

Studie

Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen steigender Beitragsätze in der Sozialversicherung und Finanzierungsalternativen

Auftraggeber
Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeber-
verbände e. V. (BDA)
Vereinigung der Bayeri-
schen Wirtschaft e. V.
(vbw)

Autoren
Dr. Oliver Ehrentraut
Dr. Stefan Moog
Jan Limbers

Freiburg, Mai 2017

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_ag

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Résidence Palace; Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 2808-7209
Telefax +32 2808-8464

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	1
1 Hintergrund und Zielsetzung	4
1.1 Hintergrund	4
1.2 Zielsetzung	6
2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung im Basisszenario	7
2.1 Bevölkerung und Altersstruktur	7
2.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Basisszenario	8
2.3 Entwicklung der Beitragssätze zur Sozialversicherung im Basisszenario	10
2.4 Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV (Basisszenario II)	14
3 Szenarien zur künftigen Entwicklung und Finanzierung der Sozialversicherungen	15
3.1 Szenario „Kostendynamik“	15
3.2 Szenario „Konstanz“	21
4 Fazit	26

Das Wichtigste in Kürze

Der Gesamtbeitragssatz für die vier zentralen Zweige der Sozialversicherung liegt derzeit noch bei knapp unter 40 Prozent. Im Zuge des fortschreitenden demografischen Wandels geraten die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme der gesetzlichen Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und sozialen Pflegeversicherung (SPV) allerdings zunehmend unter Druck, da die Zahl der Beitragszahler sinkt und gleichzeitig die der Leistungsempfänger steigt. Lediglich in der Arbeitslosenversicherung (ALV) geht der Beitragssatz zurück. Bis zum Jahr 2040 ist daher ohne jegliche politischen Eingriffe bereits ein Gesamtbeitragssatz in Höhe von 48,8 Prozent zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie den Zusammenhang zwischen steigenden Beitragssätzen und der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland. Ziel ist es zu quantifizieren, ob und wenn ja in welchem Ausmaß Beitragssatzsteigerungen beschäftigungsschädlich sind. Die Untersuchung nutzt dazu eine Reihe von Szenarien, die abweichend von der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung im gesetzlichen Status quo (Basisszenario) die Auswirkungen einer höheren (KostendynamikszENARIO) und einer niedrigeren Beitragssatzdynamik (Szenario „Konstanz“) beleuchten. Die quantitative Analyse erfolgt im Kern mittels des makroökonomischen Prognose- und Simulationsmodells VIEWS, das die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im Zusammenhang des weltwirtschaftlichen Umfelds bis zum Jahr 2040 abbildet. Die explizite Berücksichtigung der globalen Verflechtungen ist von zentraler Bedeutung für die exportstarke deutsche Wirtschaft.

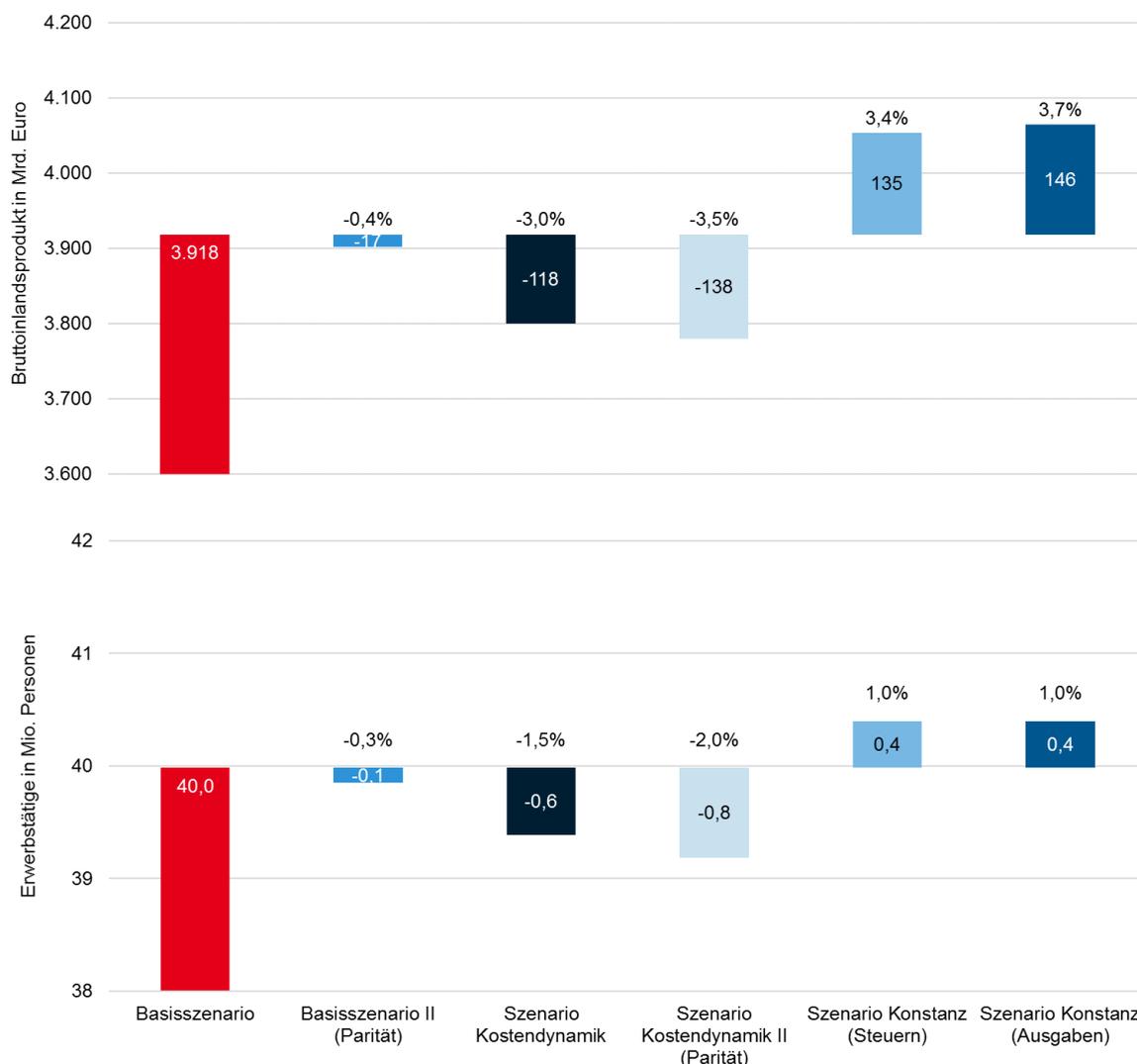
Die gute Nachricht vorweg: Deutschland gelingt es in unserem **Basisszenario**, trotz der alternden Bevölkerung, auch in Zukunft eine positive Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erreichen. Wir erwarten für die kommenden gut 20 Jahre im Durchschnitt eine jährliche Wachstumsrate von 1,3 Prozent. Durch die insgesamt rückläufige Bevölkerungszahl (-2,5 %) liegt die Wachstumsrate je Einwohner mit 1,4 Prozent sogar noch etwas höher. Als Folge einer steigenden Erwerbsbeteiligung und einer abnehmenden Arbeitslosenquote geht die Zahl der Erwerbstätigen „nur“ um gut acht Prozent zurück, sodass im Jahr 2040 noch 40 Mio. (2017: 43,6 Mio.) Menschen erwerbstätig sein werden.

Was aber passiert, wenn die Beitragssätze stärker steigen, als im Basisszenario unterstellt? Sollten etwa das Nettoerwerbenniveau auf dem heutigen Stand stabilisiert werden oder die Gesundheits- und Pflegeausgaben durch den medizinisch-technischen Fortschritt und die demografische Alterung stärker zunehmen, muss mit spürbar höheren Beitragssatzbelastungen gerechnet werden. Im **KostendynamikszENARIO** rechnen wir bis zum Jahr 2040 mit einer Zunahme gegenüber dem Basisszenario um fast sieben Prozentpunkte. Der Gesamtbeitragssatz beträgt dann 55,5 Prozent.

In diesem Fall ergeben sich eindeutig negative gesamtwirtschaftliche Effekte. Die höheren Beitragssätze bewirken eine Zunahme der Lohnzusatzkosten und schwächen damit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Gleichzeitig wird der private Konsum gedämpft, während der Staatskonsum – insbesondere durch die steigenden Ausgaben im Gesundheits- und Sozialwesen – geringfügig zulegt. Unter dem Strich fällt das BIP im Jahr 2040 um 120 Mrd. Euro (real) kleiner aus, was einem Verlust von ca. 1.500 Euro je Einwohner entspricht. Gleichzeitig gehen fast 600 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse verloren. Mit anderen Worten, jeder zusätzliche Beitragssatzpunkt kostet – rein rechnerisch –

ca. 90 Tsd. Arbeitsplätze.¹ Die Ergebnisse des Kostendynamikszenarios bestätigen damit den negativen Zusammenhang zwischen steigenden Beitragssätzen und der Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung.

Abbildung: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (BIP, Erwerbstätige) der alternativen Szenarien im Vergleich zum Basisszenario, 2040



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Wie aber würde sich der demografische Wandel auswirken, wenn die Zunahme der Beitragssätze vermieden werden könnte? Zur Beantwortung dieser Frage wird im **Szenario „Konstanz“** ein kontrafaktisches Experiment betrachtet, bei dem die Beitragssätze entweder durch eine Begrenzung der Ausgaben oder alternativ durch eine vermehrte Steuer-

¹ Die Beschäftigungseffekte sind im Zeitablauf nicht konstant, sondern ergeben sich im Zusammenspiel aus demografischer Entwicklung und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Zudem können sich die negativen Auswirkungen steigender Beitragssätze mit der Zeit verstärken. Auch ein „Niveaueffekt“ ist nicht auszuschließen. Die genannte Größenordnung von 90 Tsd. Erwerbstätigen je Beitragssatzpunkt ist damit nicht als „Faustregel“ interpretierbar. Die Effekte sind beispielsweise bei „umgekehrter Betrachtung“ (Vermeidung von Beitragssatzanstiegen statt höherer Dynamik) deutlich geringer (vgl. Szenario „Konstanz“).

finanzierung der Sozialversicherungen auf dem heutigen Niveau von ca. 40 Prozent stabilisiert würden. Im Vergleich zum Basisszenario könnte das BIP im Jahr 2040 um etwa 140 Mrd. Euro (real) höher liegen. Im Wesentlichen getrieben durch eine verbesserte Exportdynamik wäre die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Szenario um etwa 415 Tsd. Personen höher. Dies entspricht rechnerisch knapp 50 Tsd. Arbeitsplätzen je zusätzlichem (vermiedenen) Beitragssatzpunkt.

Die Studie untersucht zudem die Auswirkungen einer Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV. Auch hier zeigen sich einheitlich negative Beschäftigungseffekte, die im Takt mit der Ausgabenentwicklung der GKV zunehmen.

Die Berechnungen verdeutlichen den negativen Zusammenhang zwischen steigenden Beitragssätzen und der Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland. Die vorliegende Untersuchung unterstreicht darüber hinaus, dass jegliches politische Handeln, das die Ausgaben der Sozialversicherungen in einer alternden Gesellschaft noch weiter nach oben treibt, deutliche negative Auswirkungen auf die künftige Beschäftigungssituation hat. Dabei ist zu beachten, dass der demografische Wandel erst in den nächsten Jahren spürbar an Fahrt aufnimmt. Wer vor diesem Hintergrund neue Leistungen und Ausgaben – etwa in Form eines höheren Rentenniveaus – verspricht, sollte deren Konsequenzen bedenken.

1 Hintergrund und Zielsetzung

1.1 Hintergrund

Der Gesamtbeitragssatz für die vier zentralen Zweige der Sozialversicherung liegt aktuell bei 39,95 Prozent. Die größten Anteile davon entfallen auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit einem Beitragssatz von aktuell 18,7 Prozent, gefolgt von der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) mit 14,6 Prozent zzgl. eines durch die Versicherten zu zahlenden Zusatzbeitrags in Höhe von durchschnittlich 1,1 Prozent. Die Arbeitslosenversicherung (ALV, 3,0 %) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV, 2,55 %²) sind finanziell kleinere Systeme und weisen entsprechend niedrigere Beitragssätze auf.

Im Zuge der demografischen Alterung sowie des medizinisch-technischen Fortschritts werden außer in der Arbeitslosenversicherung langfristig deutliche Steigerungen der Beitragssätze erwartet. Auch kurzfristig sind ungünstige Beitragssatzentwicklungen möglich, sollte sich die konjunkturelle Situation in Deutschland verschlechtern und der gegenwärtig historisch hohe Stand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht aufrechterhalten werden können. Das Ziel, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag dauerhaft unter der Marke von 40 Prozent zu halten, wird bei unveränderter Gesetzeslage nicht mehr lange zu halten sein.

Eine höhere Beitragsbelastung führt auf Seiten der Beschäftigten zu einer Reduzierung ihrer Nettoeinkommen und entsprechenden Verringerung der Konsummöglichkeiten. Für die Unternehmen bedeuten höhere Beiträge höhere Lohnzusatzkosten, die nicht immer an Kunden weitergegeben werden können. Das gilt in besonderem Maße für die vielen deutschen Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt ist mit fast 49 Prozent so hoch wie in keinem vergleichbaren Land. Es besteht die Sorge, dass künftig steigende Beitragssätze in den Sozialversicherungen und damit steigende Lohnzusatzkosten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schwächen. Befürchtete Folgen sind ein Rückgang der Exportdynamik, eine geringere gesamtwirtschaftliche Leistung und ein Verlust an Arbeitsplätzen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie soll diesen Aspekten nachgegangen werden. Gegenstand der Untersuchung ist die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte steigender Beitragssätze. Dabei werden Finanzierungsalternativen zum Anstieg der Beitragssätze geprüft und in ihren Auswirkungen quantifiziert. Betrachtungshorizont ist das Jahr 2040.

In der ökonomischen Literatur finden sich zahlreiche Studien, die sich mit den Beschäftigungseffekten steigender bzw. sich verändernder Beitragssätze zur Sozialversicherung auseinandersetzen. Die BDA hat bereits im Jahr 2009 in einem Positionspapier die Ergebnisse diverser Studien zusammengetragen.³ Dabei wurden sowohl Entlastungseffekte als auch Mehrbelastungen bei den Sozialabgaben untersucht. Trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze und verschiedener Simulationsmodelle kommen die Studien generell

² Seit dem Jahr 2005 müssen kinderlose Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung über 23 Jahre einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Beitragssatz zahlen. Der Arbeitgeberanteil ist davon unberührt.

³ Vgl. BDA (2009): Arbeit entlasten – Beschäftigung sichern, BDA-Positionspapier zur Senkung der lohnbezogenen Sozialbeiträge, Berlin.

(Box, Seite 20) zu einem einheitlichen qualitativen Befund: Eine Entlastung bei den Sozialabgaben erhöht die Beschäftigung bzw. steigende Sozialabgaben wirken negativ auf die Beschäftigung.

Quantitativ ergeben sich dabei jedoch recht deutliche Unterschiede, die neben methodischen Abweichungen auf verschiedene makroökonomische Ausgangsbedingungen und Untersuchungszeiträume sowie verschiedenen Formen der Gegenfinanzierung zurückzuführen sind. Als Größenordnung für einen mittelfristigen Betrachtungshorizont ergibt sich aus früheren Studien ein durchschnittlicher Beschäftigungsanstieg um 125 Tsd. Personen bei einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt.

Die genannten Studien stammen aus dem letzten Jahrzehnt. Das wirtschaftliche Umfeld hat sich seither grundlegend verändert. Seit dem Jahr 2003 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland kontinuierlich gestiegen, von 39 Mio. auf aktuell 43,6 Mio. Personen. Im Zuge dieser positiven Entwicklung konnten die Beitragssätze in den Sozialversicherungen insgesamt von 42 Prozent um gut zwei Punkte auf heute knapp 40 Prozent gesenkt werden. Maßgeblich verantwortlich waren eine Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 3,0 Prozent sowie eine Reduktion des Rentenversicherungsbeitrags von 19,5 (zwischenzeitlich sogar 19,9) Prozent auf 18,7 Prozent. Schließlich hat auch der mit dem GKV-Modernisierungsgesetz eingeführte Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen der GKV zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Ohne die Einnahmen aus dem GKV-Bundeszuschuss in Höhe von aktuell 14,5 Mrd. Euro würde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag um gut 1,1 Prozentpunkte höher liegen.

Die Entwicklungen stehen in direktem Zusammenhang mit der Beschäftigungszunahme, denn nicht nur die Zahl der Erwerbstätigen allgemein ist gestiegen, sondern gleichsam die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die steigende Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat ihrerseits stabilisierende Wirkungen für die Sozialversicherungen, da mehr Beitragszahler die Finanzierung der anfallenden Ausgaben sicherstellen. In der Kranken- und Pflegeversicherung sind die Beitragssätze in den vergangenen Jahren dennoch stetig gestiegen. Hier konnte die positive Beschäftigungslage die zunehmenden Kosten in den Systemen nicht kompensieren. In der SPV wurde insbesondere durch die Pflegestärkungsgesetze ein finanzieller Mehrbedarf in Höhe von insgesamt 0,5 Prozentpunkten hervorgerufen. In der GKV ist der Beitragssatz dagegen trotz Einführung des Bundeszuschusses insgesamt um 1,5 Prozentpunkte angestiegen, von gut 14 Prozent im Jahr 2003 auf aktuell 15,7 Prozent.⁴

Die in den letzten 10-15 Jahren unter dem Strich rückläufige Gesamtbeitragsbelastung dürfte bei Zugrundelegung der bisherigen Studienlage einen positiven Anteil an der erfreulichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem damit einhergehenden Beschäftigungsaufbau haben. Hierbei könnte auch die Einführung des Zusatzbeitrags in der GKV eine Rolle gespielt haben. Denn auch mit der Abkehr vom paritätischen Beitragssatz in der GKV konnte ein Anstieg der Lohnzusatzkosten vermieden werden.

⁴ Der aktuelle Beitragssatz der GKV liegt insgesamt bei 15,7 Prozent (geschätzt), wovon 14,6 Prozent paritätisch, d. h. von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu gleichen Anteilen finanziert werden. Der Arbeitgeberanteil ist seit der Gesundheitsreform 2010 bei 7,3 Prozent festgeschrieben. Bereits mit dem GKV-Modernisierungsgesetz von 2003 und mit Wirkung seit 2005 zahlen Arbeitnehmer einen Sonderbeitrag bzw. seit 2015 einen Zusatzbeitrag von zunächst 0,9 und aktuell durchschnittlich 1,1 Prozent.

1.2 Zielsetzung

Ob die zuvor genannten Befunde zum Zusammenhang zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und Beschäftigung aktuell noch gültig sind und welche ökonomischen Wirkungen steigende Beitragssätze in verschiedenen Finanzierungssettings entfalten, wird im Folgenden modellgestützt überprüft. Insbesondere vor dem Hintergrund der veränderten Lage am Arbeitsmarkt sowie der absehbaren demografischen Entwicklung ist es durchaus möglich, dass Veränderungen bei der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr den gleichen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben, wie dies bislang der Fall gewesen ist. Ausgehend von der demografischen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im gesetzlichen Status quo zeigt die Studie daher anhand von drei Szenarien potenzielle Veränderungen und Effekte auf. Kern und Referenz der Untersuchung bildet das Basisszenario. Dieses zeigt die Entwicklung der Beitragssätze zu den vier zentralen Zweigen der Sozialversicherung für den Fall des gesetzlichen Status quo. Darüber hinaus werden ein Szenario „Konstanz“ und ein KostendynamikszENARIO berechnet. Diese verdeutlichen die Effekte konstanter Beitragssätze bzw. die Auswirkungen einer dynamischen Beitragssatzentwicklung als im Basisszenario auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.

Um ein ganzheitliches Bild der makroökonomischen Effekte steigender Beitragssätze und damit steigender Lohnzusatzkosten zu zeichnen, werden innerhalb der drei Szenarien jeweils Alternativen geprüft. Zur Erreichung konstanter Beitragssätze müssen zwangsläufig alternative Wege (hier: Ausgabenbegrenzung oder Steuerfinanzierung) genutzt werden. In den Szenarien „Basis“ und „Kostendynamik“ bleibt es hingegen bei der Finanzierung über kostendeckende Beitragssätze. Als Finanzierungsalternative wird aber eine Rückkehr zur paritätischen Finanzierung in der GKV modelliert.

In Abschnitt 2 erfolgt zunächst ein Blick auf die demografische Entwicklung in Deutschland und deren Einfluss auf die Finanzierung der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2040. Anschließend wird das makroökonomische Basisszenario vorgestellt, das sich vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen und weltwirtschaftlicher Verflechtungen für Deutschland ergibt. Abschnitt 3 analysiert dann die Auswirkungen der weiteren Szenarien mit besonderem Fokus auf die Entwicklung der Erwerbstätigenzahl und des Bruttoinlandsprodukts. Die Studie schließt mit einem kurzen Fazit.

2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung im Basisszenario

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie beruhen auf einer langfristigen Projektion der Bevölkerungsentwicklung sowie der Entwicklung der deutschen Wirtschaft unter Berücksichtigung ihrer globalen Verflechtungen.

2.1 Bevölkerung und Altersstruktur

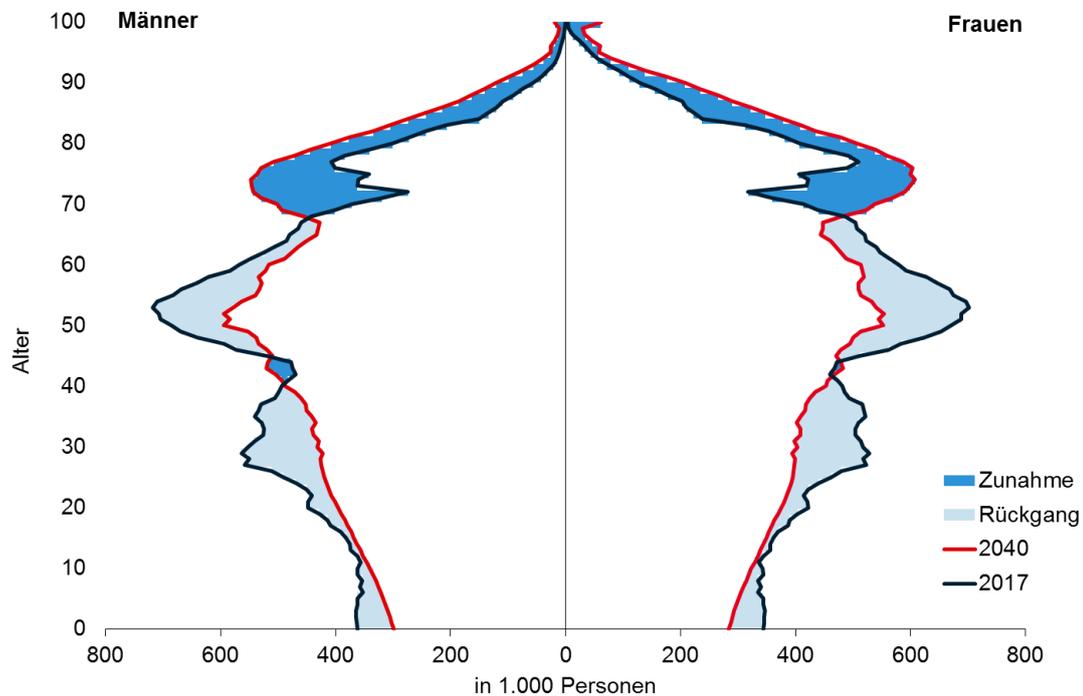
Deutschland schrumpft und altert. Diese Kurzbeschreibung zur demografischen Situation in Deutschland hat wenig an Aktualität eingebüßt, auch wenn der Bevölkerungsrückgang infolge der hohen Zuwanderung der letzten Jahre weniger „dramatisch“ verlaufen wird, als noch vor einigen Jahren befürchtet. Gemäß den aktualisierten Ergebnissen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2017 (Variante 2-A) wird ein Bevölkerungsrückgang von derzeit 82,2 Mio. Personen auf 81,3 Mio. Personen in 2040 erwartet.⁵ Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich wenig dramatisch. Wichtiger als die Gesamtgröße der Bevölkerung ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die Finanzierung der Sozialversicherungen allerdings die Altersstruktur (Abbildung 1). Hier liegt die eigentliche „demografische Herausforderung“, denn die Bevölkerung wird gleichzeitig auch spürbar altern. Legt man die Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde, steigt das Medianalter der deutschen Bevölkerung von derzeit 45,9 Jahren bis 2040 um gut drei Jahre auf 49,1 Jahre an.⁶

Im Verlauf der kommenden beiden Jahrzehnte werden die sogenannten Baby-Boomer, die derzeit noch mehrheitlich im Erwerbsleben stehen, das Rentenalter erreichen. Die Bevölkerung im Alter 65+ wird dabei von aktuell 17,7 Mio. Personen bis 2040 um 5,7 Mio. Personen (+32 %) auf 23,4 Mio. Personen zunehmen. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren von aktuell 49,5 Mio. Personen bis 2040 um etwa sieben Mio. Personen (-15 %) auf 42,3 Mio. Personen verringern. Als Konsequenz dieser gegenläufigen Entwicklung wird der Altenquotient, gemessen als Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, von aktuell etwa 35 auf 55 im Jahr 2040 ansteigen. Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch 2,9 Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2040 lediglich noch 1,8 Erwerbsfähige sein.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, Wiesbaden. Der aktualisierten Rechnung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung liegen der Bevölkerungsstand zum 31.12.2015 sowie aktualisierte Daten zur Entwicklung der Geburtenziffern, der Sterblichkeit und der Außenwanderung zugrunde. Darüber hinaus geht die aktualisierte Variante 2-A hinsichtlich der Geburtenentwicklung von einer zusammengefassten Geburtenziffer in Höhe von 1,5, die bisherige Variante 2 dagegen von 1,4 Kindern je Frau aus. Im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen resultiert hieraus eine dynamischere Bevölkerungsentwicklung. Der vorliegenden Studie liegt eine Bevölkerungsvorausberechnung auf Basis des Prognos-Demografiemodells zugrunde, welche ebenfalls die Entwicklung der Bevölkerung, der Geburtenziffern, der Sterblichkeit und der Außenwanderung bis zum Jahr 2015 berücksichtigt. Da die aktualisierte Rechnung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung erst Ende März 2017 veröffentlicht wurde, konnten die aktualisierten Annahmen zur Geburtenentwicklung in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt werden.

⁶ Das Medianalter der deutschen Bevölkerung steigt als Folge des Baby-Booms der 1950er und 1960er Jahre und des Einbruchs der Geburtenrate zu Beginn der 1970er Jahre an.

Abbildung 1: Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung 2017 und 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt 2015, eigene Darstellung Prognos 2017

2.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Basisszenario

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands verläuft trotz des demografischen Wandels bis zum Jahr 2040 weiterhin positiv. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wächst mit gut 1,3 Prozent p. a., je Einwohner liegt die Wachstumsrate aufgrund der schrumpfenden Bevölkerung etwa 0,1 Prozentpunkte höher (Tabelle 1). Die Exporte der deutschen Wirtschaft wachsen um gut drei Prozent jährlich und damit (weiterhin) etwas dynamischer als die Importe. Konsum und Investitionen nehmen angesichts der rückläufigen Bevölkerungszahl dagegen schwächer zu als das BIP. Durch die Entwicklung der Sozialausgaben kommt es tendenziell zu einer Verschiebung vom privaten hin zum staatlichen Konsum. In der Folge ist die Dynamik des privaten Konsums mit lediglich 1,0 Prozent p. a. sehr schwach, während der staatliche Konsum mit 1,3 Prozent pro Jahr wächst. Die Investitionen entwickeln sich deutlich unterhalb der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate, was insbesondere auf eine demografisch bedingt nur sehr moderate (Wohn-)Bautätigkeit zurückzuführen ist. Die Ausrüstungsinvestitionen nehmen hingegen wie schon in der Vergangenheit stärker zu als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt. Der private Konsum trägt bis zum Jahr 2040 etwas mehr als 40 Prozent zum gesamten BIP-Wachstum bei, auf die Nettoexporte entfallen gut 30 Prozent.

Tabelle 1: Zentrale Kenngrößen des Basisszenarios

	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, nominal)	3.170	4.805	6.353	3,1%	3.183
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.550	3.918	1,3%	1.020
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.150	48.717	1,4%	13.618
Privater Konsum (Mio. Euro, real)	1.585	1.881	2.001	1,0%	417
Staatlicher Konsum (Mio. Euro, real)	561	688	760	1,3%	199
Bruttoanlageinvestitionen (Mio. Euro, real)	571	635	649	0,6%	78
Exporte (Mio. Euro, real)	1.448	2.224	2.895	3,1%	1.446
Importe (Mio. Euro, real)	1.244	1.872	2.384	2,9%	1.139
Nettoexporte	204	352	511	-	307
Kapitalstock (Mrd. Euro, real)	9.733	12.319	13.781	1,5%	4.048
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	60,3	57,8	-0,1%	-2,0
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,2	40,0	-0,4%	-3,6
Jahresarbeitszeit (h/a)	1.371	1.429	1.445	0,2%	74
Erwerbslosenquote (Prozent)	4,4%	3,2%	3,0%	-	-1,3%
Arbeitnehmerentgelt je Stunde (Euro, nominal)	31,3	48,0	67,4	3,4%	36
Arbeitnehmerentgelt je Stunde (Euro, real)	29,4	35,1	40,4	1,4%	11
Bruttolohn und -gehalt je Stunde (Euro, nominal)	25,6	38,9	54,0	3,3%	28
Stundenproduktivität (Euro/h, real)	48,5	58,9	67,8	1,5%	19
Preisindex Privater Konsum (2010=100)	107	137	167	2,0%	60
Staatseinnahmen in Prozent des BIP	45,9%	47,9%	49,9%	-	4,0%
Staatsausgaben in Prozent des BIP	45,3%	48,0%	49,9%	-	4,6%
Schuldenstandsquote Staat	66,9%	41,7%	32,4%	-	-34,5%

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Das reale Arbeitnehmerentgelt je Stunde steigt mit einer Zunahme um 1,4 Prozent p. a. ähnlich stark an wie das BIP je Einwohner. Als Ausdruck der Lohnkosten der Arbeitgeber ist die Zunahme der Arbeitnehmerentgelte zum einen auf die Zuwächse der Bruttolöhne und -gehälter infolge einer steigenden Produktivität sowie den (steigenden) Lohndruck infolge der demografisch bedingten Verknappung des Arbeitsangebots zurückzuführen. Zudem treibt die Zunahme der Sozialbeiträge die Lohnzusatzkosten. Die Bruttolöhne und -gehälter je Stunde wachsen mit einer Rate von 3,3 Prozent p. a. (nominal) etwas langsamer als das nominale Arbeitnehmerentgelt je Stunde (3,4 % p. a.).⁷

Vor dem Hintergrund der demografischen Verschiebungen und einer Zuwachsrate der Stundenproduktivität von 1,5 Prozent p. a. geht die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt um 0,4 Prozent p. a. zurück. Das entspricht knapp 360 Tsd. Personen p. a. Im Jahr 2040 liegt die Zahl der Erwerbstätigen bei 40 Mio. Personen bzw. 8,2 Prozent niedriger als heute. Dabei ist berücksichtigt, dass die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen ebenso steigt wie die Erwerbsquoten. In einer alternden Bevölkerung wird so das Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft, um der sinkenden Zahl an Personen im Erwerbsalter entgegenzuwirken. Die Jahresarbeitszeit nimmt um ca. fünf Prozent zu. Im Modell wird insbesondere von einer Ausweitung der Stundenzahlen im Rahmen von Teilzeitbeschäftigung ausgegangen. Vor allem die Ausweitung der Wochen- und Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen ist für die spätere Interpretation der Beschäftigungseffekte in Personen im Vergleich der Szenarien von herausgehobener Bedeutung. Denn die Jahresarbeitszeit nimmt in allen Szenarien zu, aber nicht im gleichen Tempo.

⁷ Aufgrund der starken künftigen Verknappung des Arbeitsangebotes könnte die Dynamik des (nominalen) Arbeitnehmerentgelts langfristig auch oberhalb der des Verteilungsspielraums liegen. Die Lohnquote würde damit etwas stärker steigen als hier unterstellt. Der gewählte Ansatz ist insoweit als moderat einzuschätzen.

Das Prognos Weltwirtschaftsmodell VIEW

VIEW ist ein umfassendes makroökonomisches Modell, das 42 Länder und damit mehr als 90 Prozent der Weltwirtschaft abdeckt. Es behandelt neben der Entstehung und Verwendung der produzierten Güter und Dienstleistungen auch den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen und verbindet dabei alle beteiligten Länder systematisch über Exporte, Importe, Wechselkurse etc. miteinander.

Mithilfe dieses globalen Prognose- und Simulationsmodells lässt sich detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft und von einzelnen Volkswirtschaften darstellen. Interaktionen und Rückkopplungen zwischen einzelnen Ländern werden in dem Modell explizit erfasst und modelliert. Seine analytische Aussagekraft geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus.

Ausgehend von zentralen exogen gesetzten Parametern wie etwa der Demografie, der zukünftigen Entwicklung des internationalen Ölpreises oder der Konsolidierungsvorgaben für die staatlichen Haushalte werden mit VIEW Prognosen für die Weltwirtschaft und die einzelnen Länder erstellt.

Das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR

OCCUR ist ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, welches die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können für Szenarienrechnungen aber beliebig variiert werden.

Endogene Ergebnisse von OCCUR sind u. a. die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die durchschnittliche Zahl der Entgeltpunkte je Versicherten, das Nettorentenniveau und die Beitragssatzentwicklung. Die zentralen Ergebnisgrößen werden in Abhängigkeit des gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt. Dabei kommunizieren die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander, wobei Rückkoppelungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert werden.

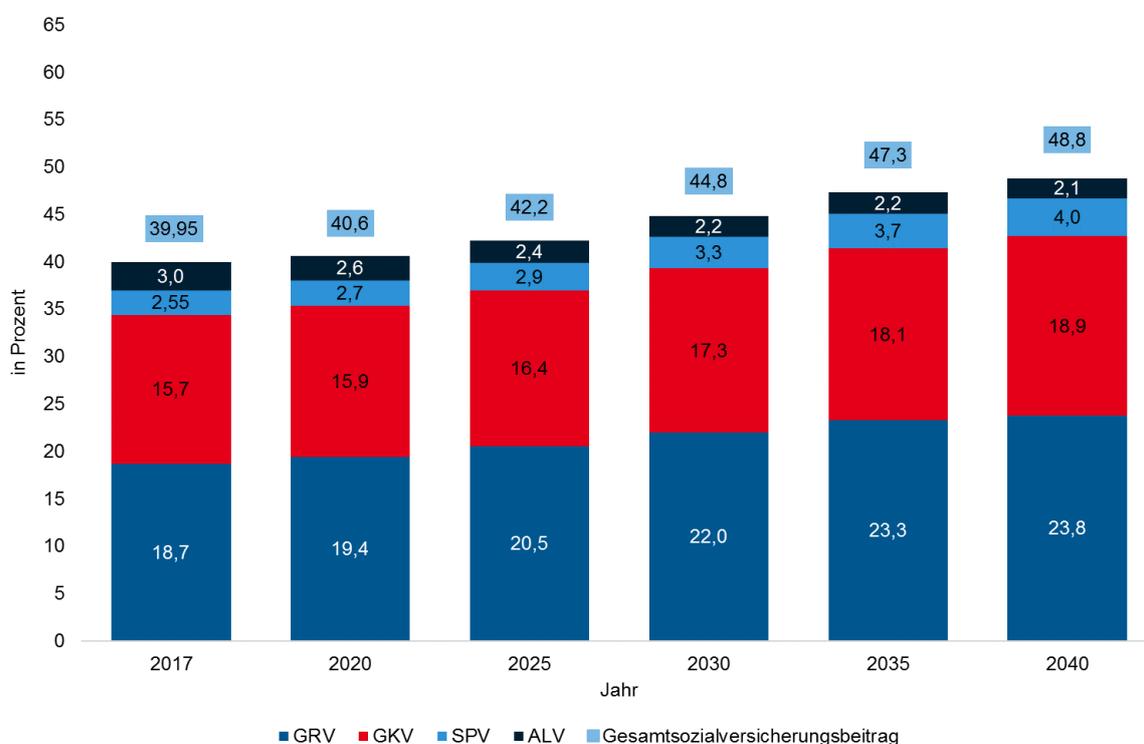
2.3 Entwicklung der Beitragssätze zur Sozialversicherung im Basisszenario

Mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung geht in den Sozialen Sicherungssystemen in der Regel eine Zunahme der Ausgaben je Versicherten einher (*demografischer Ausgabeneffekt*). Hinzu kommt, dass die Einnahmen der Sozialversicherungen maßgeblich durch die Sozialbeiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgebracht werden. Bereinigt um das Wachstum der Löhne und Gehälter geht der demografische Wandel daher auch mit einem Rückgang der Einnahmen der Sozialversicherungen je Versicherten einher (*demografischer Einnahmeneffekt*). Als Konsequenz des demografischen Ausgaben- und Einnahmeneffekts werden die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen zukünftig deutlich zunehmen. Eine Ausnahme bildet hier die Arbeitslosenversicherung, die bei zunehmender Verknappung des Erwerbspersonenpotenzials und damit tendenziell

einem Rückgang der Arbeitslosigkeit voraussichtlich einen geringeren Finanzierungsbedarf entwickeln wird.⁸

Unser (moderates) **Basisszenario**, dem die derzeit geltenden gesetzlichen Vorgaben zum Leistungsrecht der Sozialversicherung zugrunde liegen, macht deutlich, welche demografischen Belastungen sich quantitativ in den Sozialversicherungen ergeben. Der Rentenbeitragssatz steigt im Vergleich zu 2017 von 18,7 auf 23,8 Prozent, also um 5,1 Punkte bzw. ein Viertel. Der Beitragssatz zur GKV steigt um etwa drei Punkte auf 18,9 Prozent. Die größte Dynamik zeigt der Beitragssatz zur SPV: Hier resultiert ein Anstieg um drei Fünftel von 2,55 Prozent auf 4,0 Prozent. In der ALV kann der Beitragssatz hingegen spürbar sinken. Im Jahr 2040 ist hier nur noch ein Beitragssatz von 2,1 Prozent erforderlich, um die Kosten der Arbeitslosenversicherung zu decken (Abbildung 2).⁹

Abbildung 2: Beitragssätze der Sozialversicherungen 2017 bis 2040, in Prozent, Basisszenario



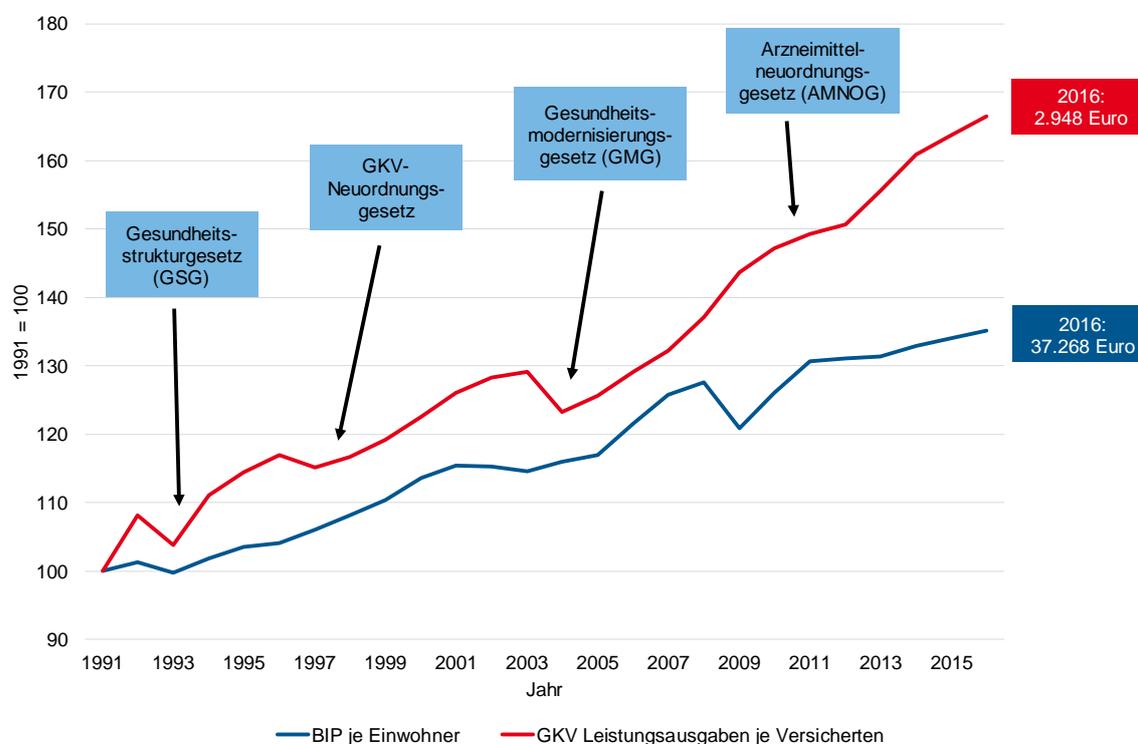
Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

⁸ In unseren Berechnungen ist unterstellt, dass sich Rolle und Funktion der Arbeitslosenversicherung im Zeitablauf wandeln. Im Zuge der sinkenden Arbeitslosigkeit fallen weniger Ausgaben für die „Finanzierung von Arbeitslosigkeit“ an, dafür aber Mehrausgaben in den Bereichen Weiterbildung, Qualifizierung und Arbeitsvermittlung. Bei den Vorausberechnungen handelt es sich um ausgabendeckende Beitragssätze. Dies können aufgrund der unterschiedlichen Verfahren zur Beitragssatzfestlegung von den tatsächlichen (politisch gesetzten) Beitragssätzen abweichen. Beispielsweise geht das BMAS davon aus, dass der Rentenbeitrag noch bis 2021 bei 18,7 Prozent bleibt und erst anschließend steigt, während in den hier gezeigten Berechnungen bereits zum Jahr 2020 ein Anstieg auf 19,4 Prozent notwendig wird.

⁹ Für die Arbeitslosenversicherung ergibt bereits bis 2020 ein recht deutlicher Rückgang von 3,0 auf 2,6 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beitragssatz in Höhe von 3,0 Prozent schon aktuell mehr als kostendeckend ist und die Arbeitslosenversicherung derzeit über Rücklagen in Höhe von ca. 11 Mrd. Euro verfügt.

Im Basisszenario ist unterstellt, dass die (realen) Gesundheitsausgaben der GKV je Versicherten in der Zukunft pro Jahr ca. 0,8 Prozentpunkte stärker wachsen als das reale BIP je Einwohner. Dies entspricht in etwa der Entwicklung der Vergangenheit (Abbildung 3). Zwischen 1991 und 2016 hat das reale BIP je Einwohner um etwa 35 Prozent zugenommen. Die realen Leistungsausgaben der GKV je Versicherten sind im gleichen Zeitraum dagegen um 66 Prozent angestiegen. Und dies, obwohl die Politik mehrmals versucht hat, die Zunahme der Gesundheitsausgaben durch Kostendämpfungsgesetze zu begrenzen. Die ausgabendämpfende Wirkung dieser Gesundheitsreformen war allerdings stets nur von kurzer Dauer. Ursächlich für den hohen Anstieg der Gesundheitsausgaben im Vergleich zum BIP ist einerseits die ungebrochene Dynamik des medizinisch-technischen Fortschritts, andererseits die demografische Entwicklung.¹⁰

Abbildung 3: Entwicklung der Leistungsausgaben der GKV je Versicherten und des BIP je Einwohner, real, 1991 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt, SVR, BMG, eigene Berechnungen Prognos 2017

¹⁰ Eine Differenzierung des Gesamteffekts nach den beiden genannten Treibern ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass in der Vergangenheit der Einfluss des medizinisch-technischen Fortschritts größer war als der demografische Effekt. Vgl. für einen Überblick über die Zusammenhänge und weiterführende Literatur Fetzer, S. (2006): Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems, Sozioökonomische Schriften, Peter Lang Verlag, Frankfurt. Die angenommene Steigerungsrate bei den Gesundheitsausgaben im Basisszenario ist ein eher konservativer Ansatz. Vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren beschleunigten Alterung dürfte der demografische Effekt an Einfluss gewinnen. Im KostendynamikszENARIO ist daher eine stärkere Zunahme der Gesundheitskosten je Versicherten angenommen, was zu einem deutlich höheren GKV-Beitragssatz führt. Dieses alternative Vorgehen erfolgt im Einklang mit anderen Studien, wie beispielsweise im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium berichtet. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): Nachhaltigkeit in der Sozialen Sicherung über 2030 hinaus, Berlin. Dort wird als mittlerer Wert einer Reihe von Studien für 2040 von einem Beitragssatz in Höhe von 24,5 Prozent ausgegangen.

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag steigt damit von knapp 40 Prozent in 2017 auf 48,8 Prozent in 2040. Die Berechnungen basieren auf dem Prognos Sozialversicherungsmodell OCCUR, welches die Entwicklung der Finanzierungsströme in den Sozialversicherungen vor dem Hintergrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung im Einklang mit dem makroökonomischen Modell VIEW der Prognos bestimmt (Box, Seite 10).

Wirkungskanäle steigender Sozialausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme und ihre Finanzierung wirken über diverse Kanäle auf andere ökonomische Größen in VIEW ein. Eine Erhöhung der Ausgaben

- ... für Transferempfänger (z. B. Rentner, Arbeitslose) erhöht deren Einkommen. Da die Sparquote aus Transfereinkommen nahe Null ist, steigen hierdurch die Ausgaben für den privaten Konsum in gleicher Weise. Für sich genommen wirkt sich dieser Effekt positiv auf das Bruttoinlandsprodukt aus.
- ... der gesetzlichen Krankenversicherung führt zu einem Anstieg der Ausgaben des Staates für den Individualkonsum. Bei Geltung der Schuldenbremse müssen diese Mehrausgaben an anderer Stelle wieder eingespart und/oder durch höhere Steuern oder Beiträge kompensiert werden.

Werden die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme aus den Arbeitsentgelten finanziert – wie es in Deutschland weitgehend der Fall ist – so wirken den oben genannten positiven Effekten die nachfolgenden entgegen:

- Ein Anstieg der Sozialausgaben erhöht die Lohnkosten der Unternehmen. Dieser Kostenimpuls wird anteilig an die Preise weitergegeben, so dass sich die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit auch deren Exportdynamik verschlechtert. Im Inland beschleunigt sich die Lohn-Preis-Dynamik, und das Zinsniveau steigt. Die höhere Inflationsrate verringert u. a. das reale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit deren Konsumausgaben.
- Die Investitionen der Unternehmen hängen von der Auslastung des Kapitalstocks, der Kapitalrendite und den Zinsen ab. Wird der Kostenimpuls nur anteilig an die Preise weitergeben, verringert sich die Kapitalrendite und zusammen mit dem höheren Zinsniveau resultiert eine Dämpfung der privaten Investitionen. Die durch den eventuellen Mehrkonsum gegebene höhere Auslastung des Kapitalstocks ist dabei nicht ausreichend, um die beiden negativen Effekte auf die Investitionen zu kompensieren. Weniger Investitionen führen zu einem langsameren Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks und letztlich zu einem geringeren Potenzialwachstum.
- Die privaten Wohnbauten hängen maßgeblich vom verfügbaren Lohn- und Gewinneinkommen der privaten Haushalte ab. Wird dieses durch steigende Sozialabgaben und/oder höhere Steuern belastet, so resultiert eine Dämpfung der privaten Wohnbauten. Diese repräsentieren aktuell etwa die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen und gehen mit entsprechend großen Gewicht in das Bruttoinlandsprodukt ein (ca. 10 %).

Es hängt von den Länderspezifika und den historischen Ausgangsbedingungen ab, wie stark die oben skizzierten Effekte im Einzelnen wirken und welcher Gesamteffekt auf die Wirtschaftsleistung und die Beschäftigung resultiert. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist dieser bezogen auf die deutsche Volkswirtschaft für die nächsten Jahrzehnte eindeutig negativ.

2.4 Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV (Basisszenario II)

Der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungen steigt im Zeitablauf von aktuell 19,4 auf 22,2 Prozent, was einer Erhöhung um 14 Prozent entspricht. Aufgrund der nicht vollständig paritätischen Aufteilung des GKV-Beitragssatzes fällt die Mehrbelastung auf der Arbeitnehmerseite höher aus.¹¹ Der Gesamtbeitragssatz für die Arbeitnehmer steigt durch die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen von aktuell 20,5 auf 26,2 Prozent bzw. um gut ein Viertel.

Bei einer Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz würde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag wieder zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Damit müssten Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Jahr 2040 jeweils Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 24,4 Prozent und damit 5,0 (Arbeitgeber) bzw. 3,9 (Arbeitnehmer) Prozentpunkte mehr als heute bezahlen.

Diese Rückkehr zu einem paritätischen Beitragssatz führt zu Mehrbelastungen auf der Arbeitgeberseite und damit zu höheren Lohnzusatzkosten. Die makroökonomischen Auswirkungen zeigen sich im **Basisszenario II** (mit Parität) zunächst in einem geringfügig geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Das reale BIP liegt langfristig, also im Jahr 2040, um knapp 17 Mrd. Euro unterhalb des Resultats im Basisszenario.

Tabelle 2: Zentrale Kenngrößen des Basisszenarios II (Parität)

	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.549	3.902	1,3%	1.004
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.133	48.508	1,4%	13.409
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	60,1	57,3	-0,2%	-2,5
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,1	39,9	-0,4%	-3,7
Abweichung zum Basisszenario					
BIP (Mio. Euro, real)	-	-1	-17	0,0%	-
BIP je Einwohner (Euro, real)	-	-17	-209	0,0%	-
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	-	-0,2	-0,5	0,0%	-
Erwerbstätige (Mio. Personen)	-	0,0	-0,1	0,0%	-

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Auch für die anderen Größen zeigen sich nur schwache Effekte, was auf die relativ moderate „Umverteilungsmasse“ zurückzuführen ist, die im Jahr 2040 im Bereich von gut zwei Beitragssatzpunkten liegt. Dennoch sind die Auswirkungen auf die Beschäftigung eindeutig negativ. Im Vergleich zum Basisszenario „kostet“ eine Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz langfristig rechnerisch knapp 130 Tsd. Arbeitsplätze. Mit anderen Worten, die Zahl der Erwerbstätigen fällt mit 39,9 Mio. um 0,3 Prozent kleiner aus.

¹¹ Bei der Diskussion um eine Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall allein von den Arbeitgebern getragen werden.

3 Szenarien zur künftigen Entwicklung und Finanzierung der Sozialversicherungen

In den nachfolgenden Abschnitten werden die gesamtwirtschaftlichen Folgen der demografischen Alterung für zwei alternative Szenarien dargestellt. Das Szenario „Kostendynamik“ untersucht dabei den Fall einer stärkeren Ausgabendynamik in den Sozialversicherungen. Dagegen werden im Szenario „Konstanz“ die Auswirkungen alternativer Finanzierungsoptionen für den Fall betrachtet, dass die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen auf dem heutigen Niveau eingefroren werden.

3.1 Szenario „Kostendynamik“

In Abschnitt 2 wurden die Auswirkungen steigender Sozialversicherungsbeiträge unter den fiskalischen Rahmenbedingungen des gesetzlichen Status quo dargestellt. Entsprechend der geltenden Rechtslage haben wir berücksichtigt, dass das Netto-Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung infolge der in den 2000er Jahren in die Rentenformel eingeführten Dämpfungsfaktoren (Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor) bis zum Jahr 2040 von aktuell 48 Prozent auf 42 Prozent sinken wird.¹² Dies entspricht einem Rückgang um etwa 17 Prozent. Angesichts der positiven gesamtwirtschaftlichen Lage und steigender Beitragseinnahmen werden allerdings zunehmend Forderungen nach Leistungsausweitungen in den Sozialversicherungen laut. Beispielsweise fordern die Gewerkschaften mindestens ein Einfrieren des Rentenniveaus, zum Teil sogar eine Anhebung. Ohne anderweitige Gegenfinanzierung führen derartige Vorschläge im Umlageverfahren allerdings direkt zu steigenden Beitragssätzen.¹³

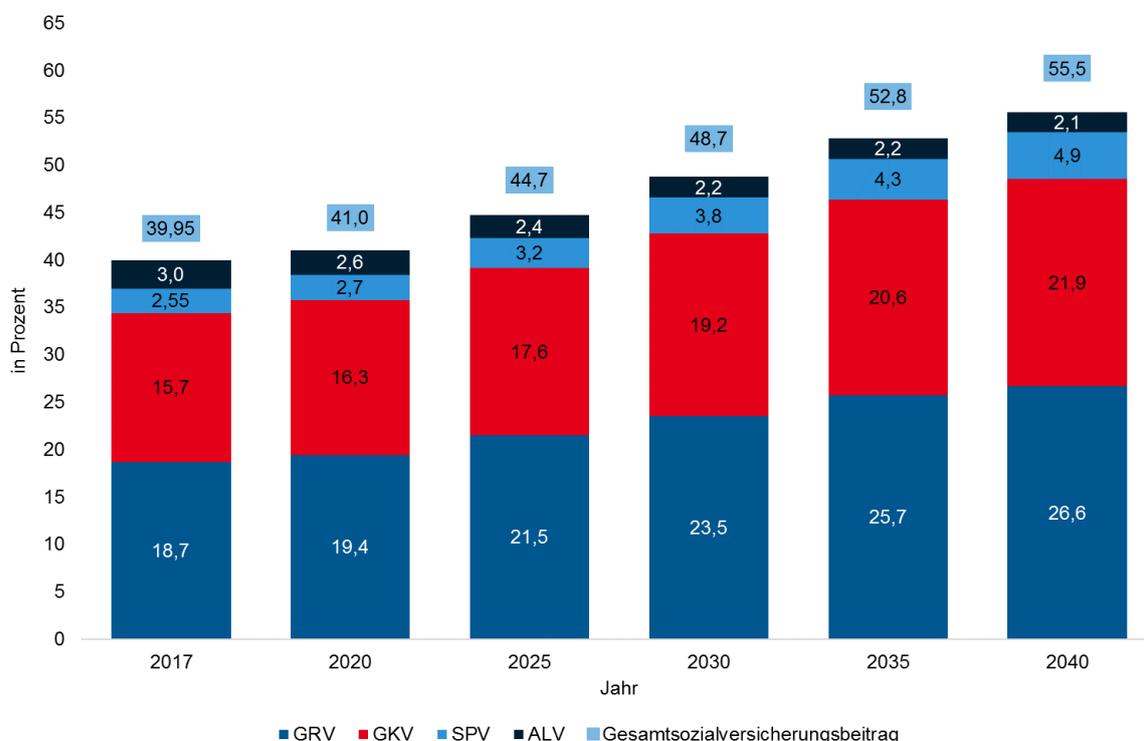
Stärkere Ausgabendynamik erfordert deutlich höhere Beitragssätze

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im Szenario „Kostendynamik“ die gesamtwirtschaftlichen Folgen für den Fall, dass erstens das Netto-Rentenniveau auf dem heutigen Niveau von 48 Prozent eingefroren wird und zweitens die jährliche Wachstumsrate der Gesundheitsausgaben je Versicherten in der GKV um 1,3 Prozentpunkte über der des realen BIP je Einwohner liegt (plus 0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario). Auch für die SPV unterstellen wir eine weiter steigende Dynamik. Die in den letzten Jahren eingeführten Pflegestärkungsgesetze haben gezeigt, dass es eine große politische Bereitschaft gibt, die Leistungen für Pflegebedürftige auszuweiten. Im Zuge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung und der knapper werdenden Arbeitskräfte ist in den kommenden Jahrzehnten zudem zu befürchten, dass sich die Personalsituation in der Pflege weiter verschärft. Damit könnten deutliche Lohnzuwächse in der personalintensiven pflegerischen Versorgung notwendig werden, um ausreichend Personal anzuziehen. Entsprechend dieser Überlegungen unterstellen wir analog zur GKV, dass die jährliche Wachstumsrate der Pflegeausgaben je Versicherten in der SPV um 1,3 Prozentpunkte über der des realen BIP je Einwohner liegt (plus 0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario).

¹² Vgl. Prognos (2017): Alterssicherung in Deutschland seit der Jahrtausendwende – Bestandsaufnahmen und Ausblick, Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin.

¹³ Vgl. Prognos (2017): Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Abbildung 4: Beitragssätze der Sozialversicherungen 2017 bis 2040, in Prozent, Szenario „Kostendynamik“



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Infolge der höheren Ausgaben in der GRV, der GKV und der SPV steigt der Gesamtsozialversicherungsbeitrag im KostendynamikszENARIO von knapp 40 Prozent in 2017 auf 55,5 Prozent in 2040. Der Rentenbeitrag steigt im Vergleich zu 2017 von 18,7 auf 26,6 Prozent statt auf 23,8 Prozent im Basisszenario, also um 7,9 statt 5,1 Prozentpunkte. Auch der Beitragssatz zur GKV würde mit einer Zunahme um 6,3 Prozentpunkte auf 21,9 Prozent deutlich stärker zunehmen als im Basisszenario (18,9 Prozent). In der SPV resultiert ein Anstieg von 2,55 Prozent auf 4,9 Prozent statt 4,0 Prozent im Basisszenario. Der Beitragssatz zur ALV bleibt hingegen im Vergleich zum Basisszenario langfristig unverändert bei 2,1 Prozent (Abbildung 4).¹⁴

Gesamtwirtschaftliche Effekte im Szenario „Kostendynamik“

Während das Basisszenario als Referenzentwicklung die Folgen des demografischen Wandels auf die Finanzierung der Sozialversicherungen und die damit einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Effekte im gesetzlichen Status quo zeigt, soll das **KostendynamikszENARIO** verdeutlichen, ob und wenn ja in welchem Ausmaß eine darüber hinausgehende Ausweitung der Sozialausgaben dämpfend auf zentrale makroökonomische Größen wirkt. Dazu werden im Folgenden insbesondere die Entwicklung des BIP und der Beschäftigung (Zahl der Erwerbstätigen) im Vergleich zum Basisszenario dargestellt.

¹⁴ Unter dem Strich handelt es sich bei dem gewählten KostendynamikszENARIO keineswegs um ein Extremszenario. Vielmehr hält der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie eine ähnlich dynamische Zunahme des Beitragssatzes auf 54 Prozent bis 2040 sogar für wahrscheinlich, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): Nachhaltigkeit in der Sozialen Sicherung über 2030 hinaus, Berlin.

Tabelle 3: Zentrale Kenngrößen des Szenarios Kostendynamik I

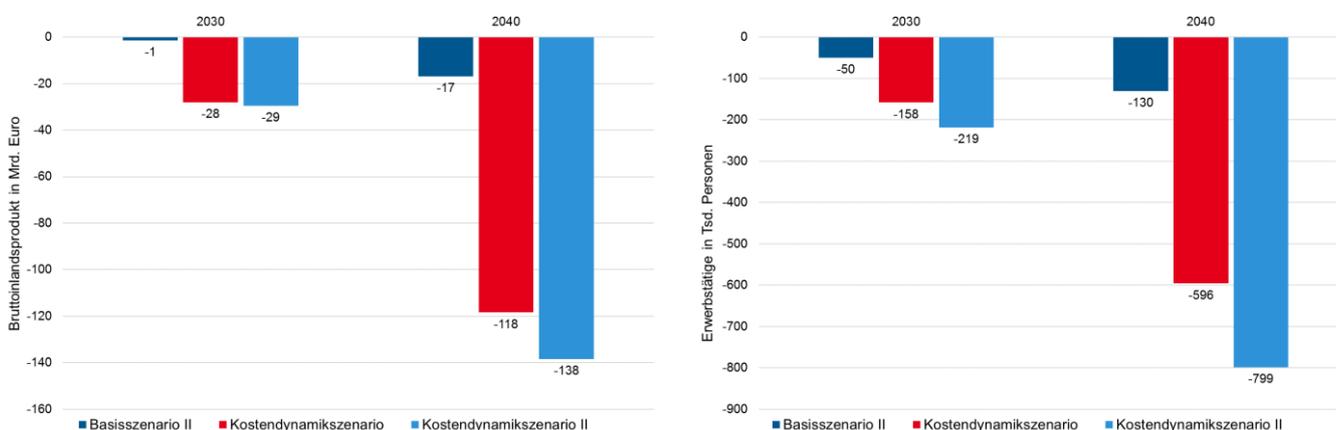
	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, real)	2.899	3.522	3.800	1,2%	901
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.107	42.810	47.245	1,3%	12.138
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	59,6	55,9	-0,3%	-3,8
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,0	39,4	-0,4%	-4,2
Abweichung zum Basisszenario					
BIP (Mio. Euro, real)	-	-28	-118	-0,1%	-
BIP je Einwohner (Euro, real)	-	-340	-1.472	-0,1%	-
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	-	-0,8	-1,9	-0,1%	-
Erwerbstätige (Mio. Personen)	-	-0,2	-0,6	-0,1%	-

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Abbildung 5 fasst die Effekte auf einen Blick zusammen. Dabei sind auch die Resultate für eine Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV (**Basisszenario II** (s. o.) sowie **Kostendynamikszenario II** (folgender Abschnitt)) abgebildet. Dabei wird deutlich, dass in allen Szenarien die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands langfristig schlechter ausfällt. Im Takt mit den steigenden Beitragssätzen, deren Anstieg sich insbesondere jenseits von 2020 mit der Alterung der Bevölkerung beschleunigt, nehmen die negativen Konsequenzen zu.

Zunächst soll aber der **Vergleich des Kostendynamikszenarios mit dem Basisszenario** im Fokus stehen (Tabelle 3). Hier offenbart ein Blick auf das BIP, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei einer stärkeren Ausgabendynamik in den Sozialversicherungen schlechter ausfällt. Die jährliche Wachstumsrate sinkt von 1,3 Prozent im Basisfall auf 1,2 Prozent p. a. im Kostendynamikszenario. In Euro betrachtet fällt das reale BIP im Jahr 2040 damit um 118 Mrd. Euro geringer aus, was einem Verlust von 1.500 Euro je Einwohner entspricht. Hintergrund dieser Entwicklung ist zum einen eine schwächere Exportdynamik. Durch die höheren Lohnzusatzkosten sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Exporte fallen im Jahr 2040 um gut 60 Mrd. Euro geringer aus als im Basisszenario.

Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (BIP, Erwerbstätige) der alternativen Szenarien im Vergleich zum Basisszenario, 2030 und 2040



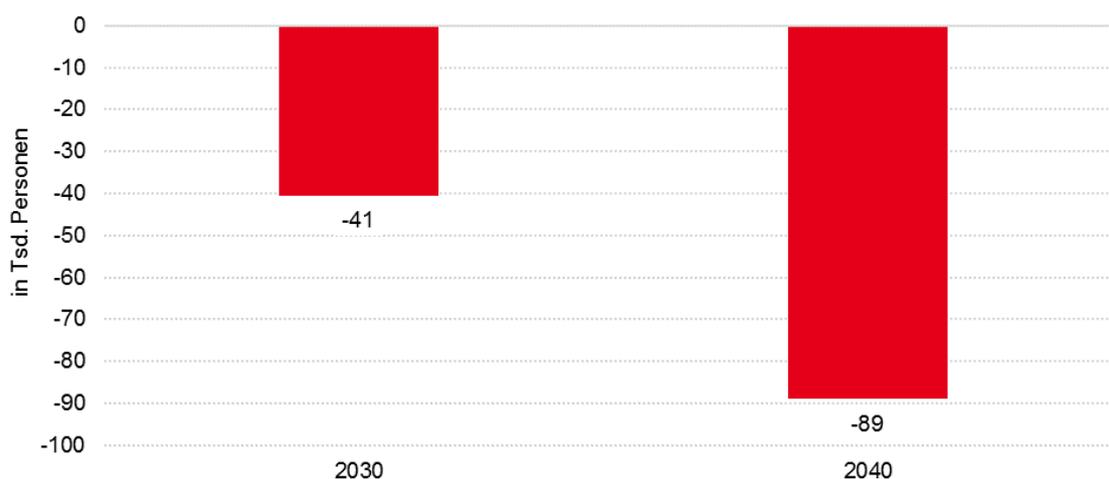
Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Zum anderen wird der private Konsum erheblich beeinträchtigt. Die spürbar höhere Beitragsbelastung der Arbeitnehmer dämpft deren Nachfragepotenzial um knapp 90 Mrd.

Euro. Diesem Effekt stehen gesamtwirtschaftlich zwar ein etwas stärkerer Staatskonsum und leicht verbesserte Investitionen gegenüber, der Impuls bleibt unter dem Strich aber negativ. Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung verdeutlicht die letztlich negative Gesamtwirkung: Die Zahl der Erwerbstätigen geht im Vergleich zum Basisszenario kontinuierlich zurück, wenn die Beitragsdynamik zunimmt. Im Jahr 2030 sind rechnerisch gut 158 Tsd. Personen weniger erwerbstätig, Jahr 2040 bereits ca. 600 Tsd. Personen. Das entspricht einem Beschäftigungsverlust in Höhe von 1,5 Prozent gemessen an den gut 40 Mio. Erwerbstätigen im Basisszenario (Abbildung 5).

Setzt man den Effekt auf die Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Erhöhung des Beitragssatzes gegenüber dem Basisszenario, so sind im Jahre 2030 gut 40 Tsd. Personen je Prozentpunkt weniger erwerbstätig und im Jahre 2040 sind es etwa 90 Tsd. Personen (Abbildung 6). Eine dynamischere Beitragssatzentwicklung, beispielsweise im Zusammenhang mit einer Leistungsausweitung in den Sozialsystemen, hat damit mittel- und langfristig negative Konsequenzen für die Beschäftigung.

Abbildung 6: Beschäftigungseffekte je zusätzlichem Beitragssatzpunkt, Szenario Kostendynamik vs. Basisszenario, 2030 und 2040



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Beschäftigungseffekte auf Branchenebene

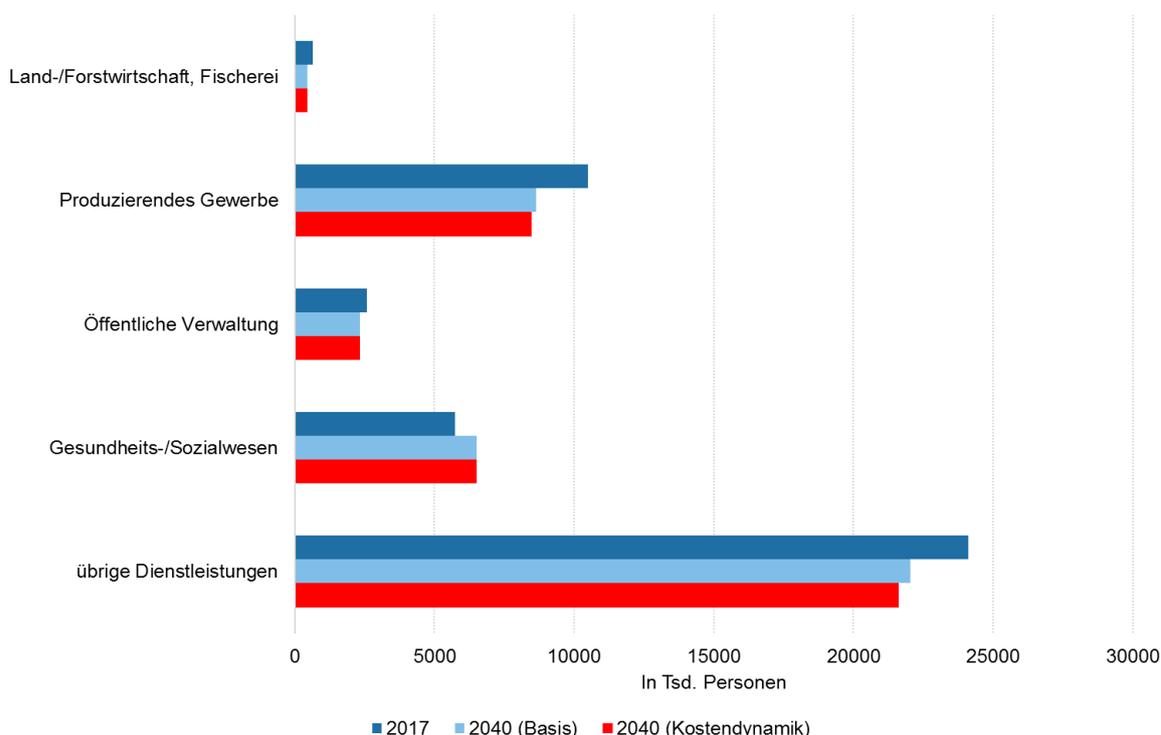
Ein tieferer Blick in die Beschäftigungssituation der einzelnen Wirtschaftszweige zeigt, dass mit Ausnahme des Dienstleistungsbereichs Gesundheits-/Sozialwesen alle Branchen unter steigenden Beitragssätzen leiden. Diese Branche ist ohnehin die einzige, die im Zuge der alternden Bevölkerung Beschäftigung aufbaut. Hier werden im Jahr 2040 16,3 Prozent aller Erwerbstätigen bzw. 6,5 Mio. Personen arbeiten. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2017 um etwa 783 Tsd. Arbeitsplätze. Ursächlich hierfür ist, dass nicht nur der Bedarf an Sozialleistungen (Gesundheit, Pflege etc.) im demografischen Wandel steigt, sondern die Sozialwirtschaft traditionell von einer hohen Personalintensität und geringen Produktivitätszuwächsen geprägt ist.

Im Produzierenden Gewerbe hingegen erwarten wir bis zum Jahr 2040 – unabhängig vom betrachteten Szenario – durchgehend Beschäftigungsverluste. Derzeit sind dort noch etwa acht Mio. Menschen erwerbstätig, was einem Anteil von gut 20 Prozent entspricht.

Dieser schrumpft bis 2040 auf unter 17 Prozent zusammen, damit arbeiten nur noch 6,7 Mio. Personen in der Produzierenden Gewerbe.

Im KostendynamikszENARIO liegt die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2040 insgesamt um knapp 600 Tsd. Personen unter dem Niveau des Basisszenarios. Zwar kommt es in der Öffentlichen Verwaltung und im Gesundheits-/Sozialwesen insgesamt zu einem Beschäftigungsgewinn in Höhe von 9 Tsd. Personen, diesem stehen jedoch die deutlich höheren Verluste in den anderen Branchen entgegen.

Abbildung 7: Erwerbstätige nach Branchen im Basisszenario und KostendynamikszENARIO im Vergleich, 2017 und 2040



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV

Im Szenario „Kostendynamik“ steigt der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungen im Zeitablauf von aktuell 19,4 auf 24,1 Prozent. Im Vergleich zum Basisszenario entspricht dies einer Zunahme um 1,9 Prozentpunkte. Aufgrund der nicht vollständig paritätischen Finanzierung der GKV-Kosten fällt die Mehrbelastung auf der Arbeitnehmerseite höher aus. Der Gesamtbeitragssatz für die Arbeitnehmer steigt mit der dynamischeren Ausgabentwicklung von aktuell 20,5 auf 31,4 Prozent bzw. um gut 50 Prozent.

Bei einer Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz würde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag wieder zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Damit müssten Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Jahr 2040 jeweils Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 27,8 Prozent und damit 7,2 (Arbeitnehmer) bzw. 8,3 (Arbeitgeber) Prozentpunkte mehr als heute bezahlen.

Auf die wirtschaftliche Entwicklung wirkt sich eine Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz unter dem Strich negativ aus (**KostendynamikszENARIO II**). Das BIP sinkt im Jahr 2040 um weitere 20 Mrd. Euro. Je Einwohner bedeutet das einen Verlust von etwa 255 Euro. Die Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz ist den Ergebnissen zufolge beschäftigungsfeindlich. Die „Umverteilung“ von 3,7 Beitragssatzpunkten von den Arbeitnehmern auf die Arbeitgeber „kostet“ rechnerisch im Jahr 2040 etwa 200 Tsd. Arbeitsplätze (Tabelle 4).

Tabelle 4: Zentrale Kenngrößen des Szenarios Kostendynamik II (Paritätischer Beitragssatz)

	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, real)	2.899	3.521	3.780	1,2%	881
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.107	42.792	46.996	1,3%	11.889
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	59,3	55,4	-0,3%	-4,4
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,0	39,2	-0,5%	-4,4
Abweichung zum Basisszenario					
BIP (Mio. Euro, real)	-	-29	-138	-0,2%	-
BIP je Einwohner (Euro, real)	-	-359	-1.721	-0,2%	-
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	-	-1,0	-2,4	-0,2%	-
Erwerbstätige (Mio. Personen)	-	-0,2	-0,8	-0,1%	-

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Literaturüberblick

Die hier gezeigten Ergebnisse bestätigen den in der Literatur zu findenden negativen Zusammenhang zwischen Erhöhungen des Beitragssatzes und der Beschäftigung.

In einer Studie von 2003 untersucht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die mittelfristige Wirkung einer linearen Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt auf die Beschäftigungsentwicklung.¹⁵ Mit dem IAB/RWI-Modell werden dazu in der kurzen Frist unterschiedliche Situationen mit und ohne Gegenfinanzierung prognostiziert.¹⁶ Ohne Gegenfinanzierung ergibt sich ein Anstieg um 160 Tsd. Beschäftigte. Im anderen Fall sind die Effekte deutlich geringer: Bei Gegenfinanzierung über indirekte Steuern beträgt die Zunahme 30 Tsd. Beschäftigte und bei direkten Steuern schrumpft der rechnerische Zuwachs auf 20 Tsd. Beschäftigte.

In einer weiteren Studie des IAB von 2006 werden mit Hilfe von den drei unterschiedlichen Modellen PACE-L, IAB/INFORGE und IAB/RWI die kurz-, mittel- und langfristigen Beschäftigungswirkungen einer Senkung des Sozialversicherungsbeitragssatzes untersucht.¹⁷ Alle Modelle simulieren dabei eine lohnabhängige Arbeitsnachfrage und Lohnsetzung nach Verhandlungen, bewerten aber Arbeitskosten, gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Lastenverteilung jeweils unterschiedlich. Als Gegenfinanzierungsmöglichkeiten dienen die Mehrwertsteuer oder eine Pauschalsteuer bzw. -prämie. Es ergibt sich in allen Berechnungen bei Senkung des Sozialversicherungsbeitragssatzes und damit der Lohnzusatzkosten ein positiver Einfluss auf die Beschäftigung. Lediglich in einer Simulation (Pauschalsteuer ohne Arbeitslosigkeit im Modell PACE-L) zeichnet sich abnehmende Beschäftigung ab. Die Studie weist darauf hin, dass die Intensität des Beschäftigungseffekts maßgeblich von der

¹⁵ Vgl. IAB (2003): Was wäre wenn? Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen. IAB Kurzbericht Nr. 15/2003.

¹⁶ Der Analysezeitraum des Modells erstreckt sich für Prognosen auf bis zu 8 Quartale, für Simulationen auf bis zu 12 Quartale.

¹⁷ Analysezeiträume: PACE-L ca. 10 Jahre, IAB/INFORGE bis 2020 (14 Jahre), IAB/RWI siehe oben.

Finanzierungsmaßnahme abhängt und dass die Wirkung höher ist, wenn die Arbeitgeberseite stärker entlastet wird als die Arbeitnehmerseite.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten von 2003/04 die Wirkung einer Umstellung des Finanzierungssystems der GKV untersucht.¹⁸ Anhand der beiden Alternativen Pauschalprämie und Bürgerversicherung wurde die Entwicklung für die Jahre 2005, 2010, 2020, 2035, 2050 und 2100 in einem makroökonomischen Simulationsmodell berechnet. Als Resultat ist klar festzuhalten, dass die Pauschalprämie eine positive, die Bürgerversicherung eine negative Auswirkung auf die Beschäftigung hat. Dies trifft, außer in einem Fall im Jahr 2100, auf alle betrachteten Zeiträume zu. Im Gegensatz zu den zuvor erwähnten Studien werden die Ergebnisse in diesem Gutachten in relativer statt absoluter Veränderung dargestellt. Eine wichtige Rolle spielen wiederum die variierenden Merkmale der Gegenfinanzierung innerhalb der beiden Methoden, welche jedoch nur die Stärke der Veränderung, nicht hingegen das Vorzeichen beeinflussen.

In einer weiteren Studie für den Sachverständigenrat hat die Bundesbank mit ihrem makroökonomischen Modell den Effekt einer steuerfinanzierten Beitragssatzsenkung auf die Beschäftigung berechnet.¹⁹ Hierbei wird ein Umfinanzierungsvolumen von 20 Mrd. Euro unterstellt. Unter Vernachlässigung der Rückwirkungen auf das Lohnniveau ergibt sich ein Zuwachs von 214 Tsd. Personen. Dagegen nimmt die Zahl der Beschäftigten bei Berücksichtigung der Rückwirkungen auf das Lohnniveau um lediglich 77 Tsd. zu. Allerdings werden keine Angaben zum betrachteten Zeitraum sowie zur Methodik gemacht.

Im Jahr 2005 erstellte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für den Zeitraum 1995-2002 eine ex-post Analyse mittels einer Simulation mit dem European-Business-Cycle-Modell (EBC).²⁰ Im Vordergrund steht eine steuerfinanzierte Entlastung der Sozialversicherungsleistungen mit sechs verschiedenen Varianten, welche die Verwendung von Mehrwertsteuer und direkter Steuer beinhaltet und exogene sowie endogene Löhne berücksichtigt. Ausnahmslos alle verzeichnen einen positiven Beschäftigungseffekt, welcher insbesondere in den ersten drei Jahren zu sehen ist, danach stagniert die Beschäftigung für den Rest der betrachteten Dauer.

3.2 Szenario „Konstanz“

Das Szenario „Konstanz“ dient der Analyse der Auswirkungen anderer Optionen für die (im demografischen Wandel andernfalls zwangsläufig) steigenden Beitragssätze. Konkret prüfen wir die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer verstärkten Steuerfinanzierung durch höhere Bundeszuschüsse sowie einer Ausgabendämpfung. Beide Finanzierungsoptionen sind so gewählt, dass der Gesamtbeitragssatz dauerhaft auf dem Niveau von 2017, also knapp unterhalb von 40 Prozent verbleibt. Die getroffenen Annahmen zur Ausgabendynamik in der Sozialversicherung entsprechen denen des Basisszenarios.

Konstante Beitragssätze durch stärkere Steuerfinanzierung

Zunächst sollen steigende Beitragssätze vermieden werden, in dem der Staat sich über eine zunehmende Steuerfinanzierung an den in Zukunft höheren Sozialausgaben beteiligt. Neben der bestehenden Beteiligung des Bundeshaushalts an der Finanzierung der

¹⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Jahresgutachten 2003/04, Ziffern 323-325.

¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Jahresgutachten 2005/06, Ziffer 578.

²⁰ Vgl. DIW Berlin (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung.

Ausgaben der Sozialversicherungen erhalten die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen in diesem Szenario in jedem Jahr einen zusätzlichen Bundeszuschuss zur Deckung eines etwaigen Budgetdefizits. Die zusätzlichen Bundeszuschüsse werden dazu so angepasst, dass sie das jeweilige Budgetdefizit – nach Abzug der Beitragseinnahmen bei konstanten Beitragssätzen – ausgleichen. Die übrigen rechtlichen Regelungen bleiben unberührt. Entsprechend der Zunahme der Beitragssätze in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung nimmt der Umfang der zusätzlichen Bundeszuschüsse und damit der Anteil der Steuerfinanzierung im Zeitverlauf spürbar zu.²¹ In der Arbeitslosenversicherung ist dagegen kein Beitragssatzanstieg zu erwarten, sodass diese zur Finanzierung ihrer Ausgaben auch zukünftig ohne einen Bundeszuschuss auskommen kann.

Da in diesem Szenario wie auch im Basisszenario die fiskalische Schuldenbremse eingehalten werden muss, reagiert der Staat im Modell auf die höheren Ausgaben für die Sozialversicherung mit Einschränkungen anderer Ausgaben (u. a. Subventionen, Finanzhilfen, staatliche Investitionen, Kollektivkonsum des Staates) sowie Erhöhungen der Steuerquoten. Hierbei wird im Szenario nicht zwischen den verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten diskriminiert, d. h. alle im Modell enthaltenen Steuerquoten werden im Vergleich zum Basisszenario proportional erhöht. Es wird insofern von einer gleichmäßigen Anhebung aller Steuern ausgegangen.

Tabelle 5: Zentrale Kenngrößen des Szenarios Konstanz (Steuer)

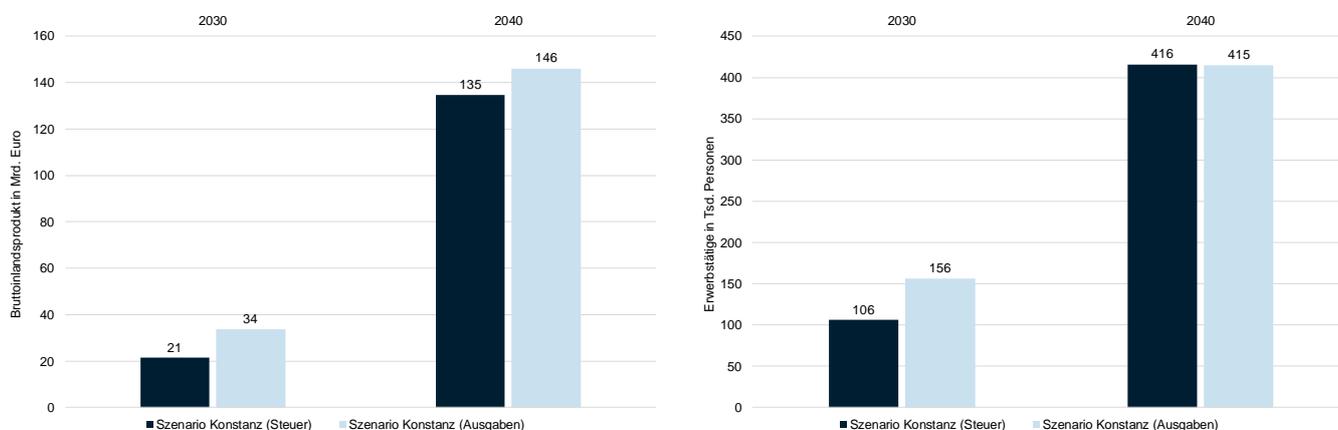
	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, real)	2.894	3.572	4.053	1,5%	1.159
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.047	43.411	50.391	1,6%	15.345
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	61,0	60,1	0,0%	0,4
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,5	42,3	40,4	-0,3%	-3,1
Abweichung zum Basisszenario					
BIP (Mio. Euro, real)	-	21	135	0,2%	-
BIP je Einwohner (Euro, real)	-	261	1.674	0,2%	-
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	-	0,7	2,3	0,2%	-
Erwerbstätige (Mio. Personen)	-	0,1	0,4	0,0%	-

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Die Umfinanzierung hat mittel- und langfristig deutlich positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (Abbildung 8, Tabelle 5). Das reale BIP verbessert sich im Szenario **Konstanz (Steuer)** gegenüber dem Basisszenario um 135 Mrd. Euro im Jahr 2040. Die jährliche Wachstumsrate steigt um gerundet 0,2 Prozentpunkte. Je Einwohner ergibt sich damit über den Prognosezeitraum 2017 bis 2040 eine Wachstumsrate von 1,6 Prozent p. a., was in 2040 real ca. 1.670 Euro mehr BIP für den Einzelnen bedeutet. Getrieben wird das höhere Wachstum von den Exporten, die sich ebenfalls verbessert zeigen, aber auch von deutlich positiven Effekten beim privaten Konsum. Hier führt die Minderbelastung mit Sozialabgaben zu den absolut größten Auswirkungen. Der private Konsum liegt im Jahr 2040 um fast 140 Mrd. Euro höher als im Basisszenario.

²¹ Im Basisszenario entwickeln sich die Bundeszuschüsse hingegen nach den gesetzlichen Mechanismen bzw. Vorschriften. In der Rentenversicherung steigen die Bundeszuschüsse im Zeitablauf absolut deutlich an, da sie sich im Wesentlichen nach der Beitragssatzentwicklung richten. Der relative Anteil der Steuerfinanzierung an den Rentenausgaben bleibt hingegen konstant und beträgt je nach Abgrenzung ca. 25-30 Prozent. In der Krankenversicherung gibt es keinen etablierten Mechanismus zur Bundeszuschussentwicklung. Dieser wird vielmehr in Haushaltsbegleitgesetzen geregelt. Aktuell liegt der Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds bei 14,5 Mrd. Euro. Dieser Wert ist im Basisszenario festgeschrieben, sodass der Steueranteil dort im Zeitverlauf sinkt.

Abbildung 8: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (BIP, Erwerbstätige) in den Szenarien „Konstanz“ im Vergleich zum Basisszenario, 2030 und 2040



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

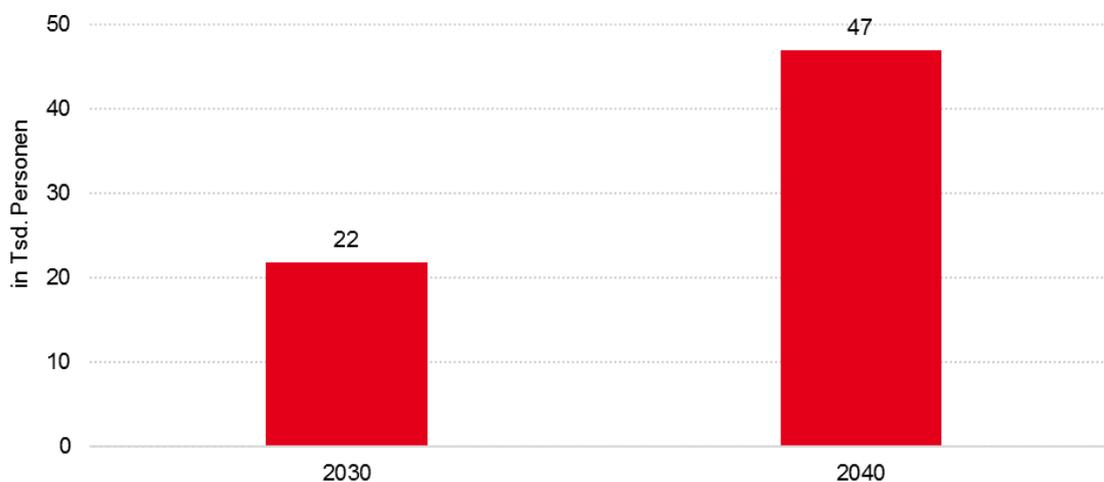
In der mittleren und langen Frist schlägt sich die verbesserte gesamtwirtschaftliche Dynamik auch in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Im Jahr 2030 sind aufgrund der geringeren Sozialbeiträge und Lohnzusatzkosten 106 Tsd. Menschen mehr in Arbeit als im Basisszenario. Im Jahr 2040 nimmt der positive Beschäftigungsimpuls nochmals deutlich zu, da jenseits von 2030 die Ausgabendynamik in den Sozialversicherungen anzieht. In 2040 werden rechnerisch 416 Tsd. Personen mehr erwerbstätig sein, wenn die steigenden Sozialkosten über Steuern statt Sozialbeiträge finanziert werden.²²

Setzt man die Beschäftigungseffekte in Bezug zur Beitragssatzentwicklung, und zwar im Sinne von durch Steuerfinanzierung vermiedenen Beitragssatzanstiegen, so resultiert im Ergebnis ein positiver Beschäftigungseffekt, der im Zeitablauf größer wird. Je Beitragssatzpunkt ergibt sich im Jahr 2040 eine um knapp 50 Tsd. Personen höhere Zahl an Erwerbstätigen. Im Jahr 2020 fällt der Effekt mit gut 20 Tsd. Personen nur etwa halb so groß aus (Abbildung 9). Die Beschäftigungseffekte sind im Zeitablauf nicht konstant, sondern ergeben sich im Zusammenspiel aus demografischer Entwicklung, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Entwicklung der Jahresarbeitszeit.

Festzuhalten ist dabei im Vergleich mit den Ergebnissen des Kostendynamikszenarios, dass eine Steuerfinanzierung gesamtwirtschaftlich zwar weniger „schädlich“ ist als eine vollständige Beitragsfinanzierung. Leistungsausweitungen in den Sozialsystemen sind allerdings auch bei Steuerfinanzierung keineswegs beschäftigungsneutral.

²² Bei rechnerisch steigender Beschäftigung nimmt die Jahresarbeitszeit stärker zu als im Basisszenario. Die Erwerbslosenquote geht hingegen deutlicher zurück. Mit anderen Worten nimmt die Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials weiter zu.

Abbildung 9: Beschäftigungseffekte je vermiedenen Beitragssatzpunkt, Szenario Konstanz (Steuer) vs. Basisszenario, 2030 und 2040

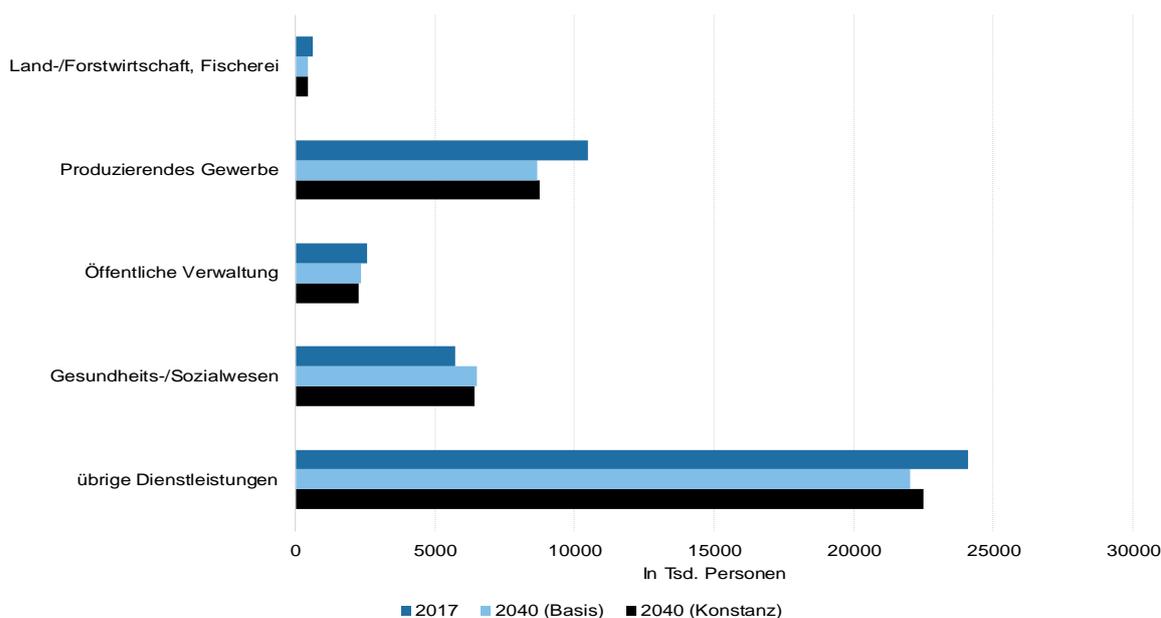


Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Beschäftigungseffekte auf Branchenebene

Im Produzierenden Gewerbe, der Landwirtschaft und den übrigen Dienstleistungsbereichen nimmt die Beschäftigung im Jahr 2040 gegenüber dem Basisszenario um durchschnittlich 2,0 Prozent zu. In diesen Wirtschaftszweigen steigt die Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Basisszenario damit um 555 Tsd. Personen. Im Bereich Öffentliche Verwaltung sowie im Gesundheits- und Sozialwesen arbeiten hingegen insgesamt fast 140 Tsd. Menschen weniger (Abbildung 10).

Abbildung 10: Erwerbstätige nach Branchen im Basisszenario und Szenario „Konstanz (Steuer)“ im Vergleich, 2017 und 2040



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Unter dem Strich ist eine stärkere Ko-Finanzierung der Sozialausgaben über Steuern somit gesamtwirtschaftlich eindeutig positiv zu bewerten.

Konstante Beitragssätze durch Ausgabendämpfungen

Sofern die (wachsenden) Ausgaben in den Sozialversicherungen nicht über steigende Bundeszuschüsse, sondern über eine Begrenzung der Ausgaben erreicht werden sollen, ergeben sich ebenfalls positive gesamtwirtschaftliche Effekte.²³ Dies zeigt der Vergleich des Szenarios **Konstanz (Ausgaben)** mit dem Basisszenario bzw. dem Szenario mit Steuerfinanzierung (Tabelle 6, Abbildung 8). Das reale BIP ist im Jahr 2040 um 146 Mrd. Euro höher, maßgeblich getrieben durch eine bessere Exportentwicklung (+77 Mrd. Euro gegenüber dem Basisszenario). Die Erwerbstätigkeit reagiert entsprechend positiv auf die Ausgabendämpfung. Im Vergleich zum Basisszenario sind im Jahre 2040 415 Tsd. Personen mehr beschäftigt.

Tabelle 6: Zentrale Kenngrößen des Szenarios Konstanz (Ausgaben)

	2017	2030	2040	Veränderung 2017-2040	
				d% p.a.	absolut
BIP (Mio. Euro, real)	2.897	3.584	4.065	1,5%	1.167
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.091	43.560	50.533	1,6%	15.442
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	61,2	60,1	0,0%	0,3
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,4	40,4	-0,3%	-3,2
Abweichung zum Basisszenario					
BIP (Mio. Euro, real)	-	34	146	0,2%	-
BIP je Einwohner (Euro, real)	-	410	1.816	0,2%	-
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	-	0,9	2,3	0,2%	-
Erwerbstätige (Mio. Personen)	-	0,2	0,4	0,0%	-

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Die sozialpolitische Einordnung dieses Szenarios ist ambivalent: Den Zugewinnen beim Bruttoinlandsprodukt und bei der Beschäftigung stehen Ausgabenbegrenzungen in den Sozialversicherungen gegenüber. So fallen beispielsweise die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Szenario im Jahre 2040 um knapp 60 Mrd. Euro (real) geringer aus als im Basisszenario, je Rentner bedeutet dies einen Einkommensverlust in Höhe von durchschnittlich 185 Euro pro Monat. Die hier betrachteten Szenarien sind allerdings auch nicht als politische Handlungsempfehlungen zu verstehen, sondern vielmehr als Rechenexperimente zur Illustration der makroökonomischen Auswirkungen politischer Entscheidungen.

²³ Die Konstanz des Gesamtbeitragssatzes wird in diesem Szenario über eine Absenkung des Rentenniveaus und eine Dämpfung des Wachstums für die realen Gesundheitsausgaben pro Kopf realisiert. Die Eingriffe werden so kalibriert, dass sie mit annähernd identischem Gewicht zur Beitragssatzstabilität beitragen.

4 Fazit

Steigende Beitragssätze in den sozialen Sicherungssystemen und die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung stehen in einem engen, negativen Zusammenhang. Gerade in einer exportorientierten Volkswirtschaft wie der Bundesrepublik Deutschland bedeuten steigende Beitragssätze eine zunehmende Belastung der Unternehmen mit Lohnzusatzkosten und damit eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Befürchtete Folgen sind ein Rückgang der Exportdynamik, eine geringere gesamtwirtschaftliche Leistung und ein Verlust an Arbeitsplätzen. Die vorliegende Studie untersucht und quantifiziert das Ausmaß dieser Zusammenhänge anhand verschiedener Szenarien zur künftigen Beitragssatzentwicklung.

Auch knapp eineinhalb Jahrhunderte nach ihrer Entstehung spielt die deutsche Sozialversicherung für große Teile der Bevölkerung die zentrale Rolle bei der Vorsorge gegen die großen Lebensrisiken Alter, Gesundheit, Pflege und Arbeitslosigkeit. Die Finanzierung der Sozialversicherungen erfolgt dabei zu großen Teilen aus den Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Derzeit liegt der Gesamtbeitragssatz für die vier zentralen Zweige der Sozialversicherung noch bei knapp unter 40 Prozent. Im Zuge des fortschreitenden demografischen Wandels geraten die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme allerdings zunehmend unter Druck, da die Zahl der Beitragszahler sinkt und gleichzeitig die der Leistungsempfänger steigt. Bis zum Jahr 2040 ist daher bereits ein Gesamtbeitragssatz in Höhe von 48,8 Prozent zu erwarten. Lediglich in der Arbeitslosenversicherung geht der Beitragssatz dabei zurück.

Die gute Nachricht vorweg: Trotz der erwarteten Zunahme der Beitragssätze zeigen die Ergebnisse unseres **Basisszenarios**, dass der Standort Deutschland langfristig nicht in akuter Gefahr ist. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass steigende Beitragssätze eindeutig negative gesamtwirtschaftliche Effekte haben. Sollte etwa das Nettorentenniveau auf dem heutigen Stand stabilisiert werden oder die Leistungsausgaben der GKV und SPV durch den medizinisch-technischen Fortschritt schneller zunehmen, muss mit spürbar höheren Beitragssatzbelastungen gerechnet werden. In einem solchen **KostendynamikszENARIO** rechnen wir bis zum Jahr 2040 mit einer Zunahme gegenüber dem Basisszenario um fast sieben Prozentpunkte. Die hierdurch induzierte Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft würde je zusätzlichem Beitragssatzpunkt – rein rechnerisch – einen Verlust von etwa 90 Tsd. Arbeitsplätzen bedeuten. Entsprechend dieser Logik ist auch bei einer Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz in der GKV mit eindeutig negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Im Vergleich zum Basisszenario „kostet“ eine Rückkehr zum paritätischen Beitragssatz langfristig rechnerisch knapp 130 Tsd. Arbeitsplätze, im Szenario „Kostendynamik“ sind es sogar etwas mehr als 200 Tsd. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen damit den negativen Zusammenhang zwischen steigenden Beitragssätzen und der Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland.

Einen möglichen Weg zur Vermeidung negativer Beschäftigungswirkungen könnte eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen bieten. Würde es beispielsweise gelingen, die Beitragssätze über einen zusätzlichen Bundeszuschuss an die Sozialversicherungen auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren (**Szenario „Konstanz“**), so könnten rein rechnerisch knapp 50 Tsd. neue Arbeitsplätze je vermiedenen Beitragssatzpunkt geschaffen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings auch, dass mit einer Leistungsausweitung entsprechend dem Äquivalent eines Beitragssatzpunktes auch bei einer Steuerfinanzierung unter dem Strich gut 40 Tsd. Arbeitsplätze verloren gingen.

Rein gesamtwirtschaftlich betrachtet wäre eine steuerfinanzierte Leistungsausweitung einer beitragsfinanzierten zwar vorzuziehen. Die negativen Beschäftigungseffekte von Kostensteigerungen in den Sozialversicherungen können auf dem Weg der Steuerfinanzierung allerdings nur teilweise vermieden werden. Damit unterstreicht die vorliegende Untersuchung, dass jegliches politische Handeln, das die Ausgaben der Sozialversicherungen in einer alternden Gesellschaft noch weiter nach oben treibt, deutliche negative Auswirkungen auf die künftige Beschäftigungssituation hat. Dabei ist zu beachten, dass der demografische Wandel erst in den nächsten Jahren spürbar an Fahrt aufnimmt. Wer vor diesem Hintergrund neue Leistungen und Ausgaben – etwa in Form eines höheren Rentenniveaus – verspricht, sollte deren Konsequenzen bedenken.

Tabelle 7: Zentrale Kenngrößen der Szenarien im Überblick

	2017	2030	2040
Basisszenario			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	44,8	48,8
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.550	3.918
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.150	48.717
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	60,3	57,8
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,2	40,0
Basisszenario II (Parität)			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	44,8	48,8
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.549	3.902
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.133	48.508
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	60,1	57,3
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,1	39,9
Szenario Kostendynamik			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	48,7	55,5
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.522	3.800
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	42.810	47.245
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	59,6	55,9
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,0	39,4
Szenario Kostendynamik II (Parität)			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	48,7	55,5
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.521	3.780
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	42.792	46.996
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	59,3	55,4
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,0	39,2
Szenario Konstanz (Steuern)			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	40,0	40,0
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.572	4.053
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.411	50.391
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	61,0	60,1
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,3	40,4
Szenario Konstanz (Ausgaben)			
Beitragssatz (Prozent)	40,0	40,0	40,0
BIP (Mio. Euro, real)	2.898	3.584	4.065
BIP je Einwohner (Euro, real)	35.099	43.560	50.533
Arbeitsvolumen (Mrd. h)	59,7	61,2	60,1
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,6	42,4	40,4

Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017