

20/2019

EINBEZIEHUNG VON BEAMT_INNEN IN DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG¹

AUF EINEN BLICK

Der Einbezug von Beamt_innen in die Gesetzliche Rentenversicherung stellt diese grundsätzlich auf eine breitere Finanzierungsbasis. Da die Rentenansprüche der Beamt_innen erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung in der GRV ausgabewirksam werden, bleibt der finanzielle Entlastungseffekt bis 2070 erhalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die günstigen Effekte auf Rentenniveau und Beitragssatz im weiteren Verlauf nach 2070 umkehren.

HINTERGRUND

Mit der Verabschiedung der als Riester-Reform bekannt gewordenen Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) des Jahres 2001 leitete der Gesetzgeber eine grundlegende Umstellung des deutschen Alterssicherungssystems ein. Ziel war es, den Herausforderungen des demografischen Wandels auf die umlagefinanzierte GRV entgegenzuwirken. Die mit den Reformen verbundene Absenkung des Rentenniveaus hat seither zu Diskussionen über die Leistungsfähigkeit der GRV geführt. Um das „Vertrauen in die langfristige Stabilität“ der gesetzlichen Rente zu erhalten, hat die Bundesregierung in 2018 die gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung des aktuellen (Netto-)Rentenniveaus von 48 Prozent und eines Beitragssatzes von maximal 20 Prozent bis zum Jahr 2025 geschaffen. Auch für den Zeitraum nach 2025 strebt die Große Koalition eine langfristige Absicherung sowohl des Rentenniveaus als auch des Beitragssatzes an.

Unter den demografischen und institutionellen Rahmenbedingungen kann eine Stabilisierung sowohl des Rentenniveaus als auch des Beitragssatzes allerdings nur dann erreicht werden, wenn es gelingt, die GRV langfristig auf eine breitere Finanzierungsbasis zu stellen. In diesem Zusammenhang wird unter dem Stichwort „Erwerbstätigenversicherung“ darüber diskutiert, auch Personengruppen in die GRV einzubeziehen, welche bisher nicht der Versicherungspflicht in der GRV unterliegen. Neben den Selbstständigen zählen hierzu insbesondere die Beamt_innen.

Unabhängig von Fragen der rechtlichen Umsetzbarkeit und der Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte, berechnet die Studie die Effekte auf die GRV, die eine Einbeziehung von Beamt_innen hätte.

VORGEHEN UND METHODIK

Im Folgenden werden zwei Szenarien mit Zeithorizont 2070 betrachtet. Das Referenzszenario entspricht der Entwicklung der GRV unter dem gesetzlichen Status quo. Im Szenario Erwerbstätigenversicherung werden dagegen die Auswirkungen der Einbeziehung von Beamt_innen in die GRV bestimmt. Die Modellierung erfolgt unter der Annahme, dass nur Beamt_innen in die GRV eingegliedert werden, die ab dem 1.1.2025 neu zugehen.

Die Auswirkungen der Erwerbstätigenversicherung werden mit dem Prognos Sozialversicherungsmodell OCCUR quantifiziert. Dabei werden relevante Besonderheiten der Beamt_innen (u. a. Besoldung) berücksichtigt. Für die zukünftige Entwicklung der Anzahl an Beamt_innen wird unterstellt, dass deren Anteil an den Erwerbstätigen über die Zeit konstant bleibt. Mit anderen Worten, auch in Zukunft werden noch etwa fünf Prozent der Erwerbstätigen im Beamtenstatus sein. Bei der Berechnung der Anzahl der Rentner_innen wird auf die Anzahl an jährlich gezahlten Renten abgestellt.²

>

Tabelle 1
Zentrale Größen im Referenzszenario

(Eurobeträge in Preisen von 2015)	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Bevölkerung (Mio.)	81,7	83,0	82,4	80,8	78,5	76,0	73,8
Erwerbstätige (Mio.)	43,0	45,2	43,4	40,1	38,0	36,3	35,1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.)	34,0	36,1	32,2	30,0	28,5	27,1	26,3
Rentner_innen (Mio.)	25,2	25,9	29,3	32,5	33,2	33,5	33,3
Altenquotient (65+/20–64 Jahre)	35	37	47	54	56	60	61
Beitragseinnahmen (Mrd. EUR)	194,5	221,5	275,2	323,9	367,9	414,9	470,3
Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. EUR)	62,4	69,9	92,9	113,2	133,2	156,3	181,5
Rentenausgaben (Mrd. EUR)	236,2	268,6	339,3	403,0	462,5	527,4	599,1
Beitragssatz (%)	18,7	18,6	22,3	24,3	25,0	25,7	25,9
Nettorentenniveau vor Steuern (%)	47,7	48,0	46,0	42,8	41,7	40,9	40,9

Quelle: eigene Berechnungen.

© Prognos 2019

Tabelle 2
Auswirkungen der Erwerbstätigenversicherung auf die GRV

(Eurobeträge in Preisen von 2015)	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.)	36,1	32,6	30,7	29,5	28,4	27,7
...Veränderung gegenüber Referenz (Mio.)	0,0	+ 0,4	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,3	+ 1,4
Anteil in GRV eingegliedert Beamt_innen (%)	0,0	23,9	45,5	65,9	86,8	99,6
Rentner_innen (Mio.)	25,9	29,3	32,5	33,3	33,6	33,4
...Veränderung gegenüber Referenz (Tsd.)	0,0	+ 3,4	+ 15,5	+ 27,4	+ 44,8	+102,3
Beitragseinnahmen (Mrd. Euro)	221,5	277,4	329,4	377,3	429,3	489,8
...Veränderung gegenüber Referenz (Mrd. EUR)	0,0	+ 2,2	+ 5,6	+ 9,4	+ 14,4	+ 19,5
Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. EUR)	69,9	92,6	112,7	132,3	154,9	179,8
...Veränderung gegenüber Referenz (Mrd. EUR)	0,0	-0,3	-0,5	-0,9	-1,4	-1,6
Rentenausgaben (Mrd. EUR)	268,6	341,0	407,4	470,0	539,1	615,7
...Veränderung gegenüber Referenz (Mrd. EUR)	0,0	+ 1,7	+ 4,4	+ 7,6	+ 11,7	+ 16,6
Beitragssatz (%)	18,6	22,1	24,0	24,6	25,2	25,4
...Veränderung gegenüber Referenz (%-punkte)	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Nettorentenniveau vor Steuern (%)	48,0	46,1	43,1	42,3	41,6	41,6
...Veränderung gegenüber Referenz (%-punkte)	0,0	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,7

Quelle: eigene Berechnungen.

© Prognos 2019

ERGEBNISSE

ENTWICKLUNG DER GRV IM REFERENZ-SZENARIO

Im Untersuchungszeitraum wird die Bevölkerungszahl Deutschlands von 81,7 Millionen Einwohner_innen in 2015 auf 73,8 Millionen in 2070 zurückgehen (siehe Tabelle 1). Die demografische Herausforderung besteht dabei weniger im Rückgang der Bevölkerung als vielmehr in der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung und dem damit verbundenen Ausscheiden großer Bevölkerungsteile aus dem Erwerbsleben und dem Übergang in die Rentenphase. In den vergangenen Jahren erlebte Deutschland ein demografisches Zwischenhoch, da die geburtenstärksten Jahrgänge der Nachkriegszeit (Baby-Boomer) voll erwerbstätig waren. In den kommenden Jahren erreichen diese Jahrgänge jedoch das Renteneintrittsalter. In dieser Phase des

demografischen Übergangs wird die Zahl der Rentempfänger_innen stark zunehmen und die Zahl der Beitragszahler_innen erheblich abnehmen, was den Finanzierungsdruck in der GRV deutlich verstärkt. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Zunahme des Altenquotienten: Kamen 2015 noch 35 Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) auf 100 Personen im Erwerbsalter (20–64 Jahre), sind es 55 Jahre später bereits 61 Personen. Dabei gibt es in Deutschland nicht nur immer mehr Menschen im Rentenalter, vielmehr leben die Rentner_innen auch immer länger. Bei einem fixen Renteneintrittsalter führt diese Entwicklung automatisch zu längeren Rentenbezugsphasen, was eine zusätzliche finanzielle Belastung der GRV bedeutet.

Aufgrund der Alterung der Bevölkerung schrumpft die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zwischen 2015 und 2070 um fast ein Viertel auf 26,3 Millionen. Zugleich steigt die Zahl der Rentner_innen von 25,2 Millionen Personen um knapp ein Drittel auf 33,3 Millionen Personen. Dies hat erhebliche Aus-

wirkungen auf das umlagefinanzierte Rentensystem. In Folge der stetig größer werdenden Zahl an Leistungsempfänger_innen und der sinkenden Zahl an Beitragszahler_innen steigt der zur Finanzierung notwendige Beitragssatz auf 25,9 Prozent in 2070 (+ 7,2 Prozentpunkte gegenüber 2015) und das Rentenniveau vor Steuern sinkt auf unter 40,9 Prozent (- 6,8 Prozentpunkte gegenüber 2015).

EFFEKTE DER EINBEZIEHUNG VON BEAMT_INNEN IN DIE GRV

Unter der getroffenen Annahme, dass nur Neuzugänge und damit insbesondere junge Beam_t_innen in die GRV eingegliedert werden, braucht es rund 45 Jahre, bis alle Beam_t_innen in der GRV versichert sind. Infolge des sukzessiven Einbezugs nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. der Beitragszahler_innen gegenüber dem Referenzszenario während des gesamten Prognosezeitraums stetig zu. Im Jahr 2070 sind etwa 1,4 Millionen mehr Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt und in der GRV versichert als im Referenzszenario (siehe Tabelle 2).

Die Erhöhung der Zahl der Beitragszahler_innen und die überdurchschnittlichen Beitragszahlungen der relativ besser verdienenden Beam_t_innen stellt die GRV grundsätzlich auf eine breitere Finanzierungsbasis. Dies wirkt vorerst stabilisierend: Gegenüber dem Referenzszenario nehmen die gesamten Beitragseinnahmen bis 2070 um rund 19,5 Milliarden Euro bzw. 4,2 Prozent auf 489,8 Milliarden Euro zu. Das Einnahmeplus bildet den Saldo aus den Mehreinnahmen aufgrund der Beitragszahlungen der eingegliederten Beam_t_innen und den Mindereinnahmen aufgrund der gesunkenen Beitragszahlungen der bisherigen Versicherten (infolge eines niedrigen Beitragssatzes). Die bloßen Beitragszahlungen der Beam_t_innen liegen mit rund 29,0 Milliarden Euro im Jahr 2070 deutlich über dem gesamten Einnahmeplus (19,5 Mrd. Euro).

Die eingegliederten Beam_t_innen zahlen nicht nur Beiträge zur GRV, sondern erwerben auch Rentenansprüche, die allerdings grundsätzlich erst mit dem Renteneintritt ausgabenwirksam werden. Ausgehend von einer Aufnahme in die GRV mit Erwerbsbeginn im Alter von 25 Jahren und einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren kommt es erst ab 2067 zu vermehrten Rentenausgaben für die eingegliederten Beam_t_innen. Rentenausgaben, die vor 2067 für sie geleistet werden, sind zum einen darauf zurückzuführen, dass Neuzugänge von Beam_t_innen auch nach dem 25. Lebensjahr erfolgen können und Altersrenten daher bereits vor 2067 bezogen werden können. Zum anderen resultieren durch die Einbeziehung der Beam_t_innen auch neue Renten wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes.

Aufgrund der deutlichen zeitlichen Verzögerung zwischen Eingliederung und Renteneintritt steigt die Anzahl verrenteter Beamtinnen und Beamter in der GRV im Prognosezeitraum nur langsam an. Insgesamt beziehen im Jahr 2070 erst 102.300 Beam_t_innen eine Rente. Die sukzessive Eingliederung der Beam_t_innen bewirkt also im Analysezeitraum einen deutlich schnelleren Anstieg der Zahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als der Zahl an Rentner_innen. Verglichen mit dem Referenzszenario gibt es in 2070 rund 5,5 Prozent mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, aber nur 0,3 Prozent mehr Rentner_innen.

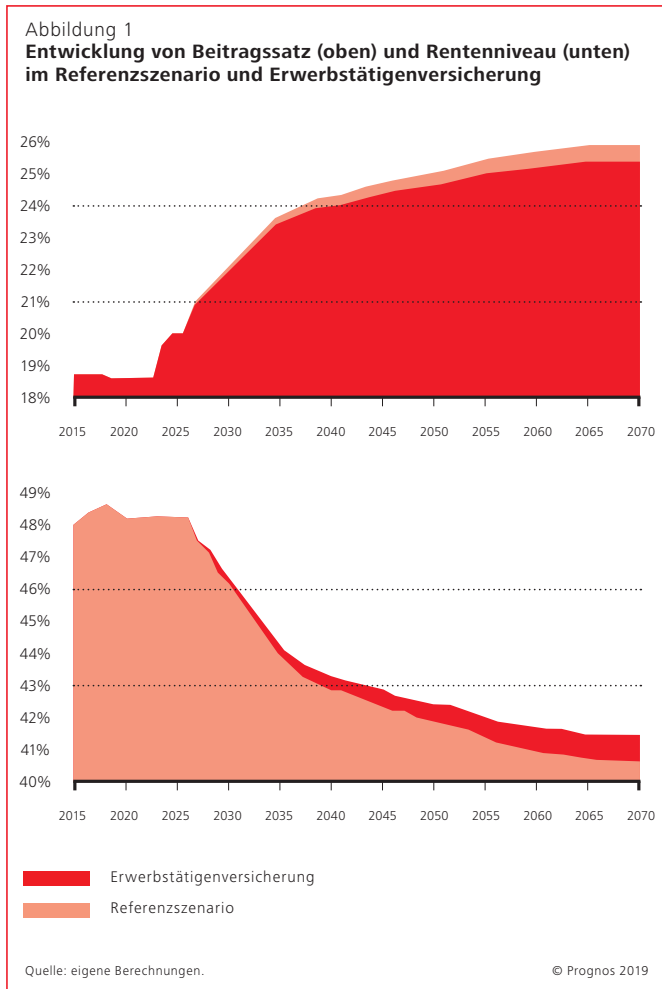
Mit der Anzahl verrenteter Beam_t_innen steigen auch die Rentenausgaben für sie langsam an. Dabei sind die Rentenzahlungen an die Beam_t_innen tendenziell höher als an die derzeitigen Versicherten, da die Renten beitrags- und leistungsbezogen sind.³ Gegenüber dem Referenzszenario nehmen die Rentenausgaben der GRV bis 2070 um 16,6 Milliarden Euro bzw. 2,8 Prozent auf 615,7 Milliarden Euro zu. Dieses Ausgabenplus ist zum Großteil (85 Prozent) auf höhere Rentenzahlungen an die bisher Versicherten (infolge eines höheren Rentenniveaus) zurückzuführen. Die Beam_t_innen haben im Jahr 2070 hingegen einen Anteil an den Mehrausgaben von nur 15 Prozent. Dies verwundert nicht, da erst relativ wenige Beam_t_innen das Rentenalter bis zum Ende des Beobachtungszeitraums erreicht haben und eine Regelaltersrente beziehen. Aus diesem Grund bleibt der Anstieg der Rentenausgaben auch in der längeren Frist bis 2070 hinter dem Anstieg der Einnahmen zurück. Die Eingliederung der Beam_t_innen führt also sowohl in der kurzen und mittleren als auch in der längeren Frist zu einem finanziellen Entlastungseffekt in der Rentenversicherung.

Trotz der Eingliederung der Beam_t_innen in die GRV und der damit einhergehenden Verbreiterung der Finanzierungsbasis steigt der Beitragssatz im Prognosezeitraum weiter an. Die Einführung der Erwerbstätigenversicherung reicht somit zwar nicht aus, um den (demografiebedingten) Anstieg des Beitragssatzes vollständig zu kompensieren, sie wirkt jedoch dämpfend. Der Beitragssatz notiert im gesamten Beobachtungszeitraum stets niedriger als im Referenzszenario. Die maximale Beitragssatzentlastung wird im Jahr 2070 mit über 0,5 Prozentpunkten erreicht. Der Beitragssatz liegt dann bei 25,4 Prozent. Spiegelbildlich dazu verläuft die Entwicklung des Rentenniveaus ab 2027 leicht oberhalb der Referenzentwicklung. Die Verbesserung des Leistungsniveaus kommt ebenfalls vor allem in der längeren Frist zum Tragen. Im Jahr 2070 liegt das Rentenniveau mit 41,6 Prozent rund 0,7 Prozentpunkte höher als im Referenzszenario (siehe Abbildung 1).

Die bisher Versicherten profitieren im Analysezeitraum grundsätzlich von der Einführung der Erwerbstätigenversicherung durch das vergleichsweise höhere Rentenniveau und den niedrigeren Beitragssatz.⁴ Bei den Alterseinkünften der Beam_t_innen sieht dies anders aus. Spätestens ab Renteneintritt wären die finanziellen Auswirkungen ihrer Eingliederung für die Beam_t_innen wohl deutlich spürbar. Die Pension von Beam_t_innen kann sich – nach gegenwärtiger Gesetzeslage – auf bis zu 71,04 Prozent ihrer ruhegehaltfähigen Dienstbezüge belaufen. Ein Vergleich dieses Maximalwerts mit dem gesetzlichen Rentenniveau ist zwar mit großer Vorsicht zu betrachten, er gibt aber dennoch Hinweise darauf, dass Beam_t_innen infolge ihrer Eingliederung in die GRV mit deutlich geringeren Alterseinkünften rechnen müssten als bisher. Dies gilt insbesondere für die Beam_t_innen, deren Bezüge über der Beitragsbemessungsgrenze der GRV liegen, denn diese limitiert die gesetzliche Höchstrente und damit die Einkommensersatzquote.⁵

Der Einbezug der Beam_t_innen in die GRV wirkt auch auf die öffentlichen Haushalte. Die Dienstherr_innen der eingegliederten Beam_t_innen müssten damit rechnen, sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberbeiträge zur GRV übernehmen und weitere Mittel für die zusätzliche Absicherung im Alter (z. B. im Rahmen der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes) aufbringen zu müssen. Dies stellt insbesondere die Länder vor große Herausforderungen, denn sie beschäftigen

fast 70 Prozent der Beamt_innen und müssen nun neben den Pensionen für die nicht-eingegliederten Beamt_innen zusätzlich die GRV-Beiträge der eingegliederten Beamt_innen finanzieren. Dabei steigen die Pensionsausgaben aufgrund der Altersstruktur der Beamt_innen (rund ein Viertel haben das 55. Lebensjahr bereits überschritten) in den kommenden Jahren ohnehin stark an.



RESÜMEE

Die schrittweise Eingliederung von Beamt_innen in die GRV kann das Rentensystem auf eine breitere Finanzierungsbasis stellen und damit entlasten. Die zusätzlichen Einnahmen schaffen Spielräume, um die Zunahme des Beitragssatzes und das Absinken des Rentenniveaus gegenüber der Referenz zu dämpfen. Da die Rentenansprüche der Beamt_innen im Wesentlichen erst mit ihrem Renteneintritt und damit erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung ausgabenwirksam werden, bleibt der Entlastungseffekt auch in der längeren Frist bis 2070 bestehen. Damit bietet die Erwerbstätigenversicherung eine Möglichkeit, um die finanziellen Auswirkungen der Phase des demografischen Übergangs auf die GRV abzufedern. Für den Zeitraum nach 2070 ist jedoch davon auszugehen, dass der Entlastungseffekt der Erwerbstätigenversicherung rasch abschmelzen wird und sich die günstigen Effekte für Rentenniveau und Beitragssatz sogar umkehren können.⁶

Autoren

Dr. Heiko Burret, Projektleiter, Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen, Prognos AG

Dr. Stefan Moog, Fachspezialist, Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen, Prognos AG

Literatur

Werdning, Martin 2016: Rentenfinanzierung im demographischen Wandel – Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 05/2016, Wiesbaden.

Anmerkungen

- 1 – Die vorliegende Publikation konzentriert sich auf die Einbeziehung der Beamt_innen in die GRV, die Einbeziehung der Selbstständigen war nicht Teil der Forschungsfrage.
- 2 – Zur Abschätzung der künftigen Beitragszahlungen der Beamt_innen liegen der Analyse alters- und geschlechtsspezifische Lohnprofile zugrunde. Die Lohnprofile wurden auf Basis des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) berechnet und unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze der GRV auf die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte für Beamt_innenbezüge im Basisjahr hochgerechnet. Die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte für die Bezüge stammen aus den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte und die Anzahl der Beamt_innen aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes und dem Mikrozensus. Ferner dienen die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 2-A), die Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bund, der Prognos Economic Outlook und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) als Datengrundlage. Der Ergebnisausweis von Eurobeträgen erfolgt stets in Preisen 2015 bei einer unterstellten Inflationsrate von jährlich 1,5 Prozent.
- 3 – Allerdings wird die Teilhabeäquivalenz durch die Beitragsbemessungsgrenze grundsätzlich begrenzt.
- 4 – Die Beamt_innen verursachen in der GRV infolge ihrer höheren Einkünfte und Lebenserwartung grundsätzlich höhere Kosten als die bisher Versicherten. Diese Kosten müssen nun zwar von der Gesamtheit der Beitragszahler_innen finanziert werden, im bisherigen steuerfinanzierten Pensionssystem wurden diese Kosten im Prinzip aber ebenfalls von den Beitragszahler_innen (bzw. Steuerzahler_innen) finanziert, sodass durch die Eingliederung der Beamt_innen diesbezüglich neue Verzerrungen im Wesentlichen nicht entstehen.
- 5 – Die steuerliche Ungleichbehandlung von Pensionen und Renten wird bis 2040 schrittweise abgebaut. Ab 2040 unterliegen dann auch die Renten in voller Höhe der Besteuerung, sodass sich hieraus grundsätzlich keine Verzerrungen beim Vergleich von Renten und Pensionen mehr ergeben.
- 6 – Berechnungen zeigen, dass sich die günstigen Effekte bereits ab 2060 umkehren, wenn neben den Beamt_innen auch Selbstständige in die GRV eingegliedert werden. Demnach würde das Rentenniveau bis 2070 auf ungefähr dasselbe Niveau wie im Referenzszenario fallen und der Beitragssatz das Niveau des Referenzszenarios sogar überschreiten (Werdning 2016).

Impressum

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Severin Schmidt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-427-4