

Nr. 110
Mai 2010

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Ehrbare Staaten?

Die deutsche Generationenbilanz
im internationalen Vergleich:
Wie gut ist Deutschland auf die demografische
Herausforderung vorbereitet?

Bernd Raffelhüschen

Stefan Moog

Christoph Müller

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Die schlimmsten Auswüchse der Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise liegen hoffentlich hinter uns, der längere Teil der gegenwärtigen Legislaturperiode hingegen noch vor uns – es ist also der richtige Zeitpunkt, sich nach vielen und umfangreichen Not-, Rettungs- und Konjunkturpaketen auch wieder mit den derweil in den Hintergrund geratenen, längerfristigen Herausforderungen zu beschäftigen, vor denen Deutschland steht. Ein Entwicklungstrend, der im ökonomisch-gesellschaftlichen Bereich ohne Zweifel gravierende Auswirkungen haben wird, ist der in den nächsten Jahrzehnten unvermeidlich stattfindende Alterungsprozess der Bevölkerung – und das nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen entwickelten Industrieländern. Aus Sicht der Sozialversicherungen wie der öffentlichen Haushalte ist diese Entwicklung deshalb so problematisch, weil die Ausgaben in diesen Systemen bei einer alternden Bevölkerung überproportional steigen werden, während sich gleichzeitig das Arbeitskräftepotential – und damit eine wichtige Determinante der Einnahmenbasis – tendenziell eher verringert.

Bereits seit einigen Jahren analysiert die Stiftung Marktwirtschaft gemeinsam mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg, wie sich die demografische Entwicklung auf die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte auswirkt. Insbesondere interessiert uns, ob Deutschland wie ein ehrbarer Staat agiert, der auch die Interessen zukünftiger Generationen im Blick behält. Darüber hinaus haben wir begonnen, die Situation in Deutschland in internationaler Perspektive zu analysieren, und

2009 erstmals einen internationalen Vergleich auf Basis der Generationenbilanzierung durchgeführt. Die Gegenüberstellung soll aufzeigen, wie gut Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern auf die demografische Herausforderung vorbereitet ist. Die vorliegende Studie ist das erste Update dieses internationalen Vergleichs. Besonderes Augenmerk haben wir dieses Mal auf die unterschiedlichen Rentenversicherungssysteme gelegt, die trotz großer Unterschiede im Detail allesamt nach dem Umlagesystem aufgebaut sind.

Die Analyse zeigt einerseits, dass Deutschland mit seinen Rentenreformen nicht allein ist, sondern dass auch die anderen Staaten ihre Systeme an die demografische Entwicklung anpassen. Bei uns sind die heutigen Rentner allerdings vergleichsweise wenig von diesen Änderungen betroffen.

Andererseits zeigen die Ergebnisse in der Gesamtbetrachtung, dass das Problem der fehlenden Nachhaltigkeit noch keineswegs zufriedenstellend gelöst ist. Wir fordern daher, dass Deutschland – wie die meisten übrigen Staaten – mit seinen Reformanstrengungen nicht nachlässt, sie vor allem aber auch nicht zurückstutzen darf, damit jüngere und künftige Generationen auf einen ehrbaren Staat zurückblicken können, der ihnen für die Zukunft noch Gestaltungsspielräume lässt.

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

Inhalt		
1	Einleitung	3
	<i>Box 1: Die Generationenbilanzierung</i>	4
	<i>Box 2: Die demografische Entwicklung im internationalen Vergleich</i>	5
2	Die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung ..	6
3	Rentenreformen im internationalen Vergleich	9
4	Die deutsche Rentenformel im internationalen Vergleich	14
5	Fazit	17
	Executive Summary	20



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

1 Einleitung

Mit dem Einstieg in die staatlich geförderte private Altersvorsorge im Jahr 2001, dem Nachhaltigkeitsfaktor und der Rente mit 67 wurden in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt entscheidende Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) umgesetzt, welche die langfristige Tragfähigkeit der GRV deutlich erhöht haben. Aber nicht nur in Deutschland stellt die demografische Entwicklung die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Alterssicherung vor große Herausforderungen.

Denn bei allen Unterschieden vertrauen sämtliche Staaten der OECD im Kern auf das Umlageverfahren als grundlegendes Finanzierungsprinzip ihrer gesetzlichen Alterssicherung. Insofern sehen sich neben Deutschland auch die anderen Staaten der OECD als Folge des demografischen Wandels einem wachsenden Missverhältnis zwischen der Entwicklung der Rentenausgaben und der Beitragseinnahmen gegenüber. In der Vergangenheit wurden deshalb auch in anderen Staaten Maßnahmen ergriffen, um die Finanzierbarkeit der jeweiligen gesetzlichen Alterssicherungssysteme langfristig zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion über die Reformen der GRV in Deutschland ist dabei von Interesse, welche Rezepte die einzelnen Staaten ergriffen haben, um der demografischen Herausforderung zu begegnen.

Die vorliegende Studie stellt eine Aktualisierung des erstmals im vergangenen Jahr vorgelegten internationalen Nachhaltigkeitsvergleichs auf Basis der Generationenbilanzierung dar (siehe Stiftung Marktwirtschaft, 2009a). Betrachtet werden neben Deutschland (DE) auch Frankreich (FR), Österreich (AT), Spanien (ES) und das Vereinigte Königreich (UK) stellvertretend für die Staaten der Europäischen Union, außerdem Norwegen (NO) und die Schweiz (CH) als Nicht-EU-Staaten sowie als außereuropäischer Vergleichsmaßstab die USA.

Als Themenschwerpunkt widmet sich die aktuelle Studie der Frage, wie die rentenpolitischen Weichenstellungen der letzten Jahre in Deutschland im internationalen Kontext zu bewerten sind. Angesichts der vorherrschenden Diskussion um die deutsche Rentenformel konzentriert sich der vorliegende Beitrag dabei im Besonderen auf die Frage, welche Rentenanpassungsregeln in anderen Ländern verfolgt werden und wie diese im Vergleich zur deutschen Rentenformel zu beurteilen sind.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2005 vorgestellt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die fiskalischen Konsequenzen der weltweiten Wirtschaftskrise seit Mitte 2008 in den einzelnen Staaten nicht abgebildet sind und die aufgezeigten Ergebnisse durch die gute Konjunktur im zugrunde liegenden Basisjahr 2005 verzerrt sind.¹ Im Vergleich zum Basisjahr 2004 ergibt sich in allen Ländern eine Verbesserung der Nachhaltigkeit. Hiervon profitieren insbesondere die USA, welche nach einem enttäuschenden vorletzten Platz im vergangenen Jahr den fünften Platz im internationalen Tragfähigkeitsranking belegen, während Norwegen die Rolle des Spitzenreiters übernimmt. Alle anderen Staaten fallen im Vergleich zum Jahr 2004 leicht zurück. Für Deutschland springt lediglich der vorletzte Platz heraus, während das Vereinigte Königreich weiterhin die rote Laterne trägt.

In Abschnitt 3 werden die nationalen Rentensysteme auf den Prüfstand der Generationenbilanzierung gestellt. Hierbei zeigt sich, dass mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs alle anderen der hier betrachteten Länder mit ihren jeweiligen Rentenreformen im Sinne eines ehrbaren Staates gehandelt haben. Frankreich und Österreich haben dabei die weitreichendsten Einschnitte in ihren Alterssicherungssystemen beschlossen, während die im Vereinigten Königreich beschlossenen Reformmaßnahmen als klarer Rückschritt zu bewerten sind.

Die Auswirkungen alternativer Rentenanpassungsregeln für die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik und die intergenerative Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung stehen schließlich im Fokus des Abschnitts 4. Die Ergebnisse dieses Abschnitts zeigen, dass der Nachhaltigkeits- und der Riesterfaktor nicht nur notwendig sind, um die Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft sicherzustellen. Im Vergleich zu alternativen Rentenanpassungsregeln gewährleisten diese Bausteine der Rentenformel vielmehr auch eine gleichmäßige Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung auf die heute lebenden Generationen.

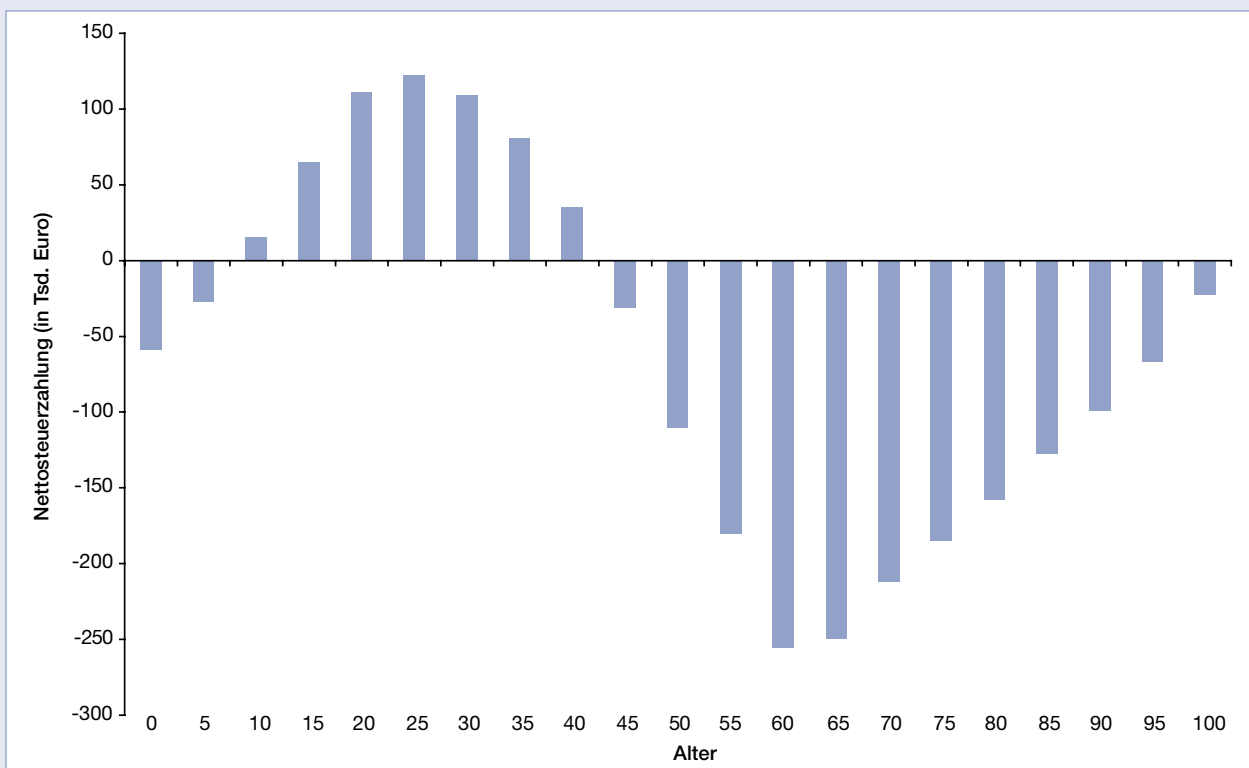
Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

¹ Die Wahl des Jahres 2005 als Basisjahr des internationalen Vergleichs ist der Tatsache geschuldet, dass im internationalen Kontext vergleichbare Daten zu den Staatseinnahmen und -ausgaben – im Sinne des größten gemeinsamen Nenners – für die hier betrachteten Staaten erst mit einer Verzögerung von vier Jahren verfügbar sind. Gerade angesichts der krisenbedingten Entwicklungen seit 2008 sind die folgenden Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Wie in Stiftung Marktwirtschaft (2009b) für Deutschland gezeigt wurde, halten sich die Auswirkungen der Wirtschaftskrise für die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik allerdings in Grenzen.

Box 1: Die Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.² Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die Staatsverschuldung zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.³

Abbildung 1: Aktuelle Generationenkosten am Beispiel Deutschland*



* Eine positive Nettosteuerzahlung bedeutet, dass ein durchschnittliches Mitglied einer Alterskohorte bis zu seinem Lebensende mehr Abgaben an den Staat leisten wird, als es an Leistungen empfängt. Dies verringert die implizite Staatsschuld. Hingegen bedeutet eine negative Nettosteuerzahlung, dass eine Alterskohorte im Durchschnitt mehr Leistungen empfängt, als sie im Gegenzug an Abgaben leisten wird. Dies erhöht die implizite Staatsschuld. Zu berücksichtigen ist, dass die Nettosteuerzahlungen verschiedener Alterskohorten nicht miteinander verglichen werden dürfen, da alle vergangenen Zahlungen dabei nicht erfasst werden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

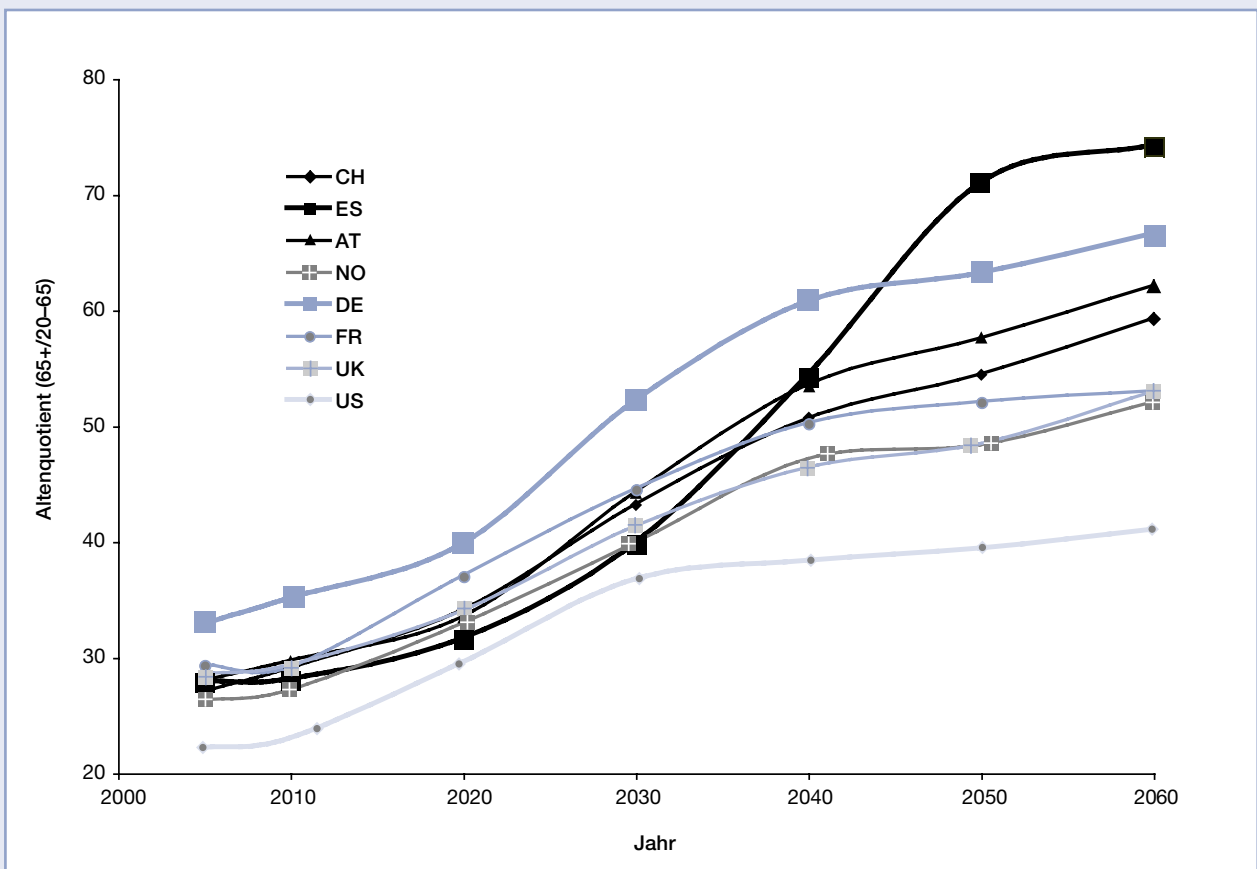
Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast liegt die besondere Bedeutung der Generationenbilanzierung darin, dass sich mit ihrer Hilfe auch der Betrag ermitteln lässt, mit dem die heute lebenden Generationen zum zukünftigen Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben beitragen (siehe Abbildung 1). Dieser entspricht der fiskalischen Last, welche die heute lebenden Generationen auf ihre Kinder und Enkelkinder abwälzen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

Zur Beurteilung der Tragfähigkeit einer nationalen Fiskalpolitik wird im vorliegenden Beitrag auf die sogenannte Nachhaltigkeitslücke zurückgegriffen. Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung als Anteil des heutigen Bruttoinlandsprodukts. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute sichtbaren oder **expliziten Staatsschuld** und der heute noch unsichtbaren oder **impliziten Staatsschuld** zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Box 2: Die demografische Entwicklung im internationalen Vergleich

Wie alle OECD-Staaten durchlaufen auch die in dieser Studie betrachteten Länder in den kommenden Jahrzehnten einen gesellschaftlichen Alterungsprozess. Obwohl die Ursachen der gesellschaftlichen Alterung – der Rückgang der Geburtenraten und der Anstieg der Lebenserwartung – in sämtlichen Staaten identisch sind, ist die Intensität der Alterungsprozesse sehr unterschiedlich. Wie Abbildung 2 zeigt, wird der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 65-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren, in allen untersuchten Staaten bis zum Jahr 2060 deutlich zunehmen. Mit einem Altenquotienten von etwa 28 weisen die meisten Länder im Jahr 2005 noch eine relativ ähnliche Altersstruktur auf. Die Ausnahmen bilden Deutschland mit einem Altenquotienten von 33 und die USA mit lediglich 22. Die zukünftige Entwicklung der Altenquotienten zeigt jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Für Deutschland und vor allem für Spanien ist bis zum Jahr 2060 mit einem Anstieg des Altenquotienten auf deutlich über 65 zu rechnen. Hingegen wird er in den USA auch im Jahr 2060 nur knapp oberhalb der Marke von 40 liegen.

Abbildung 2: Entwicklung des Altenquotienten bis 2060 – zunehmende Unterschiede im internationalen Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Census Bureau und Daten der jeweiligen nationalen statistischen Ämter.

2 Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).
 3 Obwohl eine implizite Staatsverschuldung den fiskalischen Normalfall darstellt, besteht natürlich auch die Möglichkeit, dass die Einnahmen sich zukünftig positiver entwickeln als die Ausgaben. In diesem Fall würde also keine implizite Schuld, sondern vielmehr ein implizites Vermögen vorliegen.

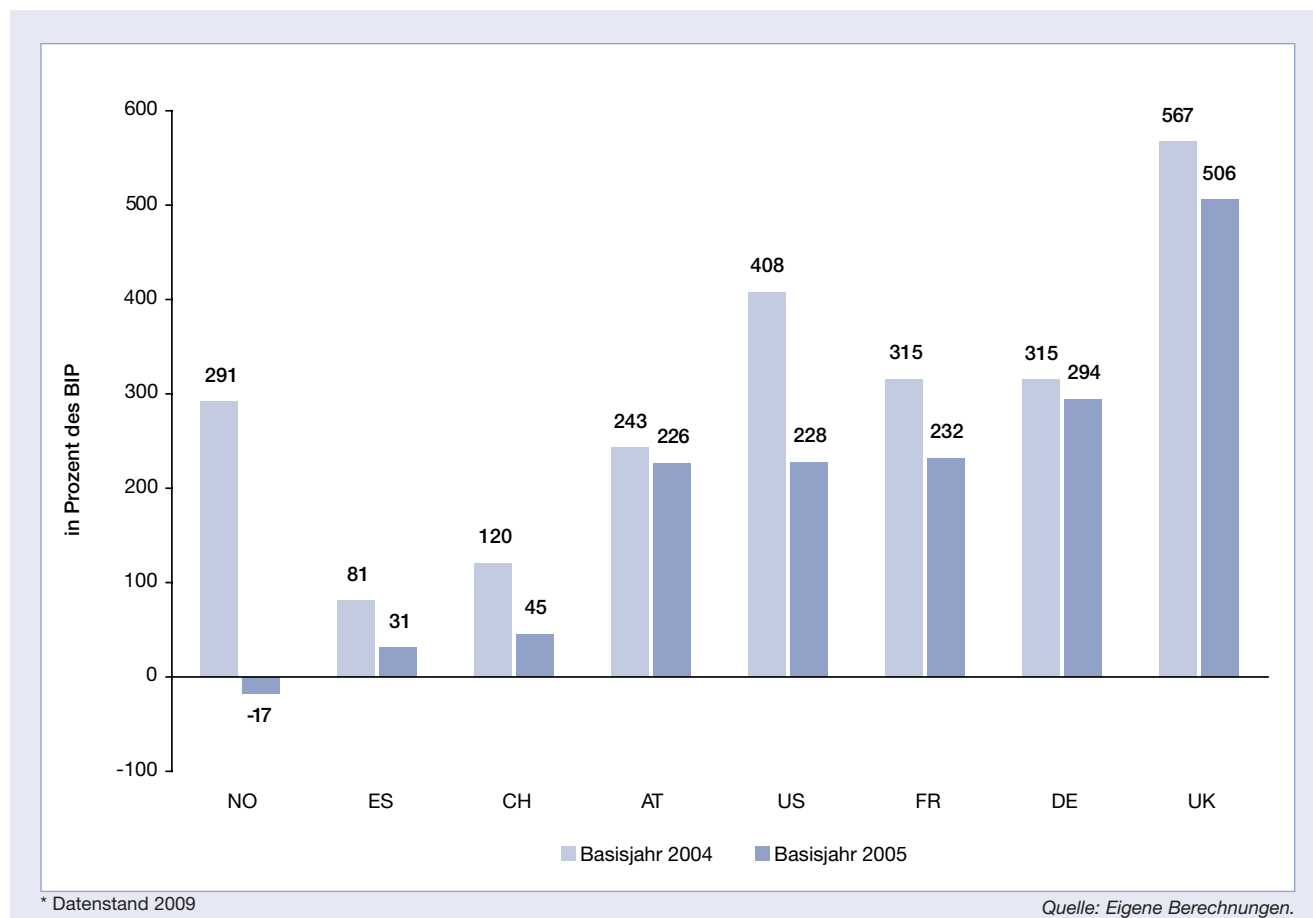
2 Die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung

Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den einzelnen Staaten zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt. Da die Einnahmen eines Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf

Konjunkturelle Entwicklung verbessert zunächst Nachhaltigkeitsbilanz

Im Jahresvergleich zeigt Abbildung 3, dass sich die Nachhaltigkeit aller Länder auf Basis der Ergebnisse der Generationenbilanz 2005 verbessert hat.⁵ Dieser allgemeine Trend hat seine Ursache im Wesentlichen in der positiven konjunkturellen Entwicklung des Jahres 2005, welche sich – mit Ausnahme von Österreich und dem Vereinigten Königreich – in allen Ländern in einer Verringerung des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits niedergeschlagen hat (siehe Abbildung 4). Einen Sonderfall stellt Norwegen dar, welches aufgrund der Einnahmen aus der Ölförderung neben der konjunkturellen Entwicklung im Besonderen auch vom Anstieg des Rohölpreises von knapp 40 US-\$/Barrel in 2004 auf über 50 US-\$/Barrel in 2005 profitiert hat. Da

Abbildung 3: Tragfähigkeit im Jahresvergleich (Update 2009) – Nachhaltigkeitslücken sinken*



die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in Abbildung 2 dargestellte Zunahme des Altenquotienten in allen Staaten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik der betrachteten Länder sind in Abbildung 3 dargestellt.⁴

⁴ Zur Methodik der Generationenbilanzierung und der verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren siehe Box 1. Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Heft Nr. 97 der Reihe Argumente zu Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft.

⁵ Die Unterschiede zu den in Stiftung Marktwirtschaft (2009a) für die Schweiz und die USA ausgewiesenen Nachhaltigkeitslücken im Basisjahr 2004 erklären sich aus einer korrigierten Implementierung der Rentenfortschreibung in diesen beiden Ländern.

Abbildung 4: Verringerung des Finanzierungsdefizits und der impliziten Staatsschuld (2004/2005) im Vergleich*

	NO	ES	CH	AT	US	FR	DE	UK
Verringerung des jährlichen Finanzierungsdefizits	-3,9	-1,3	-1,1	0,3	-1,1	-0,7	-0,5	0,0
Verringerung der impliziten Staatsschuld	-308,6	-47,6	-76,5	-15,4	-181,1	-85,2	-23,2	-63,4

* in % des BIP

Quelle: OECD, Eurostat, eigene Berechnungen.

die implizite Staatsschuld den Gegenwartswert aller zukünftigen Finanzierungsdefizite widerspiegelt, führt bereits diese verbesserte Haushaltslage im Jahr 2005 tendenziell zu einer Verbesserung der Tragfähigkeit eines Landes.

Neben diesem allgemeinen Trend offenbart der Jahresvergleich allerdings auch deutliche Unterschiede. So weisen insbesondere Norwegen und die USA im Jahresvergleich die mit Abstand deutlichste Verringerung ihrer Nachhaltigkeitslücken auf. Hingegen fällt der Nachhaltigkeitsgewinn in Deutschland und Österreich am geringsten aus. Ursächlich für diese Diskrepanzen ist (neben spezifischen Reformmaßnahmen in einzelnen Ländern) vor allem die Phasenverschiebung des Konjunkturzyklus im internationalen Vergleich, die sich u.a. in der unterschiedlichen Entwicklung des Haushaltsdefizits widerspiegelt (vgl. Abbildung 4). Diese Unterschiede übersetzen sich im Zusammenspiel mit der demografischen Entwicklung in eine mehr oder minder große Verringerung der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Jahr 2004. Hiervon profitieren insbesondere die USA, welche gemäß den hier zugrunde gelegten Annahmen des Census Bureau auch langfristig mit einem ungebremsten Bevölkerungswachstum rechnen können. Dieser Effekt wird gerade im Vergleich zur Schweiz offensichtlich. Obwohl auch die Schweiz in 2005 eine Verringerung

des Finanzierungsdefizits im Umfang von 1,1 Prozent der Wirtschaftsleistung zu verbuchen hat, führt dies dort nur zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke im Umfang von nicht einmal einem Bruttoinlandsprodukt. Demgegenüber bewirkt der demografische Hebel in den USA eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um fast zwei Bruttoinlandsprodukte.

Allein in Norwegen ist die Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit im Vergleich zum Basisjahr 2004 neben dem konjunkturellen Effekt vor allem darauf zurückzuführen, dass die aktuelle Generationenbilanz für Norwegen erstmals die im Jahr 2008 beschlossene Rentenreform berücksichtigt. Als wesentliche Elemente sieht diese Reform zum einen die Einführung eines demografischen Faktors vor, welcher das Rentenniveau zukünftig entsprechend dem erwarteten Anstieg der Lebenserwartung reduzieren wird. Zum anderen wird durch die Reform auch das Ausmaß zukünftiger Rentenanpassungen verringert.

Nachhaltigkeitsranking – USA und Norwegen machen Plätze gut, Deutschland fällt zurück

Wie Abbildung 5 zeigt, ergibt sich aus dem aktuellen Nachhaltigkeitsvergleich sowohl für Norwegen als auch für die

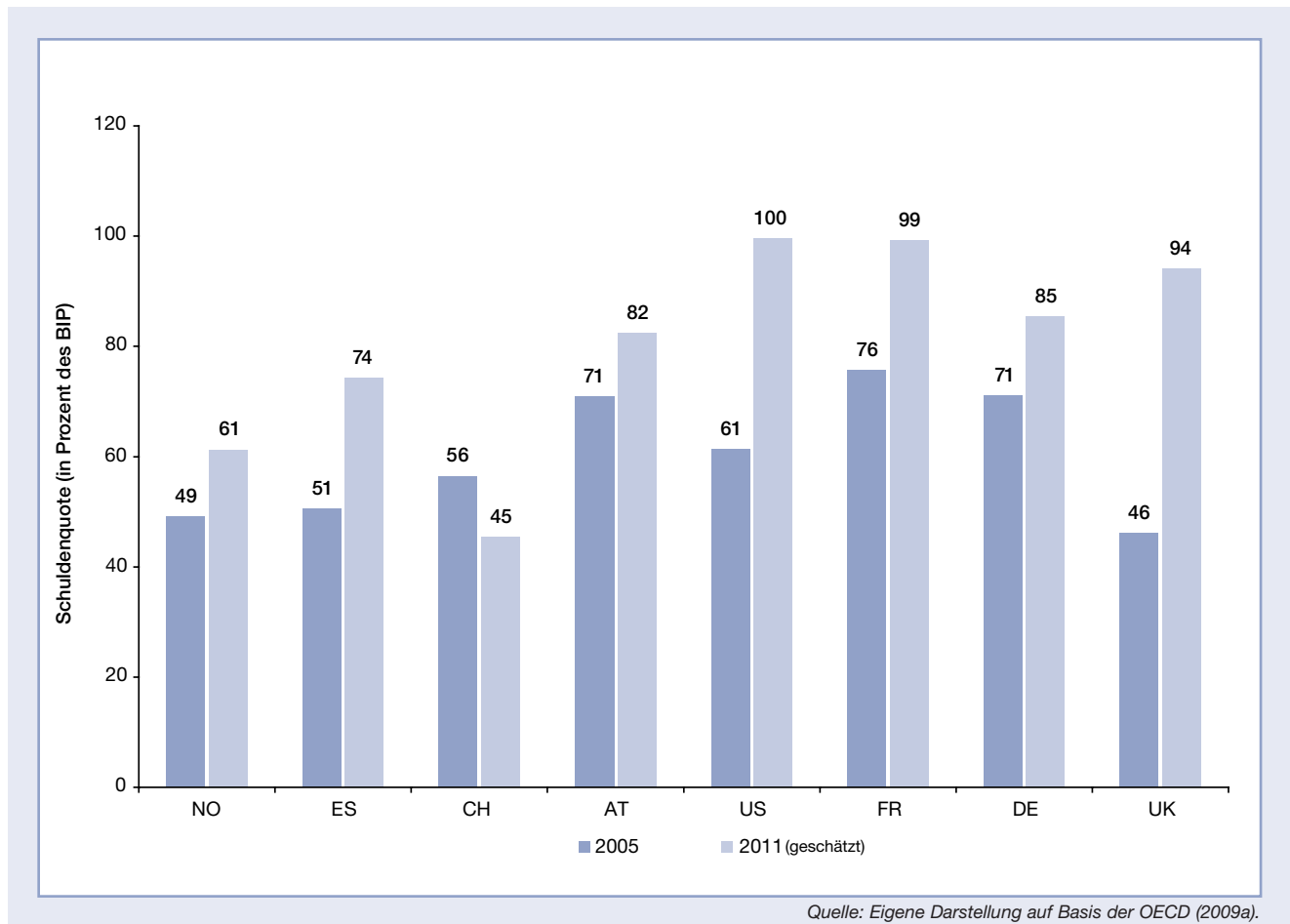
Abbildung 5: Internationales Nachhaltigkeitsranking*

Ranking 2005		Explizite Staatsschuld (in Prozent des BIP)	Implizite Staatsschuld (in Prozent des BIP)	Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)	Ranking 2004	
1	Norwegen	40,9	-57,8	-17,0	4	▲
2	Spanien	42,8	-12,2	30,6	1	▼
3	Schweiz	56,3	-11,7	44,7	2	▼
4	Österreich	61,9	164,5	226,3	3	▼
5	USA	58,1	169,6	227,8	7	▲
6	Frankreich	62,4	169,7	232,1	6	▶
7	Deutschland	64,7	229,4	294,1	5	▼
8	Vereinigtes Königreich	38,9	466,6	505,5	8	▶

* Basisjahr 2005, negative Werte stellen ein (implizites) Vermögen dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Folgen der Wirtschaftskrise für die explizite Staatsverschuldung



USA nicht nur eine absolute, sondern auch eine relative Verbesserung der Nachhaltigkeit. Während die USA sich im Basisjahr 2004 auf einem enttäuschenden vorletzten Platz wiederfanden, belegen sie im aktuellen internationalen Nachhaltigkeitsranking den fünften Platz.

Den größten Sprung kann allerdings Norwegen für sich verbuchen. Zwar konnte Norwegen aufgrund seiner Einnahmen aus der Ölförderung bereits im vergangenen Jahr einen Platz im vorderen Mittelfeld belegen. Mit der jüngst beschlossenen Rentenreform ist Norwegen nun nicht nur in die Spitzengruppe vorgestoßen, sondern konnte sogar die Führung des internationalen Tragfähigkeitsvergleichs übernehmen. Hingegen fallen die übrigen Staaten im Vergleich zum Jahr 2004 zurück. Deutschland, das im Jahr 2004 noch einen komfortablen Platz im internationalen Mittelfeld belegte, fällt – trotz einer absoluten Verbesserung seiner Nachhaltigkeit – im internationalen Vergleich auf den vorletzten Platz zurück. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der durch die weltwirtschaftliche Konjunktur getriebene Aufschwung in Deutschland erst im Jahr 2006 deutlich an Fahrt gewonnen hat. Die rote Laterne trägt jedoch nach wie vor das Vereinigte Königreich.

Die Folgen der Wirtschaftskrise – ein Ausblick

Trotz der im Jahresvergleich insgesamt positiven Entwicklung, müssen die Ergebnisse des Nachhaltigkeitsranking 2005 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise mit einer gewissen Vorsicht beurteilt werden. Denn als Folge der konjunkturell bedingten Steuerausfälle und der Lasten der nationalen Konjunkturprogramme ist in jedem der hier betrachteten Staaten mit einem Anstieg der expliziten Staatsverschuldung zu rechnen. So zeigt Abbildung 6, dass im Vergleich zum Jahr 2005 insbesondere in Frankreich, Spanien, dem Vereinigten Königreich und den USA bis zum Jahr 2011 mit einem deutlichen Anstieg der Schuldenquote zu rechnen ist, wobei sich diese im Vereinigten Königreich sogar verdoppeln dürfte. Demgegenüber fällt die Zunahme der Schuldenquote in Deutschland, Österreich und Norwegen vergleichsweise gering aus, während für die Schweiz sogar davon auszugehen ist, dass die Schuldenquote auch im Jahr 2011 noch deutlich unterhalb des Niveaus im Jahr 2005 liegen wird.⁶

⁶ Aufgrund des in den Jahren 2006 bis 2008 verfolgten Konsolidierungskurses sank die Schuldenquote in der Schweiz von 56 Prozent des BIP in 2005 bis zum Jahr 2008 auf 44 Prozent.

Das eigentliche Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte besteht jedoch in den möglichen Konsequenzen der Wirtschaftskrise für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen und damit der impliziten Staatsverschuldung. Zwar kann dieses Risiko gegenwärtig nicht exakt beziffert werden. Sofern in der Zukunft keine Konsolidierungsanstrengungen ergriffen werden und die von der OECD (2009a) für das Jahr 2011 prognostizierten Defizitquoten somit dauerhaft Bestand hätten, ist allerdings davon auszugehen, dass sich die implizite Staatsschuld in Norwegen, Österreich, Spanien, dem Vereinigten Königreich und den USA bis zum Jahr 2011 mehr als verdoppeln wird. Dies mag für Spanien und Norwegen angesichts ihrer aktuell geringen Tragfähigkeitslücken zu verkraften sein. Für das Vereinigte Königreich und die USA würde dies jedoch bedeuten, dass die Tragfähigkeitslücke dann auf etwa das zehnfache der heutigen Wirtschaftsleistung ansteigen würde. Demgegenüber ist für Deutschland im Vergleich zum Jahr 2005 lediglich mit einem moderaten Anstieg der Tragfähigkeitslücke zu rechnen, während die Krise an der Schweiz – gemessen an ihrer Tragfähigkeitswirkung – nahezu folgenlos vorbeiziehen dürfte.

verfahren als grundlegendes Finanzierungsprinzip ihrer staatlichen Alterssicherungssysteme. Trotz dieser Gemeinsamkeit bestehen im internationalen Vergleich jedoch deutliche Diskrepanzen im Hinblick auf die Ausgestaltung des jeweiligen Rentensystems und das Ausmaß der demografischen Herausforderung.

Rentensysteme – Große Unterschiede im internationalen Vergleich

Wie Abbildung 7 zeigt, hat die Mehrheit der hier betrachteten Länder ein Rentensystem des sogenannten Defined-Benefit-Typs; nur Deutschland und Norwegen weisen ein Punktesystem auf. Im Unterschied zu einem Punktesystem, bei dem für den in einem Jahr erworbenen Rentenanspruch der individuelle Verdienst relativ zu einem Referenzeinkommen – in Deutschland der Durchschnittsverdienst – entscheidend ist, bestimmt sich dieser in einem Defined-Benefit-System allein auf Basis des individuellen Verdienstes. Dies hat zur Konsequenz, dass die individuelle Rentenhöhe in einem Defined-Benefit-System wesentlich stärker von der wirtschaftlichen Entwicklung während des eigenen Erwerbslebens abhängt. Hingegen ist das deutsche Entgeltpunktesystem durch die relative Bemessung des Rentenanspruchs auf einen Ausgleich zwischen den Generationen angelegt.⁷

3 Rentenreformen im internationalen Vergleich

Nicht nur in Deutschland stellt die demografische Entwicklung die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Alterssicherung

Neben diesem grundsätzlichen Unterschied sind aus Abbildung 7 auch deutliche Variationen im Hinblick auf die zentralen Parameter der Rentensysteme ersichtlich. Gemessen an der Bruttoersatzquote – also dem Verhältnis zwischen Rentenhöhe und dem individuellen Verdienst – weisen Österreich und Spanien das höchste Versorgungs-

Abbildung 7: Überblick über die nationalen Rentensysteme

	AT	DE	FR	ES	CH	NO	UK	US
Rentensystem ^a	DB	EP	DB	DB	DB	EP	DB	DB
Bruttoersatzquote ^b	80,1	43	53,3	90,5	35,6	59,3	30,8	38,7
Renteneintrittsalter	65	65	60	65	65 (64)	67	65	67
Rentenberechnung ^c	Beste 40	Alle	Beste 25	Letzte 15	Alle	Beste 20	Alle	Beste 35
Renten Anpassung	Preis	Lohn	Preis	Preis	Misch	Lohn	Preis	Preis

a) DB = Defined Benefit, EP = Entgeltpunkte b) in Prozent des individuellen Verdienstes für einen Durchschnittsverdiener
c) für die Rentenberechnung maßgebliche Verdienstjahre

Quelle: OECD (2007, 2009b). Angaben beziehen sich auf den gesetzlichen Status quo 2006.

vor große Herausforderungen. Denn bei allen Unterschieden in der Ausgestaltung der Rentensysteme vertrauen sämtliche der hier betrachteten Staaten im Kern auf das Umlage-

⁷ Dieser intergenerative Risikoteilungsaspekt kann unter anderem als Rechtfertigung für ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem dienen. Siehe hierzu Thøgersen (1998) und Krüger/Kubler (2006).

niveau auf, während das Rentensystem des Vereinigten Königreichs nur eine Grundabsicherung bereitstellt. Hinsichtlich des gesetzlichen Renteneintrittsalters fallen die Unterschiede geringer aus. Einzig Frankreich fällt hier mit einem Renteneintrittsalter von 60 Jahren deutlich aus der Reihe, während es sich in Norwegen und den USA auf 67 Jahre beläuft.⁸ Größere Unterschiede bestehen wiederum im Hinblick auf die der Rentenberechnung zugrundeliegenden Verdienstjahre. Während in Deutschland, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich der über das gesamte Erwerbsleben bezogene Verdienst entscheidend ist, liegen der Rentenberechnung in der Mehrheit der betrachteten Staaten eine geringere Anzahl von Verdienstjahren zu Grunde. Schließlich bestehen auch wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die Art der jährlichen Rentenanpassung bzw. die sogenannte Rentenindexierung. So ist die in Deutschland praktizierte Rentenanpassung nach Maßgabe der Lohnentwicklung im internationalen Ver-

der Reformdruck in der Tendenz einen guten Indikator für den Umfang der in einem Staat beschlossenen Reformmaßnahmen darstellt.

Festzuhalten ist außerdem, dass in einigen Ländern in der Vergangenheit gebildete Rücklagen zur Entlastung der Alterssicherungssysteme beitragen, da diese einen Teil der demografischen Last abfedern können (siehe Abbildung 9). Die Spitzenposition entfällt dabei auf Norwegen, welches mit dem staatlichen Pensionsfonds über Finanzrücklagen im Umfang von 84,9 Prozent des BIP verfügt. Aber auch die USA verfügen mit dem Social Security Trust Fund über ein Finanzpolster in Höhe von mehr als 2 Billionen US-\$ oder 16,6 Prozent des BIP, welches entsprechend der aktuellsten Projektion ausreichend sein dürfte, um die demografisch bedingten Defizite des amerikanischen Rentensystems bis etwa zum Jahr 2040 zu decken. Dagegen gleicht die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage der deutschen GRV

Abbildung 8: Ungleicher Reformdruck im internationalen Vergleich

	AT	DE	FR	ES	CH	NO	UK	US	OECD
Rentenausgaben (in Prozent des BIP)	12,6	11,4	12,4	8,1	6,8	4,8	5,7	6,0	7,2
Altenquotient	27,1	32,2	28,0	26,2	25,9	24,7	26,8	20,8	23,8

Quelle: OECD (2007, 2009b).

gleich eher unüblich. In der Mehrheit der betrachteten Länder orientiert sich die Anpassung der Renten an der Preisentwicklung. Einen Sonderweg beschreitet schließlich die Schweiz mit einer Mischindexierung, bei der die Renten jährlich entsprechend dem Durchschnitt aus Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden.⁹

Nur geringer Reformdruck in den Vereinigten Staaten

Zieht man allein das Niveau der gegenwärtigen Rentenausgaben und die gegenwärtigen Altenquotienten im Vergleich zum OECD-Durchschnitt als Maßstab für den Reformdruck eines Landes heran, so fällt dieser in Deutschland, Frankreich, Spanien und Österreich am höchsten aus (siehe Abbildung 8). Hingegen sehen sich die Schweiz, Norwegen und das Vereinigte Königreich bei einem überdurchschnittlichen Altenquotienten aber nur unterdurchschnittlichen Rentenausgaben einem lediglich moderaten Reformdruck ausgesetzt. Allein die USA weisen angesichts eines unterdurchschnittlichen Altenquotienten und geringer Rentenausgaben nur einen geringen Reformdruck auf. Wie die einzelnen Staaten auf diesen Reformdruck reagiert haben, wird zwar erst weiter unten diskutiert (siehe Abbildung 10 und 11). Allerdings sei bereits an dieser Stelle bemerkt, dass

mit einem Volumen von derzeit knapp einer Monatsausgabe oder 0,5 Prozent des BIP im internationalen Vergleich eher einem Tropfen auf den heißen Stein.

Angesichts des ungleichen Reformdrucks verwundert es nicht, dass sich die Staaten sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Struktur ihrer Maßnahmenpakete unterscheiden (siehe Abbildung 10).¹⁰ Insgesamt zeigt sich, dass die Länder mit dem höchsten Reformdruck – neben

⁸ Im Falle der USA ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Angaben in Abbildung 7 auf den gesetzlichen Status quo beziehen. Wie im Fall der Rente mit 67 in Deutschland wurde jedoch auch in den USA ein Übergangszeitraum vereinbart, so dass das Renteneintrittsalter von 67 Jahren erst für die Jahrgänge 1955 und jünger und damit erst ab dem Jahr 2022 verbindlich ist.

⁹ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass von einer Preis- oder Mischindexierung lediglich die Leistung nach Renteneintritt betroffen ist. Hingegen werden die für die Höhe des Rentenanspruchs maßgeblichen Beitragszahlungen bis zum Zeitpunkt des Renteneintritts in aller Regel entsprechend der Lohnentwicklung während der Erwerbsphase „verzinst“.

¹⁰ Ein Überblick über die nationalen Rentensysteme und den aktuellen Reformstand findet sich in OECD (2007). Eine tiefergehende Darstellung und Analyse der Rentenreformen findet sich bei Knell et al. (2006) und Knell (2005) für Österreich, Raffelhüschen/Borgmann (2001) und Borgmann/ Raffelhüschen (2004) für die Schweiz, Börsch-Supan (2005) und Ehrentraut/Heidler (2008) für Deutschland, Blanchet (2005) für Frankreich und Disney (2005) für das Vereinigte Königreich.

Abbildung 9: Rücklagen staatlicher Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich*

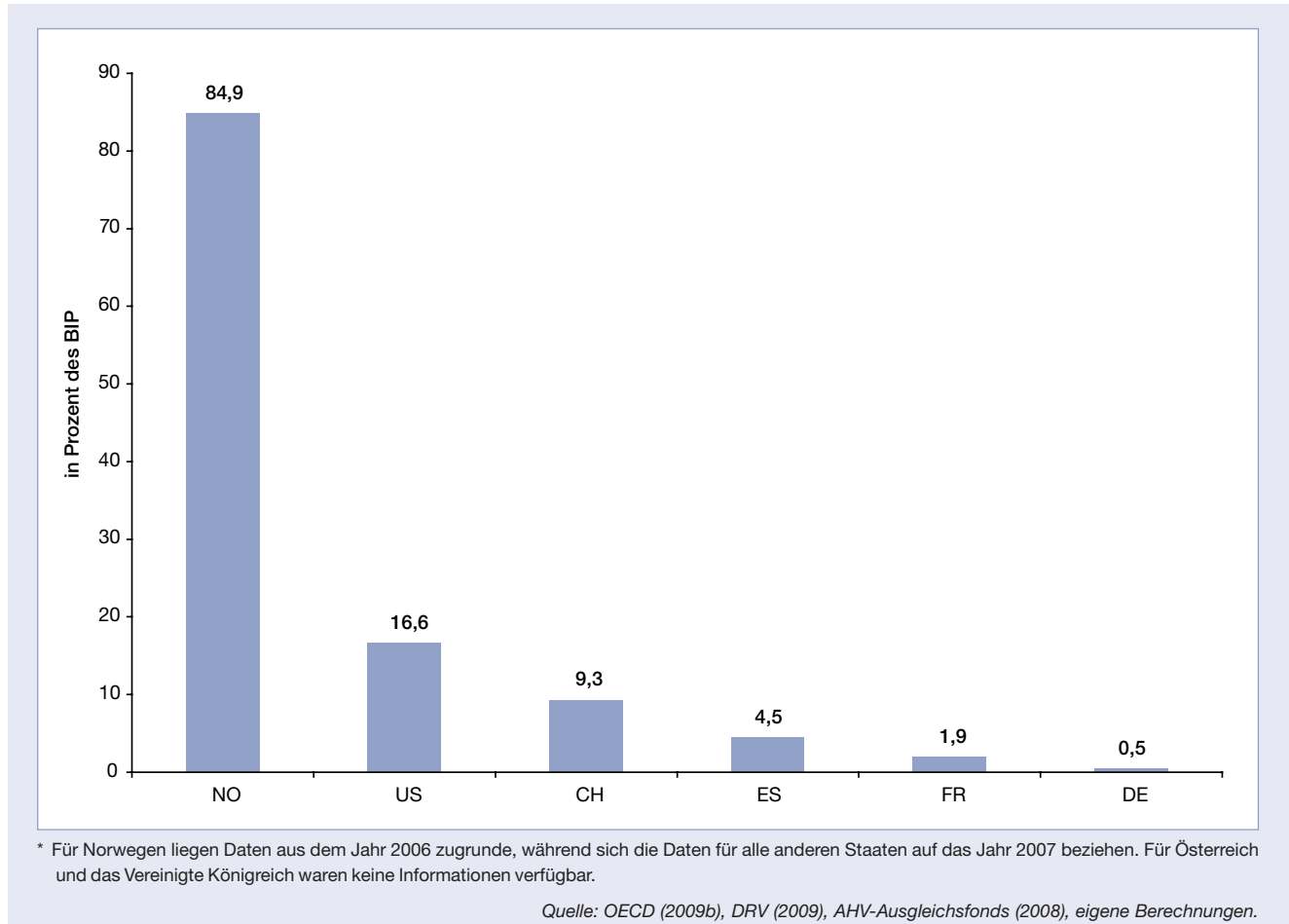


Abbildung 10: Rezepte und Therapien – Rentenreformen im internationalen Vergleich

	AT	DE	FR	ES	CH	NO	UK	US
Rentenalter	•	•	–	–	•	–	•	•
Rentenberechnung	•	–	•	–	–	•	–	–
Rentenanpassung	•	–	•	–	•	•	•	–
Demografische Faktoren	–	•	–	–	–	•	–	–

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von OECD (2007, 2009b).

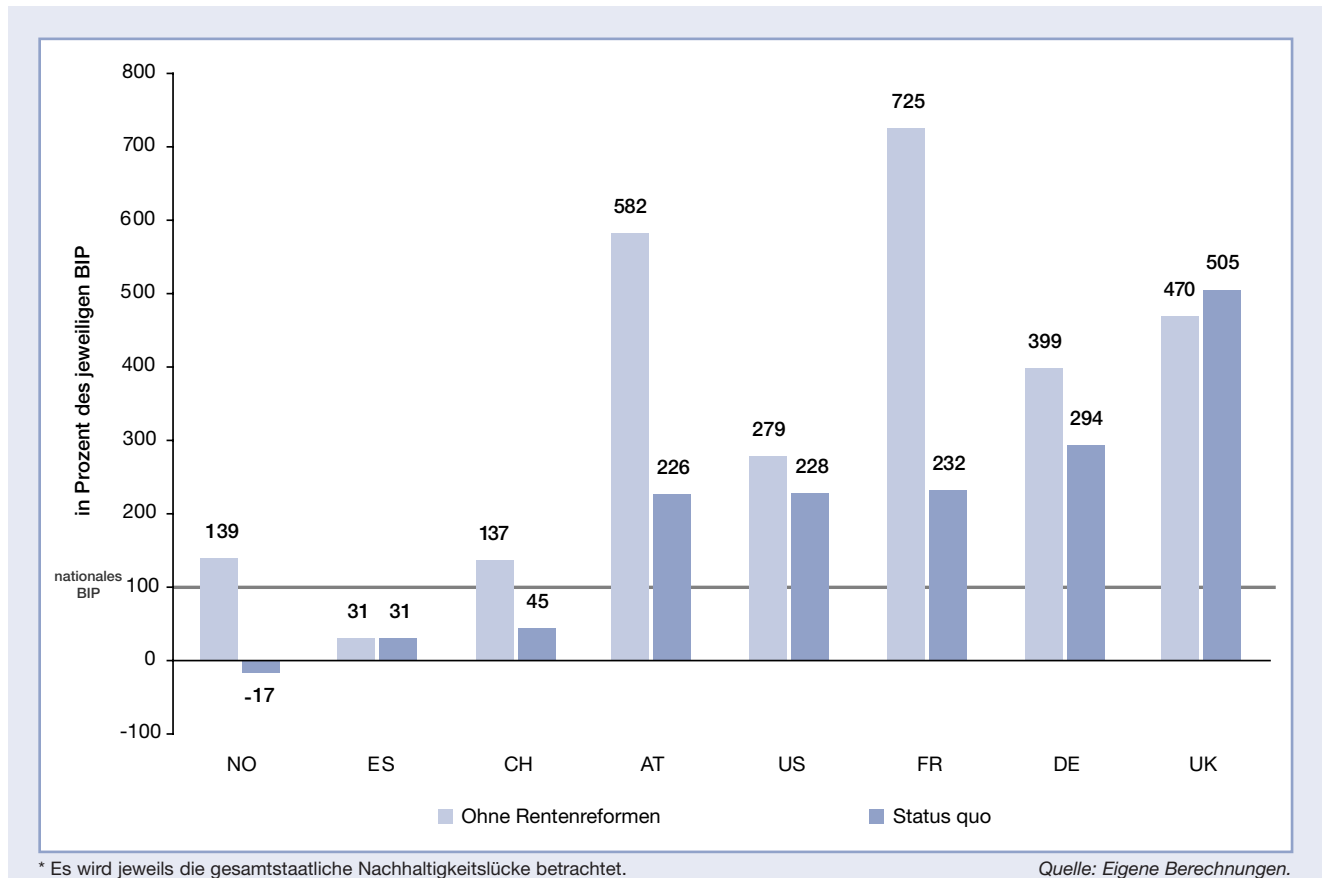
Deutschland also Frankreich und Österreich – zumindest auf dem Papier vergleichsweise umfangreiche Reformen ihrer Alterssicherungssysteme eingeleitet haben. Darüber hinaus offenbart der internationale Vergleich Ähnlichkeiten im Hinblick auf die Rezepte, welche die einzelnen Staaten zur Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit ihrer Alterssicherungssysteme verfolgt haben.

Wie in Deutschland wurden zur Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters in allen Rentensystemen mit der Möglichkeit eines flexiblen Renteneintritts entsprechende Abschlüsse für jedes Jahr des vorzeitigen Ruhestandes einge-

führt. Gleichzeitig haben neben Deutschland auch Österreich, die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die USA das gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht.¹¹ Andere Reformmaßnahmen wie beispielsweise die Neuregelungen zur Berechnung des für die Rentenhöhe maßgeblichen Referenzeinkommens in Österreich oder Frankreich haben hin-

¹¹ Ähnlich der deutschen Rente mit 67 haben die USA und das Vereinigte Königreich eine graduelle Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 bzw. 68 Jahre beschlossen, während die Erhöhungen des Renteneintrittsalters in Österreich und der Schweiz sich auf die Frauen beschränken und eine schrittweise Angleichung an die Männer vorsehen.

Abbildung 11: Rentenreformen und ihre Nachhaltigkeitswirkung im internationalen Vergleich*



gegen keinerlei Gegenstück in der deutschen Rentensystematik, können aber als eine Angleichung an das deutsche System der Entgeltpunkte verstanden werden.¹²

Schließlich findet sich im internationalen Vergleich mit Norwegen zumindest ein weiterer Staat, der zur Sicherstellung der langfristigen Stabilität seines Rentensystems vergleichbar mit dem deutschen Nachhaltigkeitsfaktor die Einführung eines demografischen Faktors beschlossen hat.¹³ Vor dem Hintergrund, dass der deutsche Nachhaltigkeitsfaktor als Teil der Rentenformel den Umfang der jährlichen Rentenanpassungen bremst, muss im internationalen Vergleich allerdings berücksichtigt werden, dass andere Staaten teils andere Strategien verfolgt haben, um den Anstieg der Rentenausgaben in der Zukunft zu begrenzen. So haben Österreich und Frankreich als Teil ihrer Reformpakete eine Umstellung von einer an der Lohn- hin zu einer an der Preisentwicklung orientierten Rentenanpassung beschlossen, und auch in der Schweiz begrenzt die im Zuge der 9. AHV-Revision verabschiedete Mischindexierung das zukünftige Wachstum der Rentenausgaben.¹⁴ In Norwegen müssen die Rentner zukünftig einen fixen Abschlag von 0,75 Prozentpunkten vom Lohnwachstum hinnehmen. Demgegenüber hat das Vereinigte Königreich – entgegen dem internationalen Trend hin zu einer Preisindexierung der

Rentenleistungen – erst im Zuge der Rentenreform 2007 die Umstellung von der Preis- hin zu einer Lohnindexierung beschlossen.

Größte Reformgewinne in Österreich und Frankreich

Abbildung 11 stellt den Nachhaltigkeitslücken im Status quo die hypothetischen Nachhaltigkeitslücken gegenüber, die sich ohne die jeweiligen Rentenreformen der letzten Jahre

12 Im Gegensatz zum deutschen System der Entgeltpunkte, bei dem alle während des Erwerbslebens geleisteten Beitragszahlungen für die Rentenhöhe maßgeblich sind, waren in Österreich und Frankreich nur die besten 15 bzw. 10 Verdienstjahre für die Rentenberechnung entscheidend. Mit den in den Jahren 1993 bzw. 2003 beschlossenen Reformen werden in Frankreich nun die besten 25 und in Österreich die besten 40 Verdienstjahre für die Berechnung der Rentenhöhe zugrunde gelegt.

13 Im Unterschied zum deutschen Nachhaltigkeitsfaktor, welcher bei den Rentenanpassungen die Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentempfängern berücksichtigt, verringert der demografische Faktor in Norwegen die Rentenhöhe eines Geburtsjahrgangs entsprechend dessen durchschnittlicher Lebenserwartung. Insofern hat der demografische Faktor in Norwegen größere Ähnlichkeit mit dem Blüm'schen demografischen Faktor, bei dem die Höhe der jährlichen Rentenanpassung im Umfang des Anstiegs der Lebenserwartung geringer ausfiel.

14 Mittel- und langfristig sorgt eine Anpassung der Renten gemäß der Lohnentwicklung dafür, dass die Rentner am realen Wachstum partizipieren, während es bei einer Preisindexierung lediglich zu einem Inflationsausgleich kommt, reale Wohlstandszuwächse aber nicht an die Rentner weitergegeben werden.

ergeben hätten. Dabei wird deutlich, dass die in den betrachteten Staaten umgesetzten Rentenreformen nahezu ausnahmslos zu einer Verbesserung der Tragfähigkeit geführt haben. Weiterhin lässt sich – wie bereits oben bemerkt – festhalten, dass der Reformdruck einen guten Indikator für den Umfang der erzielten Nachhaltigkeitsgewinne darstellt (vgl. Abbildung 8). Die größten Nachhaltigkeitsgewinne können Frankreich und Österreich verbuchen. In beiden Ländern resultiert der Nachhaltigkeitsgewinn zum einen aus der Umstellung der Rentenberechnung, was langfristig zu einer Absenkung des Rentenniveaus um etwa 20 Prozent führen wird. Zum anderen haben beide Länder als Teil ihrer Reformpakete eine Umstellung von einer an die Lohnhin zu einer an die Preisentwicklung gekoppelten Rentenanpassung beschlossen. Wie weiter unten gezeigt wird, hat allein diese letzte Maßnahme einen ähnlich dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der Rentenausgaben wie die deutsche Kombination aus Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor. Sowohl Frankreich als auch Österreich können dabei als Beleg für die These dienen, dass tiefgreifende Reformen nur unter hohem ökonomischen Druck durchsetzbar sind. Beide Länder waren aufgrund des Ausmaßes ihres Tragfähigkeitsproblems schlichtweg zu umfangreichen Maßnahmen gezwungen, denn gemessen an der Situation ohne Rentenreformen würden Frankreich und Österreich die Schlusslichter des internationalen Tragfähigkeitsrankings bilden.

Hat Deutschland zu wenig getan?

Insofern bedeutet der mit einem Umfang von lediglich einem Bruttoinlandsprodukt vergleichsweise geringe deutsche Reformgewinn nicht automatisch, dass Deutschland zu wenig getan hätte. Vielmehr sah sich Deutschland trotz seines hohen Altenquotienten insgesamt einem geringeren Nachhaltigkeitsproblem gegenüber. Denn während der Rentenanspruch in Deutschland Ausdruck der insgesamt über das Erwerbsleben geleisteten Beitragszahlungen ist, spiegelte dieser in Frankreich und Österreich nur zu einem geringen Anteil die tatsächlichen Einzahlungen eines Versicherten wider, sondern orientierte sich an den Jahren mit dem höchsten Arbeitsverdienst. Während der Reformdruck in Deutschland nur demografisch bedingt war, litten die französische und die österreichische Rentenversicherung zusätzlich unter ihrer Großzügigkeit.

Einen ähnlichen Reformgewinn wie Deutschland haben schließlich auch Norwegen und die Schweiz zu verbuchen. Dabei mag es angesichts des vergleichsweise geringen Reformdrucks überraschen, dass Norwegen mit seiner jüngst beschlossenen Rentenreform hinter Frankreich und Österreich den dritthöchsten Reformgewinn verbucht. Dies muss allerdings vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die

norwegischen Rentenausgaben mit 4,8 Prozent des BIP gegenwärtig auch deshalb noch so gering erscheinen, weil die norwegische Wirtschaftsleistung allein aufgrund der Ölförderung um etwa 20 bis 25 Prozent größer ausfällt als in einem bis auf die Ölförderung vergleichbaren Staat. Zwar werden die Einnahmen aus der Ölförderung zum Aufbau einer Kapitalrücklage – des sogenannten Generationenfonds – verwendet. Wie jedoch die norwegische Nachhaltigkeitslücke ohne Rentenreform zeigt, ist diese Rücklage bei Weitem nicht ausreichend, um die langfristige Tragfähigkeit der norwegischen Fiskalpolitik sicherzustellen.

Rückschritt im Vereinigten Königreich

Die am wenigsten weitreichenden Reformen haben schließlich die USA, Spanien und das Vereinigte Königreich unternommen. Angesichts ihrer aus demografischer Perspektive bequemen Situation und der bestehenden Finanzreserven des Social Security Trust Fund ist der – nicht nur fiskalisch – geringe Umfang des amerikanischen Reformpakets nicht überraschend. Und auch in Spanien dürfte der Verzicht auf eine nennenswerte Rentenreform angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte und des insgesamt relativ kleinen Nachhaltigkeitsproblems zumindest verständlich sein. Ob dies angesichts der zukünftigen Alterung der spanischen Bevölkerung allerdings auch in den kommenden Jahren noch der Fall sein wird, bleibt abzuwarten. Die bisherigen Reformbemühungen im Vereinigten Königreich erscheinen hingegen nicht nur angesichts der mit Abstand größten Nachhaltigkeitslücke zweifelhaft. Denn aus Sicht der fiskalischen Tragfähigkeit muss das beschlossene Reformpaket in der Summe als ein klarer Rückschritt gewertet werden. Zwar führt die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 68 Jahre wie in Deutschland und den USA zu einem Nachhaltigkeitsgewinn. Dieser wird allerdings durch den beschlossenen Übergang zu einer lohnindexierten Rentenanpassung überkompensiert.

4 Die deutsche Rentenformel im internationalen Vergleich

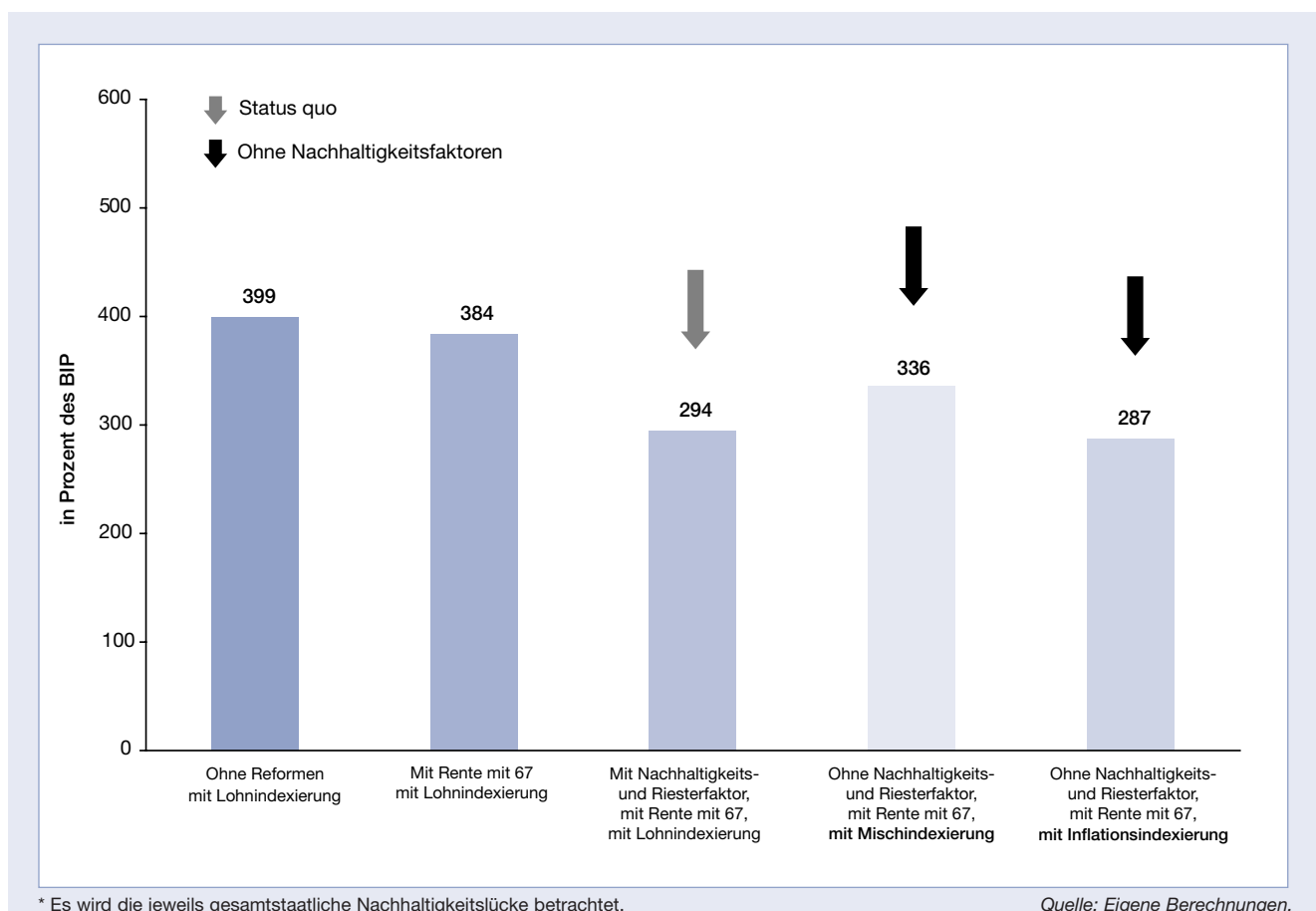
Wie in den meisten anderen Staaten haben die in Deutschland verabschiedeten Rentenreformen die Weichen in Richtung einer nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung gestellt. Gleichzeitig sollte die deutsche Reformstrategie mit dem Riester- und dem Nachhaltigkeitsfaktor sicherstellen, dass die Lasten der demografischen Entwicklung und die Belastungen der jungen Generation für die notwendige private Altersvorsorge (Riester-Rente) gleichmäßig auf die Schultern von Erwerbstätigen und Rentnern verteilt werden. Dies hätte allerdings vorausgesetzt, dass die Politik die Bereitschaft aufbringt, die beschlossenen Änderungen der Rentenformel in vollem Umfang wirken zu lassen.

Dieser Wille ist in der deutschen Rentenpolitik bisher jedoch nicht zu erkennen. Bereits mit der Verabschiedung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes im Jahr 2004 wurde eine

Schutzklausel in die Rentenformel eingeführt, welche schon im ersten Jahr ihrer Einführung ein Absinken des aktuellen Rentenwertes durch die beiden Dämpfungsfaktoren verhinderte. Zusätzlich wurde die Rentenanpassung in 2006 kurzerhand per Gesetz ausgeschlossen, um eine drohende Rentenkürzung infolge einer negativen Lohnentwicklung zu verhindern. Zwar durfte die neue Rentenanpassungsformel angesichts der guten wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2007 erstmals seit ihrem Bestehen in vollem Umfang wirken. Dieser gute Wille war jedoch nicht von Dauer, denn bereits im darauffolgenden Jahr 2008 entschied man sich wiederum per Gesetz dafür, das Wirken des Riester-Faktors für zwei Jahre auszusetzen, um die Rentner nicht erst mit einer Verzögerung von einem Jahr an den Früchten des wirtschaftlichen Aufschwungs zu beteiligen. Insofern stellt das vom Bundestag im Sommer 2009 verabschiedete gesetzlich festgeschriebene Rentenkürzungsverbot lediglich eine konsequente Fortführung der bisherigen Rentenpolitik dar.

Obwohl die jeweiligen Entscheidungsträger stets den einmaligen Charakter einer Regelabweichung betonten, erscheint die Frage, ob eine Abschaffung des Riester- und Nachhaltigkeitsfaktors im Vergleich zur bisher verfolgten

Abbildung 12: Inflationsindexierung – eine tragfähige Alternative zum Nachhaltigkeitsfaktor*



Politik einer Abschaffung in Raten nicht konsequenter und ehrlicher wäre, mehr als berechtigt. Da die bisher erzielte Reformdividende dann jedoch wieder zunichte gemacht würde, knüpft sich hier die Frage an, welche Alternativen der Politik offen stehen würden, um dennoch die Tragfähigkeit der GRV langfristig sicherzustellen. Die internationale Perspektive offenbart hierbei im Wesentlichen zwei alternative Politikoptionen. Zum einen die in der Mehrheit der hier betrachteten Länder praktizierte Kopplung an die Inflationsrate und zum anderen die in der Schweiz praktizierte – hälftig an der Lohn- und der Preisentwicklung orientierte – Mischindexierung.

Von Löhnen und Preisen – alternative Rentenanpassungsregeln im Vergleich

Zur Beantwortung dieser Frage ist in Abbildung 12 die Tragfähigkeitsbilanz der deutschen Fiskalpolitik für alternative Rentenanpassungsregeln dargestellt. Neben der Situation, wie sie sich ohne Rentenreformen darstellen würde, sind dort zunächst die Ergebnisse für den Fall einer Lohnindexierung ohne die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors dargestellt. Der hierbei resultierende Nachhaltigkeitsgewinn im Vergleich zur Situation ohne Rentenreformen (Säule 1) spiegelt allein die Konsequenzen der Rente mit 67 wider. Das deutsche Reformpaket entfaltet jedoch erst durch die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeits- und des Riesterfaktors seine volle Wirkung.

Inflationsindexierung – eine tragfähige Alternative zum Nachhaltigkeitsfaktor

Demgegenüber wäre eine Umstellung von der deutschen Rentenformel auf eine Mischindexierung unter Nachhaltigkeitsaspekten als klarer Rückschritt zu bewerten. Zwar dämpft auch die Mischindexierung das Wachstum der Rentenausgaben. Diese dämpfende Wirkung wäre allerdings nicht ausreichend, um die mit dem Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor erzielten Reformgewinne zu realisieren. Hingegen würde sich bei einem Wechsel zu einer – lediglich an der Preisentwicklung orientierten – Inflationsindexierung im Vergleich zum Status quo ein kleiner Nachhaltigkeitsgewinn ergeben. Insofern kann die Kopplung der Renten ausschließlich an die Inflation – gemessen an ihrer Nachhaltigkeitswirkung – als eine der deutschen Kombination aus Lohnindexierung und Nachhaltigkeitsfaktoren äquivalente Reformalternative betrachtet werden.

Die deutsche Rentenformel – gleichmäßige Verteilung der demografischen Last

Wie Abbildung 13 zeigt, unterscheiden sich die alternativen Rentenanpassungsregeln allerdings deutlich im Hinblick auf

ihre intergenerativen Verteilungswirkungen.¹⁵ So ergibt sich für den deutschen Status quo insgesamt eine wesentlich gleichmäßigere Verteilung der Belastungswirkungen auf die heute lebenden Generationen. Im Vergleich dazu müssten die heutigen Rentner im Falle einer preis- oder mischindexierten Rentenanpassung einen weitaus größeren Anteil an den Lasten der demografischen Entwicklung tragen.

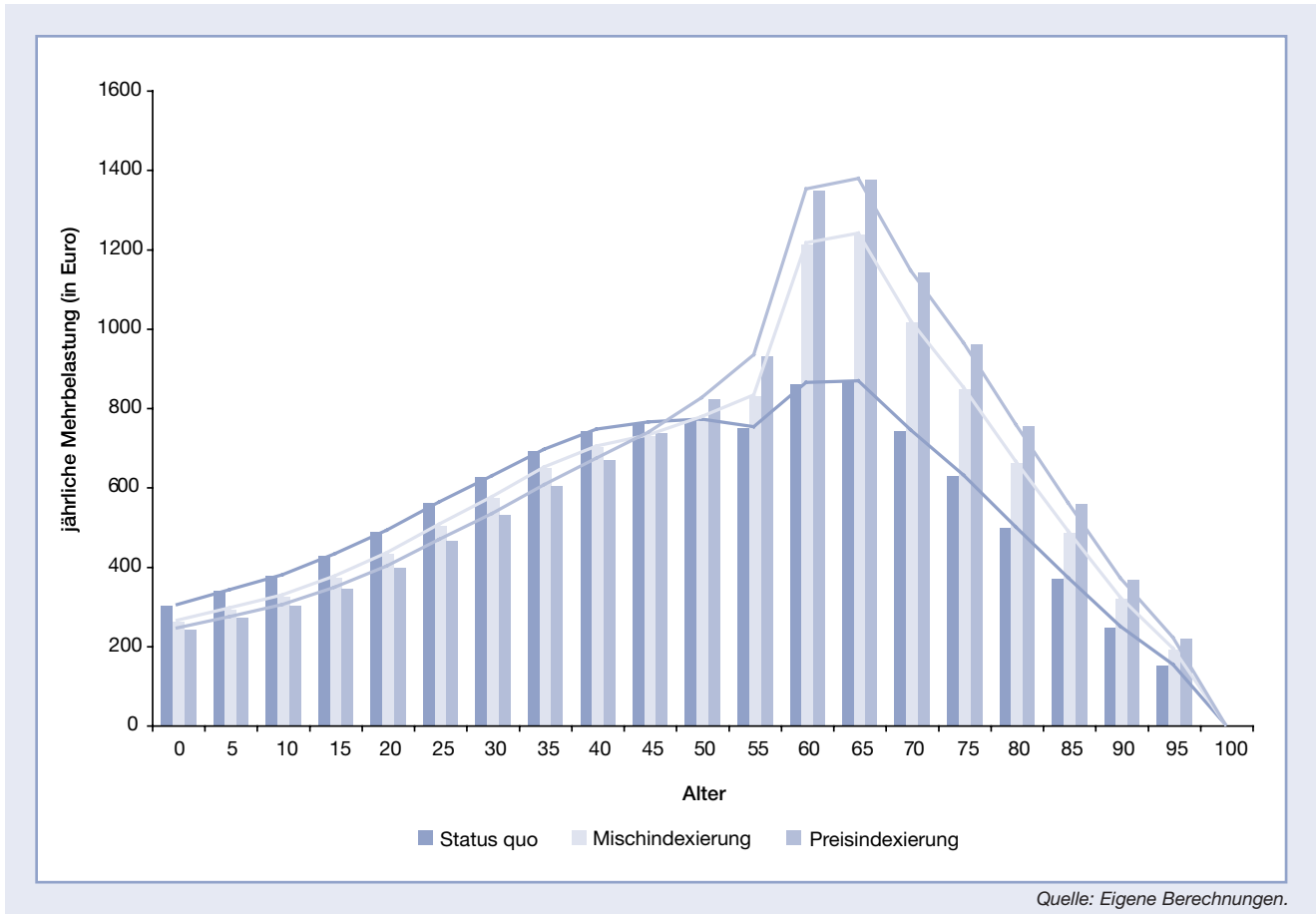
Ursächlich für diese unterschiedlichen Verteilungswirkungen ist im Wesentlichen die Tatsache, dass der deutsche Nachhaltigkeitsfaktor auf die demografische Entwicklung reagiert und seine rentendämpfende Wirkung damit – im Gegensatz zu einer preis- oder mischindexierten Rentenanpassungsregel – erst mit einer gewissen Verzögerung entfaltet. Folglich werden die heutigen Rentner die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors gar nicht mehr in vollem Umfang zu spüren bekommen, während die heute Erwerbstätigen – insbesondere die jüngeren Kohorten – im Vergleich zu einer Preis- oder Mischindexierung stärker belastet werden.

Dies sollte sich jeder vor Augen führen, der mit Verweis auf eine „gerechte“ Beteiligung der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung die Aussetzung oder sogar die Abschaffung des Nachhaltigkeits- und Riesterfaktors fordert. Vor dem Hintergrund der Rentenentwicklung der vergangenen Jahre mag eingewendet werden, dass eine Inflationsindexierung den Rentnern im Durchschnitt höhere Rentensteigerungen beschert hätte. Allerdings ist die Ursache hierfür weniger im Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor zu suchen, denn diese konnten ihre dämpfende Wirkung bisher kaum entfalten – teils aufgrund der Schutzklausel, teils aufgrund der per Gesetz beschlossenen Aussetzung.

Die eigentliche Ursache liegt vielmehr in der mit der Rentenreform 1957 beabsichtigten Beteiligung der Rentner an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung begründet. Denn die Tatsache, dass dieser gesellschaftliche Konsens den Rentnern in der jüngeren Vergangenheit bestenfalls Zuwächse in Höhe der Preissteigerungsrate beschert hat, ist letztlich allein drauf zurückzuführen, dass auch die Bruttolöhne der Erwerbstätigen lediglich in Höhe der Preissteigerungsrate gestiegen sind. Dies ist natürlich weder für die Rentner noch für die Erwerbstätigen besonders erfreulich. Allerdings lässt sich diese Problematik nicht dadurch lösen, dass man die Rentner auf Kosten der Erwerbstätigen besser stellt und

¹⁵ Aufgrund ihrer unterschiedlichen Nachhaltigkeitswirkungen sind die Mehrbelastungen der alternativen Rentenanpassungsregeln nicht direkt vergleichbar. Zur Vergleichbarkeit wurden die Mehrbelastungswirkungen deshalb so normiert, dass sich für die lebenden Generationen unter jeder Rentenanpassungsformel eine identische Gesamtbelastung entsprechend dem gesetzlichen Status quo ergibt.

Abbildung 13: Die deutsche Rentenformel – gleichmäßige Verteilung der demografischen Last



den mit der Rentenreform 1957 geschlossenen Konsens in regelmäßigen Abständen zu Gunsten der Rentner aufweicht. Wer dies fordert sollte sich vergegenwärtigen, dass die Rentenanpassung nach Maßgabe der Bruttolohnentwicklung

in den vergangenen fünfzig Jahren mit durchschnittlich 4,5 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Inflationsrate in Höhe von 2,8 Prozent lag und den Rentnern damit einen wachsenden Wohlstand beschert hat.

5 Fazit

Die Finanz- und Bankenkrise hat seit Mitte des Jahres 2008 zu einem beispiellosen Einbruch der Weltwirtschaft geführt. Sowohl in diesem als auch in den kommenden Jahren werden die direkten Auswirkungen der Wirtschaftskrise weltweit zu einer deutlichen Zunahme der Staatsverschuldung führen. Neben steigenden Ausgaben und fallenden Einnahmen infolge des konjunkturellen Einbruchs tragen auch die in den einzelnen Ländern beschlossenen Konjunkturpakete zu einer deutlichen Zunahme der staatlichen Haushaltsdefizite bei. Und obwohl die Talsohle der realwirtschaftlichen Krise in der Zwischenzeit durchschritten wurde, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht abzusehen, welche langfristigen Belastungen sich für die Staaten aus der Wirtschaftskrise noch ergeben werden.

Vor diesem Hintergrund sind die in der vorliegenden Studie vorgestellten Ergebnisse des internationalen Tragfähigkeitsrankings mit einer gewissen Vorsicht zu beurteilen, da sie auf Daten aus dem Jahr 2005 basieren. Im Gegensatz zur aktuellen Entwicklung spiegeln die Ergebnisse die weltwirtschaftliche Belebung im Jahr 2005 wider. Insgesamt hat dieser Effekt im Vergleich zum Jahr 2004 in allen betrachteten Staaten zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit geführt. Von diesem konjunkturellen Effekt profitieren insbesondere die USA, welche nach einem enttäuschenden vorletzten Platz im vergangenen Jahr nun den fünften Platz im internationalen Tragfähigkeitsranking belegen. Den größten Sprung hat allerdings Norwegen gemacht, das mit seiner jüngst beschlossenen Rentenreform die Rolle des Spitzenreiters im internationalen Tragfähigkeitsvergleich übernimmt. Alle anderen Staaten fallen im Vergleich zum Jahr 2004 leicht zurück. Belegte Deutschland im Jahr 2004 noch einen komfortablen Platz im internationalen Mittelfeld, so springt für das Basisjahr 2005 – trotz einer absoluten Verbesserung der Nachhaltigkeit – nur der vorletzte Platz heraus. Dabei sollte man aber nicht vergessen, dass der durch die weltwirtschaftliche Konjunktur getriebene Aufschwung in Deutschland erst im Jahr 2006 deutlich an Fahrt gewonnen hat. Die rote Laterne trägt – wie bereits im vergangenen Jahr – das Vereinigte Königreich.

Während Norwegen erst kürzlich auf die Herausforderung der demografischen Entwicklung für die Tragfähigkeit seiner Rentenversicherung reagiert hat, haben – mit Ausnahme von Spanien – alle anderen der hier betrachteten Staaten bereits in der Vergangenheit mehr oder minder umfang-

reiche Rentenreformen umgesetzt. Gemessen am Umfang des Nachhaltigkeitsgewinns haben Frankreich und Österreich dabei die weitreichendsten Einschnitte in ihren Alterssicherungssystemen beschlossen, während die im Vereinigten Königreich beschlossenen Reformmaßnahmen ein klarer Rückschritt sind. Dies erscheint umso unverständlicher, als das Vereinigte Königreich das Schlusslicht des internationalen Tragfähigkeitsvergleichs bildet. Hingegen haben alle anderen der hier betrachteten Länder mit ihren jeweiligen Rentenreformen zumindest im Sinne eines ehrbaren Staates gehandelt. Für eine Entwarnung ist es jedoch noch zu früh. Denn die Mehrzahl der Länder weist noch immer eine beträchtliche gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke auf.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatte um die Rentenreformen in Deutschland machen die Ergebnisse der vorliegende Studie schließlich deutlich, dass der Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor nicht nur notwendig sind, um die Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft sicherzustellen. Vielmehr gewährleisten diese Bausteine der Rentenformel auch eine gleichmäßige Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung auf die heute lebenden Generationen und stellen insofern eine konsequente Fortführung des im deutschen Rentensystem angelegten Prinzips des intergenerativen Ausgleichs dar. Im Sinne eines ehrbaren Staates bleibt deshalb nur zu hoffen, dass die politischen Entscheidungsträger zukünftig den Willen aufbringen werden, um die einst beschlossenen Regeln dauerhaft umzusetzen. Denn mit jedem weiteren Eingriff in die Rentenformel wird die mit dem Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor erzielte Reformdividende Stück für Stück aufgezehrt und das Prinzip des intergenerativen Ausgleichs stetig zu Gunsten der heutigen Rentner und auf Kosten zukünftiger Generationen ausgehöhlt.

Abschließend sei schließlich nochmals auf die potentiellen Risiken der Wirtschaftskrise für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte hingewiesen. Denn bei allen Fortschritten, welche die vorliegende Studie den einzelnen Staaten sowohl im Jahresvergleich als auch im Hinblick auf die jeweiligen Rentenreformen bescheinigt, hat nicht zuletzt das Beispiel Griechenland deutlich gemacht, dass die Krise noch nicht ausgestanden ist. Zwar haben die unmittelbaren Konsequenzen der Wirtschaftskrise – seien es die Lasten der nationalen Konjunkturprogramme oder die konjunkturell bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben – sich in einigen Ländern bereits in 2008, in anderen Ländern hingegen erst in 2009 in den Daten niedergeschlagen. Und obwohl das Beispiel Griechenland deutlich gemacht hat, dass bereits diese unmittelbaren Lasten ein Land an den Rand des Staatsbankrotts führen können, ist das eigentliche Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

in der Gefahr dauerhafter Belastungen zu sehen. Wie groß dieses Risiko für die einzelnen Staaten ist, lässt sich gegenwärtig allerdings nur bedingt beziffern. Denn angesichts des historischen Ausmaßes besteht nach wie vor eine große Unsicherheit über die Folgen der Krise für die wirtschaftliche Entwicklung in der mittleren und langen Frist. Das ganze Ausmaß der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wird sich deshalb erst in den kommenden Jahren vollständig in den Daten offenbaren und dann auch beziffern lassen.

Literaturverzeichnis

- AHV-Ausgleichsfonds (2008), *Jahresbericht 2007*, Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, Genf.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Social Security and Medicare policy from the perspective of generational accounting, *Tax policy and the economy*, 6, S. 129–145.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, S. 55–110.
- Blanchet, D. (2005), Pension Reform in France: Where Do We Stand?, *Intereconomics*, 40, S. 244–248.
- Börsch-Supan, A. und C. Wilke (2005), Shifting Perspectives: German Pension Reform, *Intereconomics*, 40, S. 248–253.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Borgmann, C. und B. Raffelhüschen (2004), *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001*, Bern.
- DRV (2009), *Rentenversicherung in Zeitreihen 2009*, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Ehrentraut, O. und M. Heidler (2008), Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9 (4), S. 424–445.
- Disney, R. (2005), The United Kingdom's Pension Programme: Structure, Problems and Reforms, *Intereconomics*, 40, S. 257–262.
- Knell, M., W. Köhler-Töglhofer und D. Prammer (2006), The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits, *Monetary Policy & the Economy*, Q2/06, S. 69–93.
- Knell, M. (2005), Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness – An Assessment of Austria's New Pension System, *Monetary Policy & the Economy*, Q1/05, S. 23–42.
- Krüger, D. und F. Kubler (2006), Pareto-Improving Social Security Reform when Financial Markets are Incomplete!?, *American Economic Review*, 96, S. 737–755.
- OECD (2009a), *Economic Outlook 2010*, Volume 2009/2, No. 86, Paris.
- OECD (2009b), *Pensions at a Glance – Retirement-Income Systems in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2007), *Pensions at a Glance – Public Policies Across OECD Countries*, Paris.
- Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17–28.
- Raffelhüschen, B. und C. Borgmann (2001), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*, Bern.
- Stiftung Marktwirtschaft (2009a) [Raffelhüschen, B., C. Hagist, S. Moog und J. Vatter], Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 107, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft (2009b) [Raffelhüschen, B. und S. Moog], Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 108, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft (2006) [Raffelhüschen, B., C. Hagist und O. Weddige], Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.
- Thøgersen, Ø. (1998), A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs, *Journal of Population Economics*, 11, S. 373–378.

Executive Summary

Die Finanz- und Bankenkrise hat seit Mitte des Jahres 2008 zu einem beispiellosen Einbruch der Weltwirtschaft geführt. Neben dem konjunkturellen Einbruch tragen insbesondere die in den einzelnen Ländern beschlossenen Konjunkturpakete zu einer deutlichen Zunahme der Staatsverschuldung bei. Doch obwohl das Beispiel Griechenland deutlich gemacht hat, dass die unmittelbaren Lasten der Krise ein Land an den Rand des Staatsbankrotts führen können, stellt der demografische Wandel nach wie vor die eigentliche Herausforderung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte dar.

Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende Studie als **Aktualisierung des erstmals im vergangenen Jahr vorgelegten internationalen Nachhaltigkeitsvergleichs** auf Basis der „Generationsbilanzierung“ erstellt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Ergebnisse des aktuellen Tragfähigkeitsrankings mit einer gewissen Vorsicht zu beurteilen sind, da die Datenbasis zu großen Teilen den Stand des Jahres 2005 und damit auch die damalige weltwirtschaftliche Belegung widerspiegelt. Insgesamt führt dieser konjunkturelle Effekt im Vergleich zum Jahr 2004 in allen betrachteten Staaten zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit. Hiervon profitieren insbesondere die USA, welche nach einem enttäuschenden vorletzten Platz im vergangenen Jahr nun den fünften Platz im internationalen Tragfähigkeitsranking belegen. Den größten Sprung macht Norwegen, welches sich mit seiner jüngst beschlossenen Rentenreform an die Spitze des internationalen Tragfähigkeitsvergleichs setzt. Alle anderen Staaten fallen im Vergleich zum Jahr 2004 leicht zurück. Lag Deutschland im Jahr 2004 noch im internationalen Mittelfeld, so springt für das Basisjahr 2005 – trotz einer absoluten Verbesserung der Nachhaltigkeit – nur der vorletzte Platz heraus. Die rote Laterne trägt das Vereinigte Königreich.

Nicht nur in Deutschland stellt die demografische Entwicklung die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Alterssicherung vor große Heraus-

forderungen. Denn trotz vieler Unterschiede im Detail vertrauen alle betrachteten Staaten im Kern auf das Umlageverfahren, durch das die jungen und zukünftigen Generationen bei zunehmender Bevölkerungsalterung besonders belastet werden. Gemessen am Niveau der Rentenausgaben und dem heutigen Altenquotienten fällt der **Reformdruck in Deutschland, Frankreich, Spanien und Österreich am höchsten** aus. Hingegen sehen sich die Schweiz, Norwegen und das Vereinigte Königreich einem lediglich moderaten – und allein die USA einem geringen – Reformdruck ausgesetzt.

Insgesamt haben die Länder mit dem höchsten Reformdruck – neben Deutschland also Frankreich und Österreich – vergleichsweise umfangreiche Reformen ihrer Alterssicherungssysteme eingeleitet. Gemessen am Nachhaltigkeitsgewinn haben Frankreich und Österreich die weitreichendsten Einschnitte in ihren Alterssicherungssystemen beschlossen, während die im Vereinigten Königreich beschlossenen Reformmaßnahmen einen klaren Rückschritt bedeuten. Hingegen haben alle anderen der hier betrachteten Länder mit ihren jeweiligen Rentenreformen zumindest im Sinne eines ehrbaren Staates gehandelt.

Die internationale Perspektive zeigt, dass die in anderen Ländern übliche Rentenanpassung nach Maßgabe der Preisentwicklung eine tragfähige Reformalternative zum deutschen Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor dargestellt hätte. Jedoch gewährleisteten diese Bausteine der deutschen Rentenformel eine gleichmäßigere Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung auf die heute lebenden Generationen und stellen insofern eine konsequente Fortführung des Prinzips des intergenerativen Ausgleichs dar. Wir fordern daher, dass die politischen Entscheidungsträger zukünftig den Willen aufbringen, die einst beschlossenen Regeln und Reformen in der Rentenversicherung dauerhaft einzuhalten bzw. umzusetzen, um eine generationengerechte Lastenverteilung des demografischen Wandels zu erreichen.

Internationales Nachhaltigkeitsranking*

Ranking 2005		Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)	Explizite Staatsschuld (in Prozent des BIP)	Implizite Staatsschuld (in Prozent des BIP)	Ranking 2004	
1	Norwegen	-17,0	40,9	-57,8	4	▲
2	Spanien	30,6	42,8	-12,2	1	▼
3	Schweiz	44,7	56,3	-11,7	2	▼
4	Österreich	226,3	61,9	164,5	3	▼
5	USA	227,8	58,1	169,6	7	▲
6	Frankreich	232,1	62,4	169,7	6	▶
7	Deutschland	294,1	64,7	229,4	5	▼
8	Vereinigtes Königreich	505,5	38,9	466,6	8	▶

* Basisjahr 2005, negative Werte stellen ein (implizites) Vermögen dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.