

ifo SCHNELLDIENST

7
2021

Juni 2021

VORABDRUCK

Soziale Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum

Soziale Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren

Die Alterung der Gesellschaft stellt in den kommenden Jahrzehnten das Gesetzliche Rentensystem in Deutschland vor große Herausforderungen.

DIAGNOSE

Bis Mitte der 2030er Jahre wird die Generation der Babyboomer sukzessive in Rente gehen. In den 1950er Jahren, als die Grundzüge der Gesetzlichen Rentenversicherung in ihrer heutigen Form festgelegt wurden, ließen sich die Lasten gut schultern; sechs Personen im Erwerbsalter mussten für einen Rentner oder eine Rentnerin aufkommen. Heute konzentriert sich die Finanzierungslast schon auf nur drei Personen im erwerbsfähigen Alter. Und im Jahr 2050 sind dann pro Rentner nur noch zwei Erwerbsfähige für die Finanzierung da. Im Umlagesystem bedeutet eine solche demografische Verschiebung, dass ohne Anpassung des Renteneintrittsalters entweder das Rentenniveau sinken und/oder der Beitragssatz steigen muss.¹

Die Ursachen der sich anbahnenden Finanzierungsschwierigkeiten in der Rentenversicherung sind die schon seit Beginn der 1970er Jahre sinkende Geburtenrate einerseits und die gestiegene Lebenserwartung andererseits – beides Entwicklungen, die weit in die Vergangenheit zurückreichen. Zum demografisch bedingten Ausgabenanstieg in der Rentenversicherung kommen allerdings noch die Zusatzlasten hinzu, die die Politik in den letzten acht Jahren durch substantielle Leistungsausweitungen generiert hat. Hierzu gehören die Erweiterungen der Mütterrente, die Einführung der Rente mit 63, Reformen der Er-

¹ Die Politik hat in der Vergangenheit häufig versucht, den Versicherungskreis auszudehnen oder den Bund mitfinanzieren zu lassen. Ersteres wirkt nur kurzfristig, da die neuen Beitragszahler irgendwann selbst Rentenempfänger werden. Zweiteres verlagert die Zahlungslast nur von den Beitrags- zu den Steuerzahlern – die Kreise sind jedoch größtenteils deckungsgleich.

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die künftige Regierung sollte keine weiteren Rentenpakete, die die ohnehin stark anwachsenden Ausgaben für die Alterssicherung auf Dauer weiter nach oben treiben, verabschieden und die Aussetzung des Nachholfaktors und die doppelte Haltelinie nicht über 2025 hinaus verlängern. Für eine langfristig tragfähige Finanzierung des Rentensystems kommen wir in Deutschland nicht um eine Verlängerung der Regelaltersgrenze herum. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze sollte regelgebunden – an Lebenserwartung oder Lebensjahre in guter Gesundheit (HALE, Healthy Life Expectancy) gekoppelt – erfolgen, um kurzfristig opportunistisches Verhalten zukünftiger Regierungen zu minimieren. Und der Anstieg der Regelaltersgrenze sollte sozial flankiert werden, um Personen mit schlechterem Gesundheitsstatus oder physisch besonders beanspruchenden Berufen einen fairen Anteil an den Rentenleistungen zu sichern.

werbsminderungsrente, die doppelte Haltelinie, die Grundrente sowie die Aussetzung des 2008 eingeführten Nachholfaktors. Diese Rentenreformen haben die Rentenansprüche von einigen ausgewählten Personengruppen erhöht und die Anstrengungen zur Stabilisierung der Rentenkasse (wie der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors 2004 und der schrittweisen Anhebung des regulären Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ab 2012) teilweise wieder zunichte gemacht.

PROGNOSE

In einer aktuellen Studie haben wir sowohl die demografiebedingten als auch die reforminduzierten



Prof. Dr. Joachim Ragnitz

ist stellvertretender Leiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und Honorarprofessor an der Technischen Universität Dresden.



Dr. Felix Rösel

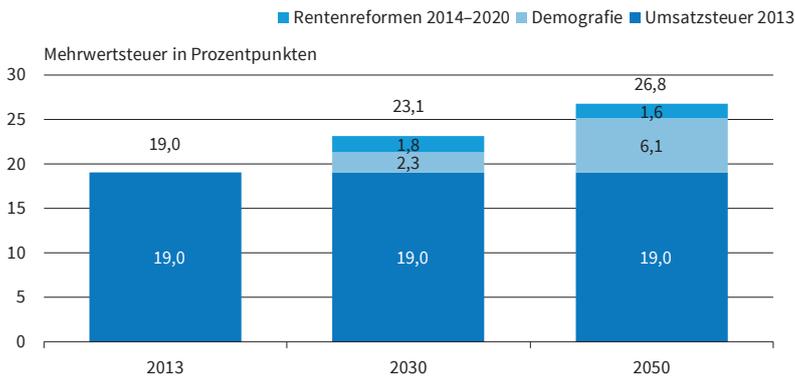
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.



Prof. Dr. Marcel Thum

ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und Professor an der Technischen Universität Dresden.

Abb. 1
Ausgabenanstiege in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis 2050



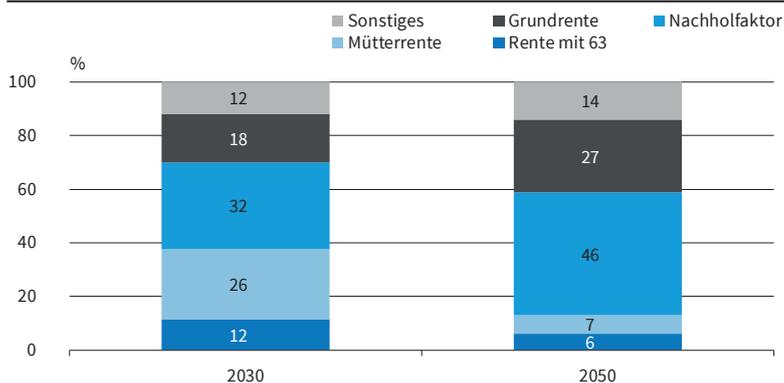
Quelle: Ragnitz et al. (2021).

© ifo Institut

Zusatzkosten der Rentenversicherung für die kommenden 30 Jahre quantifiziert (Ragnitz et al. 2021). Um den Anstieg der Ausgaben, die sowohl von Beitrags- als auch Steuerzahlern finanziert werden müssen, bis 2050 in einer gut fassbaren Kenngröße zusammenzufassen, berechnen wir, um wie viele Prozentpunkte der volle Mehrwertsteuersatz von aktuell 19% ansteigen müsste, wenn alle Zusatzausgaben der Rentenversicherung allein über diese Steuer finanziert würden. Abbildung 1 zeigt zunächst den Mehrwertsteuersatz von 19% im Basisjahr 2013 – also vor dem ersten der betrachteten Rentenpakete. Im Jahr 2030 müsste der Mehrwertsteuersatz schon bei 23% liegen, wobei sich der Anstieg um 4 Prozentpunkte ungefähr hälftig auf die Alterung der Gesellschaft und die reformbedingten Ausweitungen der Rentenansprüche zurückführen lässt. Im Jahr 2050 müsste der volle Mehrwertsteuersatz auf 27% steigen, rund drei Viertel des Anstiegs sind dann demografiebedingt, ein Viertel immer noch auf die Reformen der Jahre 2014 bis 2020 zurückzuführen. Die Zusatzkosten für die Rentenversicherung entsprechen 2050 dann etwa der Hälfte dessen, was die Automobilindustrie heute zur Wirtschaftskraft Deutschlands beiträgt.

Der von der Politik veranlasste Anstieg der Ausgaben lässt sich auch den einzelnen Reformpaketen zuordnen. Abbildung 2 zeigt die prozentualen Anteile,

Abb. 2
Reformschritte aller reformbedingten Zusatzausgaben



Quelle: Ragnitz et al. (2021).

© ifo Institut

mit denen die einzelnen Reformpakete zum Ausgabenanstieg beitragen. Im Jahr 2030 tragen die viel diskutierten Reformen der Mütterrente und der Rente mit 63 mit 26% bzw. 12% zum Anstieg bei. Im Jahr 2050 sind diese beiden Reformen zusammen nur noch für 13% des reformbedingten Anstiegs verantwortlich. Der Rückgang in der Ausgabenrelevanz kommt zum einen dadurch zustande, dass die Kohorten, die von der Mütterrente profitiert haben, bis dahin zu einem großen Teil aus dem Rentensystem ausgeschieden sein werden und dass die Kohorten, für die ein vorzeitiger Renteneintritt in Frage kommt, im Jahr 2050 im Vergleich zu heute dünn besetzt sein werden. Zum anderen, und dies ist langfristig bedeutsamer, führt die wenig beachtete Aussetzung des Nachholfaktors zu dauerhaft steigenden Mehrausgaben. Dieser trägt schon 2030 zu einem Drittel zum reformbedingten Ausgabenanstieg bei, im Jahr 2050 zu 46%. Dass die bis 2025 befristete und voraussichtlich nur in der aktuellen Coronakrise wirksame Aussetzung des Nachholfaktors so starke Wirkung entfaltet, ist darauf zurückzuführen, dass die Maßnahme einmalig das Rentenniveau für alle Rentner erhöht (im Vergleich zu einer Welt mit Nachholfaktor) und dieses höhere Niveau nun nach den üblichen Regeln fortgeschrieben wird. Die Aussetzung des Nachholfaktors erzeugt so einen Sperrkliffeneffekt mit dauerhaft höheren Ausgaben. Die Größenordnung der Ausgaben für die Grundrente sind derzeit noch mit großer Unsicherheit behaftet, dürften nach unseren Vorausschätzungen im Jahr 2050 aber rund 27% der gesamten Mehrausgaben ausmachen.

**SCHLUSSFOLGERUNG 1:
AUSGABEN NICHT WEITER BELASTEN**

Die erste Erkenntnis aus dieser Vorschau auf die künftigen Herausforderungen bei der Finanzierung des Umlagesystems lautet, die langfristigen Auswirkungen von Rentenreformen im Auge zu behalten: Oben wurde gezeigt, dass schon die befristete Aussetzung des Nachholfaktors die Ausgaben dauerhaft erhöhen wird. Würde die Aussetzung des Nachholfaktors über 2025 hinaus verlängert, würde sich in jeder zukünftigen Krise die Einkommensrelation noch weiter zugunsten der Rentenbezieher hochschaukeln – und damit die Beitragszahler automatisch, dauerhaft und ohne politische Diskussion zusätzlich belasten.²

Dramatisch würde sich auch eine Verlängerung der doppelten Haltelinie auswirken, die bislang ebenfalls bis 2025 befristet ist (siehe auch Börsch-Supan und Rausch 2018). Diese sieht vor, dass der Beitragsatz zur Rentenversicherung nicht über 20% steigen und das Standardrentenniveau (vor Steuern) nicht unter 48% des durchschnittlichen Arbeitnehmerein-

² Zweck der regelgebundenen Anpassungen im deutschen Rentensystem ist, dass sich Renten und Löhne parallel entwickeln. Mit dem Aussetzen des Nachholfaktors wird diese gleichmäßige Entwicklung ausgehebelt und die relative Einkommenssituation zugunsten der Rentnerinnen und Rentner verschoben.

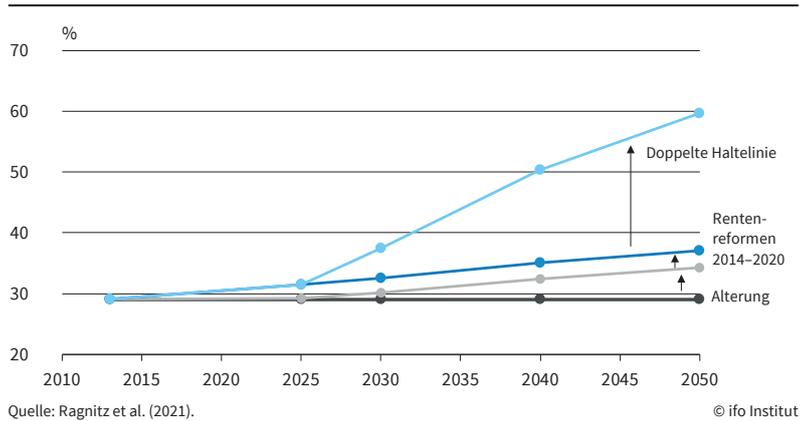
kommens sinken soll.³ Nach unseren Berechnungen wird die doppelte Haltelinie erst ab 2028 wirksam – denn erst dann läge das Rentenniveau unter und der Beitragssatz über der jeweiligen Grenze. Wenn beide Haltelinien bindend werden, können die höheren Rentenausgaben nicht mehr über die Beitragszahler, sondern nur noch über die Steuerzahler finanziert werden. Die Bundesmittel müssen unweigerlich steigen. Schon jetzt binden die Überweisungen an die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung rund 30% des Bundeshaushalts (vgl. Abb. 3). Bereits ohne doppelte Haltelinie dürfte dieser Anteil auf knapp unter 40% im Jahr 2050 steigen. Mit doppelter Haltelinie nehmen die Überweisungen an die Rentenkassen jedoch 60% des Bundeshaushalts ein. Dies würde die Finanzierung für all die anderen wichtigen Aufgaben des Bundes massiv gefährden oder erhebliche Steuererhöhungen notwendig machen: Der reguläre Mehrwertsteuersatz müsste in diesem Fall um weitere 3 Prozentpunkte im Jahr 2050 auf dann 30% steigen.

**SCHLUSSFOLGERUNG 2:
EINNAHMESEITE NACHHALTIG GESTALTEN**

Um das Rentensystem in Deutschland langfristig finanzierbar zu halten, müssen die Rentenreformen an der Ursache der Finanzierungsschwierigkeiten ansetzen. Durch die Alterung der Gesellschaft verschiebt sich die Relation von Beitragszahlern und Rentenempfängern. Dem kann die Politik dauerhaft nur entgegenwirken, indem das Renteneintrittsalter schrittweise mit zunehmender Lebenserwartung erhöht wird. Die verbleibende Lebenserwartung um den Renteneintritt herum, also z.B. mit 65 Jahren, ist kontinuierlich angestiegen. 1990 betrug die verbleibende Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren noch 14 Jahre bei Männern und 18 Jahre bei Frauen; im Jahr 2015 betruhen die entsprechenden Lebenserwartungen bereits 18 bzw. 21 Jahre.⁴ Bei konstantem Renteneintrittsalter würde damit die Zahl der Jahre im Rentenbezug stetig wachsen. Bereits eine einfache Regelbindung, die die Jahre zusätzlicher Lebenserwartung auf die Erwerbsphase und die Rentenphase aufteilt, könnte Beitragssätze und Rentenniveau stabilisieren. Vielfach ist bereits vorgeschlagen worden (Börsch-Supan 2007; Deutsche Bundesbank 2019; OECD 2011; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2016), von drei Jahren zusätzlicher Lebenserwartung zwei Jahre für Erwerbstätigkeit und eins für zusätzliche Rentenzeit zu verwenden. Wenn sich die Lebenserwartung wie bisher weiterentwickelt, müsste

³ Auch ohne doppelte Haltelinie wachsen die Renten im Übrigen weiter. Nach unserer Simulationsrechnung mit moderaten Wachstumsannahmen steigen die Renten pro Kopf durch das allgemeine Wirtschaftswachstum von 2013 bis 2050 real um 7 000 Euro.
⁴ In Ostdeutschland lag die Lebenserwartung 1990 mit 13 bzw. 16 Jahren deutlich unter dem Niveau in Westdeutschland, hat sich inzwischen aber weitgehend angeglichen (vgl. <https://www.bib.bund.de/Permalink.html?id=10262642>).

Abb. 3
Rentenausgaben im Bundeshaushalt

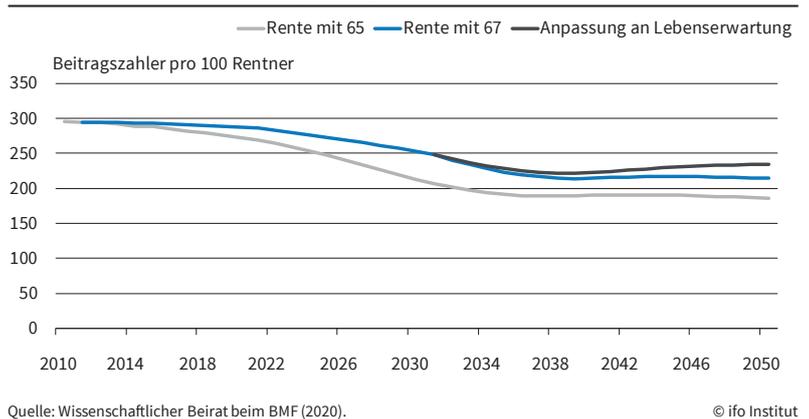


rund alle 15 Jahre der Renteneintritt um ein Jahr nach hinten verschoben werden. Auch eine Bindung an die in guter Gesundheit verbrachten Lebensjahre (HALE, Healthy Life Expectancy) wäre denkbar.

Abbildung 4 zeigt die stabilisierende Wirkung einer solchen Regelung auf die Relation von Personen im Erwerbsalter zu den Personen im Rentenalter. Gegenüber dem Renteneintritt mit 65 Jahren hat die langfristige Erhöhung auf ein Renteneintrittsalter von 67 Jahren die Relation der Beitragszahler pro 100 Rentner bereits deutlich verbessert. Mit der obigen Regelbindung ließe sich die Zahl der Personen im Erwerbsalter pro 100 Personen im Rentenalter bei 220 bis 230 stabilisieren. Auch dies wäre freilich immer noch deutlich geringer als aktuell (rund 280 Personen im erwerbsfähigen Alter pro 100 im Rentenalter).

Eine Regelbindung ist aus zweierlei Gründen hilfreich. Erstens gibt sie den Bürgern eine klare Orientierung und vermeidet, dass sich einzelne Kohorten, für die ad hoc und möglicherweise überraschend das Renteneintrittsalter nach hinten rückt, als Verlierer fühlen. Und zweitens entlastet es zukünftige Regierungen, da sie nicht befürchten müssen, wegen einer diskretionären Erhöhung des Renteneintrittsalters von den Wählern abgestraft zu werden. Einige Länder wie Dänemark, die Niederlande und Norwegen haben

Abb. 4
Altersquotient mit und ohne Anpassung des Renteneintrittsalters



daher langfristige Anstiege im Renteneintrittsalter implementiert.

Andere in der Öffentlichkeit vertretene Reformvorschläge, wie die Ausweitung des Kreises der Beitragszahler um Beamte und Selbständige oder eine Deckelung der Rentenhöhe, sind ungeeignet, das langfristige Finanzierungsproblem der Gesetzlichen Rentenversicherung zu lösen, und werfen eine Reihe ungeklärter juristischer Fragen auf. Auch eine verstärkte private Vorsorge hilft nur bedingt weiter, weil von den rentennahen Jahrgängen ein entsprechender Vermögensbestand bis zum Renteneintritt kaum noch aufgebaut werden kann.

SCHLUSSFOLGERUNG 3: VERTEILUNGSPOLITISCHE FLANKIERUNG

Der Anstieg der Regelaltersgrenze sollte sozial flankiert werden, um Personen mit schlechterem Gesundheitsstatus oder physisch besonders beanspruchenden Berufen einen fairen Anteil an den Rentenleistungen zu sichern. Zwar sind die monatlichen Renten proportional zu den Einzahlungen. Jedoch haben Menschen mit höherem Einkommen im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung; ihre Rendite auf die Einzahlungen ins Rentensystem fällt damit höher aus. Der Gefahr, dass die notwendige Erhöhung des Renteneintrittsalters zu verteilungspolitischen Schiefagen führt, kann man jedoch begegnen. Der Staat kann zwar nicht beobachten, wer zum Zeitpunkt des Renteneintritts bei guter Gesundheit ist und damit vermutlich lange in den Genuss der gesetzlichen Rente kommt und wer nicht. Auch Berufe oder Arbeitsjahre sind nur sehr ungenaue Maße für die Unterschiede in der verbleibenden Lebenserwartung. Daher sollte das Verteilungsproblem durch die Entscheidungen der

Bürger selbst gelöst werden. Sie wissen am besten über ihren Gesundheitszustand Bescheid. Man könnte ihnen die Wahl zwischen zwei Rentenplänen geben (Richter und Werding 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020). In einem Rentenplan steigt die Rente mit dem Produktivitätsfortschritt (wie im bisherigen System); im alternativen Rentenplan gibt es nur einen Inflationsausgleich, dafür fällt die Rente bei Renteneintritt höher aus. Wer sich bei Renteneintritt guter Gesundheit wähnt, wird die erste Variante wählen, wer weniger optimistisch in die eigene Zukunft blickt, die zweite. Eine solche Wahlmöglichkeit bietet die Chance, gleichzeitig die verteilungspolitische Fairness im Rentensystem und die Akzeptanz eines dauerhaft steigenden Renteneintrittsalters zu erhöhen.

REFERENZEN

- Börsch-Supan, A. (2007), »Rational Pension Reform«, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice* 4, 430–446.
- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Halbtelinie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.
- Deutsche Bundesbank (2019), »Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung«, *Monatsbericht* (10), 55–82.
- OECD (2011), *Linking Pensions to Life Expectancy, Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD, Paris.
- Ragnitz, J., F. Rösel, M. Thum und M. Werding (2021), *Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer*, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam-Babelsberg.
- Richter, W. F. und M. Werding (2020), »Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung – Ein Beitrag zur Lösung eines vernachlässigten Verteilungskonflikts«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(4), 389–402.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken*, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), *Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2016), *Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus*, Berlin.