckten Alterssicherung die sogenannte Riester-Rente eingeführt, die staatlich gefördert wird. Das Ziel war, die ergänzende private Altersvorsorge verstärkt in das Bewusstsein der Versicherten zu rücken und eine diesbezüglich verbesserte, freiwillige Vorsorgemöglichkeit als Gegengewicht für das sinkende Versorgungsniveau der GRV zu schaffen.²⁵⁾

Offizielle Vorausberechnungen enden im Jahr 2030, demografischer Druck hält auch danach an

Die bis 2030 geltenden Grenzen für den Beitragssatz und das GRV-Versorgungsniveau können aus heutiger Sicht trotz der jüngsten umfangreichen Leistungsausweitungen (Mütterrente und abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren) eingehalten werden,²⁶⁾ wenn insbesondere die günstige Beschäftigungsentwicklung weiter anhält. Für die Zeit ab 2030 liegen aber bis heute keine offiziellen Vorausberechnungen vor. Die GRV wird dann aufgrund der demografischen Entwicklung noch stärker unter Druck geraten. Im Folgenden wird auf ausgewählte Aspekte der aktuellen Diskussion näher eingegangen.

Altersabsicherung bei offiziellen Vorausberechnungen unterschätzt

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters um zwei Jahre bis zum Jahr 2029 ist bei steigender Lebenserwartung ein wichtiger Ansatzpunkt, um zu verhindern, dass bei einem Versicherten einer unveränderten Zahl an Beitragsjahren ein immer längerer Zeitraum des Rentenbezugs gegenübersteht.²⁷⁾ Ohne diese Maßnahme stiegen die Rentenausgaben in Relation zu den Beitragszahlungen immer weiter, was zur Finanzierung einen entsprechend höheren Beitragssatz erfordern würde.

Zudem wurde beschlossen, das GRV-Versorgungsniveau abzusenken. Die diesbezüglichen Berechnungen der Bundesregierung weisen die Entwicklung der Standardrente aus, die (mit einem Durchschnittseinkommen)²⁸⁾ über konstant 45 Beitragsjahre erworben wird und blenden somit die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre und die damit beabsich-

Steigendes Rentenalter stabilisiert Verhältnis von Rentenbezugs- zu Beitragszeiten und ...

... stützt GRV-Versorgungsniveau

²³ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht, April 2008, S. 51ff.

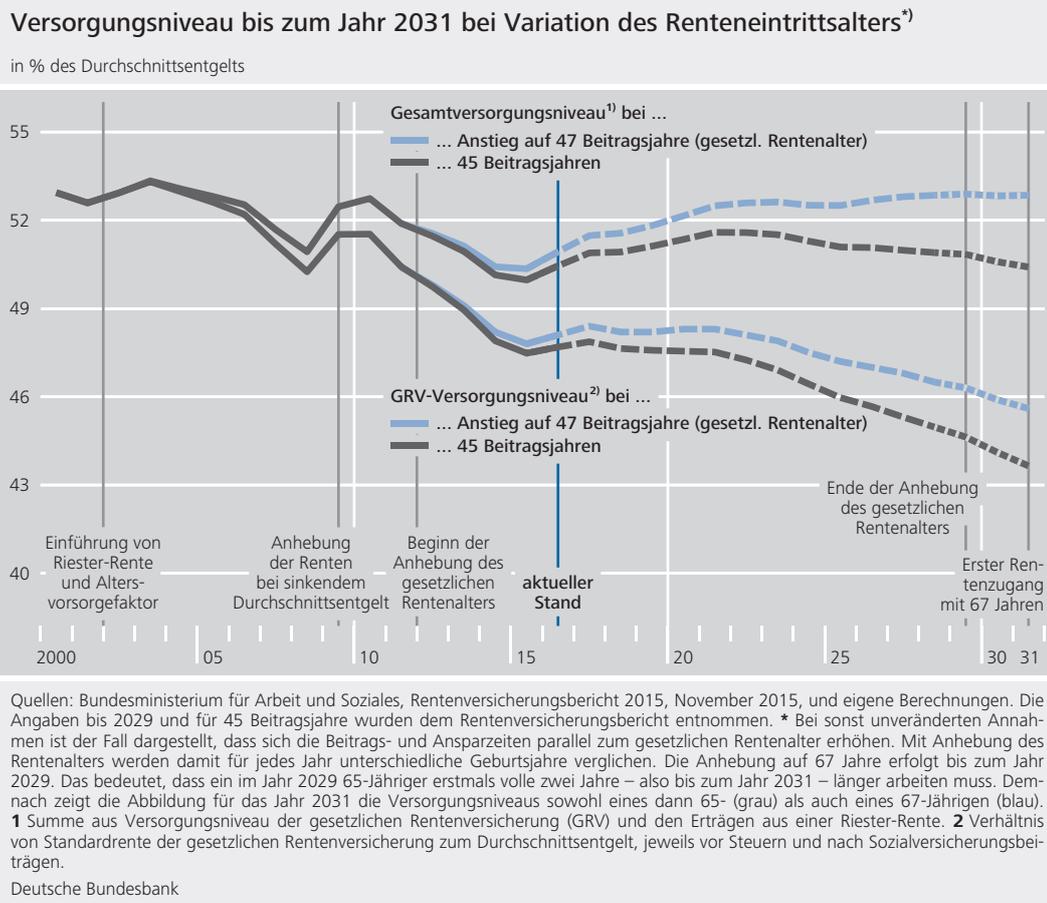
²⁴ Verhältnis einer jahresdurchschnittlichen Standardrente abzüglich Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zum jahresdurchschnittlichen Entgelt abzüglich Sozialabgaben, jeweils vor Abzug von Steuern (§ 154 SGB VI).

²⁵ Zusätzlich wurde insbesondere auch die abgabenrechtliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung ausgeweitet und ein Anspruch auf Entgeltumwandlung eingeführt. Außerdem wurde die Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung für Renten der GRV beschlossen.

²⁶ Vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Rentenversicherungsbericht 2015, November 2015.

²⁷ Von der vollen Wirksamkeit ist als erstes der Geburtsjahrgang 1964 betroffen, der anstelle im Jahr 2029 mit 65 erst im Jahr 2031 mit 67 Jahren das Rentenalter erreicht.

²⁸ Siehe zu den offiziellen Vorausberechnungen: BMAS, Rentenversicherungsbericht 2015. Die Fokussierung auf einen Standardversicherten ermöglicht zwar einen Vergleich im Zeitverlauf. Aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters erscheint es aber sinnvoll, die Beitragsjahre des Standardrentners zu erhöhen, da ausdrücklich auf ein verlängertes Arbeitsleben abgezielt wird. Tatsächlich sind die Erwerbsbiographien der einzelnen Versicherten natürlich unterschiedlich, wobei hierfür im Zeitverlauf insbesondere die Beschäftigungslage eine wichtige Rolle spielt. Die BMAS-Berechnungen unterstellen das geltende Sozialrecht. Zukünftige Anhebungen des Beitragssatzes der sozialen Pflegeversicherung, die von den Rentenbeziehenden anders als von Erwerbstätigen allein zu tragen sind, würden die Relation verschlechtern. Steuerliche Aspekte sind hier ebenfalls ausgeblendet.



tigte Verlängerung der Lebensarbeitszeit aus. Aus Sicht der einzelnen Rentnerinnen und Rentner werden mit längeren Beitragszeiten aber zusätzliche Rentenansprüche erworben. Mit einer entsprechend längeren Erwerbstätigkeit sinkt das GRV-Versorgungsniveau bei Renteneintritt nicht von heute knapp 48% auf 44½% im Jahr 2029, sondern nur halb so stark auf 46½% (vgl. oben stehendes Schaubild).²⁹⁾

den ursprünglichen Planungen sollte es die Riester-Rente ermöglichen, die mit den Reformen vorgesehene Absenkung des GRV-Niveaus in etwa auszugleichen.

Der Rentenversicherungsbericht unterstellt diesbezüglich einen jährlichen Sparbeitrag von 4% des Durchschnittsentgelts,³⁰⁾ und setzt für die

... stützt Niveau mit steigendem Rentenalter stärker

Private
 Vorsorge ...

Welches Absicherungs-niveau in der GRV als ausreichend oder angemessen angesehen wird, ist letztlich eine politisch zu entscheidende Frage: Je höher das Niveau, umso höher müssen der Beitragssatz und/oder das gesetzliche Rentenalter ausfallen; je niedriger das Niveau, desto stärker muss zur Absicherung eines individuell angestrebten Lebensstandards im Alter zusätzlich privat vorgesorgt werden. Mit Einführung der Riester-Rente im Jahr 2002 sollte dies über die gewährte Zulagenförderung gerade auch für Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen erleichtert werden. Gemäß

²⁹ Die hier genannten Zahlen zum (GRV- und Gesamt-)Versorgungsniveau beziehen sich jeweils auf den Zeitpunkt des Rentenzugangs eines Versicherten (z. B. erreicht hier im Jahr 2029 ein Versicherter bei einem Renteneintritt von 65 Jahren ein GRV-Versorgungsniveau von 44½% und bei einem Rentenalter von 66 Jahren und acht Monaten ein Versorgungsniveau von 46½%, d. h., die hier für ein Kalenderjahr abgebildeten Beitragszeiten sind mit unterschiedlichen Geburtsjahrgängen verbunden). Die weitere Dämpfung der jährlichen Rentenanpassungen im Vergleich zum durchschnittlichen Lohnwachstum im Verlauf der Rentenbezugsphase kann qualitativ für den entsprechenden Zeitraum an der Veränderung des GRV-Versorgungsniveaus bei 45 Beitragsjahren im Zeitverlauf abgelesen werden.

³⁰ Wesentliche Annahmen sind: Einzahlung in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag ab dem 21. Lebensjahr (Eintritt ins Erwerbsleben) bzw. ab Einführung der Riester-Förderung bis zum Vollenden des 65. Lebensjahres einschl. der Riester-Förderung (ab 2008 4% des Einkommens, davor Staffelung von 1% ab 2002 über 2% ab 2004 und 3% ab 2006).

jährliche nominale Rendite 4% an. Außerdem wird der jährliche Einzahlungsbetrag jeweils um eine Kostenpauschale in Höhe von 10% gekürzt.³¹⁾ Aber auch diese Berechnungen zur kapitalgedeckten ergänzenden Altersvorsorge blenden aus, dass sich das gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht. Bis zum Renteneintritt wird also länger angespart, und der Kapitalstock ist dann über einen kürzeren Zeitraum zu verrenten. Beides führt zu einer höheren monatlichen Auszahlung der Riester-Rente. Das monatliche Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher und Riester-Rente steigt durch einen späteren Renteneintritt also zusätzlich über diesen Effekt. Während es gemäß den Berechnungen der Bundesregierung bis zum Jahr 2029 etwa auf dem aktuell verzeichneten Niveau von gut 50% verbleibt, wird so ein merklich höheres Niveau von 53% erreicht, wenn man davon ausgeht, dass Beitrags- und Ansparzeiten parallel mit dem sich stufenweise erhöhenden gesetzlichen Rentenalter wachsen (zu Szenarien mit vorsichtigeren Renditeannahmen siehe S. 75 f.).³²⁾ Im Jahr 2031, wenn erstmals Personen mit 67 Jahren das gesetzliche Rentenalter erreichen, beträgt der Abstand zwischen dem Gesamtversorgungsniveau mit 67 Jahren und demjenigen bei 65 Jahren etwa 2½ Prozentpunkte.

Steigender finanzieller Druck auch ab 2030

*Längerfristige
Vorausberechnungen zeigen
fortlaufende
Effekte der
demografischen
Veränderungen*

Allerdings werden sich die demografischen Veränderungen über das Jahr 2030 hinaus fortsetzen, wobei diesbezüglich die Unsicherheit naturgemäß größer ist. Gleichwohl würden längerfristige Vorausberechnungen, die aufzeigen, wie die rentenpolitischen Stellgrößen aus heutiger Sicht angepasst werden, um die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV abzusichern, die Planungsgrundlage nicht nur der Politik, sondern insbesondere auch jüngerer Geburtsjahrgänge verbessern.

Während Versicherte, die im Jahr 1960 mit 65 Jahren in Rente gingen, eine fernere Lebenserwartung von etwa 13½ Jahren aufwiesen, lag sie im Jahr 2011 für Männer und Frauen im

Durchschnitt schon bei 19 Jahren. Die relative Rentenbezugsdauer³³⁾ stieg in diesem Zeitraum kräftig von 30% auf 42% (vgl. Schaubild auf S. 73). Mit der sukzessiven Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 Jahren auf 67 Jahre könnte es nun bis zum Jahr 2031, wenn erstmals Personen im Alter von 67 Jahren das gesetzliche Rentenalter erreichen, in etwa auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert werden. Ohne weitere Anpassungen wäre in den Folgejahren aber erneut ein deutlicher Anstieg zu erwarten. Die relative Rentenbezugsdauer könnte hingegen weitgehend – obgleich auf historisch hohem Niveau – stabilisiert werden, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2030 weiter in Stufen von durchschnittlich einen dreiviertel Monat pro Jahr auf 69 Jahre im Jahr 2060 angehoben würde.³⁴⁾

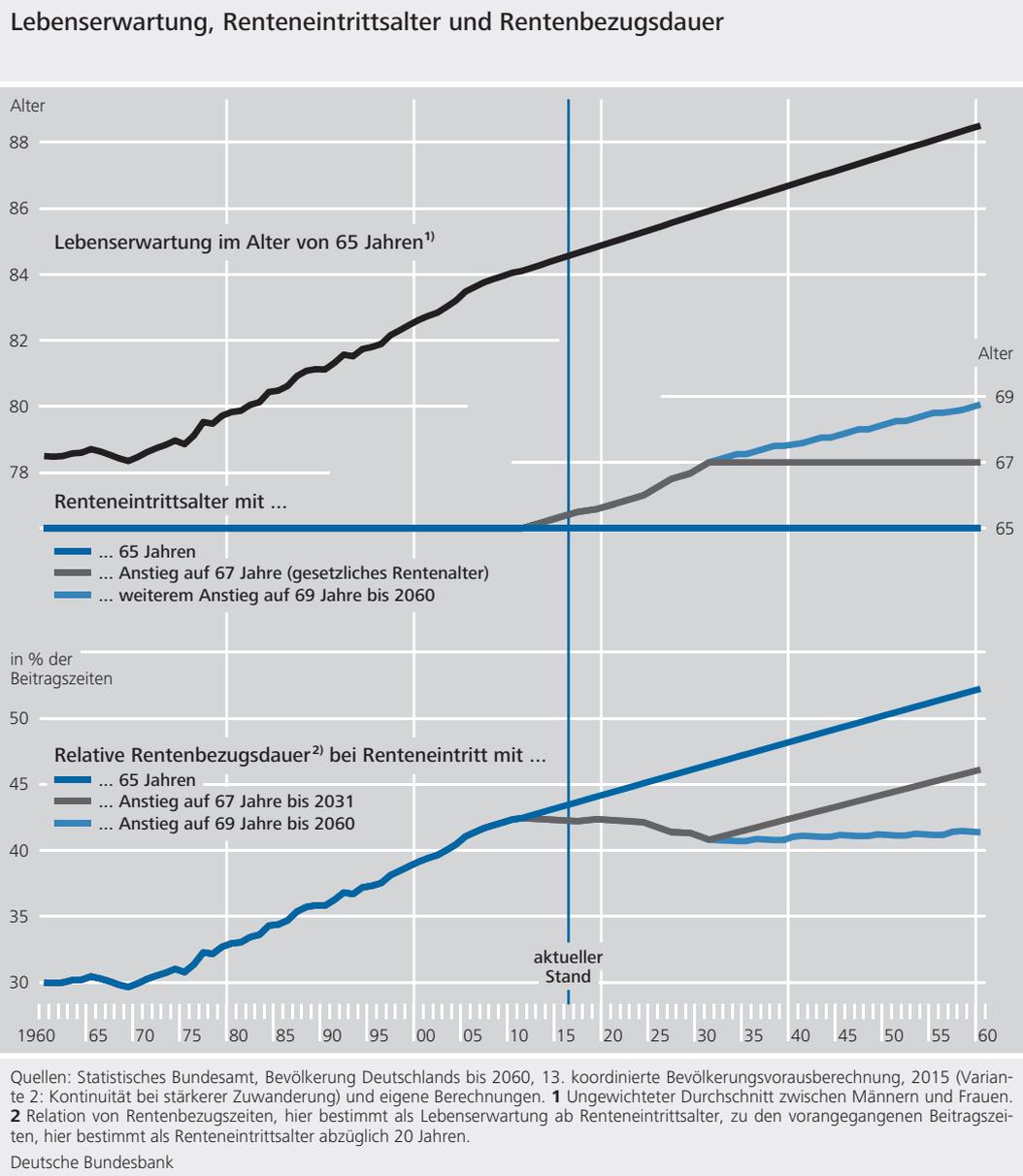
*Anstieg des
Rentenalters
stabilisiert bei
steigender
Lebens-
erwartung die
relative Renten-
bezugsphase*

31 Hierdurch ist neben den bei einer reinen Kapitalanlage anfallenden Verwaltungs- und Abschlusskosten zusätzlich auch die Kapitalerhaltungsgarantie abgedeckt. Es werden jedoch keine Kosten in der Rentenphase insbesondere zur Absicherung der ungewissen Lebenszeit berücksichtigt. Durch die Kosten reduziert sich die Rendite in der Ansparphase um rd. ½ Prozentpunkt, und insbesondere dürften bei einer Betrachtung einschl. Rentenphase die hier angerechneten Kosten unter dem tatsächlichen Durchschnitt der am Markt verfügbaren Produkte liegen, vgl.: M. Gasche et al. (2013), Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich, MEA Discussion Papers 04-2013. Allerdings werden die Kosten von Riester-Produkten häufig als zu hoch kritisiert. Durch transparentere Informationen im Rahmen eines Produktinformationsblattes soll es für Verbraucherinnen und Verbraucher künftig einfacher werden, kostengünstige Verträge zu identifizieren.

32 Grundsätzlich handelt es sich auch hierbei um standardisierte Berechnungen. So kann sich der Anstieg des individuellen tatsächlichen Renteneintrittsalters von dem des gesetzlichen unterscheiden. Zu beachten ist u. a. außerdem, dass sonstiges Einkommen oder Vermögen, etwa eine betriebliche Altersvorsorge, Lebensversicherungen, Sparvermögen oder nicht gefördertes Wohneigentum, unberücksichtigt bleiben. Umgekehrt wird teilweise auch weniger angespart als im standardisierten Szenario unterstellt.

33 Die relative Rentenbezugsdauer beschreibt das Verhältnis von Rentenbezugszeiten (hier bestimmt als Lebenserwartung ab Renteneintrittsalter) zu den vorangegangenen Beitragszeiten (hier bestimmt als Renteneintrittsalter abzüglich 20 Jahren).

34 Den Angaben liegt die fernere Lebenserwartung aus Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung). Vgl.: Statistisches Bundesamt (2015), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Die mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbare Ausnahmeregelung, nach der langjährig Versicherte vorzeitig ohne Abschläge in Rente gehen können (aktuell mit 43 Beitragsjahren, bis zum Jahr 2029 steigend auf 45 Beitragsjahre), wäre in diesem Zusammenhang ebenfalls auf den Prüfstand zu stellen, und es wäre naheliegend, zumindest die erforderlichen Beitragszeiten in den gleichen Stufen wie das gesetzliche Rentenalter anzuheben.



Tatsächlich würden so erstmals im Jahr 2064 Personen im Alter von 69 Jahren (Geburtsjahrgang 1995) in Rente gehen. Dies würde auch verhindern, dass insofern der Rentnerquotient steigt und damit eine Absenkung des Rentenniveaus ausgelöst wird.³⁵⁾

Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern spürbar ausweiten wird. Durch den daraus resultierenden Anstieg des Rentnerquotienten – insbesondere bis zum Jahr 2035 – ist im gegenwärtigen Rahmen ein weiteres Absinken des GRV-Versorgungsniveaus (und ein steigender Beitragssatz) angelegt. Allerdings kann gleichzeitig das Gesamtversor-

Durch Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in die Rentenphase weiterer Anpassungsbedarf vor-gezeichnet

Die demografischen Verschiebungen resultieren allerdings nicht allein aus einer steigenden Lebenserwartung. Vielmehr ergibt sich aus dem bis Mitte 2030 erwarteten Zugang der letzten geburtenstarken Jahrgänge bei niedrigeren Besetzungszahlen der folgenden Jahrgänge ein zusätzlicher Anpassungsbedarf, da sich hierdurch (für sich genommen) das Verhältnis von

35 Dahinter steht der „Nachhaltigkeitsfaktor“ bei der Rentenanpassung, der die angelegten Beitragssatzerhöhungen begrenzen soll. Dieser verringert (erhöht) die Rentenanpassung bei steigendem (sinkendem) Rentenquotienten, also der Relation von „Äquivalenzrentnern“ (Rentenausgaben dividiert durch den Zahlbetrag der Standardrente) zu „Äquivalenzbeitragszahlern“ (Beitragseinnahmen dividiert durch den Rentenbeitrag des Durchschnittsverdieners).

gungsniveau durch ein bei längeren Ansparzeiten weiter steigendes Gewicht der geförderten kapitalgedeckten Vorsorge gestützt werden.

Mit steigendem Rentenalter fällt GRV-Versorgungsniveau deutlich höher aus

Um den Einfluss dieser Faktoren auf die Versorgungsniveaus abzuschätzen, wird im Folgenden die Projektion des Rentenversicherungsberichts schematisch bis zum Jahr 2060 fortgeschrieben (vgl. Schaubild auf S. 75).³⁶⁾ In den Simulationen sinkt dabei das GRV-Versorgungsniveau bis zum Jahr 2060 auf etwa 40½%, sofern – wie im Rentenversicherungsbericht – die Beitrags- und Ansparphase auf 45 Jahre begrenzt bleibt. Bei einer Verlängerung auf 47 Jahre parallel zu der beschlossenen Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters liegt das GRV-Niveau ab Erreichen der letzten Anhebungsstufe um etwa 2 Prozentpunkte höher und damit bei gut 42% im Jahr 2060. Wird darüber hinaus unterstellt, dass die relative Rentenbezugsdauer auch nach 2031 weitgehend konstant gehalten und dazu die Erwerbsphase sukzessiv um weitere zwei Jahre auf 49 Beitragsjahre bis zum Jahr 2060 verlängert wird, würde das Versorgungsniveau der GRV etwa ab dem Jahr 2035 bei rund 44% grob stabilisiert.

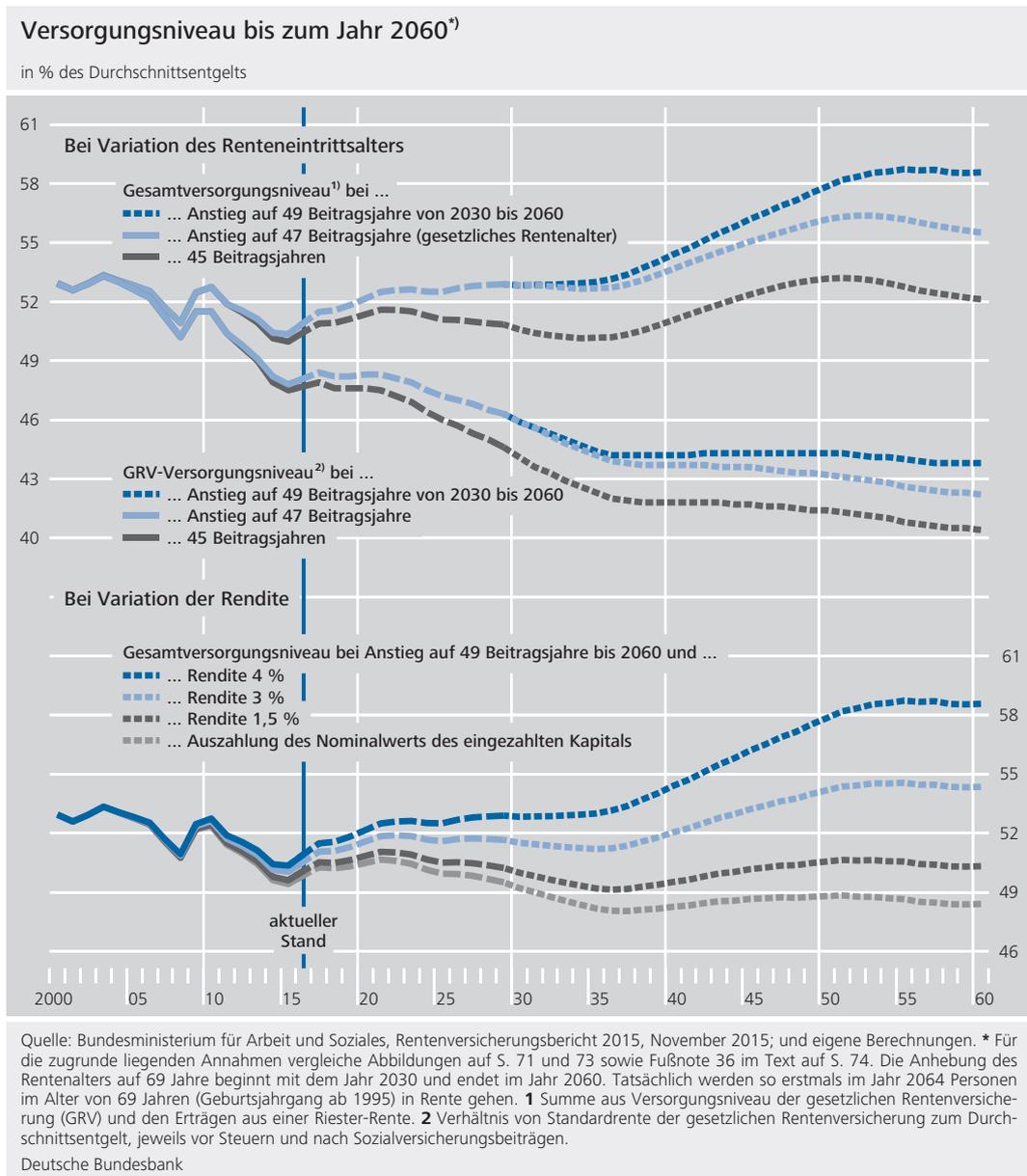
Gesamtversorgungsniveau liegt deutlich höher

Die Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus stellt sich aufgrund des steigenden Gewichts der kapitalgedeckten Altersvorsorge allerdings grundlegend anders dar als bei alleiniger Betrachtung der GRV-Leistungen:³⁷⁾ So läge – mit den getroffenen Annahmen zu Renditen und Sparvolumen – das Gesamtversorgungsniveau auch für die Zeit ab 2030 bereits bei 45 Beitragsjahren durchgehend über dem derzeitigen Wert von etwa 50%. Zwar wirkt sich der Rentenzugang der geburtenstarken Jahrgänge bis Mitte der 2030er Jahre dämpfend auf das GRV-Versorgungsniveau aus. Die höhere Zahl von Jahren mit Einzahlungen in die Riester-Rente nach deren Einführung im Jahr 2002 schlägt sich aber vor allem in der Zeit danach in einem deutlichen Anstieg des Gesamtversorgungsniveaus nieder. Wird die relative Rentenbezugsphase durch ein über 67 Jahre hinaus weiter steigendes Renteneintrittsalter zusätzlich stabilisiert, erreichen die seit Anfang der achtziger

Jahre Geborenen, für die eine Einzahlung in eine geförderte private Altersvorsorge über die gesamte Erwerbsphase unterstellt wird, sogar ein Gesamtversorgungsniveau von etwa 58½%. Wenn hingegen das Rentenalter nicht über 67 Jahre hinaus erhöht wird, sänke das

36 Da differenziertere Berechnungen mit dem umfassenden Datenkranz und Modell der Bundesregierung oder der GRV nicht vorliegen, wurde eine vereinfachte Simulation durchgeführt. In dem hier abgebildeten Szenario wird unterstellt, dass ab dem Jahr 2030 die Pro-Kopf-Löhne (bei demografiebedingt rückläufigem Beschäftigungsstand) pro Jahr nominal um 3% steigen und die Rendite bei 4% liegt. Damit werden die entsprechenden Annahmen aus dem Rentenversicherungsbericht unverändert fortgeschrieben, vgl.: BMAS (2015), a. a. O. Mit einer erwarteten Inflationsrate von unter, aber nahe 2% impliziert dies ein jahresdurchschnittliches reales Lohn- und Wirtschaftswachstum von knapp 1% und eine reale Rendite von 2%. Zur Ermittlung der Rentenanpassungen wird der Rentnerquotient durch den demografischen Altenquotienten (definiert als das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 20- bis unter 65-Jährigen) aus der 13. Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 2: Geburtenziffer konstant bei 1,4 Kindern je Frau, steigende Lebenserwartung, langfristiger Wanderungssaldo 200 000 Personen pro Jahr) approximiert. Führt die weitere Anhebung des Rentenalters zu längeren Erwerbsphasen, so würden die Versorgungsniveaus dadurch hier eher zu niedrig ausgewiesen. Außerdem wird von 2030 bis 2035 zunächst ein aufgrund der dann in Rente gehenden geburtenstarken Jahrgänge kräftiger und in der Folgezeit deutlich schwächerer Anstieg des Beitragssatzes von 21,8% im Jahr 2030 auf 22,8% bis zum Jahr 2035 bzw. gut 24% im Jahr 2060 unterstellt. Eine ähnliche Größenordnung des Beitragssatzanstiegs bis 2060 ergibt sich auch aus dem Bericht der Ageing Working Group 2015, vgl.: Europäische Kommission (2015), The 2015 Ageing Report. Reagieren die Versicherten auf eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze mit einer Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit, dürfte der Beitragssatzanstieg gedämpft werden. Für eine ähnliche Erhöhung des Rentenalters von 67 auf 69 Jahre wurde ein dämpfender Effekt von –½ Prozentpunkt berechnet, vgl.: Bach et al. (2014), Wirkungen von Rentenreformen auf Rentenbeitrag und Rentenniveau sowie Beschäftigungseffekte der Rentenbeitragsänderung, DIW Berlin und MEA, Berlin, München. Dies würde aber die hier vorgestellten Ergebnisse nicht wesentlich beeinflussen. Hinsichtlich der Riester-Rente wird zudem die in den offiziellen Berechnungen unterstellte Kostenquote von 10% angesetzt.

37 In den Szenarien sparen die Geburtsjahrgänge ab 1982 erstmals über die gesamte Erwerbszeit in der Riester-Rente an. Für die Jahrgänge ab 1988, die im Jahr 2055 das 67. Lebensjahr erreichen, wird erstmals die maximale Einzahlung von 4% des Einkommens über die gesamte Erwerbsphase berücksichtigt. Dabei wird in diesen an den Rentenversicherungsbericht angelehnten Berechnungen lediglich beispielhaft das mögliche Versorgungsniveau bei Orientierung an der Intention des Bundesgesetzgebers nachgezeichnet. Trotz umfangreicher staatlicher Zulagen, die nicht zuletzt bei niedrigen Einkommen und Familien mit Kindern den überwiegenden Teil ausmachen, verfügt offenbar ein guter Teil der Rentenversicherten nicht über einen Riester-Vertrag. Viele Versicherte dürften aber (alternativ oder zusätzlich) andere Spar- oder Vorsorgeformen gewählt haben (etwa im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung, Lebensversicherungen, sonstiges Finanzvermögen oder Wohneigentum).



Gesamtversorgungsniveau aufgrund der ansteigenden Lebenserwartung etwa ab dem Jahr 2050 wieder leicht.

Einfluss unterschiedlicher Renditen

Der Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung unterstellt bei der Bestimmung des Gesamtversorgungsniveaus eine nominale Rendite von 4%, die auch in den zuvor vorgestellten Berechnungen zugrunde gelegt wurde. Ein solcher Wert wird angesichts der seit einigen Jahren deutlich gesunkenen Zinsen vielfach als zu

hoch kritisiert. Um die Bedeutung unterschiedlicher Renditeannahmen zu verdeutlichen, wurden verschiedene Szenarien berechnet, wobei hierzu als Basislinie der Fall einer weiteren Anhebung des gesetzlichen Rentenalters bis zum Jahr 2060 auf rund 69 Jahre angenommen wird.

So wird zum einen eine alternative Verzinsung in Höhe von 3% unterstellt. Der Nominalzins entspräche dann etwa dem durchschnittlichen nominalen Lohnwachstum pro Kopf und läge damit, bei einem mittel- bis langfristigen jährlichen Potenzialwachstum von knapp 1% und einem Preisanstieg von knapp 2%, etwas über dem Wachstum des nominalen Bruttoinlands-

Szenarien mit vorsichtigeren Annahmen und ...

Renditen im Rentenversicherungsbericht teils als zu hoch angesehen

produkts (BIP). Ein weiteres Szenario legt eine nochmals deutlich niedrigere nominale Rendite von exemplarisch 1½% zugrunde. Bei einem Preisanstieg von knapp 2% – und damit gemäß der Vorstellung des Eurosystems von Preisstabilität – impliziert dies einen Realzins, der über einen sehr langen Zeitraum negativ wäre und spürbar unter dem hier unterstellten realen Wachstum läge.³⁸⁾ Eine solche Setzung wäre ungewöhnlich³⁹⁾ und dürfte bereits ausgesprochen vorsichtig sein. Das dritte Szenario geht schließlich davon aus, dass die Kapitalerhaltungsgarantie der Riester-Rente greift, sich also die durchschnittliche nominale Rendite nach Abzug der Kosten auf 0% beläuft.⁴⁰⁾ Diese Konstellation erscheint aber im Zusammenspiel mit den unverändert unterstellten nominalen gesamtwirtschaftlichen (Lohn-)Wachstumsraten von etwa 3% über den Gesamtzeitraum unrealistisch niedrig.

... Effekte auf Gesamtversorgungsniveau

Naturgemäß wäre bei einer niedrigeren Rendite der privaten Altersvorsorge das Gesamtversorgungsniveau geringer (siehe Schaubild auf S. 75). Es säne bei einer sehr niedrigen Verzinsung von 1½% über 50 Jahre zunächst leicht auf etwa 49% im Jahr 2035, würde aber im weiteren Verlauf wieder den aktuellen Wert von gut 50% erreichen. Selbst wenn lediglich die eingezahlten Eigenmittel sowie die staatlichen Zulagen ausgezahlt (Kapitalschutz-Szenario) würden, könnte das Gesamtversorgungsniveau etwa ab dem Jahr 2035 bei 48½% stabilisiert werden. Bei einer Rendite von 3% läge das Gesamtversorgungsniveau bis 2035 recht stabil bei gut 51%, wüchse dann bis 2053 auf 54½% und bliebe im weiteren Verlauf auf diesem Niveau etwa konstant.

Schlussfolgerungen

Langfristige Vorausberechnungen als Basis für politische Entscheidungen und zur Orientierung für Versicherte

Aufgrund des demografischen Wandels können nicht alle Parameter des umlagefinanzierten Rentensystems stabil gehalten werden. Im letzten Jahrzehnt wurden daher verschiedene Maßnahmen beschlossen, die einen Kompromiss aus einem höheren Beitragssatz, einem späte-

ren Renteneintrittsalter und einem sinkenden (relativen) Versorgungsniveau darstellen. Die voranstehenden Berechnungen unterstreichen die Herausforderungen, vor denen insbesondere die GRV jenseits des bisherigen, bis zum Jahr 2030 reichenden Planungshorizonts stehen wird. Das Vertrauen in die Rentenversicherung könnte gestärkt und die Unsicherheit hinsichtlich der finanziellen Absicherung im Alter verringert werden, wenn deutlich gemacht würde, wie die langfristigen Anpassungsregeln für die GRV-Parameter Rentenalter, Versorgungsniveau und Beitragssatz aus heutiger Sicht ausgestaltet werden sollen.⁴¹⁾ Um rechtzeitig aussagekräftige Orientierungsgrößen auch für den Bedarf an ergänzender privater Vorsorge zu geben und damit die Planungssicherheit zu stärken, wäre es entscheidend, auch offizielle Vorausberechnungen über das Jahr 2030 hinaus vorzulegen.⁴²⁾ Alternative Szenarien könnten die Ent-

38 Die allgemeine Preissteigerung sollte die nominalen Zinsen und Löhne langfristig in gleicher Weise beeinflussen und somit für die als Relationen definierten Versorgungsniveaus nicht entscheidend sein. Generell ist für die Simulationsergebnisse das Zins-Lohn-Differenzial relevant.

39 Im Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung wird von einem realen BIP-Wachstum von etwa 1% und einem Realzins von 3% als Ausgangssituation ausgegangen, vgl. BMF, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Februar 2016. Auch im Tragfähigkeitsbericht der Europäischen Kommission wird langfristig wieder ein positives Zins-Wachstums-Differenzial unterstellt, vgl.: Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper, 18. Januar 2016.

40 Ein Riester-Vertrag garantiert zum Auszahlungszeitpunkt mindestens die eingezahlten Beiträge einschl. der staatlichen Förderung.

41 Darüber hinaus könnte grundsätzlich auch der steuerfinanzierte Bundeszuschuss angepasst werden. Dieser lässt sich gut zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen rechtfertigen, wäre allerdings zur Finanzierung regulärer äquivalenzorientierter Renten ein Fremdkörper. Er wird daher hier als potenzielle Finanzierungsquelle der Rentenversicherung ausgeblendet. Auch eine teilweise diskutierte Ausweitung des Versicherungskreises der GRV brächte keine nachhaltige Lösung für den aus der Demografie längerfristig resultierenden Anpassungsbedarf mit sich. Zwar könnten die neuen Versicherten vorübergehend die Finanzlage der Rentenversicherung verbessern, solange sie Beitragszahlungen leisten. Dem stehen langfristig aber auch zusätzliche Ansprüche gegenüber, die dann in der Rentenphase zu Buche schlagen. Unterscheiden sich die demografischen Merkmale der neuen nicht von den bisherigen Versicherten, ist der Problemdruck langfristig unverändert.

42 Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland, Monatsbericht, Juli 2009, S. 46, aber auch entsprechende Vorschläge vom Sozialbeirat der Bundesregierung (vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015, Bundestagsdrucksache 18/6870, Tz. 27 ff.).

wicklung bei positiven und negativen Abweichungen von den Erwartungen illustrieren.

Armutsvermeidende Transfers derzeit zielgerichtet bei Bedürftigkeit und aus Steuermitteln finanziert

Hier geht es zum einen um die Frage, in welchem Umfang voraussichtlich die GRV den Lebensstandard absichern wird. Dabei ist es für die finanzielle Entwicklung der GRV, aber auch für die von ihr abgesicherten individuellen Versorgungsniveaus von besonderer Bedeutung, durch günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen einen hohen Beschäftigungsstand zu unterstützen und damit auch relativ kontinuierliche Erwerbsbiografien zu ermöglichen. Das Äquivalenzprinzip ist ein wichtiges Ausgestaltungsmerkmal der beitragsfinanzierten GRV in Deutschland, und es begrenzt beispielsweise die von den Rentenversicherungsbeiträgen ausgehenden, insbesondere den Arbeitsmarkt betreffenden Verzerrungen. Das Vermeiden von Armut wird als gesamtgesellschaftliche Aufgabe im bestehenden System der sozialen Sicherung grundsätzlich nicht durch das Versicherungssystem, sondern aus den Haushalten der Gebietskörperschaften steuerfinanziert. Dabei knüpfen die entsprechenden, gezielt auf Armutsvermeidung angelegten Transfers an der individuellen Bedürftigkeit an und berücksichtigen etwa vorhandene zusätzliche Einkommen oder Vermögen.

Ohnehin angelegten Beitragssatzanstieg durch Anpassung auch der anderen Rentenparameter begrenzen

Neben dem in Aussicht gestellten Rentenniveau sollte mit den Vorausberechnungen zum anderen aufgezeigt werden, wie die Parameter Beitragssatz und gesetzliches Rentenalter angepasst werden sollen, um die Finanzierung zu gewährleisten. Grundsätzlich kann mit einem höheren Beitragssatz ein höheres Versorgungsniveau bei gegebenem Rentenalter finanziert werden. Damit steigt aber die Belastung der Beitragszahler, und eine zunehmende und hohe Abgabenbelastung hat im Allgemeinen negative Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, die letztlich die Finanzierungsbasis für das Umlagesystem bildet.⁴³ Dies gilt umso mehr, als nicht nur für die GRV, sondern auch bei der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung steigende Beitragssätze an-

gelegt sind. Auf die Haushalte der Gebietskörperschaften kommen zudem wachsende demografiebedingte Lasten (u. a. Bundeszuschüsse an die GRV, die mit dem Beitragssatz wachsen, oder Pensionslasten) zu, wodurch Druck zu einer stärkeren Steuerbelastung entsteht. Angesichts einer bereits heute recht hohen Abgabenlast liegt es mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen daher nahe, den durch die Alterung angelegten Anstieg des Rentenbeitragssatzes auch weiterhin durch eine Mit Anpassung der anderen Parameter zumindest zu begrenzen.

Soll ein höheres GRV-Versorgungsniveau (im Vergleich zum derzeit zu erwartenden) erreicht und gleichzeitig ein stärkerer als angelegter Anstieg des Beitragssatzes vermieden werden, so ist letztlich am gesetzlichen Rentenalter anzusetzen. Indem dieses beispielsweise im Einklang mit der steigenden Lebenserwartung weiter erhöht wird, kann das – mit mehr als 40% bereits historisch hohe – Verhältnis der Rentenbezugs- zur Erwerbsphase über das Jahr 2029 hinaus stabilisiert werden. Konkret stiege in diesem Fall das gesetzliche Rentenalter bis zum Jahr 2060 auf etwa 69 Jahre. Gleichzeitig würden bei der daraus resultierenden erhöhten Beschäftigung das Wirtschaftswachstum und die Lohnsumme als Basis des Umlagesystems (wie auch der Finanzierung des übrigen Staatshaushalts) gestützt, wenn die Relation von Beschäftigten zu Rentnerinnen und Rentnern nicht so stark schrumpft. Spielraum für eine solche Verlängerung der Erwerbsphase eröffnet unter anderem, dass die höhere Lebenserwartung häufig mit einer besseren Gesundheit bei einem gegebenen Alter einhergehen dürfte. Ungeachtet dessen kann eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit im höheren Alter nur eingeschränkt oder nicht mehr möglich sein. Hier sind aber beispielsweise im Rahmen der GRV auch heute

Anhebung des Rentenalters auf 69 Jahre bis 2060 könnte relative Rentenbezugsdauer stabilisieren und Rentenniveaus merklich stützen

⁴³ Hiervon ist schon wegen des Zwangscharakters der Rentenbeiträge auszugehen. Allerdings dürften die Beiträge an die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung entsprechend dem dort weitgehend bestehenden Äquivalenzprinzip weniger stark als Steuern empfunden werden als reguläre Steuern oder die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung.

*Weiterer
Anpassungs-
bedarf durch
Renteneintritt
der geburten-
starken
Jahrgänge*

schon Möglichkeiten für einen früheren Renteneintritt bei Erwerbsunfähigkeit vorgesehen.

Selbst wenn die standardisierte Rentenbezugsdauer im Verhältnis zum Zeitraum der Beitragszahlungen mit einer solchen Anhebung des Rentenalters auf 69 Jahre stabilisiert würde, ist dennoch mit einem weiteren erheblichen Anstieg des Beitragssatzes auf eine Größenordnung von 24% zu rechnen. Außerdem ginge das GRV-Versorgungsniveau von derzeit rund 48% auf etwa 44% zurück (im Vergleich zu einem Rückgang auf etwa 42% ohne diese weitere Anhebung).⁴⁴⁾ Ausschlaggebend dabei ist, dass sich durch den bereits beschriebenen Renteneintritt der letzten geburtenstarken Jahrgänge bis etwa zur Mitte der 2030er Jahre das Verhältnis von Beschäftigten zu Rentnerinnen und Rentnern deutlich verschlechtert und dies gemäß den derzeitigen Regelungen teils durch höhere Beitragssätze und teils durch niedrigere Rentenniveaus aufgefangen wird. Berücksichtigte das Rentenalter – wie vorgeschlagen – die steigende Lebenserwartung, wären aber im weiteren Verlauf auch bei einer unverändert niedrigen Geburtenziffer und damit rückläufiger Bevölkerungszahlen ein in etwa stabiler Rentnerquotient und damit ein relativ stabiles Versorgungsniveau durch die GRV abgesichert. Sollten indes der angelegte starke Beitragssatzanstieg weiter gedämpft und/oder ein höheres Versorgungsniveau der GRV erreicht werden, müsste das gesetzliche Rentenalter im Zeitverlauf stärker steigen.

*Bei Diskussionen
zum Versor-
gungsniveau
späteren Renten-
eintritt und pri-
vate Vermögens-
bildung
beachten*

Bei der Diskussion um die Entwicklung des standardisierten Versorgungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung ist zu beachten, dass dieses tendenziell zu niedrig ausgewiesen wird, wenn – wie im Rentenversicherungsbericht – die beschlossene Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ausgeblendet bleibt. Außerdem erhöht sich das Gesamtversorgungsniveau im Vergleich zum derzeitigen Niveau, wenn in dem bei der Riester-Rente vorgesehe-

nen Umfang privat vorgesorgt wird.⁴⁵⁾ Selbst bei deutlich niedrigeren Renditen als im Rentenversicherungsbericht unterstellt, kommt es hier zu einer Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus. Auch wenn das derzeit sehr niedrige Zinsniveau über etliche Jahre anhielte, relativiert sich dies angesichts des Anlagehorizonts bei der Altersvorsorge mit insgesamt etwa einem halben Jahrhundert. Im Hinblick auf die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge wäre es aber – wie aktuell diskutiert – durchaus empfehlenswert, diese zu vereinfachen und ihre Transparenz zu erhöhen. Dabei könnten die Informationen zu den jeweiligen Kosten und den zu erwartenden Auszahlungen (insbesondere Riester-Rente und betriebliche Altersvorsorge) verbessert werden, sodass die Versicherten auch einen einfacheren Überblick über ihr potenzielles Gesamtversorgungsniveau aus heutiger Sicht erhalten.

Alles in allem sollte die aktuell günstige Finanzlage der GRV und die nur bis zum Jahr 2029 reichenden offiziellen Vorausberechnungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass weitere Anpassungen unvermeidlich sind, um ihre finanzielle Tragfähigkeit sicherzustellen. Dabei sollte eine längere Lebensarbeitszeit nicht tabuisiert, sondern als ein wesentlicher Faktor mit berücksichtigt werden.

44 Um den einzelnen Versicherten eine höhere individuelle Flexibilität im Hinblick auf das gewünschte eigene GRV-Versorgungsniveau zu geben, könnten weitere Regelungen getroffen werden, die einen individuellen Renteneintritt erst nach dem regulären gesetzlichen Renteneintrittsalter weiter erleichtern. Dabei wäre allerdings auch die Planbarkeit auf der Seite der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu berücksichtigen.

45 Die hier vorgenommenen Berechnungen knüpfen am standardisierten Vorgehen des Rentenversicherungsberichts an, dessen Kennzahlen häufig im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen. Es wird dabei unterstellt, dass mit der staatlich geförderten Riester-Rente eine zusätzliche private Altersvorsorge betrieben wird. Derzeit besitzen bei Weitem nicht alle Förderberechtigten einen Riester-Vertrag mit dem hier angerechneten Vorsorgeumfang. Allerdings beschränkt sich die Altersvorsorge in vielen Fällen auch nicht auf diese Form, sondern wird auch durch vielfältige andere Anlageformen betrieben oder ergänzt.