

EHRBARER STAAT? WEGE UND IRRWEGE DER RENTENPOLITIK IM LICHT DER GENERATIONENBILANZ

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 148 | Februar 2020



Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert

EHRBARER STAAT? WEGE UND IRRWEGE DER RENTENPOLITIK IM LICHT DER GENERATIONENBILANZ

Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 148

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
 - 2 Methodik der Generationenbilanzierung 05
 - 2.1 Methodische Grundlagen 05
 - 2.2 Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen 05
 - 2.3 Nachhaltigkeitsindikatoren 07
 - 3 Sündenfälle der Rentenpolitik 08
 - 3.1 Sündenfall 1 – Die „Rente mit 63“ 08
 - 3.2 Sündenfall 2 – Der Grundrentenkompromiss 09
 - 4 Vorschlag für eine zukunftsfeste GRV 12
 - 4.1 Entwicklung der Lebenserwartung 12
 - 4.2 Der Lebenserwartungsfaktor 14
 - 5 Was dann noch fehlt? Eine Einigung über die Aufteilung der verbleibenden Nachhaltigkeitslücke 17
- Literatur 18
- Executive Summary 20

© 2020

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com + Roderick Eime
(Titanic II And Statue Of Liberty) – https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Titanic_II.jpg (Montage)



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck, Gerrit Manthei, Guido Raddatz, Florian Wimmesberger und Ann Zimmermann. Für mögliche Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Praktisch seit Bestehen der Bundesrepublik stehen rentenpolitische Entscheidungen immer wieder ganz oben auf der politischen Agenda. Ob zu Zeiten Konrad Adenauers, Willy Brandts, Norbert Blüms oder Franz Münteferings – stets war die „Rente“ ein wichtiges und häufig auch umstrittenes Thema. Spätestens seit den 1980er Jahren, als die Vorboten eines stärker werdenden demografischen Wandels bereits deutlich sichtbar waren und zudem die Hoffnung auf eine schnelle Rückkehr zur Vollbeschäftigung angesichts der zweiten Ölkrise in immer weitere Ferne rückte, wurde dabei der grundsätzliche Konflikt zwischen großzügigen Rentenleistungen und zunehmenden Finanzierungsrestriktionen deutlich.

Häufig zielte die Politik bei den umgesetzten Maßnahmen auf den kurzfristigen Erfolg an den Wahlurnen mit der Folge, dass Sicherung und Ausweitung der Rentenzahlungen politisch die Oberhand behielten. Daher kann es nicht verwundern, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung seit Jahrzehnten eine signifikante implizite Verschuldung zu beobachten ist, die vor allem die jüngeren und zukünftigen Generationen belasten wird.

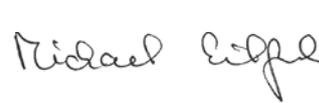
Angesichts der absehbaren enormen demografischen Verschiebungen konnte sich aber hin und wieder auch die fiskal- und sozialpolitische Vernunft durchsetzen. In größerem Stil war das zuletzt vor über einem Jahrzehnt der Fall. Mit der im Jahr 2007 beschlossenen sukzessiven Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurde eine damals längst überfällige Anpassung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die stetig steigende Lebenserwartung vorgenommen.

Seitdem haben sich allerdings zwei Große Koalitionen in Sachen Nachhaltigkeit nicht mit Ruhm bekleckert, sondern sind mit dem rentenpolitischen Füllhorn auf Stimmenfang gegangen – angesichts einer strukturellen Mehrheit der über 55-Jährigen unter den Wählern eine taktisch nachvollziehbare Strategie. Die Quittung der großzügigen Leistungsversprechen wie „Mütterrente“, „Rente mit 63“ oder jetzt auch einer Grundrente ohne echte Bedürftigkeitsprüfung werden vor allem die Jüngeren in Form höherer Beitrags- und/oder Steuerbelastungen erhalten. Schließlich können die Grundrechenarten der Mathematik auch durch eine politisch postulierte „doppelte Haltelinie“ nicht ausgetrickst werden. Umso wichtiger ist es, dass endlich wieder rentenpolitische Vernunft

einkehrt und die Politik über den Tellerrand der nächsten Legislaturperiode hinausblickt.

Ob sich die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommision „Verlässlicher Generationenvertrag“ auf sinnvolle Vorschläge einigen und nachhaltige Reformen anstoßen kann, steht derzeit in den Sternen – zu groß scheinen die „politischen Gegensätze“ der Beteiligten und zu dominierend die Verbandsinteressen mancher Mitglieder. Dabei sind sich so gut wie alle Experten darüber einig, dass eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit in den kommenden Jahrzehnten ein zentrales Element jedes Reformkonzepts sein muss. Auch aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft darf sich der Anstieg der Lebenserwartung nicht eins zu eins in eine längere Rentenbezugszeit niederschlagen. Vielmehr sollte das Verhältnis aus Beitragsjahren und Rentenbezugsjahren in etwa konstant bleiben. Mit dem in dieser Studie vorgeschlagenen „Lebenserwartungsfaktor“ erreicht man dieses Ziel besonders elegant, da die Politik keine feste numerische Altersgrenze für die kommenden Jahrzehnte vorgeben muss, sondern das Renteneintrittsalter regelgebunden an die steigende Lebenserwartung angepasst würde. Klar ist aber auch, dass bei der Frage, wie man ein späteres Renteneintrittsalter erreicht, viele Wege nach Rom führen. Die Hauptsache ist, die Politik macht sich endlich auf den Reformweg. Schon Laotse wusste, dass auch der längste Marsch mit dem ersten Schritt beginnt. In Bezug auf eine nachhaltige Rentenreform ist man allerdings geneigt hinzuzufügen, dass ein gewisses politisches Durchhaltevermögen mindestens ebenso wichtig ist, um das Ziel zu erreichen.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Welchen Fokus die öffentliche Wahrnehmung der Renten-debatte in den vergangenen Jahren hatte, verdeutlichte unlängst die Gesellschaft für deutsche Sprache eindrucksvoll. Bei der Wahl zum Wort des Jahres 2019 standen unter anderem die Begriffe „Fridays for Future“ und „Bienensterben“ in der engeren Auswahl. Schlussendlich wurde jedoch „Respektrente“ zum Wort des Jahres gewählt und damit der Name eines umstrittenen Reformvorschlages zur Ausweitung von Rentenleistungen, der sich in die lange Reihe fragwürdiger „Wahlgeschenke“ einreihet und in seiner ursprünglichen Form längst abgelehnt wurde. Ebenso ist der Grundrentenkompromiss des Koalitionsausschusses vom 10.11.2019 – auch in der Form des Referentenentwurfs aus dem BMAS vom 16.01.2020 – weit davon entfernt, ein überzeugender und zielgenauer Ansatz zur Bekämpfung von Altersarmut zu sein.

Diese Pläne zeigen darüber hinaus einmal mehr, dass das Thema Nachhaltigkeit weiterhin als zweitrangig betrachtet wird, sowohl aus ökologischer als auch aus fiskalischer Perspektive. Die eigentlich notwendigen Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wurden von der aktuellen Regierungskoalition bislang jedenfalls nicht angegangen. Es bleibt daher nur zu hoffen, dass die von der Bundesregierung zu Beginn der Legislaturperiode eingesetzte Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem anstehenden Abschlussbericht einen stärkeren Fokus auf die fiskalische Nachhaltigkeit legt als die öffentliche und politische Diskussion des letzten Jahres.

Die „Bilanz des ehrbaren Staates“ zeigt, aufbauend auf dem Instrument der Generationenbilanz, seit dem Jahr 2006 alljährlich den Stand der Nachhaltigkeit der deutschen Finanzpolitik auf und weist darauf hin, dass neben der vom Staat ausgegebenen expliziten Staatsverschuldung auch die implizite Staatsverschuldung in Form ungedeckter Leistungsversprechungen zu berücksichtigen ist.¹ Die gesellschaftliche Alterung wird insbesondere in den Sozialversicherungen zukünftig Finanzierungslücken hervorrufen. Denn während immer weniger junge potenzielle Beitragszahler nachrücken, bewirkt die steigende Lebenserwartung in den kommenden Jahrzehnten einen Anstieg der Personen im Ruhestand und damit einen Anstieg der Leistungsempfängerzahl. In den kommenden zehn Jahren wird sich das Verhältnis zwischen Personen im Ruhestand und Erwerbspersonen besonders stark verändern, da die geburtenstarken Jahrgänge in diesem Zeitraum das Regelrenteneintrittsalter erreichen werden.

Als erster Sozialversicherungszweig wird die GRV die

Auswirkungen des Übergangs von den geburtenstarken zu den geburtenschwachen Jahrgängen deutlich zu spüren bekommen. Denn im Falle der Rentenversicherung ist der Eintritt der Versicherten in den Ruhestand gleichbedeutend mit dem schlagartigen Wechsel vom Beitragszahler zum Leistungsempfänger. Einige Jahre später werden auch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die soziale Pflegeversicherung deutliche Mehrausgaben für die alternden Babyboomer verzeichnen. Dennoch war das Jahr 2019 erneut von politischen Diskussionen um Leistungsausweitungen in der GRV geprägt. Nicht nur in Anbetracht der anstehenden, demografisch bedingten fiskalischen Zerreißprobe, ist die Sinnhaftigkeit solcher Maßnahmen fragwürdig. Vor diesem Hintergrund thematisiert die vorliegende Studie die fiskalische Nachhaltigkeit ausgewählter rentenpolitischer Maßnahmen, legt dabei gravierende Mängel offen und zeigt erhebliches Verbesserungspotenzial hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit auf.

So stellt die „Rente mit 63“ keinesfalls eine Maßnahme für ausnehmend stark belastete Versicherte dar. Vielmehr beziehen über 25 Prozent der Neurentner eine abschlagsfreie „Rente mit 63“. Diese ist darüber hinaus im Durchschnitt um mehr als 40 Prozent höher als die Renten der sonstigen Altersrentner. Die „Rente mit 63“ stellt somit eine Subventionierung des vorzeitigen Renteneintritts vergleichsweise gut versorgter Versicherter dar.

Bezüglich der Grundrentendiskussion wird deutlich, dass die Kostenschätzung der Großen Koalition zu optimistisch ist. So liegen die im Rahmen der vorliegenden Studie berechneten anfänglichen jährlichen Kosten des Grundrentenkonzepts, wie es im Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019 dargestellt ist, bei ca. 2,3 Mrd. Euro und damit deutlich über den von offizieller Seite verlautbarten Kosten von 1,5 Mrd. Euro. Von größerer Bedeutung ist jedoch die Tatsache, dass die Grundrente mit fundamentalen Prinzipien der Sozialpolitik bricht und in Zukunft wohl eine andauernde Diskussion über die Berücksichtigung weiterer Partikularinteressen zur Folge haben wird.

Stattdessen plädieren wir für die Einführung eines Lebenserwartungsfaktors zur Anpassung des Renteneintrittsalters. Eine nachhaltige und damit intergenerativ gerechte Finanzierung der GRV setzt ein konstantes Verhältnis zwischen der Dauer der Beitragszahlungen und der Rentenbezugszeit voraus. Der Lebenserwartungsfaktor zur automatischen Anpassung des Regelrenteneintrittsalters stellt ein Instrument zur Gewährleistung dieser Voraussetzung dar. Er bewirkt, dass – was die Zukunft auch bringen mag – alle Generationen so lange Renten beziehen, wie es ihnen zusteht.

¹ Eine ausführliche Darstellung der aktuellen Generationenbilanz findet sich in Bahnsen et al. (2019).

2 Methodik der Generationenbilanzierung

2.1 Methodische Grundlagen

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence J. Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.^{2,3} Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft sowie der demografischen Entwicklung zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Verhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Sie spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, sollte die heutige Politik auf Dauer fortgeführt werden.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich auf dieser Basis nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen.

2.2 Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung (BMF, 2016) und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2019), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Ausgangsbasis der aktuellen Projektion bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2019a) zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2017 und 2018. Die zukünftige Entwicklung wird – abgesehen von demografischen Veränderungen (siehe Box 1) – durch wirtschaftliche und fiskalpolitische Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen des Basisjahres wird in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent unterstellt. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde gelegt. Für die Jahre bis 2023 basieren die Annahmen zur Entwicklung der Steuereinnahmen auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ (BMF, 2019).

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mai 2019 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen.

² Vgl. Auerbach et al. (1991, 1992, 1994).

³ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001), Bahnsen et al. (2016) und Hagist et al. (2006).

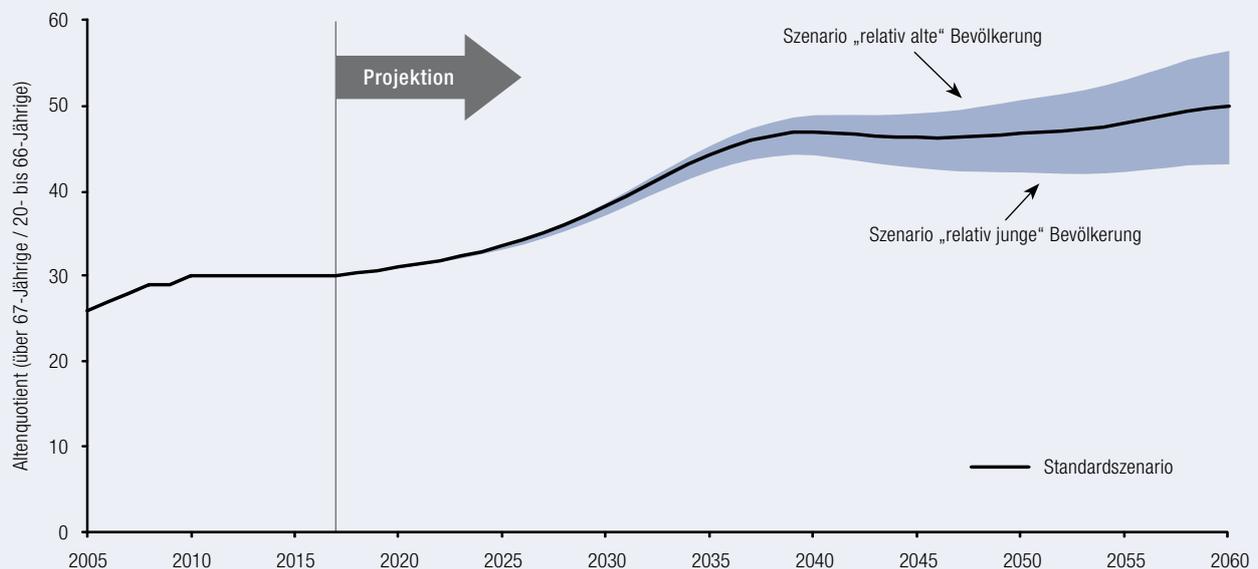
Die demografische Entwicklung

Box 1

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019b) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2019, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von 1,55 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Männern/Frauen von momentan 78,4/83,2 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 206.000 Personen unterstellt. * Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute ca. 82 Millionen auf 78 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich nicht dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen, wobei der Anstieg bis zum Jahr 2039 besonders stark ausfallen wird. Kommen auf einen über 67-Jährigen gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 noch etwa zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2039 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit geringerer Geschwindigkeit. Die in Abbildung 1 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien.**

Abbildung 1:
Entwicklung des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt (Lebenserwartung bei Geburt steigt bis 2060 bei Männern/Frauen auf 82,5/86,4). Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt auf einem hohen Niveau von 311.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,2/89,6 ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 147.000 Personen pro Jahr beträgt.

2.3 Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitslücke

Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld

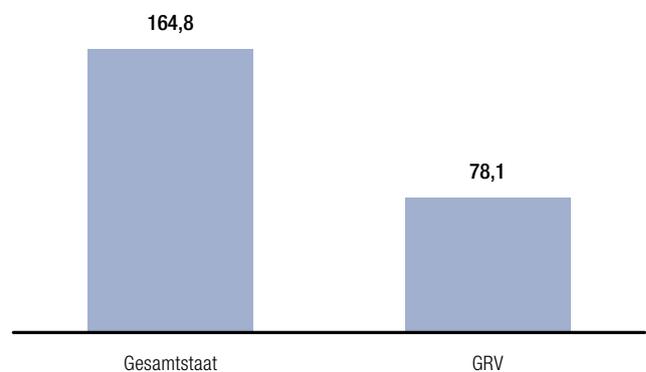
Während die explizite Schuld das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erwartet, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Die aktuelle Generationenbilanz mit dem Referenzjahr 2018 weist eine implizite Staatsschuld von 164,8 Prozent des BIP aus (Abbildung 2). In den kommenden Jahren und Jahrzehnten ist aufgrund des doppelten Alterungsprozesses in Form der steigenden Lebenserwartung bei Geburtenraten unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus mit sinkenden

Pro-Kopf-Einnahmen und steigenden Pro-Kopf-Ausgaben des Staates zu rechnen. Insbesondere der anstehende Renteneintritt der sogenannten Babyboomer-Generation wird sich dämpfend auf das durchschnittliche Erwerbseinkommen und dementsprechend auf die (Einkommen-)Steuer- und Sozialversicherungsbeitragseinnahmen auswirken. Die GRV ist von dieser Entwicklung besonders stark betroffen. Als ausgabenstärkster der deutschen Sozialversicherungszweige steuert sie mit 78,1 Prozent des BIP fast die Hälfte der impliziten Gesamtstaatsschuld bei. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland ist dementsprechend eng mit den anstehenden Entscheidungen bezüglich der zukünftigen Ausgestaltung der GRV verknüpft.

Abbildung 2:
Implizite Schulden in Prozent des BIP 2018
(BIP 2018 = 3.386 Mrd. Euro)

Quellen: Eigene Berechnungen.



3 Sündenfälle der Rentenpolitik

3.1 Sündenfall 1 – Die „Rente mit 63“

Das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007 führte die Rente für besonders langjährig Versicherte ein, die Versicherte mit einer Wartezeit von mindestens 45 Jahren von der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ausnimmt. Im Rahmen des Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetzes 2014 wurde die Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte von 65 Jahren auf 63 Jahre abgesenkt. Vor dem Jahr 1953 geborene besonders langjährig Versicherte konnten demzufolge bereits im Alter von 63 Jahren eine abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen. Für die darauffolgenden Jahrgänge steigt diese Altersgrenze ähnlich wie die Regelaltersgrenze schrittweise um zwei Jahre auf 65 Jahre an. Besonders langjährig Versicherte können somit dauerhaft etwa zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in die Rente eintreten. Diese Regelung wird gemeinhin als „Rente mit 63“ bezeichnet. In ihrem Gesetzentwurf zum Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz formulierte die Bundesregierung, dass besonders langjährig Versicherte „ihren Beitrag zur Stabilisierung der GRV [bereits] geleistet“ hätten (Deutscher Bundestag 2014). In Anbetracht des Äquivalenzprinzips und der Umlagefinanzierung der GRV ist diese Argumentation nur schwer nachvollziehbar. Das (Teilhabe-)Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung stellt über das Entgeltpunktesystem sicher, dass Personen, die mehr zur Finanzierung der GRV beigetragen haben, auch höhere Rentenzahlungen erhalten. Der von den besonders langjährig Versicherten geleistete Beitrag zur Stabilisierung der Rentenversicherung wird dementsprechend in Form höherer Rentenansprüche berücksichtigt. Die Umlagefinanzierung hat in Verbindung mit dem demografischen Wandel darüber hinaus zur Folge, dass die Beiträge, die vor Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge geleistet wurden, vergleichsweise geringe relative Belastungen des Arbeitseinkommens bedeuteten.

Der Bezug einer Rente für besonders langjährig Versicherte ist dabei keineswegs ein seltener Ausnahmefall. So

zeigt Tabelle 1, dass seit der Einführung der „Rente mit 63“ der Anteil der Neurentner, die eine Rente abschlagsfrei vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch nehmen, stets deutlich über 25 Prozent lag. Mehr als jeder vierte Neurentner ist also „Rentner mit 63“. Nicht zuletzt aufgrund ihrer langen Erwerbshistorie beziehen die „Rentner mit 63“ dabei vergleichsweise hohe Renten. Diese sind im Durchschnitt um mehr als 40 Prozent höher als jene sonstiger 63- oder 64-jähriger Altersrentner.

Tabelle 1:
Anzahl der „Rentner mit 63“

Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2019), eigene Berechnungen.

Jahr	Neurentner „Rente mit 63“	Neurentner insgesamt	Anteil „NR mit 63“ an NR insgesamt
2015	246.861	888.521	27,8%
2016	206.662	783.718	26,4%
2017	214.351	758.819	28,2%
2018	220.928	784.359	28,2%
Gesamt	888.802	3.215.417	27,6%

Bei einem Renteneintritt zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze wird der Rentenzahlbetrag im Normalfall um 7,2 Prozent reduziert. Das Entfallen der Abschläge für eine Gruppe von Rentnern, die sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch bezüglich der Höhe ihrer Rentenansprüche bedeutsam ist, schlägt sich folgerichtig in hohen Kosten für die Rentenversicherung nieder. Würden die besonders langjährig Versicherten bei Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze zukünftig wieder mit den Abschlägen belegt, könnte dies die Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates um 4,6 Prozentpunkte des BIP bzw. 156,5 Mrd. Euro senken. Die Nachhaltigkeitslücke der GRV könnte gar um 5,5 Prozentpunkte bzw. 185,7 Mrd. Euro gesenkt werden.⁴

⁴ Der unterschiedliche Einfluss auf die isolierte Nachhaltigkeitslücke der GRV im Vergleich zur Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates beruht auf den finanziellen Verflechtungen der GRV mit anderen staatlichen Systemen, etwa dem Steuersystem oder den Zahlungen der GRV an die GKV.

3.2 Sündenfall 2 – Der Grundrentenkompromiss

3.2.1 Die Grundrente gemäß Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019

Die Diskussion um die Grundrente hat den politischen Diskurs im Jahr 2019 geprägt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichte im Februar 2019 ein „Eckpunktepapier“ und im Mai des gleichen Jahres ein „Faktenpapier“, in denen eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung, die sogenannte „Respekt-Rente“, in groben Zügen vorgestellt wurde (BMAS 2019a, 2019b). Der zugehörige Referentenentwurf für ein Grundrentengesetz vom 21.05.2019 scheiterte jedoch an der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung. Am 10.11.2019 veröffentlichte die Große Koalition schließlich einen Koalitionsbeschluss, der einen Kompromiss zwischen der „Respekt-Rente“ und der im Koalitionsvertrag vereinbarten bedürftigkeitsgeprüften Grundrente beinhaltet.⁵ Die im Rahmen der vorliegenden Studie geschätzten anfänglichen jährlichen Kosten des Grundrentenkonzepts laut Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019 liegen bei ca. 2,3 Mrd. Euro und damit deutlich über den von offizieller Seite verlautbarten Kosten von 1,5 Mrd. Euro. Dieser Unterschied spiegelt sich auch in der Einschätzung der langfristigen Nachhaltigkeitswirkung der Grundrente anhand der Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke wider. Ausgehend von anfänglichen jährlichen Kosten in Höhe von 2,3 (statt 1,5) Mrd. Euro, steigert die Grundrente die Nachhaltigkeitslücke um 4,4 (statt 2,6) Prozentpunkte bzw. 149,3 (statt 88,2) Mrd. Euro.

Der Koalitionsbeschluss sieht eine Bezuschussung der Renten von Rentnern mit mindestens 35 Beitragsjahren und durchschnittlich zwischen 0,3 und 0,8 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr vor. Die entsprechenden Renten werden um den Faktor 1,875 – maximal aber auf durchschnittlich rund 0,8 Entgeltpunkte und beschränkt auf 35 Beitragsjahre angehoben. Anstelle einer Bedürftigkeitsprüfung wurde eine „Feststellung des Bedarfes“ anhand der Einkommensteuerdaten

beschlossen. Die Grundrente soll ausschließlich Rentner mit Einkommen unterhalb von 1.250 Euro im Falle von Alleinstehenden und 1.950 Euro bei Paaren begünstigen. Dabei sollen auch alle Kapitalerträge und damit indirekt das zugrundeliegende Vermögen berücksichtigt werden. Es ist zumindest diskutabel, wie zielgenau diese indirekte Berücksichtigung von Vermögenswerten ist und wie nahe dementsprechend die Einkommensprüfung einer Bedürftigkeitsprüfung kommt. Hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit erscheint die Berücksichtigung der Kapitalerträge aufgrund des Quellenabzugsverfahrens der Abgeltungsteuer hingegen gänzlich fragwürdig.

Mittels zum damaligen Zeitpunkt nicht näher definierter kurzer, wirksamer Gleitzonen soll verhindert werden, dass an den Grenzen des Einkommensfreibetrags und der für den Grundrentenbezug nötigen Beitragsjahre „harte Abbruchkanten“ entstehen. Dabei ist aus fiskalischer Sicht in erster Linie relevant, wie lang eine „kurze, wirksame Gleitzone“ ist und ob sie zu einer Begünstigung von Personengruppen außerhalb der ursprünglich definierten Grenzen führt, was gemäß dem neuen Referentenentwurf aus dem Januar 2020 offenbar der Fall sein soll. Eine solche Ausweitung des Berechtigtenkreises könnte insbesondere beim Einkommensfreibetrag zu einer erheblichen Steigerung der Berechtigtenzahl und damit zu einem nicht unerheblichen Kostenanstieg führen.⁶ Ohnehin dürfte sich in Zukunft eine dauerhafte Diskussion über die Höhe des Einkommensfreibetrags und die Anzahl der Mindestbeitragsjahre entfachen.

Die Refinanzierung der Grundrente bleibt unklar. In den ursprünglichen „Respekt-Renten“-Plänen des BMAS war unter anderem eine intransparente Refinanzierung auf Kosten der GKV vorgesehen. Gemäß dem Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019 soll die Grundrente ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werden. Dabei steht die Verwendung der Mittel aus der geplanten Finanztransaktionssteuer im Raum. Mit den Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer kann jedoch nicht seriös gerechnet werden, bevor die innereuropäische Aufteilung der Einnahmen festgelegt ist, die genauen gesetzlichen Regelungen bekannt sind und sich die Verhaltensanpassungen der Finanzmarktakteure gezeigt haben.

⁵ Die nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen beziehen sich – sofern nicht anders vermerkt – auf diesen Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019. Jüngere Überlegungen, etwa der neue Referentenentwurf vom 16.01.2020, wurden nicht berücksichtigt.

⁶ Sowohl die Kostenschätzung als auch die Schätzung der Anspruchsberechtigtenzahl im Rahmen des Referentenentwurfs vom 16.01.2020 werfen in mehrererlei Hinsicht Fragen auf. Zum einen haben sich die Zahlen im Vergleich zu den Verlautbarungen bezüglich des Koalitionsbeschlusses kaum bzw. gar nicht verändert, obwohl die nun eingeführten Gleitzonen eine Ausweitung des Berechtigtenkreises zur Folge haben müssen. Und zum anderen ist fraglich, wie die Wirkung dieser Gleitzonen abgeschätzt wurde, da bisher die benötigte Datengrundlage mit detaillierten Informationen zu rentenrechtlichen Zeiten in Verbindung mit Individual- und Haushaltseinkommen nicht vorliegt.

Der Koalitionsbeschluss umfasst auch Regelungen, die über die Einführung einer Grundrente im engeren Sinne hinausgehen. So soll ein Freibetrag in der Grundsicherung für langjährig Versicherte in der GRV eingeführt werden. Diese Maßnahme ist notwendig, um die Grundrente für Rentner wirksam zu machen, die Grundsicherung beziehen und deren Renten deutlich unter dem Grundsicherungsbedarf liegen. Gerade für Rentner mit hohen Aufstockungsbeträgen im Rahmen der Grundrente könnte das verfügbare Einkommen sonst unverändert bleiben, da die Grundrente vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet würde. Dementsprechend sieht der Koalitionsbeschluss einen Freibetrag für „Rentnerinnen und Rentner, die [...] Grundsicherung im Alter beziehen“ vor. Die Regelungen laut Referentenentwurf vom 16.01.2020 machen deutlich, dass auch Rentner, die bisher keine Grundsicherungsansprüche hatten, durch den Freibetrag zukünftig Ansprüche im Rahmen der Grundsicherung im Alter hätten. Für Rentner mit mindestens 33 Jahren an Grundrentenzeiten würde in Abhängigkeit ihres Renteneinkommens der Grundsicherungsbedarf de facto angehoben und so das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung gebrochen. Andererseits hätte ein Freibetrag, der sich ausschließlich auf bereits nach heutigen Regelungen bedürftige Rentner bezöge, eine absolute Schlechterstellung mancher Nicht-Grundsicherungsempfänger zur Folge. Einschließlich der nicht auf die Grundsicherungsleistungen angerechneten Rentenleistungen könnten die Bezüge von Grundsicherungsempfängern dann die Bezüge von Rentnern kurz oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze überschreiten.

3.2.2 Die Grundrente und die Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik

Die deutsche Sozialpolitik ist mit dem Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung und dem Gleichbehandlungsprinzip sowie dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung von drei grundlegenden Prinzipien geprägt. Je nach Ausgestaltung

bricht die Grundrente im engeren Sinne mit mindestens zwei dieser drei Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik.⁷

Das grundlegende Prinzip der deutschen Rentenversicherung ist das Lebensleistungsprinzip, das über das Entgeltpunktesystem der Rentenversicherung in Form einer sogenannten Teilhabeäquivalenz sichergestellt ist. Personen, die gemessen am Einkommen innerhalb eines Jahres mehr geleistet haben und dementsprechend auch stärker zur Finanzierung der GRV beigetragen haben, beziehen für dieses Jahr höhere Renteneinkommen als Personen, die geringere Leistungen erbracht haben. Zum anderen bedeutet die Teilhabeäquivalenz, dass Personen, die über einen längeren Zeitraum gearbeitet haben und dementsprechend über die Jahre hinweg einen größeren Beitrag zur Finanzierung der Rentenversicherung geleistet haben, höhere Rentenleistungen beziehen als Personen, die bei gleichem Einkommen über einen kürzeren Zeitraum gearbeitet haben. Somit bekommt jeder Rentner in Abhängigkeit von seinem Einkommen in der Erwerbsphase und den entsprechenden Beiträgen zur GRV eine die monetäre Lebensleistung reflektierende Rente. Die Grundrente bricht mit diesem Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung. Zunächst mag das verwirrend klingen, denn gerade die Honorierung der Lebensleistung ist ja das ausgewiesene Ziel der sogenannten Grundrente. Im Rahmen der Grundrente bemisst sich die Lebensleistung allerdings zu einem Gutteil daran, ob eine Beitragsdauer von 35 Jahren erreicht wurde. Die Höhe der Beitragsleistungen in dieser Zeit und damit auch die Frage, ob die Beitragsjahre in Vollzeit oder Teilzeit verbracht wurden, ist dabei nahezu irrelevant. Eigentlich besteht das Ziel der Grundrente in der Beseitigung der teilweise auftretenden Kongruenz von Ansprüchen langjährig versicherter Rentner mit dem Grundsicherungsniveau. Tatsächlich wird die Gleichbehandlung von Rentnern mit ungleicher Lebensleistung durch die Grundrente jedoch nur in etwas höhere Einkommensbereiche verschoben. Zukünftig werden Rentner mit erarbeiteten Rentenansprüchen mit Grundrentnern gleichgesetzt, die keine Ansprüche in dieser

7 Zur „Respekt-Rente“ im Lichte der Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik siehe auch Raffelhüschen (2019).

Höhe erarbeitet haben. Mit der Abkehr vom Lebensleistungsprinzip im Sinne der Teilhabeäquivalenz in der Rentenversicherung wird folglich einer Spirale der Forderungen nach gegenleistungsfreien Rentenaufwertungen für immer neue Rentnergruppen Tür und Tor geöffnet.

Das funktionierende Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung und die damit einhergehende Abbildung der Einkommensverteilung der Erwerbsphase während des Rentenbezugs ist außerdem im Hinblick auf die intergenerative Gerechtigkeit bedeutsam. Rentner mit niedrigen Renteneinkommen waren zuvor Erwerbstätige mit geringen Erwerbseinkommen. Die Verteilung der Renten spiegelt die Verteilung der Einkommen und damit auch ungleich verteilte Chancen auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen vierzig bis fünfzig Jahren wider. Dadurch kommt die Grundrente insbesondere Frauen zugute. Der nachträgliche Ausgleich ungleicher Arbeitsmarktchancen und ungleicher Erwerbseinkommen im Alter ist durchaus ein hehres Ziel. Wird dieser Ausgleich jedoch nicht innerhalb einer Generation vorgenommen, sondern der unbeteiligten jungen Generation auferlegt, so mag der *intragenerativen* Gerechtigkeit Genüge getan sein, im Gegenzug wird jedoch das Gebot der *intergenerativen* Gerechtigkeit gebrochen.

Neben dem Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung wird durch die Grundrente auch das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung als zweites Fundamentalprinzip der Sozialpolitik gebrochen. Dem Gleichbehandlungsprinzip in der Grundsicherung folgend behandelt die staatlich finanzierte Sozialhilfe bisher alle Bedürftigen gleich – unabhängig von Alter, Geschlecht oder regionaler Herkunft.⁸ Das erklärte Ziel der Grundrente ist jedoch die Aufwertung der Rentenansprüche bestimmter Rentner über das Grundsicherungsniveau hinaus.⁹ Das Ziel der Grundrente ist folglich die Ungleichbehandlung von Personen, deren (Renten-)Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Langjährig in der GRV versicherte Bedürftige werden also anders behandelt als andere Bedürftige. Das bedeutet sowohl eine Un-

gleichbehandlung hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung als auch hinsichtlich der Art der Beschäftigung. Bedürftige ehemalige Versicherte der GRV mit 35 Beitragsjahren werden durch die Grundrente anders behandelt als solche mit einer geringeren Beitragsdauer und als Versicherte sonstiger Versorgungswege der ersten Schicht, wie bspw. nicht versicherungspflichtige Selbstständige. Der Bruch des Gleichbehandlungsprinzips spiegelt sich zudem in der Feststellung des Bedarfs anhand des Einkommens wider, den der Koalitionsbeschluss vorsieht. Der „Grundrentenbedarf“ liegt für Alleinstehende pauschal bis zu einem Einkommen von 1.250 Euro vor und orientiert sich damit nicht am Grundsicherungsbedarf. Das Gleichbehandlungsprinzip wird also auch hinsichtlich der Höhe des Bedarfs bzw. hinsichtlich der Bedürftigkeit gebrochen. Es ist Ausdruck einer funktionierenden Gemeinschaft, wenn sich die deutsche Gesellschaft als Wohlstandsgesellschaft in der Pflicht sieht, auf die Versorgung der schwächsten Gesellschaftsmitglieder besonders zu achten. Dementsprechend ist eine Diskussion über die Höhe des Grundsicherungsniveaus ein wichtiger Teil der politischen Willensbildung. Fällt nun aber der Entschluss, dass das Grundsicherungsniveau aufgestockt werden soll, dann sollte diese Aufstockung für alle Bürger gleichermaßen gelten.

Die „Respekt-Rente“ hätte aufgrund des gänzlichen Verzichts auf eine Bedürftigkeitsprüfung neben dem Gleichbehandlungsprinzip auch das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung gebrochen. Die Einkommensprüfung des Grundrentenentwurfs laut Koalitionsbeschluss verhindert zumindest den Bruch der auf diesem Prinzip basierenden Verpflichtung zur Selbsthilfe. Dabei ist allerdings zu betonen, dass die Einkommensprüfung nur unter Einbezug von Kapitaleinkommen ein wirksames Instrument zur Vermeidung des Bruchs des Subsidiaritätsprinzips ist. Angesichts der im Referentenentwurf vom 16.01.2020 vorgestellten Gleitzone außerhalb der eigentlichen Einkommensgrenzen ist von einer deutlichen Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips in der Grundsicherung zu sprechen.

8 Die Unterscheidung zwischen Grundsicherung im Alter und Sozialgeld ist nicht Ausdruck einer bereits praktizierten altersspezifischen Unterscheidung des Grundsicherungsniveaus, sondern hauptsächlich durch Unterschiede in der Verbeitragung von Erwerbs- und Alterseinkommen in der Sozialversicherung bedingt.

9 Vgl. Deutsche Bundesregierung (2020, S. 1f.).

4 Vorschlag für eine zukunftsfeste GRV

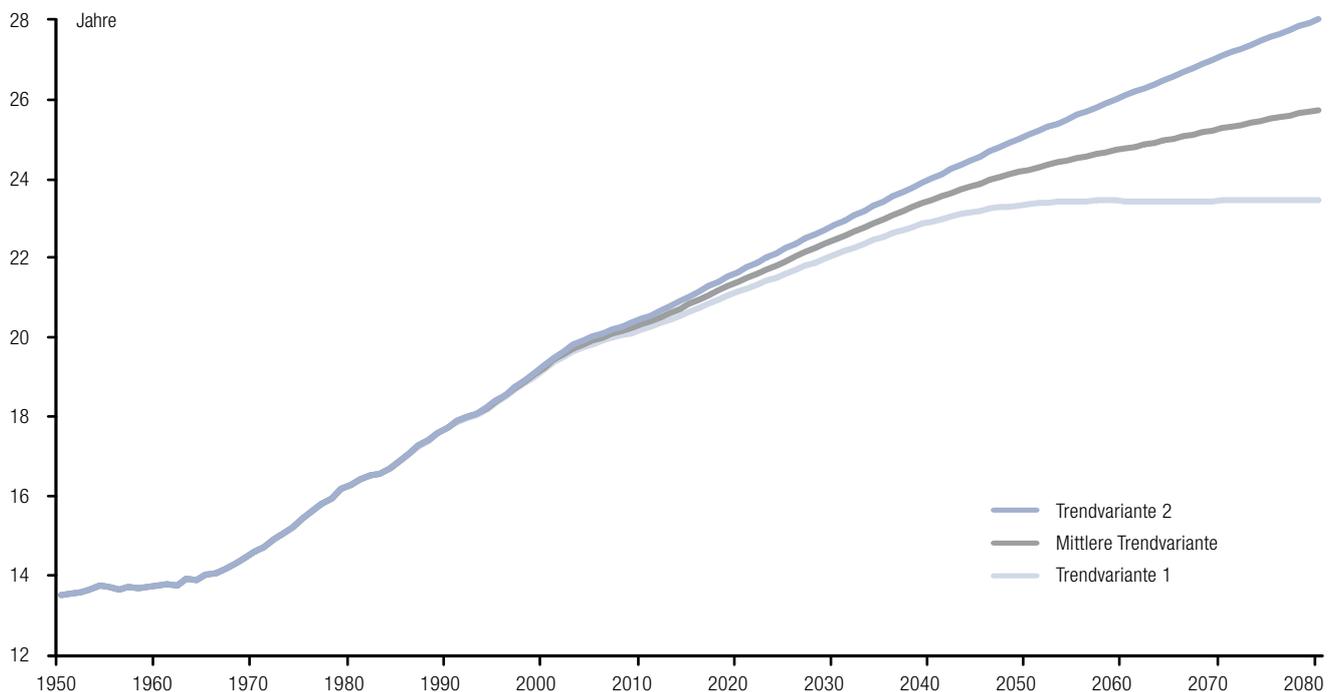
4.1 Entwicklung der Lebenserwartung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts rührte die steigende Lebenserwartung in erster Linie von einer sinkenden Kindersterblichkeit her. In den vergangenen 60 Jahren ist die Lebenserwartung dagegen auf den Anstieg der ferneren Lebenserwartung in den hohen Altersjahren zurückzuführen. Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen ist seit den 1960er-Jahren kontinuierlich gestiegen und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Das Statistische Bundes-

amt (2017) stellt zwei verschiedene Trendvarianten für die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung zur Verfügung, die in Abbildung 3 dargestellt sind. Trendvariante 1 geht bis in die 2040er-Jahre von einem leicht nachlassenden Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen aus und unterstellt in der Folge, dass sie nicht weiter ansteigt. Die optimistischere Trendvariante 2 bildet dagegen die Entwicklung eines nahezu ungebremsten Anstiegs der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen bis über das Jahr 2080 hinaus ab. Trendvariante 1 geht davon aus, dass die 65-Jährigen im Jahr 2080 im Durchschnitt 88,4 Jahre alt werden. Träfe Trendvariante 2 zu, würden sie sogar durchschnittlich 93,0 Jahre alt.

Abbildung 3:
Fernere Lebenserwartung mit 65

Quellen: Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnungen.

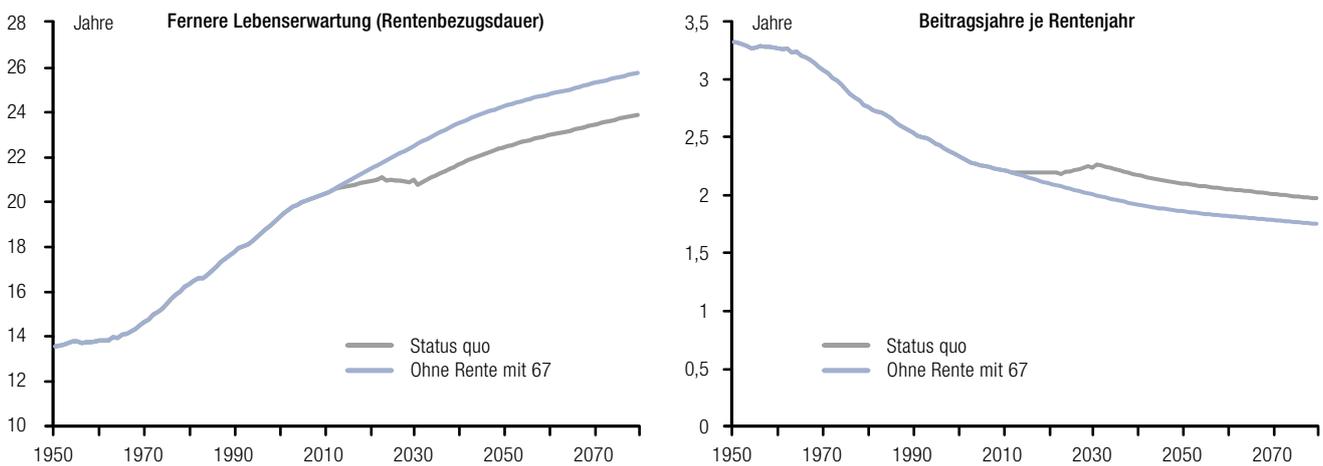


Der Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen war bis zum Jahr 2012 mit der Entwicklung der Lebenserwartung bei (Regel-)Renteneintritt und dementsprechend mit der Entwicklung der durchschnittlichen (Standard-)Rentenbezugsdauer gleichzusetzen. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 beendet, wie in Abbildung 4 dargestellt, die seit den 1960er Jahren andauernde Zunahme der Renten-

bezugsdauer. Zwischen 1962 und 2012 war diese um 6,7 Jahre gestiegen. Die Beitragsdauer des Standardrentners blieb dagegen konstant. Dementsprechend sank die Zahl der Beitragsjahre je Rentenjahr. Mussten Versicherte 1962 im Regelfall noch 3,3 Beitragsjahre je Rentenjahr leisten, waren es 2012 nur noch 2,2 Jahre und damit ein Drittel weniger.

Abbildung 4:
Fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt bei mittlerer Trendvariante und Beitragsjahre je Rentenjahr

Quellen: Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnungen.



4.2 Der Lebenserwartungsfaktor

Eine nachhaltige und damit intergenerativ gerechte Finanzierung der GRV setzt ein konstantes Verhältnis zwischen Beitragsdauer und Rentenbezugszeit (RBZ) voraus, denn das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit oder Fairness ist in seiner Substanz ein Gebot der Gleichbehandlung. Die durchschnittliche Rentenbezugszeit ist dabei die fernere Lebenserwartung im Renteneintrittsalter $fLEW_t^{REA}$. Der idealtypische Einzahlungszeitraum umfasst die Beitragsjahre (BJ_t) des Standardrentners, also die Altersjahre zwischen 20 und dem Renteneintrittsalter (REA). Um die Relation aus Rentenbezugszeit und Einzahlungszeitraum konstant zu halten, müssen Veränderungen der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter ($\Delta fLEW_t^{REA}$) von Jahrgang zu Jahrgang in eben diesem Verhältnis auf die Rentenbezugsdauer und die Beitragszahlungsdauer aufgeteilt werden. Die hierzu notwendige Erhöhung (ΔREA_t) des Renteneintrittsalters berechnet sich folgendermaßen:

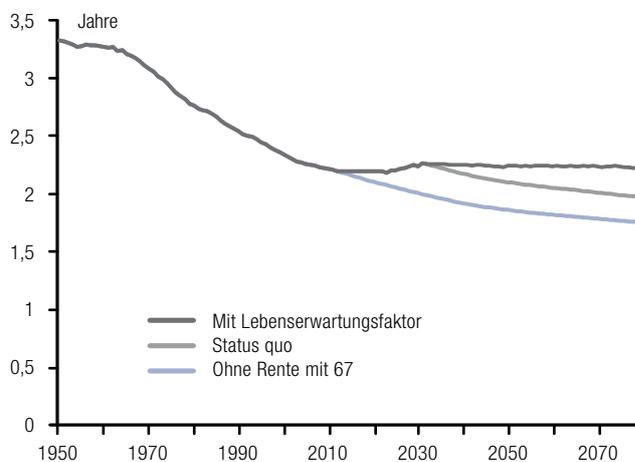
$$\Delta REA_t = BJ_{t-1} * \frac{\Delta fLEW_{REA_{t-1}, t}}{BJ_{t-1} + RBZ_{t-1}} \quad (1)$$

Der Term $\frac{\Delta fLEW_{REA_{t-1}, t}}{BJ_{t-1} + RBZ_{t-1}}$ stellt den eigentlichen Lebenserwartungsfaktor dar. Dieser hat keinen fixen Wert, sondern verändert sich von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit von der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung, sodass das Verhältnis zwischen Beitragsdauer und Rentenbezugszeit aus dem Vorjahr der Einführung des Lebenserwartungsfaktors konstant gehalten wird.¹⁰ Bei steigender fernere Lebenserwartung in den entsprechenden Altersjahren steigt folglich das Renteneintrittsalter. Umgekehrt sinkt es für den Fall einer sinkenden Lebenserwartung. Jeder Generation wird durch den Lebenserwartungsfaktor jenes Renteneintrittsalter zuge-

ordnet, welches diese Generation mit der Generation, die im Vorjahr der Einführung des Lebenserwartungsfaktors in die Rente eingetreten ist, gleichstellt. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 entspricht in ihrer Gesamtwirkung für den Zeitraum von 2012 bis 2031 in etwa der Einführung des Lebenserwartungsfaktors im Jahr 2012 (siehe Abbildung 5). Allerdings wurde der Anstieg aus politischen Gründen nicht gleichmäßig über die Jahre verteilt, sodass die Rentenbezugszeit in der zweiten Hälfte des Zeitraums trotz voraussichtlich steigender Lebenserwartung merklich absinkt. Die in der ersten Hälfte des Anpassungszeitraums in die Rente eingetretenen Jahrgänge werden folglich bessergestellt als die nachfolgenden Jahrgänge. Auch eine solche übergangsbedingte Ungleichbehandlung würde durch die endogene Anpassung des Renteneintrittsalters mittels Lebenserwartungsfaktor zukünftig vermieden.

Abbildung 5:
Beitragsjahre je Rentenjahr mit Lebenserwartungsfaktor

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

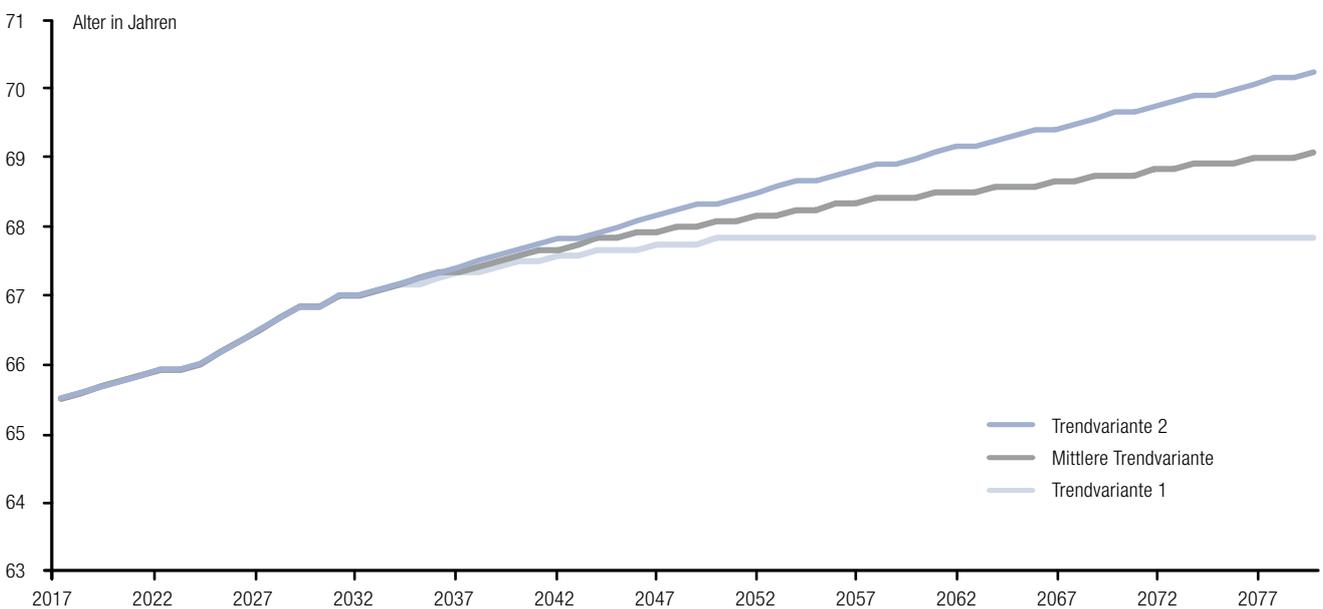


¹⁰ Eine triviale Anhebung des Renteneintrittsalters anhand eines einheitlichen Anteils des Anstiegs der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter eines bestimmten Ausgangsjahres führt nicht zum gleichen Ergebnis wie die in Formel (1) dargestellte Anpassung des Renteneintrittsalters. Durch die Anhebung des Renteneintrittsalters verändert sich auch die für die Rentenbezugsdauer ausschlaggebende fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklungen des Renteneintrittsalters, die sich auf Grundlage der vom Statistischen Bundesamt in zwei Trendvarianten bereitgestellten fernerer Lebenserwartung bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nach Vollendung der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Jahr 2031 ergeben würden. Trendvariante 1 hätte ab 2053 ein gleichbleibendes Renteneintrittsalter von 67 Jahren und 10 Monaten zur Folge. Mit der deutlich optimistischeren Trendvariante 2 würde im Jahr 2076 das vieldiskutierte Renteneintrittsalter von 70 Jahren erreicht. In der im Rahmen dieser Studie für die Kostenschätzung unterstellten mittleren Trendvariante liegt das Renteneintrittsalter zu diesem Zeitpunkt jedoch erst bei 68 Jahren und 11 Monaten.

Wer aktuell berufstätig ist, muss dementsprechend auch bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nicht damit rechnen, erst mit 70 Jahren in Rente gehen zu können. Selbst für einen heute 13-Jährigen ist die „Rente mit 70“ eher ein Mythos, der nur im „schlechtestmöglichen“ Szenario Realität würde. Dabei ist die negative Bewertung eines hohen Renteneintrittsalters auf Grundlage des Lebenserwartungsfaktors ohnehin zu hinterfragen. Denn der Renteneintritt mit 70 ginge mit der realistischen Erwartung einher, fast 93 Jahre alt zu werden – zumindest im geschlechterübergreifenden Durchschnitt. Der Lebenserwartungsfaktor hat zur Folge, dass jede Anhebung des eigenen Renteneintrittsalters um einen Monat etwa anderthalb Monate mehr Lebenszeit bedeutet.

Abbildung 6:
Renteneintrittsalter mit Lebenserwartungsfaktor
Quellen: Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnungen.



Methodische Anmerkungen zur Berücksichtigung des Lebenserwartungsfaktors in der GRV

Box 2

Modellierung des Lebenserwartungsfaktors

Die Veränderung der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter in Periode t berechnet sich folgendermaßen:

$$\Delta fLEW_{s,REA_{t-1},t} = fLEW_{s,REA_{t-1},t} - fLEW_{s,REA_{t-1},t-1} \quad (2)$$

Wobei der erste Index das Lebensalter bei Renteneintritt und der zweite Index das Jahr des Renteneintritts angibt. Formel (2) bezieht sich bei beiden zu vergleichenden Jahrgängen, die in Periode t bzw. in Periode $t-1$ in Rente gehen, auf die fernere Lebenserwartung im Renteneintrittsalter der Periode $t-1$. Zur Sicherstellung von $\frac{RBZ_{t-1}}{BJ_{t-1}} = \frac{RBZ_t}{BJ_t} \forall t$ wäre eigentlich

für jede Periode eine iterative Anpassung des Regelrenteneintrittsalters notwendig. Dementsprechend kann Formel (1) keine mathematisch exakte Konstanz des Verhältnisses aus Rentenbezugszeit und Beitragszahlungsdauer gewährleisten. Da in der Praxis die kleinste sinnvolle Einheit zur Anpassung des Regelrenteneintrittsalters jedoch ganze Monate sind und die Ergebnisse der Anpassung dementsprechend ohnehin stark gerundet werden, genügt Formel (1) den praktischen Ansprüchen einer gesetzlichen Regelung vollkommen. Im Rahmen dieser Studie wird unterstellt, dass Rundungen nicht zu Ungunsten der Rentner ausfallen sollen. Daher wird ΔREA_t stets auf ganze Monate abgerundet.

Die monatsweise Anhebung des Regelrenteneintrittsalters hat zur Folge, dass die fernere Lebenserwartung für monatsgenaue Lebensalter benötigt wird. Daher werden die jahrgangsspezifischen Werte der ferneren Lebenserwartung zwischen den vollen Altersjahren durch Interpolation bestimmt.

Modellierung des Einflusses des Lebenserwartungsfaktors auf die fiskalische Nachhaltigkeit

Die unterstellten zukünftigen Erwerbsquoten basieren auf den vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten empirischen Erwerbsquoten auf Basis des Mikrozensus. Dem Vorgehen von Ehing/Moog (2013) folgend werden diese Erwerbsquoten der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters entsprechend erhöht. Die Erwerbsquoten der rentennahen Jahrgänge werden so angehoben, dass das effektive Renteneintrittsalter annahmegemäß ansteigt. Die Projektion der Refinanzierung der Rentenversicherung wird anhand des von Seuffert (2020) beschriebenen Rentensimulationsmodells vorgenommen. Dabei werden die zukünftig erworbenen Ansprüche unter Verwendung der projizierten Erwerbsquoten und damit unter Berücksichtigung der verlängerten Lebensarbeitszeit und veränderter Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt berechnet.

Die Einführung des Lebenserwartungsfaktors könnte die Nachhaltigkeitslücke der Rentenversicherung deutlich reduzieren. Durch die geringeren Rentnerzahlen und die erhöhte Anzahl an Beitragszahlern in den Jahren ab 2031 würde die

implizite Schuld der GRV um 37,9 Prozentpunkte – also von 78,1 Prozent auf 40,2 Prozent des BIP – sinken und damit fast halbiert. Das entspricht einer Reduktion der impliziten Staatsverschuldung um rund 1.282 Mrd. Euro.

5 Was dann noch fehlt? Eine Einigung über die Aufteilung der verbleibenden Nachhaltigkeitslücke

Die gesellschaftliche Alterung in Deutschland liegt in einer zunehmenden Lebenserwartung und einer Fertilität begründet, die mit etwa 1,5 Kindern je Frau deutlich unterhalb des bestandserhaltenden Niveaus von etwa 2,1 Kindern je Frau liegt. Mithilfe des Lebenserwartungsfaktors können die Auswirkungen einer weiter steigenden Lebenserwartung auf die implizite Verschuldung der Rentenversicherung neutralisiert werden. Die geringe Fertilität führt jedoch weiterhin zu einem strukturellen Finanzierungsproblem – insbesondere infolge des anstehenden Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre. Die Formel zur Rentenwertanpassung gemäß § 68 Abs. 5 SGB VI beinhaltet mit dem Parameter α ein Instrument zur Aufteilung der entstehenden Lasten zwischen der aktuellen Rentnerpopulation und der aktuellen Beitrags- und Steuerzahlerpopulation.

Anders als zu Beginn der 2000er Jahre stand in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr die nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung und dementsprechend die Lastenverteilung des demografischen Wandels zwischen Rentnern und Beitragszahlern im Fokus. Im Gegenteil, mit der doppelten Haltelinie wurde der Parameter α für die Jahre 2019 bis 2025 teilweise unwirksam und die Traglast der gesellschaftlichen Alterung für die entsprechenden Jahre gänzlich auf die Beitrags- und Steuerzahler abgewälzt. Politökonomisch ist diese Entwicklung wenig verwunderlich. Die geburten- und wählerreichen Jahrgänge der Babyboomer waren um die Jahrtausendwende herum weit vom Renteneintritt entfernt.

Ihr vorrangiges Interesse in Bezug auf die Rentenversicherung waren geringe Beitragssätze. Die Reformen von 2001 und 2004 gewährleisteten für die Babyboomer gerade in den besonders einkommensstarken Altersjahren zwischen 40 und 60 Jahren mehr oder weniger stabile Beitragssätze. Knapp 20 Jahre später stehen die Babyboomer vor dem Renteneintritt und die Rentenversicherung vor massiven Veränderungen ihrer Ausgaben- und Einnahmensituation. Die Politik folgt dem Ruf des Medianwählers und damit derzeit dem Ruf nach steigenden Rentenleistungen. Für die Beitrags- und Steuerbelastung der Kinder der Babyboomer bleibt nur zu hoffen, dass ihre Elterngeneration Einsicht zeigt und den Trend der letzten Jahre wieder korrigiert. Das rentenpolitische Instrument zur Aufteilung der Lasten der gesellschaftlichen Alterung steht mit dem Parameter α bereit. Derzeit liegt α bei 0,25. Durch eine Anpassung dieses Parameters könnte der Anteil der Traglast der Rentner an den anstehenden demografiebedingten Belastungen der Rentenversicherung erhöht und damit die noch verbleibende Nachhaltigkeitslücke geschlossen werden.

Die rentenrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für eine demografiefeste Rentenversicherung stehen also (noch) bereit. Inwiefern diese Möglichkeiten politisch umgesetzt werden oder ob sich die Politik der Rentenausweitung fortsetzt, wird die nahe Zukunft zeigen. Zunächst einmal darf nun mit Spannung erwartet werden, welchen Fokus die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem anstehenden Abschlussbericht setzt.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994), Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94(2), 303-318.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991), Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, 5, 55-110.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B. und Seuffert, S.** (2019), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 142.
- Bahnsen, L., Manthei, G. und Raffelhüschen, B.** (2016), Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(4), 483-502.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Springer, Berlin.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2019a), Faktenpapier: Die neue Grundrente. Mehr Anerkennung von Lebensleistung und Vermeidung von Altersarmut.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2019b), Grundrente. Eckpunktepapier.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2019), Ergebnis der 155. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen", Berlin.
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2016), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- CDU/CSU und SPD** (2019), Koalitionsbeschluss 10. November 2019, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20191110_Koalitionsbeschluss.pdf.
- Deutsche Bundesregierung** (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alters-einkommen. (Grundrentengesetz – GruReG), Referentenentwurf der Bundesregierung.
- Deutsche Bundesregierung** (2019), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruRG), Referentenentwurf der Bundesregierung.
- Deutscher Bundestag** (2014), Drucksache des Deutschen Bundestages 18/909. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung.
- Deutsche Rentenversicherung** (2019), Statistikportal der Rentenversicherung, <https://statistik-rente.de/drv/>.
- Ehing, D., Moog, S.** (2013), Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, *Journal for Labour Market Research* 46(2), 167-182.
- Europäische Kommission** (2019), Fiscal Sustainability Report 2018, Institutional Paper 094, Brüssel.
- Hagist, C., Raffelhüschen, B. und Weddige, O.** (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 97.
- Raffelhüschen, B.** (2019), Die „Respekt-Rente“ verdient keinen Respekt – sie bereichert die Reichen, *WSI-Mitteilungen*, 04/2019, 313-314.
- Raffelhüschen, B.** (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17-28.
- Seuffert, S.** (2020), Die zukünftige Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung, Methodik eines semiaggregierten Rentensimulationsmodells, *FZG-Diskussionsbeiträge*, Freiburg, Mimeo.
- Statistisches Bundesamt** (2019a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2018, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2019b), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung – Aktualisierte Rechnung auf Basis 2018, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland, Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang, Wiesbaden.

Executive Summary

Mit dem Instrument der **Generationenbilanz** analysieren die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg regelmäßig die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Finanzpolitik. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und inwieweit die aktuellen politischen Weichenstellungen geeignet sind, bereits bekannte wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte – und hier insbesondere den demografischen Wandel – zu bewältigen, ohne die öffentlichen Haushalte und damit die Steuer- und Beitragszahler zu überfordern.

Ein **ehrbarer Staat**, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf die ökonomischen Auswirkungen der unabwendbaren Bevölkerungsalterung nicht ignorieren, sondern muss schon heute Strategien entwickeln, um einen angemessenen und dauerhaften (fiskalischen) Ausgleich zwischen den Generationen herzustellen.

Die **gesellschaftliche Alterung** wird insbesondere in den Sozialversicherungen zukünftig zu **Finanzierungslücken** führen. Denn während immer weniger junge Beitragszahler nachrücken, bewirkt die steigende Lebenserwartung in den kommenden Jahrzehnten einen Anstieg der Älteren und damit der Leistungsempfänger. Vor allem die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) wird die Auswirkungen des demografischen Wandels schon bald mit Nachdruck zu spüren bekommen, gehen doch die Babyboomer bereits in wenigen Jahren in Rente und vollziehen dann den Wechsel vom Beitragszahler zum Leistungsempfänger.

Ein Indikator für den Ernst der Lage und die Dringlichkeit des politischen Handelns sind die sogenannten **impliziten Schulden**. Im Gegensatz zu den in der Vergangenheit aufgelaufenen expliziten Schulden sind die impliziten Schulden heute noch nicht direkt sichtbar. Sie resultieren vor allem aus staatlichen Leistungsversprechen für zukünftige Jahre, für deren Finanzierung die heutigen Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsätze nicht ausreichen. Mit anderen Worten handelt es sich um die Summe aller abgezinsten zukünftigen Primärdefizite bei konstanten Steuer- und Beitragssätzen. Zusammen mit den expliziten Schulden bilden sie die sogenannte **Nachhaltigkeitslücke**.

Gemäß der aktuellen Generationenbilanz belaufen sich die impliziten Schulden derzeit auf rund 165 Prozent des BIP. Fast die Hälfte davon – 78,1 Prozent des BIP – entfällt auf die GRV, den ausgabenstärksten Sozialversicherungszweig. Vor diesem Hintergrund wirft die vorliegende Studie einen kritischen Blick auf zwei ausgewählte rentenpolitische Maßnahmen: die sogenannte Rente mit 63 und den Kompromiss

der Großen Koalition zur Grundrente. Darüber hinaus wird mit dem **Lebenserwartungsfaktor** ein Konzept vorgeschlagen, mit dem die implizite Verschuldung der GRV fast um die Hälfte gesenkt werden könnte.

Die „**Rente mit 63**“ stellt keinesfalls eine Maßnahme für einige wenige besonders stark belastete Versicherte dar. Vielmehr beziehen über 25 Prozent der Neurentner eine abschlagsfreie „Rente mit 63“. Diese ist darüber hinaus im Durchschnitt um mehr als 40 Prozent höher als die Renten der sonstigen Altersrentner. Die „Rente mit 63“ entspricht somit einer **Subventionierung des vorzeitigen Renteneintritts** vergleichsweise gut versorgter Versicherter.

Hinsichtlich der aktuellen **Grundrentendiskussion** zeigt sich, dass die Kostenschätzung der Großen Koalition zu optimistisch ist. Die im Rahmen der vorliegenden Studie berechneten anfänglichen jährlichen Kosten des Grundrentenkonzepts laut Koalitionsbeschluss vom 10.11.2019 liegen bei ca. 2,3 Mrd. Euro und damit deutlich über den von offizieller Seite verlautbarten Kosten von 1,5 Mrd. Euro. Von größerer Bedeutung ist jedoch die Tatsache, dass die **Grundrente mit fundamentalen Prinzipien der Sozialpolitik bricht**:

- dem Lebensleistungs- bzw. Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung
- sowie dem Gleichbehandlungsprinzip
- und dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung.

Will man die implizite Verschuldung abbauen und dabei weder zukünftige Rentner noch zukünftige Beitragszahler einseitig und über Gebühr belasten, kommt man angesichts der stetig steigenden Lebenserwartung nicht um eine **Verlängerung der Lebensarbeitszeit** herum. Als intergenerativ gerecht und im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeit günstig kann ein **konstantes Verhältnis zwischen der Dauer der Beitragszahlungen und der Rentenbezugszeit** für gegenwärtige und zukünftige Generationen gelten. Dieses Ziel ließe sich durch die Einführung eines **Lebenserwartungsfaktors** zur Anpassung des Renteneintrittsalters erreichen.

Würde ein Lebenserwartungsfaktor ab dem Jahr 2031 realisiert, könnte die implizite Verschuldung der GRV um 37,9 Prozentpunkte auf 40,2 Prozent des BIP gesenkt werden. Das zukünftige **Renteneintrittsalter hinge dann von der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung ab** und läge (in einer mittleren Trendvariante) im Jahr 2080 bei knapp 69 Jahren. Damit wäre ein Großteil des rentenpolitischen Reformbedarfs abgearbeitet – vorausgesetzt man befreit die Rentenanpassungsformel ab dem Jahr 2025 wieder von den Begrenzungen der doppelten Haltelinie.