

POLICY BRIEF

IMK Policy Brief Nr. 89 · Mai 2020

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

WERDEN DIE KOSTEN DER ALTERUNG GERECHT VERTEILT?

Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung

Rudolf Zwiener, Florian Blank, Camille Logeay



WERDEN DIE KOSTEN DER ALTERUNG GERECHT VERTEILT?

Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung

Rudolf Zwiener, Florian Blank, Camille Logeay

Einleitung

Deutschland altert mit der Konsequenz, dass in Zukunft die Kosten, die die Erwerbstätigen für die Alterssicherung zu tragen haben, steigen werden. In der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung muss daher schrittweise der Beitragssatz angehoben werden. Die aktuelle Rentenformel sorgt dafür, dass Beitragssatzanhebungen automatisch die Rentenerhöhungen reduzieren, sodass neben den Beitragszahlenden auch die RentenempfängerInnen an den Kosten beteiligt werden. Bis 2025 gelten für Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern (meist kurz als „Rentenniveau“ bezeichnet) Haltelinien. Für die Zeit danach hat die „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ vorgeschlagen, neue Haltelinien zu formulieren (Kommission 2020). Der Vorschlag der Mehrheit der Kommissionsmitglieder sieht vor, dass sich die untere Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern nach 2025 in einem Korridor zwischen 44 und 49 % bewegen soll. Für den Beitragssatz zur Rentenversicherung soll der Korridor für die obere Haltelinie zwischen 20 und 24 % liegen. Anlass für diese Beitragssatzbeschränkung war wohl bei einigen Beteiligten die Sorge, dass „zu hohe“ Beitragssätze Beschäftigte und ArbeitgeberInnen zu sehr belasten würden, aber auch, dass die „Belastung“ der gegenwärtig jungen Generation durch Beiträge zu hoch ausfallen könnte und damit nicht „generationengerecht“ wäre. Deswegen wird letztlich ab 2026 von der Mehrheit der Kommission ein weiteres Absinken des Sicherungsniveaus in Kauf genommen (Blank/Zwiener 2020).

Wiederkehrende Motive in der Debatte um die Zukunft der Alterssicherung sind das der Generationengerechtigkeit und das des Generationenvertrages, der gerecht und „verlässlich“ sein soll. Bei Letzterem wird vor allem auf die Finanzierung der Alterssicherung geschaut. Die zu erwartenden Leistungen, speziell die der jüngeren Generationen, spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Im Folgenden wird dem Problem der (Generationen-) Gerechtigkeit in der Alterssicherung nachgegangen. Dabei steht zunächst das Problem des Finanzierungswegs im Vordergrund: Die Frage, ob die Kombination aus einem sinkenden Rentenniveau im öffentlichen System und mehr privater Zusatzvorsorge auf Grundlage des Kapitaldeckungsverfahrens und – in der Regel – ohne Arbeitgeberbeteiligung wirklich generationengerecht wäre. Dabei wird auch die Frage nach den Leistungen und Altersgrenzen angerissen, denn ein fairer Generationenvertrag darf nicht nur allein die Kosten der Alterssicherung in den Blick nehmen. Im Anschluss wird diskutiert, ob und in welchem Umfang auch Gruppen in die Rentenversicherung einbezogen und damit an der Finanzierung der öffentlichen Alterssicherung beteiligt werden sollen, die bisher außen vor sind. Die Frage nach der Gerechtigkeit zwischen den Generationen wird damit ergänzt durch die Diskussion der Reformoption Erwerbstätigenversicherung, die letztlich für mehr Gerechtigkeit innerhalb der Generationen sorgen kann.¹

¹ Letztlich führt diese Verschiebung des Fokus auf die Gerechtigkeit *innerhalb* der Generationen zu weiteren verteilungspolitischen Fragen, etwa nach der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Der Policy Brief beschränkt sich aber auf ausgewählte Probleme der Alterssicherung.

Generationengerechtigkeit durch vergleichsweise geringere Beitragssätze?

Immer wieder wird kritisiert, dass junge Generationen die Last des demografischen Wandels schultern müssen. Zuerst: Warum sollte es überhaupt gerechter sein, jüngere Erwerbstätige von Beiträgen zu entlasten, als Älteren stabile Renten auszuzahlen? Stellt sich die Entwicklung überhaupt als solch ein Null-Summen-Spiel zwischen Beitragszahlenden und RentnerInnen dar? In der gegenwärtigen Diskussion geht es um einen schrittweisen Anstieg um etwa drei bis sieben Beitragssatzpunkte bis zum Jahr 2060 (vgl. Kommission 2020: 58) – die zudem paritätisch von Beschäftigten und ArbeitgeberInnen getragen werden. Bei dem langen Zeitraum der gängigen Vorausberechnungen kann man hier durchaus von einem moderaten Anstieg sprechen. Ein Anstieg in dieser Größenordnung würde bedeuten, dass bei normal steigenden Reallöhnen entgegen dem, was der Hinweis auf Generationsungerechtigkeit suggeriert, die Kaufkraft der Beitragszahlenden auch angesichts von Beitragssatzanstiegen weiterhin steigt. Dabei ist aber zu bedenken, dass ein Anstieg in der genannten Größenordnung schon auf Grundlage des aktuellen Rechts zu erwarten ist, also ohne notwendige Leistungsverbesserungen.

Lange Zeit galt, dass durch die Anbindung der Renten an die Lohnentwicklung gewährleistet werden sollte, dass auch die RentenempfängerInnen am Wirtschaftswachstum partizipieren, dessen Grundlage sie durch ihre Arbeit gelegt haben. Allerdings wurde diese Anbindung durch die Reformen Anfang des Jahrtausends deutlich geschwächt. Schon das gegenwärtige niedrige Rentenniveau reicht für viele nicht mehr aus, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Durch eine Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung – d.h. eine Stabilisierung oder eventuell sogar Anhebung des Leistungsniveaus – würden bei angemessen steigenden Reallöhnen zwar die zukünftigen verfügbaren Einkommen durch (zusätzliche) Beitragssatzanstiege vergleichsweise geringer ausfallen, es sind aber trotzdem jedes Jahr (leicht geschmälerte) reale Nettolohnzuwächse zu erwarten und vor allem: Die heute Jungen profitieren im Alter selber davon, denn auch sie erhalten dann das Rentenniveau von heute.

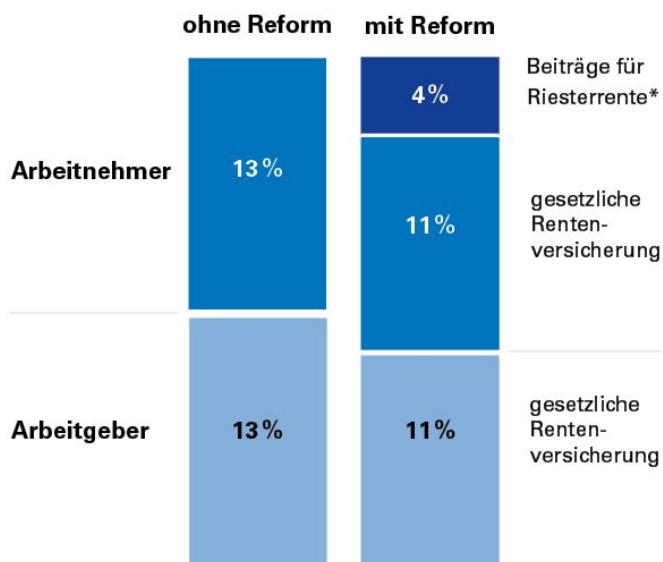
Denn häufig wird übersehen, dass geringere Beitragssätze heute nur auf den ersten Blick einen Vorteil für die Jüngeren darstellen. Vergleichsweise geringer ansteigende Beitragssätze sind im gegenwärtigen System mit einem weiter sinkenden Rentenniveau verbunden. Dadurch sind die Jüngeren gezwungen, individuell mehr für das Alter anzusparen, um dann bei später reduziertem (und weiter sinkendem) Rentenniveau halbwegs über die Runden zu kommen. Die Kosten einer alternden Gesellschaft werden damit nur aus dem öffentlichen System ausgelagert, sie werden privatisiert. Die Jüngeren müssen relativ niedrigere Beitragssätze im öffentlichen System damit an anderer Stelle bezahlen: Bei einem Ausbau zusätzlicher privater Vorsorge muss die jüngere Generation gleichzeitig sowohl für die Finanzierung der laufenden Renten aufkommen als auch für den Aufbau der eigenen zusätzlichen Vorsorge, ohne dass es hier eine zwingende Beteiligung der ArbeitgeberInnen bei der Finanzierung wie bei der gesetzlichen Rente gibt. Mit dieser privaten Altersvorsorge sollte ein zusätzlicher (Finanz-) Kapitalstock aufgebaut werden. In Abbildung 1 werden die Effekte der Privatisierung in der Finanzierung der Alterssicherung deutlich. Die Abbildung zeigt, wie vor zehn Jahren die Rolle der Riester-Rente in Bezug auf die künftige Beteiligung von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen eingeschätzt wurde: Die Entlastung der ArbeitgeberInnen auf Kosten der Beschäftigten wird deutlich sichtbar.

Abbildung 1

Rentenreform und Beitragssätze

Um das Rentenniveau bis 2030 zu halten, veranschlagen Experten Versicherungsbeiträge von maximal 26% der Entgelte

– davon zahlen...



* maximaler Förderungsbetrag.

Quelle: Dedring et al. 2010, IMK.

Die Kosten der privaten Alterssicherung werden in Prognosen zur Entwicklung des Beitrags zur Rentenversicherung definitionsgemäß nicht berücksichtigt.² Das gesamte Versorgungsniveau hängt nun zusätzlich zur Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung und rentenpolitischen Entscheidungen auch noch von den Kapitalmarktentwicklungen in der langen Frist und denen zum Zeitpunkt der Kapitalauflösung bzw. Verrentung ab.

Realistischerweise sind die dauerhaft erzielbaren Kapitalmarktrenditen für die private Altersvorsorge aller nicht hoch genug, um die Doppelbelastung ohne Verluste zu tragen (Joebges/Grabau 2012; Türk/Mum 2016). Zudem variieren diese Renditen sowohl im Zeitablauf als auch zwischen den individuellen Anlegern stark und stellen daher keine wirklich stabile Vorsorge fürs Alter sicher (Kleinlein 2011, Fachinger et al. 2013). Eventuell höherverzinsliche Auslandsanlagen unterliegen zudem noch Wechselkurs- und erhöhten Ausfallrisiken (Joebges/Grabau 2012). Auch die Palette an gedeckten Risiken, insb. bei Erwerbsminderung, ist in den meisten Fällen geringer als in der gesetzlichen Rentenversicherung, sodass die Rendite der privaten Altersvorsorge insgesamt überschätzt ist. Das sollte beachtet werden, wenn es um Vergleiche mit der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. die Aufsummierung der Sicherungsniveaus beider Systeme zur Ermittlung eines Gesamtversorgungsniveaus geht. Mit der letzten Finanzmarktkrise und der nun schon lange anhaltenden Niedrigzinsphase war die Illusion von langfristig dauerhaft hohen Finanzmarktrenditen bereits geplatzt (Türk/Mum 2016). Gegenwärtig kommen auch noch der Kurssturz an den Börsen aufgrund der Corona-Krise und die Erwartung weiterhin niedriger Kapitalmarktzinsen hinzu.

² Der Kommissionsbericht nimmt diesen Punkt insofern auf, als dass obligatorische zusätzliche Vorsorge künftig bei der Berechnung des Gesamtbeitragssatzes einfließen soll (Kommission 2020: 70).

Letztlich können Renten und Kapitalmarktrenditen – genau wie die Löhne – immer nur aus dem erwirtschafteten Volkseinkommen der jeweiligen Periode bezahlt werden (Mackenroth 1952; Barr/Diamond 2006). Nur bei einem steigenden Volkseinkommen können daher die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft auch in Zukunft gleichzeitig Realeinkommenszuwächse erzielen. Ein durch Einschränkungen im öffentlichen umlagefinanzierten System indirekt erzwungener Teilumstieg auf (Finanz-) Kapitaldeckung verbunden mit einer Erhöhung der Sparquote der privaten Haushalte reduziert dagegen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und das Wachstum (Logeay et al. 2009). Das bedeutet, dass ein Umstieg auf die Kapitaldeckung entgegen Modellprognosen, die auf sehr spezifischen Annahmen beruhen und insbesondere keine Nachfrageeffekte zulassen, den Verteilungsspielraum sogar verringert und damit die Finanzierung von Renten in Zeiten des demografischen Wandels noch erschwert. Im öffentlichen Umlageverfahren sind die Beiträge zur Alterssicherung direkt sichtbar, zugleich sind von einem starken Umlagesystem keine negativen makroökonomischen Effekte zu erwarten (Lindner et al. 2019).

Hinzu kommt, dass in einem öffentlichen System die Fragen nach Leistungen und Kosten und dem Ausgleich zwischen Beitragszahlenden und LeistungsempfängerInnen demokratisch verhandelt und entschieden werden. Die private Vorsorge in Deutschland beruht dagegen auf dem Kapitaldeckungsverfahren, wo jede/r bzw. jede Generation für sich allein spart, und Beitragszahlende und LeistungsempfängerInnen häufig auf intransparente Weise vom Management der Kapitalanlagen und dem Kapitalmarkt abhängig sind (Hagen 2018). Generationengerechtigkeit kann im öffentlichen System immer wieder neu verhandelt werden, während sie bei der privaten Vorsorge einfach vorausgesetzt wird. Auch Elemente des sozialen Ausgleichs wie die Berücksichtigung von Erziehungszeiten und Phasen der Arbeitslosigkeit – also die sozialpolitische Anpassung der Alterssicherung – sind in der kapitalgedeckten privaten Vorsorge kaum möglich. Sie können nur vorgelagert in der Förderung oder nachgelagert im Steuersystem umgesetzt werden, aber nicht als solidarisches Element innerhalb der Alterssicherung.

Erfolge bei der Bewältigung des demografischen Wandels – und der Begrenzung des Beitragsatzanstiegs – lassen sich am einfachsten auf der Grundlage stabilen Wirtschaftswachstums und einer besseren Ausschöpfung der bestehenden Arbeitsmarktpotenziale in der älter werdenden Gesellschaft erreichen. Die Ausschöpfung der Arbeitsmarktpotenziale – also von Gruppen, die bisher unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert sind – stärkt die Finanzierungsbasis der beitragsfinanzierten Sozialversicherung. Wenn die Zahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen steigt, bzw. im Zuge der Alterung der Gesellschaft weniger stark zurück geht, und zudem das durchschnittliche Stundenvolumen der Frauen steigt, dann lässt sich die wachsende Zahl von RentenempfängerInnen leichter bewältigen. Schweden kann hier Vorbild sein. Würden wir in Deutschland in den nächsten 40 Jahren Erwerbstätigenquoten – ohne Minijobs – erreichen, die Schweden heute schon hat, dann würde bei uns das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und den EmpfängerInnen von Renten und Arbeitslosenunterstützung in den nächsten Jahrzehnten kaum noch steigen (Türk et al. 2018 und Zwiener et al. 2020). Im Kommissionsbericht sind zwar verschiedene Erwerbstätigenzenarien ausgewiesen, doch bei den Empfehlungen vermisst man die Forderung nach einer entsprechenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.

Generationengerechtigkeit durch Verlängerung der Lebensarbeitszeit?

Ausgangspunkt vieler Reformvorschläge zur Rentenversicherung sind die steigende Lebenserwartung in der Bevölkerung und damit verbundene längere Rentenlaufzeiten. Die 2007 beschlossene „Rente mit 67“ war eine Reaktion auf diese Entwicklung. Obwohl diese schrittweise Anhebung des Regelrenteneintrittsalters noch nicht abgeschlossen ist, wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob nicht eine weitere Anhebung notwendig sei. So brachte die Bundesbank im Oktober 2019 eine Indexierung des Renteneintrittsalters in die Diskussion, wobei in ihren Berechnungen das Rentenalter auf über 69 Jahre im Jahr 2070 ansteigt (Bundesbank 2019). Eine Variante dieser Forderung ist die Formel, nach der sich eine Verlängerung der Lebenserwartung um ein Jahr in eine Anhebung des Renteneintrittsalters um acht Monate übersetzen sollte (Börsch-Supan/Rausch 2020).

Die Frage, wie sich die Dauer des Erwerbslebens und die des Ruhestands zueinander verhalten sollen, ist nicht einfach zu beantworten. Selbst wenn in einer Gesellschaft Konsens darüber bestehen sollte, dass die Verlängerung der Lebenserwartung nicht allein den Ruhestand verlängern sollte, ist eine pauschale Erhöhung des Rentenalters ein Irrweg. Das liegt daran, dass innerhalb der Geburtskohorten (oder „Generationen“) die Lebenserwartung sehr ungleich verteilt ist, und zwar unter anderem in Abhängigkeit von Einkommen (Haan et al. 2019) und Arbeitsbelastung (Brussig/Schulz 2019). Ebenso zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung im höheren Alter stark von Bildung und Gesundheit abhängt (Buslei et al. 2019). Eine pauschale Anhebung des Renteneintrittsalters würde damit nur vermeintlich zu einem Ausgleich zwischen den Generationen führen, aber zu erheblichen Problemen vor allem für diejenigen, die nach einer noch längeren Erwerbsphase nur eine kurze Rentenbezugsdauer zu erwarten hätten.

Aus Beschäftigtensicht – gerade auch aus Sicht der Jüngeren – ist zu fragen, was ein früherer oder aufgeschobener Rentenbeginn „wert“ ist. Schon bei der „Rente mit 67“ wurde laut Gesetzesbegründung der Effekt auf die Beitragssätze bis zum Jahr 2030 auf eine Entlastung von 0,5 Punkten beziffert (Bundesrats-Drucksache 2/07, S. 142). Mit anderen Worten, es hätte die Beschäftigten 0,25 Prozent ihres Bruttoeinkommens gekostet, die Verlängerung ihres Erwerbslebens um perspektivisch zwei Jahre zu verhindern. Auch Berechnungen, die im Rahmen der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ erstellt wurden, bewegen sich in dieser Größenordnung. Eine Anpassung der Regelaltersgrenze nach der Formel „zwölf Monate Anstieg der Lebenserwartung entsprechen acht Monaten Anhebung der Altersgrenze“ würde zu einer Beitragssatzentlastung von 0,5 Punkten bis 2045 und von 1,0 Punkt bis 2060 führen – im paritätisch finanzierten System also 0,25 bzw. 0,5 Punkte für die Beschäftigten (Kommission 2020: 93).

Noch ist ausreichend Zeit, um sich über das „Ob“ einer Anhebung der Altersgrenze und gegebenenfalls die soziale Gestaltung ihrer Durchführung Gedanken zu machen, da es noch einige Jahre dauert, bis die Altersgrenze von 67 Jahren für alle gilt. In der Zwischenzeit müssen vor allem die Arbeitsplätze altersgerecht gestaltet werden, damit nicht Beschäftigte gezwungen sind, vorzeitig mit Abschlägen in Rente zu gehen. Dies liefe auf eine unsoziale Form der Rentenkürzung hinaus. Soll bei der vor uns liegenden demografischen Entwicklung die Last für die Erwerbstätigen verringert werden, dann muss alles versucht werden, lange und gute Erwerbskarrieren zu ermöglichen. Das erhöht dann auch die Chancen für auskömmliche Renten.

Mehr Gerechtigkeit durch eine Erwerbstätigenversicherung

Gerechtigkeit bei der Lastverteilung stellt nicht nur zwischen den Generationen, sondern auch innerhalb der Generationen bei der Beteiligung am Solidarausgleich ein Problem dar. Das betrifft allgemeine Verteilungsfragen, aber auch ganz konkret die gerechte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen an der Bewältigung des demografischen Wandels im öffentlichen System der Alterssicherung. Und hier besteht ein erheblicher Nachholbedarf. Zwei große Gruppen sind in Deutschland bisher nicht ausreichend in den Solidarausgleich zwischen den Generationen durch Pflichtmitgliedschaft in der Rentenversicherung einbezogen: ein Großteil der Selbständigen und die Beamten.

Es ist daher geboten, in Zukunft diese beiden Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen bzw. sie schrittweise den gleichen Regeln für Beiträge und Auszahlungen zu unterwerfen. Schon bei der Bewältigung der Kosten der Deutschen Einheit blieben diese beiden Gruppen weitgehend von den sozialen Lasten verschont, während sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Unternehmen mit steigenden Beitragssätzen konfrontiert waren (Meinhardt 2018). Bei den anschließenden Bemühungen, die Beitragssätze wieder zu reduzieren, wurde dann das Rentenniveau reduziert und die Riester-Rente eingeführt. Von diesen Senkungen blieben die meisten Selbständigen³ und die Beamten wiederum weitgehend verschont. In den nun vor uns liegenden 20 Jahren steht aufgrund des demografischen Wandels und zur Sicherung des gegenwärtigen Rentenniveaus ein Beitragssatzanstieg ins Haus. Gründe der Gerechtigkeit verlangen eine Einbeziehung dieser beiden großen Gruppen bei der Bewältigung. Durch die Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen in der Rentenversicherung würde zudem die Gefahr vermindert, dass – wie derzeit – viele Selbständige im Alter auf Grundsicherung angewiesen sind.

Simulationsrechnungen zur Erwerbstätigenversicherungen zeigen, dass die Einbeziehung von neuen Selbständigen und/oder Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung zu deutlichen Mehreinnahmen führt. Einer Studie von Werding (2013) für die Bertelsmann-Stiftung zufolge, in der neue Selbständige und neue Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, würde das Rentenniveau bis 2060 sogar auf über 50 % steigen – statt auf unter 41 % zu fallen – und der Beitragssatzanstieg würde nur rund 5 Prozentpunkte statt 7,5 Prozentpunkte betragen. Für diese Simulationsrechnung wurde die bestehende Rentenformel angewendet. Ähnliche langanhaltende, wenn auch deutlich geringere Transitionsgewinne zeigen auch Studien von Prognos und DIW (siehe Kasten). Seit Veröffentlichung der Bertelsmann-Studie wurde allerdings die erwartete Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2060 um rund 10 Millionen Personen nach oben korrigiert. Allein schon deswegen dürfte der Beitragssatzanstieg aus heutiger Sicht geringer ausfallen. Die starken Korrekturen bei den langfristigen Bevölkerungsprojektionen zeigen zudem, wie unsicher diese Projektionen sind. Hinzu kommt noch die gegenwärtige Corona-Krise, deren Auswirkungen derzeit nicht absehbar sind. Insofern sollte den langfristigen Bevölkerungsprojektionen und den Einnahmen-Ausgabeprojektionen für die Rentenversicherung auch kein unnötig großes Gewicht bei den anstehenden rentenpolitischen Entscheidungen zukommen.

³ Zur Absicherung der Selbständigen siehe Kommission 2020, S. 97f

Studien zur Erwerbstätigenversicherung

Hier werden nur drei neuere Studien von Werding (2013), Buslei et al. (2016) und Ehrentraut/Moog (2017) ausgewertet.⁴ Allen drei Studien liegt mit einer kohortenspezifischen Betrachtung eine ähnliche Modellierung zugrunde. Ehrentraut/Moog (2017) koppeln das Rentenmodul zusätzlich mit dem makroökonomischen Weltwirtschaftsmodell von Prognos. Auf Grund der Vergleichbarkeit werden hier nur die Partialanalysen, in denen diese Rückkoppelung ausgeschaltet ist, analysiert.

In allen drei Studien werden nur die Varianten betrachtet, die eine allmähliche Einführung der Rentenversicherungspflicht modellieren (Bestandschutz). Das hat zur Folge, dass Effekte auf Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern graduell zunehmen. In keiner der Studien wird das vorhergesagte langfristige Abklingen der Effekte mit einer Angleichung zum Status quo erreicht. Das liegt vor allem daran, dass der Simulationszeitraum bei Werding (2013) 2060 (48 Jahre nach der Reform) endet, bei Buslei et al. (2016) 2040 (25 Jahre) und bei Ehrentraut/Moog (2017) 2050 (29 Jahre), und somit vor Erreichen des Renteneintrittsalters der (meisten) neuen Versicherten.

Während Werding (2013) neue Selbständige und neue Beamte (2040 ca. 5,3 Mio neue sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) betrachtet, analysieren Buslei et al (2016) nur neue Selbständige ohne Rentenversicherungspflicht bzw. Mini- und Midijobber (2040 nur 1,2 Mio. neue sozialversicherungspflichtige Selbständige).⁵ Ehrentraut/Moog (2017) betrachten neue Selbständige (2040: 2,3 Mio.) und neue Beamte (2040: 1,1 Mio.) separat. Auch der Zeitpunkt der Reform (2013, 2016 und 2022) divergiert stark, trotzdem kann das Jahr 2040, wenn alle Babyboomer in Rente sind, als mittelfristiges Ergebnis für alle Studien verstanden werden (28, 25 bzw. 19 Jahre nach Reform).

In allen drei Studien unterstellt das Basisszenario Lohnsteigerungen und demografische Entwicklungen, die auf den koordinierten Bevölkerungsvorausschätzungen von Destatis (mittlere Variante) beruhen, sowie auf den Annahmen des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung bzw. des Ageing Reports der EU-Kommission, die vom BMAS stammen. Somit sind die Basisszenarien aller drei Studien im Verlauf sehr ähnlich und quantitativ vergleichbar: Der Beitragssatz steigt bei Werding (2013) auf 23,7% (2040), bei Buslei et al. (2016) auf 23,3% und bei Ehrentraut/Moog (2017) auf 23,8%. In gleicher Reihenfolge sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern 2040 auf 43,3% bzw. 41,6% bzw. 42,0%.

Die Effekte der Reformen fallen im Vergleich zum Basisszenario wie folgt aus: 2040 liegt der Beitragssatz bei Werding (2013) um 1,8 Punkte niedriger, bei Buslei et al. (2016) um 0,6 Punkte und bei Ehrentraut/Moog (2017) um 0,5 Punkte (Selbständige) bzw. 0,3 Punkte (Beamte). In gleicher Reihenfolge liegt 2040 das Sicherungsniveau vor Steuern 2040 um 6,4 Punkte bzw. 0,7 Punkte bzw. um 0,7 Punkte (Selbständige)/0,3 Punkte (Beamte) höher. Der Unterschied zwischen den Studien ergibt sich zu einem Teil durch den Zeitpunkt der Reform. Je früher er liegt, umso mehr Personen sind bis 2040 Pflichtmitglieder in der Rentenversicherung, und umso größer sind die Effekte für Beitragssatz und Sicherungsniveau. Der zweite Grund liegt in dem jeweils unterschiedlich großen Kreis der in die Erwerbstätigenversicherung einbezogenen Personen.

⁴ Eine Studie von Gasche/Rausch (2013) wird nicht herangezogen, weil ihre Ergebnisse nicht so dokumentiert sind, dass sie einen Vergleich mit den drei anderen Studien erlaubt.

⁵ Die volle Rentenversicherungspflicht bei Mini- und Midijobbern hat de facto keine nennenswerten Auswirkungen auf die Einnahmen der Rentenversicherung und wird hier nicht weiter analysiert.

Studie	Rahmenbedingung	Wirkung des Einbezugs auf RV-Beitragssatz	Wirkung des Einbezugs auf Sicherungsniveau vor Steuern
Werding (2013)	Reform 2013 neue Beamte und neue nicht-RV-pflichtige Selbständige 2040: +5,3 Mio RV-Beschäftigte	2040: -1,8 Punkte von 23,7% auf 21,9%.	2040: +6,4 Punkte von 43,3% auf 49,7%
Buslei et al. (2016)	Reform 2016 neue nicht-RV-pflichtige Selbständige 2040: +1,2 Mio RV-Beschäftigte	2040: -0,6 Punkte von 23,3% auf 22,7%	2040: +0,7 Punkte von 41,6% auf 42,3%
Ehrentraut / Moog (2017)	Reform 2022 neue Beamte bzw. neue Selbständige 2040: +2,3 Mio bzw. +1,1 Mio RV-Beschäftigte	2040: -0,5 Punkte von 23,8% auf 23,2% (neue Selbst.) 2040: -0,3 Punkte von 23,8% auf 23,5% (neue Beamte)	2040: +0,7 Punkte von 42% auf 42,7% (neue Selbst.) 2040: +0,3 Punkte von 42% auf 42,3% (neue Beamte)

Die Simulationsergebnisse der Studie von Werding weisen mit der Anhebung des Rentenniveaus und vergleichsweise geringeren Beitragssatzsteigerungen einen vorteilhaften Weg auf. Es muss dabei aber beachtet werden, dass damit zwar die Unternehmen und BeitragszahlerInnen zusätzlich weniger, die Gebietskörperschaften aber über rund 40 Jahre stärker belastet werden. Sie zahlen für alle neuen Beamten die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung plus den Zuschuss zur betrieblichen Altersvorsorge (VBL), wenn eine Absenkung der Nettoeinkommen der Beamten während der Erwerbsphase verhindert werden soll, und sind gleichzeitig noch für lange Zeit mit den alten Pensionslasten konfrontiert. Insbesondere einige Länderhaushalte könnten hier überfordert sein. Nimmt man als Basis einer groben Kostenschätzung die gesamten Personalausgaben für Beamte (ohne Pensionen und Beihilfen) in Höhe von 90 Mrd. Euro im Jahr 2018 und rechnet mit einem jährlichen Zugang (und Abgang) von rund 2,5 % beim Personal, multipliziert mit dem Beitragssatz zur RV und zur VBL, dann steigen die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Altersvorsorge über Jahrzehnte Jahr für Jahr um jeweils gut eine halbe Mrd. Euro pro Jahr (zu Preisen von 2018) zusätzlich.⁶ Eine zeitlich begrenzte finanzielle Unterstützung des Bundes würde den Systemumstieg daher erleichtern. Bei den Gebietskörperschaften tritt erst dann eine echte Kostenentlastung ein, wenn die ersten Beamten nicht mehr in Pension, sondern in Rente gehen. Nach erfolgtem Systemwechsel fallen die Kostenbelastungen für die Gebietskörperschaften bei der Altersvorsorge der Beamten geringer aus, da keine Renten mehr oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze bezahlt würden und das Rentenniveau vereinheitlicht wäre. Beamte im höheren Dienst müssten entsprechend zusätzlich privat vorsorgen. Die höhere „Langlebigkeit“ der Beamten erfordert zwar langfristig einen höheren Bundeszuschuss, doch diese Belastung muss auch in der bisherigen Beamtenversorgung getragen werden.

Von da an steigt die Belastung für die Rentenversicherung. Der gesamtwirtschaftliche Vorteil des Umstiegs auf eine Erwerbstätigenversicherung liegt vor allem darin, dass dann das Problem des Übergangs der stark besetzten Kohorten der Babyboomer in die Rente „bearbeitet“ ist. Zwar kann der „Rentenberg der Babyboomer“ wegen der Kombination aus

⁶ Die (jährlichen) Beamtenbezüge werden seit einigen Jahren nicht mehr vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen, lassen sich aber letztlich aus den Reihen 2 und 6 der Fachserie 14 Finanzen und Steuern ermitteln.

niedrigen Geburtenraten und Verlängerung der Lebensdauer nicht wirklich untertunnelt werden. Doch der Ausbau zur Erwerbstätigenversicherung kann helfen, leichter in die neuen demografischen Verhältnisse überzuwechseln. Die ökonomischen Abhängigkeitskoeffizienten steigen in der Phase dann nur noch leicht an (Türk et al. 2018) und der Ausgabenanstieg wegen der Verrentung der zusätzlichen Selbständigen und Beamten vollzieht sich kontinuierlich. Im Zweifel besteht noch ein beträchtliches Einnahmepotenzial im Schließen von Steuerschlupflöchern und von Mindestbesteuerungsregeln für international tätige Unternehmen, das hier genutzt werden könnte.

Die Einbeziehung von neuen Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung hätte mehrere Vorteile. Einmal könnte man so erreichen, dass alle Selbständigen versichert sind. Das hat auch eine Schutzfunktion für sogenannte kleine Selbständige (Schulze Buschoff 2018; vgl. auch Kommission 2020: 101 und Brenke 2016). Veränderungen in den Beschäftigungsverhältnissen schlagen nun nicht mehr direkt bzw. im gleichen Maße auf das Rentensystem durch. Die Träger von berufsständischen Versorgungswerken würden auch für die neuen Beschäftigten gebraucht, aber ihr Geschäftsmodell würde sich hier ändern. Letztlich wären sie für die zusätzliche private Altersvorsorge der so genannten freien Berufe zuständig.

Dass sich die Einbeziehung von Selbständigen und Beamten politisch und wirtschaftlich gut umsetzen lässt, zeigt das Beispiel Österreich. In unserem Nachbarland wurden bis zum Jahr 2005 in einem langen Prozess fast alle Erwerbstätigen den Regeln der öffentlichen Sozialversicherung unterworfen, zuletzt auch alle verbeamteten Personen. Bis dahin erworbene Versorgungsansprüche wurden nicht angetastet (Blank et al. 2016a). Nach 2005 unterliegen dann alle denselben Beitragssätzen und Rentenregeln mit einer Modifikation: Bei den Selbständigen übernimmt in Österreich der Staat steuerfinanziert einen Teil der Beiträge.

Fazit

Die bisherige Erfahrung mit der Teilprivatisierung der gesetzlichen Rente zeigt, dass die ursprünglichen Versprechen weder hinsichtlich der Leistungsfähigkeit noch der Generationengerechtigkeit erfüllt werden. Sowohl angesichts der aktuellen Situation als auch aufgrund von theoretischen Erwägungen ist zu erwarten, dass sich diese negative Erfahrung auch langfristig fortsetzt. Daher halten wir Forderungen nach einer Stärkung der privaten Altersvorsorge für inadäquat, um die Alterungskosten gerecht zu verteilen und ein effizientes Alterssicherungssystem zu schaffen. Mit der Stärkung der umlagefinanzierten Rente und der Einbeziehung von neuen Selbständigen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung würde langfristig ein wichtiges Gerechtigkeitsdefizit in der Altersvorsorge beseitigt. Gegenüber der Alternative von Beitragssatzsteigerungen bei gleichzeitigen Leistungsabsenkungen in den kommenden Jahren bietet der Systemwechsel einige Vorteile. Letztlich würden insbesondere die jüngeren Erwerbstätigen davon deutlich profitieren. Ganz langfristig würden die bisher zeitlich hinausgeschobenen Pensionslasten für die Beamten weitgehend verschwinden. Ergänzt mit einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik, die vor allem die Erwerbstätigenquoten von Älteren, Frauen und MigrantInnen erhöht, ließen sich die Kosten der steigenden Zahl an RentenempfängerInnen viel leichter bewältigen. Die Kommission beschränkt sich diesbezüglich auf allgemein gehaltene Formulierungen zur Rolle des Arbeitsmarktes. Mit Blick auf eine Erwerbstätigenversicherung vermisst man wegweisende Empfehlungen im Gutachten der Rentenkommission. Es fehlt der Mut, den Abbau überkommener Privilegien und eine vorausschauende Arbeits- und Beschäftigungspolitik einzufordern. Letztlich wird – von Teilen der Kommission – ein Sinken des Rentenniveaus in Kauf genommen, damit die Beitragssätze und der Bundeszuschuss nur moderat steigen. Eine Strategie, die sich – würde sie denn umgesetzt – vor allem für die Jüngeren als fatal erweisen dürfte.

Literatur

- Barr, Nicholas; Diamond, Peter (2006): The Economics of Pensions. In: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 22, H. 1, S. 15-39.
- Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2016a): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 1.
- Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2016b): Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 96, H. 4, S. 279-286.
- Blank, Florian; Zwiener, Rudolf (2020): Der Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ – Einordnung und Einschätzungen. WSI Policy Brief Nr. 37.
- Börsch-Supan, Axel; Rausch, Johannes (2020): Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden? MEA Discussion Paper 03-2020, München.
- Brenke, Karl (2016): Die allermeisten Selbständigen betreiben Altersvorsorge oder haben Vermögen. DIW Wochenbericht Nr. 45.
- Brussig, Martin; Schulz, Susanne Eva (2019): Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko: Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung. IAQ-Report 2019-06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober, S. 55-82.
- Bundesrat (2017): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz). Bundesrats-Drucksache 2/07, 05.01.2007.
- Buslei, Hermann; Gallego-Granados, Patricia; Geyer, Johannes; Haan, Peter (2019): Rente mit 67: Der Arbeitsmarkt für Ältere wird entscheidend sein. In: DIW Wochenbericht Nr. 16-17, S. 275-283.
- Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Peters, Michael (2016): Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist. In: DIW-Wochenbericht Nr. 30, S. 659-667.
- Dedring, Klaus-Heinrich; Deml, Jörg; Döring, Diether; Steffen, Johannes; Zwiener, Rudolf (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente. WISO Diskurs der FES.
- Destatis (2018): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2 und 6.
- Ehrentraut, Oliver; Moog, Stefan (2017): Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung - Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge. HBS Study Nr. 345.
- Fachinger, Uwe; Künemund, Harald; Schulz, Martin F.; Unger, Katharina (2013): Der Beitrag der kapitalgedeckten Altersversorgung zur Lebensstandardsicherung. HBS-Arbeitspapier Nr. 285.
- Gasche, Martin; Rausch, Johannes (2013): Auswirkungen einer Einbeziehung der Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 14, H. 3-4, S. 305-345.
- Grabau, Maik; Joebgas, Heike (2012): Das hohe Risiko von Fremdwährungsanleihen. Warum sich Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht so einfach durch Kapitalanlagen im Ausland lösen lassen. IMK Working Paper Nr. 92.
- Haan, Peter; Kemptner, Daniel; Lüthen, Holger (2019): Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung. In: DIW Wochenbericht Nr. 23, S. 392-399.

Hagen, Cornelia (2018): Mängel der Riester-Rente sprechen für ein Standardprodukt. DIW-Kommentar in DIW Wochenbericht Nr. 23, S. 494.

Kleinlein, Axel (2011): Zehn Jahre „Riester-Rente“ Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. WISO Diskurs, November.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen.

<https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/bericht-der-kommission/> (abgerufen am 14.04.2020).

Lindner, Fabian; Logeay, Camille; Zwiener, Rudolf; Blank, Florian (2019): [Demografischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern \(pdf\)](#). IMK Policy Brief, Juli.

Logeay, Camille; Meinhardt, Volker; Rietzler, Katja; Zwiener, Rudolf (2009): Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems. Zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK-Report Nr. 43.

Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Bd. 4, Berlin.

Meinhardt, Volker (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung. IMK Study Nr. 60.

Schulze Buschoff, Karin (2018): Selbstständigkeit und hybride Erwerbsformen, Sozialpolitische Gestaltungsoptionen. WSI Policy Brief Nr. 21, Düsseldorf.

Türk Erik; Mum, David (2016): Überhöhte Erwartungen - OECD und EU-Kommission sollten ihre Renditeannahmen korrigieren. WISO-Diskurs, Nr. 17.

Türk, Erik; Blank, Florian; Logeay, Camille; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report Nr. 137.

Werdning, Martin (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Zwiener, Rudolf; Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef (2020): Demografischer Wandel und Renten: Beschäftigungspotenziale erfolgreich nutzen. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 100, H. 1, S. 35-41.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
