

Demografischer Wandel und gesetzliche Rente: Die Rolle des Arbeitsmarktes

Camille Logeay, Florian Blank, Erik Türk, Josef Wöss & Rudolf Zwiener

1. Einleitung

Der demografische Wandel, verstanden als Alterung der deutschen Gesellschaft, ist eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte. Für die Sozialversicherung im Allgemeinen und für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Besonderen wird er in der öffentlichen Meinung als Bedrohung gesehen – die Frage nach künftigen Leistungen wird dabei ebenso aufgeworfen wie die nach der Finanzierbarkeit. So hatte beispielsweise eine Sendung des NDR am 13.11.2018 den Titel: „Wieviel Rente können wir uns leisten?“. In der Sendung wurde ausgeführt, dass „im Jahr 2060 57 Rentner auf 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 67) kommen. [...] Dann stehen jedem über 67 Jahre noch rund zwei Beitragszahler gegenüber [...]“.

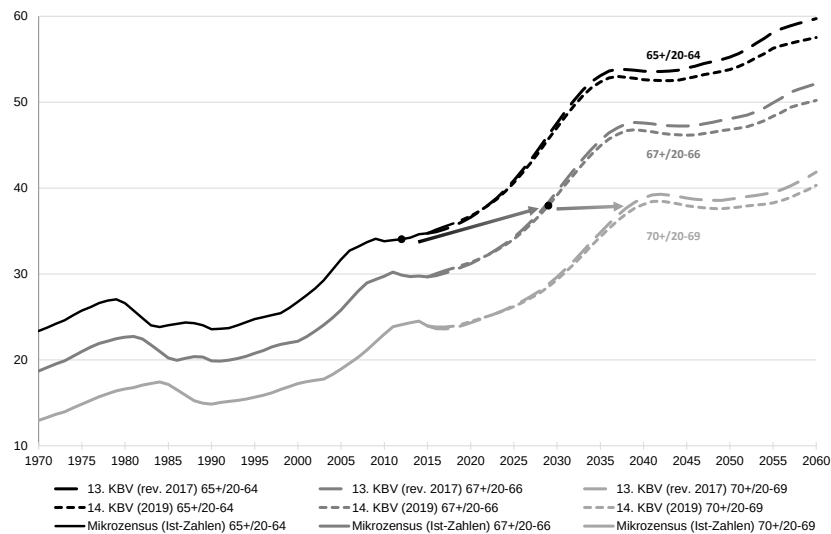
Die Gleichsetzung von Älteren mit Rentenbeziehenden einerseits und Jüngeren mit Beitragszahlenden andererseits erfolgt in der öffentlichen Diskussion sehr häufig. Auch in Rentensimulationen spielen Annahmen zum demografischen Wandel eine dominierende Rolle. Häufig halten aber Annahmen und Berechnungen einem kritischen Blick nicht stand oder müssen zumindest ergänzt werden. Ziel dieses Beitrags ist es deshalb zu zeigen, dass die Gleichsetzung demografischer und ökonomischer Eckwerte unzulässig ist und die Rolle des Arbeitsmarkts in Rentensimulationen durch konservative Annahmen bzw. durch die gewählten Arbeitsmarktstatistiken unterschätzt wird. Der Beitrag ist entsprechend dieser drei Ziele gegliedert; er bezieht sich auf Ergebnisse einer Analyse von Türk et al. (2018).

2. Demografische Abhängigkeitsquotienten

Der demografische Wandel wird häufig anhand sogenannter Altenquotienten dargestellt (siehe z.B. Destatis/Wissenschaftszentrum 2018, S. 15 oder Destatis 2019a, S. 58). Diese Quotienten setzen eine ältere Bevölke-

rungsgruppe ins Verhältnis zu einer jüngeren Bevölkerungsgruppe. Geht man von der unrealistischen Gleichsetzung der älteren Altersgruppe mit den Rentenbeziehenden einerseits und der jüngeren Altersgruppe mit den Beitragszahlenden andererseits aus, dann kommt man zwangsläufig zum gleichen Schluss wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „Eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters über das Jahr 2029 hinaus wäre die einzige sinnvolle Anpassung [...] Sie ist daher aus Sicht des Sachverständigenrates unabdingbar“ (SVR 2016, Ziffer 599).

Abbildung 1: Demografische Abhängigkeitsquotienten (Anzahl Ältere pro 100 Jüngere), 1970–2060



Quellen: Destatis (13. und 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen (KBV), Mikrozensus), eigene Berechnungen.

In Abbildung 1 ist der Altenquotient nach drei Altersabgrenzungen dargestellt. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze der Rentenversicherung von 65 auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2030 wird – in einer stark verkürzten Sichtweise – aus der Perspektive der GRV ein Übergang von den schwarzen Linien zu den mittelgrauen Linien vollzogen (hervorgehoben durch die zwei schwarzen Punkte und die schwarz-grauen Pfeile). In der öffentlichen Diskussion werden bereits weitere Anhebungen vorgeschlagen (vgl. Bundesbank 2019 oder SVR 2016: Ziffer 599). Eine Erhöhung der

für die Berechnung des Altenquotienten verwendeten Altersgrenze führt definitionsgemäß zu einer entsprechenden Dämpfung des demografisch bedingten Anstiegs dieses Quotienten. Betrachtet man den Zeitraum 2010 bis 2030 bzw. 2050, dann steigt der Altenquotient bei unveränderter Altersgrenze 65 ausgehend von 34 um 13 Punkte bis 2030 bzw. 20 Punkte bis 2050. Mit der Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 Jahre beträgt der Anstieg bis 2030 nur fünf Punkte bzw. mit der Altersgrenze 70 Jahre nur noch vier Punkte bis 2050.

3. Demografie und Arbeitsmarkt in den Rentensimulationen

Die Realität zu vereinfachen, um in Berechnungen wesentliche Aspekte für eine Reformdiskussion hervorzuheben, ist an sich nicht zu kritisieren. Im Falle der Diskussion um die Zukunft des Rentensystems wirkt diese vereinfachte Darstellung des demografischen Wandels aber so extrem, dass sie die Reformdebatte um die GRV verzerrt. Für die Zukunft des Rentensystems muss nämlich ein weiterer Faktor in die Berechnungen einbezogen werden, denn das Zusammenspiel der demografischen Eckzahlen mit den für die GRV relevanten Größen wird maßgeblich von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt beeinflusst. Das wird in diesem Beitrag mit einem Vergleich zwischen demografischen Abhängigkeitsquotienten und ökonomischen Abhängigkeitsquotienten gezeigt.

In den Rentenmodellen, die in der öffentlichen Diskussion benutzt werden (Bundesbank 2019, Werding 2019, Börsch-Supan/Rausch 2018, Ehrentraut et al. 2017, EU-Kommission 2018), wird der Arbeitsmarkt explizit modelliert. Ausgehend von den demografischen Entwicklungen, die meistens den koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen (kBV) des Statistischen Bundesamtes entnommen werden bzw. entsprechend reproduziert werden, wird anhand von (kohortenspezifischen) Erwerbs- und Erwerbslosenquoten die Bevölkerung (gruppiert nach Alter, Geschlecht und meistens auch Ost/West, seltener nach Migrationsstatus) je nach Erwerbsstatus nach dem Labour-Force-Survey¹ (LFS) – Erwerbstätige, Erwerbslose und Nicht-Erwerbspersonen – unterteilt. Mit Dreisatzrechnungen, bezogen auf ein Basisjahr, wird dann die Entwicklung feinerer und für die GRV relevanterer Erwerbskategorien (pflichtversicherte und nicht pflichtversicherte Selbständige, Beamte, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Minijobber_innen, Arbeitslose nach Rechtskreisen) geschätzt. Zusammen mit

1 Zum LFS s. Eurostat 2019.

Annahmen zur Lohnentwicklung werden dann die Projektionen dieser kohortenspezifischen Arbeitsmarktentwicklungen in das eigentliche Rentenmodell eingespeist, um so detailliert die Einnahmen- und Ausgabenrechnung der GRV zu ermitteln.

Bei unveränderter Erwerbsneigung wirken sich demografische Entwicklungen weitgehend proportional auf eine Reihe von Größen aus, die für die GRV relevant sind. Dies gilt jedoch nicht für die Relation von Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden. Diese spiegelt selbst bei konstanten Erwerbsneigungen etc. allein schon deshalb nicht einfach die Veränderung des Altenquotienten wider, weil ein nicht unerheblicher Teil der Renten auf „jüngere“ Personen unter 65 Jahren entfällt (vgl. BMAS 2017, Tab. 12a bis 13b). Auch die Modellierung der EU-Kommission, die in diesem Beitrag als Vergleich zu den eigenen Berechnungen genutzt wird, folgt einer ähnlichen Strategie.² Die simulierten Arbeitsmarktentwicklungen werden dort als Zwischenstufe zwischen demografischen Entwicklungen und Rentenoutputs eingeschaltet. Diese werden in den Worten der EU (BMAS 2017, S. 13) im Basisszenario als „ziemlich pessimistisch“ betrachtet.

Ziel der nächsten Abschnitte ist zu zeigen, dass restriktive Annahmen zu den zukünftigen Arbeitsmarktentwicklungen, wie die des „no policy change“-Szenarios der Ageing Reports, pessimistisch sind und aufgrund von Eigenschaften der LFS-Statistik und der Methode der Quotientenberechnung sogar als sehr pessimistisch bewertet werden können. So gab es in den letzten Jahren viel Bewegung auf dem Arbeitsmarkt und es könnte noch weitere Verbesserungen in den nächsten Jahrzehnten geben, sodass sich die Folgen des demografischen Wandels stark abmildern, ohne dass auf drastische parametrische Reformen in der GRV zu recurriert werden muss, die zwangsläufig eine Leistungsabsenkung bzw. ein noch höheres Renteneintrittsalter oder eine Anhebung der Beiträge bedeuten würden.

4. Von der Demografie zum Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktdynamiken

Für die Finanzierung von Rentensystemen bzw. allgemein sozialen Transfersystemen ist letztlich nicht die Relation von Altersgruppen (der Altenquotient) ausschlaggebend, sondern jene zwischen Erwerbstätigen (mit ausreichender Erwerbsintegration) und Transferbeziehenden, also die ökonomische Abhängigkeitsquote. In diesem Abschnitt wird gezeigt, dass auf

2 Vgl. insb. die Beschreibung der Modellierung in der Country Fiche 2017 für Deutschland, BMAS 2017.

dem Arbeitsmarkt erhebliche Potenziale vorhanden sind, deren Nutzung einen erheblichen Einfluss auf die Folgen des demografischen Wandels hat.

Tabelle 1: Arbeitsmarkteckdaten Deutschland nach LFS-Abgrenzung

	2005	2015	Abs. Differenz
Bevölkerung 15–74 (Mio. Pers.)	63,915	61,544	-2,371
Bevölkerung 20–64 (Mio. Pers.)	49,896	48,930	-0,966
Frauen	24,846	24,343	-0,502
Ältere (55–64)	9,742	11,078	1,336
Ausländer_innen	5,265	5,825	0,560
Niedrigqualifizierte	8,977	6,873	-2,104
Erwerbsquote 20–64 (Erwerbspersonen in % der jew. Bevölkerung)	78,1	81,8	3,7
Frauen	70,7	76,8	6,1
Ältere (55–64)	52,1	69,4	17,3
Ausländer_innen	69,9	72,4	2,5
Niedrigqualifizierte	65,3	66,4	1,1
Erwerbstätigenquote 20–64 (Erwerbstätige in % der jew. Bevölkerung)	69,4	78,0	8,6
Frauen	63,1	73,6	10,5
Ältere (55–64)	45,5	66,2	20,7
Ausländer_innen	55,9	65,8	9,9
Niedrigqualifizierte	51,9	58,5	6,6
Erwerbslosenquote 20–64 (Erwerbslosen in % der jew. Erwerbspersonen)	11,2	4,6	-6,6
Frauen	10,8	4,2	-6,6
Ältere (55–64)	12,7	4,7	-8,0
Ausländer_innen	20,1	9,1	-11,0
Niedrigqualifizierte	20,5	11,9	-8,6

Quelle: Eurostat (Labor Force Survey, LFS), eigene Darstellung

Schon eine Analyse der vergangenen Jahre auf Basis der LFS-Abgrenzung gibt einen ersten Eindruck über Arbeitsmarktdynamiken. Tabelle 1 zeigt die Entwicklungen mit Blick auf den Arbeitsmarkt zwischen dem schlechten Jahr 2005 und der Situation zehn Jahre danach (2015); offensichtlich konnten vorhandene Potenziale erschlossen werden. Insbesondere vier sogenannte Problemgruppen werden hervorgehoben: Frauen, Ältere, Aus-

länder_Innen und Niedrigqualifizierte.³ Diese Gruppen sind durch niedrigere Erwerbsquoten bzw. höhere Erwerbslosenquoten gekennzeichnet. Nach dem XXL-Aufschwung sind zwar alle Erwerbsquoten gestiegen und die Erwerbslosenquoten gesunken, aber sie blieben für diese Gruppen auch im Jahr 2015 deutlich unter der Arbeitsmarktpformance des Durchschnitts.

5. Ökonomische Abhängigkeitsquotienten

Basierend auf der Abgrenzung des Labour Force Survey (LFS) unternimmt die EU-Kommission (2018, S. 37) eine Berechnung von ökonomischen Abhängigkeitsquotienten. Die konkret zugrunde liegende Definition ist allerdings in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Die Personen werden zuerst nach ihrem Erwerbsstatus unterteilt: Erwerbstätige, Erwerbslose und Inaktive (Nicht-Erwerbspersonen). In einem weiteren Schritt wird die inaktive Bevölkerung ab 65 Jahren in Relation zur erwerbstätigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren gesetzt. Es wird also nicht die Zahl aller Transferabhängigen der Zahl aller Erwerbstätigen gegenübergestellt, sondern die Zahl der Inaktiven ab 65 Jahren der Zahl der Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren. Erwerbstätige (nach LFS) werden damit Beitrags- und Steuerzahlenden, Inaktive (ab 65 Jahren) Transferbeziehenden gleichgesetzt. Somit blendet der Quotient wichtige Personengruppen aus, wie z.B. Beschäftigungslose, Frührentner_innen oder erwerbstätige Ältere, die für eine Analyse der ökonomischen Abhängigkeiten relevant sind. Das ist auch deswegen wichtig, weil der Quotient bestimmte Arbeitsmarktentwicklungen nur unzureichend abbilden kann. Eine Verbesserung am Arbeitsmarkt kann aufgrund der verwendeten Definitionen nur positive Effekte auf die so definierte ökonomische Abhängigkeitsquote haben, wenn sich die Zahl der „jüngeren“ Erwerbstätigen im Nenner erhöht und/oder die Zahl der älteren Inaktiven im Zähler verringert. Diese Effekte werden jedoch unterschätzt, wenn sich nicht Zähler *und* Nenner verändern. Das ist der Fall, wenn z.B. eine als erwerbslos gezählte Person unter 65 Jahren eine Vollzeitstelle findet (nur der Nenner steigt, der Zähler – also die Zahl der Transferabhängigen – bleibt konstant). Es gibt auch Fälle, in denen sich der so definierte Abhängigkeitsquotient nicht verändert: Wenn diese arbeitslose Person bisher einen Minijob ausgeübt hat, zählt sie bereits während der Transferabhängigkeit wie auch nach der Beendigung dieser

3 Vgl. Höhne 2016, Jansen 2017 und Wanger 2017 zu diesen Gruppen.

durchgehend als erwerbstätig in der Statistik, somit verändern sich weder Nenner noch Zähler. Eine so definierte „ökonomische Abhängigkeitsquote“ liefert daher verzerrte Informationen über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung von ökonomischen Abhängigkeitsrelationen in einer Gesellschaft.

Auf dieser Datengrundlage zeigt sich (Tabelle 2), dass die konservativen Arbeitsmarktannahmen des Basisszenarios des Ageing Reports 2018 (eine insgesamt konstante Erwerbsquote bei 78 % von 2016 bis 2060 und eine leicht steigende Erwerbslosenquote von 4,2 % auf 4,8 %)⁴ den demografischen Trends kaum entgegenwirken.

Tabelle 2: Abhängigkeitsquotienten Deutschland im Basisszenario des Ageing Reports 2018, in %

	2016	2020	2030	2040	2050	2060
demografischer Abhängigkeitsquotient (Altenquotient: 65+/15–64)	32,2	34,0	43,5	49,4	51,3	55,1
ökonomischer Abhängigkeitsquotient (Inaktive 65+ / Erwerbstätige 15–64)	40,6	42,3	53,5	61,6	64,1	68,6
Erwerbsquote (15–64)	78,0	78,0	78,0	78,0	77,8	78,0
Erwerbslosenquote (15–64)	4,2	3,8	4,8	4,8	4,8	4,8

Quelle: EU-Kommission (2017: 188ff.), BMAS 2017: eigene Darstellung.

Darüber hinaus simuliert die EU-Kommission weitere Szenarien, darunter zwei mit höheren Erwerbstätigenquoten (um zusätzlich zwei Prozentpunkte bei den 20–64jährigen bzw. um zusätzliche zehn Prozentpunkte bei den 55–74jährigen). Diese zwei positiven Szenarien zeigen für die

4 Das Basisszenario des Ageing Reports 2018 nimmt durchaus steigende Erwerbsquoten bei einigen Bevölkerungsgruppen an. Beispielsweise nimmt die Frauenerwerbsneigung (Gruppe der 20–64jährigen) von 77,3 % auf 80,4 % zu. Die Erwerbsneigung der Männer (Gruppe der 20–64jährigen) nimmt zwar ab (von 86,6 % auf 84,4 %, 2016–2060), liegt aber nach wie vor höher als die der Frauen. Ähnlich verhält es sich mit den Altersgruppen: die Erwerbsneigung der 55–64-Jährige steigt stark an (+2,1 Prozentpunkte bis 2060), bleibt aber auch 2060 um fast 14 Prozentpunkte unter der der 25–54-Jährigen, die konstant bei 87,4 % bleibt. Die Verschiebungen der Erwerbsquoten und Gruppenanteile ergeben eine durchschnittliche konstante Erwerbsquote.

Transitionsjahre (2020–2040) zum Teil sehr gute Ergebnisse bezüglich des Anteils der Rentenausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (EU-Kommission 2017, S. 289).

Um die Rolle des Arbeitsmarkts und die Größe seines Einflusses verzerrungsfrei zu zeigen, wurden von Türk et al. (2018) demografische Abhängigkeitsquotienten (d.h. Altenquotienten), anders berechneten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten auf Basis unterschiedlicher Arbeitsmarktannahmen gegenübergestellt. Dabei geben die ökonomischen Abhängigkeitsquotienten hier das zahlenmäßige Verhältnis von Transferbeziehenden (Rentenbeziehende und Beschäftigungslose) zu Erwerbstätigen (mit einem Mindestmaß an Erwerbsintegration) wieder, ungeachtet der Altersgrenze. Bevor dies erläutert wird, wird aber gezeigt, warum die LFS-Statistik alle vorhandenen Potenziale nicht ausreichend abbildet und deshalb von Türk et al. (2018) angepasst wurde. Dies erfolgt in den nächsten zwei Abschnitten.

5.1 Arbeitsmarktpotenziale innerhalb der LFS-Statistik

In LFS-Statistiken können weitere Arbeitsmarktpotenziale identifiziert werden. Ein Teil der Inaktiven wird zwar nach LFS-Systematik nicht als Erwerbslose gezählt, gilt aber dennoch als arbeitsmarktnah und bei guter Konjunktur bzw. verbesserten Rahmenbedingungen als aktivierbar. Diese sogenannte stille Reserve ist in Tabelle 3 quantifiziert (nur für die breitere Altersgruppe 15–74, weil für die engere und für Deutschland relevantere Altersgruppe 20–64 von Eurostat keine Angaben gemacht werden). Auch im konjunkturell guten Jahr 2015 gab es neben den 4,6 % erwerbslosen Erwerbspersonen weitere 2,4 % potenzielle Erwerbspersonen ohne Arbeit (stille Reserve) und weitere 3,7 % erwerbstätige Erwerbspersonen, die ihre Arbeitszeit gerne erhöht hätten (Unterbeschäftigung mit Teilzeit).

Tabelle 3: Stille Reserve nach LFS-Abgrenzung in Deutschland

Deutschland	2005	2015	Differenz
Erwerbslosenquote 15–74 (Erwerbslosen in % der Erwerbspersonen)	11,2	4,6	-6,6
Frauen	10,9	4,2	-6,7
Ältere (55–74)	11,7	4,3	-7,4
Ausländer_innen	20,3	9,1	-11,2
Niedrigqualifizierte	19,2	11,2	-8,0
Stille Reserve (in LFS-Abgrenzung und in % der Erwerbspersonen, 15–74)	4,1	2,4	-1,7
Frauen	5,2	2,7	-2,5
Ältere (55–74)	7,4	2,9	-4,5
Ausländer_innen	-	4,7	-
Niedrigqualifizierte	9,0	6,5	-2,5
Unterbeschäftigte mit Teilzeit (in LFS-Abgrenzung und in % der Erwerbspersonen, 15–74)	-	3,7	-
Frauen	-	5,7	-
Ältere (55–74)	-	-	-
Ausländer_innen	-	6,1	-
Niedrigqualifizierte	-	5,4	-

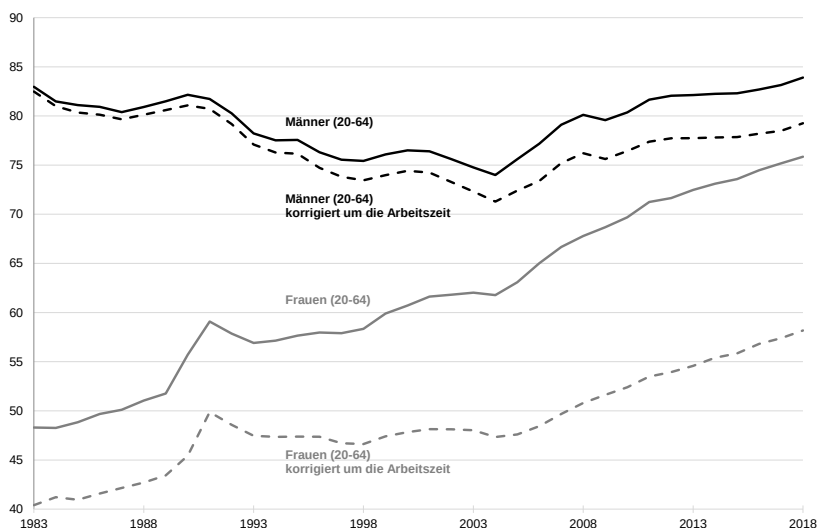
Quelle: Eurostat (LFS), eigene Darstellung.

Eine deutliche Erhöhung der Erwerbstätigenquoten würde vor allem eine Politik voraussetzen, die die Rahmenbedingungen für diese Problemgruppen strukturell verbessert. Von einer guten Konjunktur profitieren auch diese Gruppen tatsächlich, aber um eine Verringerung des Abstands zum Durchschnitt zu erreichen, braucht es offensichtlich strukturelle Verbesserungen der Rahmenbedingungen (Vereinbarkeitspolitiken, Bildung, gesundheits- und altersgerechte Arbeitsbedingungen, Diskriminierungsabbau, ...).

Auch bei einer schon hohen Erwerbstätigenquote können selbst innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen noch weitere erhebliche Potenziale vorhanden sein (s. Unterbeschäftigung durch Teilzeit in Tabelle 3). In Abbildung 2 werden die Erwerbstätigenquoten der Männer und Frauen dargestellt sowie als Kontrast die gleichen Quoten mit der Arbeitszeit gewichtet. Je höher die Teilzeitquote bzw. je niedriger die Arbeitszeit der Teilzeit-

beschäftigten im Vergleich zur Vollzeit⁵, umso weiter liegen die zwei Quoten auseinander. Die Erwerbstätigenquote der Frauen war 1983 um 35 Prozentpunkte niedriger als die der Männer. Seitdem hat sich dieser Abstand um den Faktor 4 verringert. In den Rentenmodellen wird oft angenommen und simuliert, dass die Erwerbstätigenquote der Frauen zu der der Männer konvergiert. Dabei stützen sich die Konvergenzraten auf die Trends der Vergangenheit. Diese aber verbergen, dass die Konvergenz vor allem in den Pro-Kopf-Rechnungen stattfindet, und weniger ausgeprägt ist, wenn das Arbeitsvolumen – in Vollzeitäquivalenten gemessen – herangezogen wird: 2018 hatte sich der Abstand zwischen den Erwerbstätigenquoten der Frauen und der Männer um die Arbeitszeiteffekte korrigiert im Vergleich zu 1983 nur halbiert.

Abbildung 2: Erwerbstätigenquoten der Männer und Frauen, Deutschland, in %



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

5 Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass hier keine normative Aussage darüber getroffen wird, durch wie viele Stunden eine Vollzeitstelle definiert sein soll, insbesondere wenn beide Geschlechter die gleiche Erwerbsintensität aufweisen sollten.

5.2 Weitere Arbeitsmarktpotenziale in der BA-Statistik

Es gibt zwei weitere Argumente, warum die LFS-Statistik die Potenziale am Arbeitsmarkt unzureichend abbildet. Erstens überzeichnet die LFS-Statistik aus ökonomischer Perspektive die Erwerbstätigkeit und unterzeichnet damit die Beschäftigungslosigkeit. Denn entsprechend der im LFS verwendeten Definition reicht es aus, wenn eine Person eine Stunde in der Referenzwoche gearbeitet hat, um als erwerbstätig und entsprechend nicht als erwerbslos zu gelten. Im Sinne der Diskussion um die Zukunft der Rentenversicherung angesichts des demografischen Wandels ist eine weniger großzügige Unterscheidung zwischen Erwerbstätigen (Beitrags- und Steuerzahlende) und Erwerbslosen (Transferbeziehenden) notwendig.

Die Problematik der Minijobs ist hier von besonderer Bedeutung: Seit 2013 unterliegen diese Jobs zwar der Rentenversicherungspflicht, allerdings mit einer Opt-Out-Klausel. Nach Zahlen der Rentenversicherung (DRV 2018, S. 40) lässt sich die überwiegende Mehrheit der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten tatsächlich von der Rentenversicherungspflicht befreien und zahlt somit nur den Arbeitgeberanteil der Beiträge und erwirbt entsprechend fast keine Ansprüche.⁶

Auch weitere Kategorien von Erwerbstätigen wie Ein-Euro-Jobber_innen und Selbständige mit ALG-II-Bezug ließen sich nach den Analysen der Bundesagentur für Arbeit (BA 2017, BA 2018, Hartmann/Bergdolt 2010) aus der Perspektive der Rentenversicherung eher als Transferbeziehende einstufen. Während für die Minijobs ausreichend öffentliche Daten vorhanden sind, ist dies für diese zwei weiteren Kategorien nicht der Fall. Da sie zudem im Vergleich zu den Minijobs (2016: über fünf Millionen) eine viel geringere Zahl an Personen umfassen (2016: 80 Tsd. Ein-Euro-Jobs und 105 Tsd. Selbständige mit ALG-II-Bezug), wurden sie auch in den Berechnungen von Türk et al. (2018) nicht weiter berücksichtigt. Aus Mangel an detaillierten Daten und wegen der Schwierigkeit, einen Schwellenwert zu definieren, wurde davon abgesehen, weitere Erwerbstätige mit sehr niedriger Erwerbsintensität und/oder Transfereinkommen zu betrachten (wie bestimmte Gruppen an Selbständigen sowie sozialversicherungs-pflichtig Teilzeitbeschäftigten, die transferabhängig bleiben). Somit kann die Anpassung von Türk et al. (2018) als vorsichtig bewertet werden.

Die Unterschätzung der Unterbeschäftigung in der LFS-Statistik ist das Pendant zur Überschätzung der Erwerbstätigkeit. In Tabelle 3 wurden

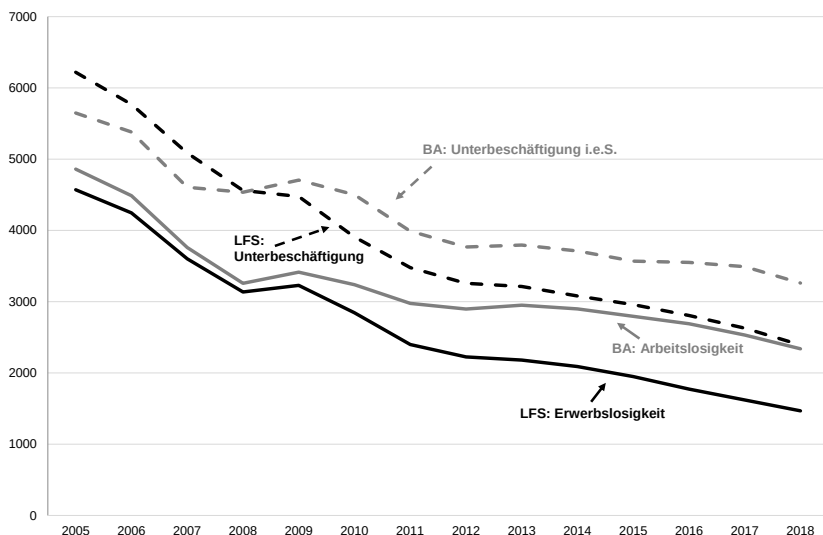
6 Vgl. auch Bäcker/Neuffer (2012) und Körner/Meineken/Puch (2013) für soziodemografische Analysen der Minijobber_innen.

schon ergänzende Zahlen zur Unterbeschäftigung nach LFS-Abgrenzung ausgewiesen. Im Jahr 2015 würde sich somit die Erwerbslosenquote von 4,6 % um weitere 2,4 Prozentpunkte erhöhen, und wenn die in Teilzeit Unterbeschäftigten auch noch berücksichtigt werden, um weitere 3,7 Prozentpunkte. Um der Perspektive der Rentenversicherung am nächsten zu sein, wurde in Türk et al. (2018) die Unterbeschäftigung in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit (BA) herangezogen (Unterbeschäftigung im engeren Sinne, i.e.S.). Neben den registrierten Arbeitslosen (in den Rechtskreisen SGB II und III)⁷ wurden dem Arbeitslosenstatus nahe Personen zusätzlich berücksichtigt: Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Weiterbildung und Förderung abhängiger Beschäftigung) sowie Personen unter Sonderregelungen für Ältere und Personen, die kurzfristig arbeitsunfähig sind, jedoch nicht die geförderte Selbständigkeit und Kurzarbeit. Im Jahr 2016 betrug die Zahl der Erwerbslosen nach LFS-Abgrenzung 1,8 Mio. Personen und die der registrierten Arbeitslosen nach SGB III-Definition 2,7 Mio. Personen. Nach LFS Abgrenzung waren unterbeschäftigt 2,8 Mio. Personen (Erwerbslose + Stille Reserve), nach BA-Abgrenzung waren 3,6 Mio. Personen unterbeschäftigt i.e.S. Die zeitliche Entwicklung aller vier Abgrenzungen ist in Abbildung 3 zu sehen.

Die meisten Rentensimulationen berücksichtigen diese Über- bzw. Unterzeichnungen, indem sie von der LFS-Statistik den Übergang auf die nationalen Statistiken (insb. BA-Statistik), die für die Einnahmeperspektive der GRV relevanter sind, mit der oben genannten Dreisatzrechnung – bezogen auf ein Basisjahr – schaffen.

7 Für Arbeitslose des Rechtskreises SGB III zahlt die Bundesagentur für Arbeit die Sozialbeiträge zur Rentenversicherung. 2018 wurden 2,3 Mio. Person als arbeitslos registriert, davon 0,6 mit ALG I, 1,5 mit ALG II und 0,06 mit beiden. Demnach ist die Versicherungsquote ca. 26 %. (BA 2019, S. 23).

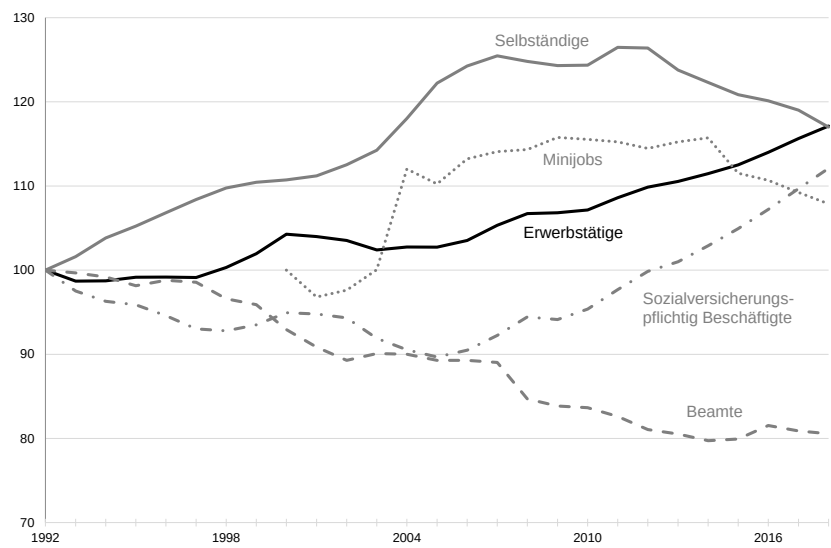
Abbildung 3: Beschäftigungslosigkeit in Deutschland (1.000 Pers.)



Quellen: Eurostat (LFS) und Bundesagentur für Arbeit (BA); eigene Darstellung

Ein zweites Argument, warum die LFS-Statistik Potenziale am Arbeitsmarkt unzureichend abbildet, bezieht sich auf die Strukturentwicklung innerhalb der steuer- und beitragszahlenden Erwerbstätigen. So ist z.B. das Basisjahr in Rentensimulationen meistens das letzte verfügbare Jahr. Dass dies an sich einen sog. Basiseffekt haben kann, lässt sich in Abbildung 4 gut zeigen. Während im Jahr 2005 die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) knapp 67 % der Erwerbstätigkeit ausmachten, waren es zehn Jahre später gut 71 %. Mit anderen Worten: Die gleichen Arbeitsmarktannahmen bezüglich der Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten können in Rentenmodellen bei unterschiedlichen Strukturen innerhalb der Erwerbstätigkeit zu negativeren (Basisjahr 2005) oder positiveren (letzte Jahre) Simulationsergebnissen in der auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bezogenen Rentenversicherung führen. Diesen verzerrenden Basiseffekt heben Türk et al. (2018) in der positiven – an Schweden orientierten – Arbeitsmarktvariante teilweise auf, in der die Minijobs deutlich zurückgehen, während die sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit relativ zunimmt.

Abbildung 4: Struktur der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Index (1992 = 100; für Minijobs 200 = 100)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit und Destatis (VGR); eigene Darstellung und Berechnungen.

5.3 Vergleich Türk et al. (2018) und Ageing Reports

Die Berechnungen in Türk et al. (2018) wurden vor Veröffentlichung des Ageing Reports 2018 durchgeführt und setzen daher noch auf dem vorangegangenen Ageing Report 2015 mit dem Basisjahr 2013 auf, das auf den älteren Bevölkerungsprojektion von Eurostat (EU-Kommission 2015) beruhte. Ergänzend wurden auch Szenarien auf Basis der aktualisierten Bevölkerungsprojektion von Eurostat (Eurostat 2017), die auch dem Ageing Report 2018 zugrunde lagen, gerechnet. Diese werden im Folgenden präsentiert.

Der Altenquotient (Tabelle 4, Spalte 1) steigt um 71 % von 32 % im Jahr 2016 auf 55 % im Jahr 2060. Der „ökonomische Abhängigkeitsquotient“ gemäß der im Ageing Report verwendeten Definition (Spalte 2) folgt weitgehend der Veränderung des Altenquotienten (+69 %). Zum einen liegt er höher als der demografische Quotient (41 % im Jahr 2016 gegenüber 32 %), weil in den Nenner alle Erwerbstätigen unter 65 eingehen, eine zwangsläufig kleinere Gruppe als die entsprechende gesamte Altersgruppe

der 15–64-Jährigen. Zum anderen dominieren die angenommenen demografischen Entwicklungen, weil die pessimistischen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung, die nur geringe Verbesserungen bei den Erwerbs(tätigen)quoten unterstellen, wenig Ausgleich schaffen und Transferabhängige unter 65 Jahren ausgeblendet bleiben.

Tabelle 4: Vergleich ökonomischer Abhängigkeitsquotienten

EU-Kommission (2018); Altenquotient 15–64 und LFS-Erwerbsstatus			Türk et al. (2018); angepasster Erwerbsstatus		
		öAQ Basisszenario		öAQ LFS-Anpassung Basisszenario	öAQ LFS-Anpassung Schweden-Szenario
Jahr	dAQ (1)	(2)	Jahr	(3)	(4)
2016	32,2	40,6	2013	68,1	68,1
2040	49,4	61,6	2040	87,9	73,6
2060	55,1	68,6	2060	96,1	75,1
2016– 2060	71,1 %	68,7 %	2013– 2060	41,2 %	10,3 %

Quelle: EU-Kommission (2017), Türk et al. (2018)

Anmerkung: dAQ = Altenquotient; öAQ = ökonomischer Abhängigkeitsquotient.

Die in Türk et al. (2018) errechneten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten unterscheiden sich von jenen des Ageing Reports bereits hinsichtlich der Ausgangsniveaus erheblich. Der ökonomische Abhängigkeitsquotient liegt hier im Basisjahr 2013 bei 68 % und damit deutlich über dem im Ageing Report ausgewiesenen Wert von knapp 41 % (2016). Das resultiert aus zwei wesentlichen Unterschieden bei der Berechnung der ökonomischen Abhängigkeitsrelationen. Wie oben bereits ausgeführt, liegen dem Wert des Ageing Reports zum einem die LFS-Daten zugrunde, während Türk et al. von angepassten Arbeitsmarktdaten ausgehen. Hier reicht nicht bereits Erwerbstätigkeit von einer Stunde während der Referenzwoche für die Berücksichtigung als erwerbstätige Person aus, sondern es wird ein entsprechendes Mindestmaß an Erwerbsintegration vorausgesetzt. Somit ist der Nenner in Türk et al. (2018) gegenüber der Berechnung der EU-Kommission (2018) für die Altersgruppe 15–64 kleiner (um die Minijobs korrigiert) und für die älteren höher (Erwerbstätige ohne Minijobs über 65). Insgesamt überwiegt der negative Effekt allerdings. Zweitens werden in Türk et al. (2018) Beschäftigungslose und Rentner_innen als Transferab-

hängige erfasst, während die im Ageing Report verwendete Abgrenzung diesbezüglich lediglich auf Inaktive ab 65 Jahren abstellt. Der Zähler ist somit in Türk et al. (2018) größer als im Ageing Report.

Während der im Ageing Report ausgewiesene Anstieg (Spalte 2: +69 %) nahezu jenem des Altenquotienten (Spalte 1: +71 %) entspricht, fällt bei Türk et al. (2018) der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote selbst auf Basis des pessimistischen Arbeitsmarktszenarios⁸ (Spalte 3) mit 41 % merklich geringer aus als jener des korrespondierenden Altenquotienten (Spalte 1). Eine wesentliche Ursache dieses Unterschiedes liegt in der rückläufigen Entwicklung der „jüngeren“ Transferabhängigen, die sich einerseits bereits aus der demografischen Entwicklung, andererseits aus der angenommenen höheren Frauenerwerbsbeteiligung insbesondere in den höheren Altersgruppen ergibt. Diese Entwicklung wird in der Definition der ökonomischen Abhängigkeitsquote im Ageing Report unterschätzt bzw. ausgeblendet.

Welches Potenzial in einer deutlich besseren Erwerbsintegration für eine darüber hinausgehende Dämpfung des demografisch bedingten Anstiegs der ökonomischen Abhängigkeitsquote liegt, wird im High Employment Szenario (Spalte 4) verdeutlicht. Hier wird eine schrittweise Angleichung an aktuelle schwedische Erwerbsquoten bei gleichzeitiger nachhaltiger Verminderung der Beschäftigungslosigkeit (vgl. Türk et al. 2018) angenommen. Dabei geht der Anteil der Minijobs zurück. Somit wird eine positive strukturelle Veränderung der Komposition der Erwerbstätigkeit simuliert. Bei einem Anstieg des Altenquotienten um 71 % bis 2060 steigt der ökonomische Abhängigkeitsquotient über den gesamten Zeitraum betrachtet um lediglich 10 %. In Zwiener (2018) und Zwiener et al. (2020) wurden makroökonomische Simulationen einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik durchgeführt, die zeigen, wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Richtung eines High Employment Szenario innerhalb von eineinhalb Jahrzehnten aussehen kann.

8 Das Standard-Szenario in Türk et al. (2018) basiert auf den Arbeitsmarkttrendannahmen des Ageing Report 2015. Die entsprechenden Annahmen im Ageing Report 2018 stellen sich noch etwas pessimistischer dar, weil ausgehend von höheren Ausgangswerten die für das Jahr 2060 angenommen Erwerbsquoten durchweg noch etwas nach unten korrigiert wurden.

6. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurden die Ergebnisse von Türk et al. (2018) genauer erläutert und in den Kontext neuerer Zahlen und Diskussionen gestellt. Zunächst wurden die demografischen Abhängigkeitsquotienten im Kontext der Veröffentlichung der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 bis 2030 präsentiert. Es zeigt sich, dass die größten Herausforderungen unmittelbar anstehen. Diesen kann nicht durch erhöhte Fertilität oder allein durch höhere Nettomigration entgegengesteuert werden.

In allen Rentensimulationen spielt der Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle – von den demografischen Eckzahlen bis hin zu den rentenpolitischen Eckwerten. Dies spiegelt sich in den sogenannten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten wider, die neben der Altersstruktur den Erwerbsstatus berücksichtigen. Die Methode der EU-Kommission im Ageing Report wurde erläutert. Dabei wurde festgestellt, dass die Beschränkung der Transfersabhängigen auf Inaktive über 65 Jahre und die LFS-Abgrenzung der Erwerbstätigkeit unter 65 Jahre den Berechnungen der ökonomischen Abhängigkeitsquotienten zugrunde liegen und so die Arbeitsmarktentwicklungen unterschätzen bzw. z.T. ausblenden.

Beide Abgrenzungen – Altersgrenze und LFS-Systematik – werden hingegen bei den eigenen Berechnungen der ökonomischen Abhängigkeitsquotienten korrigiert. Die Diskussion der LFS-Statistik wird aus der Perspektive der gesetzlichen Rentenversicherung geführt. Daraus ergibt sich eine Anpassung für den LFS-Erwerbsstatus. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung (Minijobs) werden aus der Erwerbstätigkeit (Nenner) herausgerechnet, die Unterbeschäftigung im engeren Sinne nach BA-Abgrenzung wird den Rentenbeziehenden (Zähler) hinzugerechnet. Eine Diskussion von Arbeitsmarktpotenzialen innerhalb der LFS-Abgrenzung des Erwerbsstatus und an Hand von nationalen Statistiken zeigt, dass diese trotz enormer nomineller Verbesserungen der Erwerbstätigenquoten bzw. Erwerbslosenquoten durchaus weiterhin in nennenswertem Umfang vorhanden sind.

Im Vergleich der Varianten zeigt sich, dass die Ausschöpfung der Arbeitsmarktpotenziale, die in der angepassten Arbeitsmarktstatistik sichtbar und durch eine Variante mit positiven Annahmen der Beschäftigungsentwicklung simuliert werden, die Auswirkungen des demografischen Wandels sehr wohl schon im Jahr 2040 in nennenswertem Umfang mildern kann. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die sich daraus herleiten, sind umfangreiche gesamtwirtschaftliche Anstrengungen, um die vorhandenen ungenutzten Arbeitsmarktpotenziale zu erschließen.

Literatur

- Bäcker, G./Neuffer, S. (2012): Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Minijobs im deutschen Sozialstaat, in: WSI Mitteilungen 65 (1), S. 13–21
- BA (Bundesagentur für Arbeit, 2017): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2016, Nürnberg
- BA (2018): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Nürnberg
- BA (2019): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2018. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 66 (Sondernummer 2), Nürnberg
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017): Pension Projections Exercise 2018, Country Fiche, Peer review process on national pension systems and pension projection results, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_de.pdf (abgerufen am 25.11.2019)
- Börsch-Supan, A./Rausch, J. (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, MEA Discussion paper 3–2018, München
- Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82
- Destatis/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2018): Datenreport 2018, Bonn
- Destatis (2019a): Statistisches Jahrbuch 2019, Wiesbaden
- Destatis (2019b): 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Genesis Datenbank Code 12421, <https://www-genesis.destatis.de/> (abgerufen am 05.02.2020)
- DRV (2018): Versichertenbericht 2018, Berlin
- Ehrentraut, O./Moog, S./Limbers, J. (2017): Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und Finanzierungsalternativen, Studie im Auftrag des BDA und der vbw, Freiburg
- EU-Kommission (2015): Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060). The 2015 Ageing Report. European Economy 3/2015, Brüssel
- EU-Kommission (2017): The 2018 Ageing Report – Underlying Assumptions and & Projection Methodologies, Institutional Paper 065, November 2017, Luxemburg
- EU-Kommission (2018): The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), Institutional Paper 079, Mai 2018, Luxemburg
- Eurostat (2017): Summary methodology of the 2015-based population projections, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/proj_esms_an1.pdf (abgerufen am 02.12.2019)
- Eurostat (2019): EU labour force survey, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey (abgerufen am 22.11.2019)

- Hartmann, M. / Bergdolt, R. (2010): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundversicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II Bezieher: Begriff, Messung, Struktur, Nürnberg
- Höhne, J. (2016): Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: WiSta Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration 2016, S. 24–40
- Jansen A. (2017): Arbeitsmarktanalyse: Ältere auf dem Arbeitsmarkt – Entwicklungen der letzten Jahre, in: Soziale Sicherheit, 12/2017, S. 461–468
- Körner, T./Meinken, H./Puch, K. (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, in: Wirtschaft und Statistik, 01/2013, S. 42–61
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/2017, Wiesbaden
- Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, April 2018, Düsseldorf
- Wanger, S. (2017): Frauenerwerbstätigkeit, in: Möller, J./Walwei U. (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, Bielefeld, S. 27–29
- Werdning, M. (2019): Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Kurzstudie für die Bertelsmann-Stiftung, März 2019, Gütersloh
- Zwiener, R. (2018): Mehr und besser bezahlte Arbeit statt „Rente mit 70“ – Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels, IMK Policy Brief, Juni 2018, Düsseldorf
- Zwiener, R./Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J. (2020): Demografischer Wandel und Renten: Beschäftigungspotenziale erfolgreich nutzen, in: Wirtschaftsdienst 100 (1), S. 35–41

