

Schmidt, Christoph M.

Article — Published Version

Rentenpolitik im Angesicht des demografischen Wandels: Problemverschärfung statt Rationalität

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Christoph M. (2015) : Rentenpolitik im Angesicht des demografischen Wandels: Problemverschärfung statt Rationalität, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. Sonderheft, pp. 7-15, <https://doi.org/10.1007/s10273-015-1795-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110406>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Christoph M. Schmidt*

Rentenpolitik im Angesicht des demografischen Wandels

Problemverschärfung statt Rationalität

Der demografische Wandel ist eine unaufhaltsame Realität: In der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts wird in Deutschland die Bevölkerungszahl deutlich schrumpfen, und gleichzeitig wird der Bevölkerungsanteil der höheren Altersgruppen immer weiter zunehmen. Im kommenden Jahrzehnt werden diese Wandlungen dann noch einmal an Fahrt gewinnen. Vor diesem Hintergrund hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seiner umfassenden Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Konsequenzen des demografischen Wandels drei grundsätzliche Einsichten herausgearbeitet:¹

1. Es ist keine zielführende Strategie, den demografischen Wandel aufhalten oder durch gezielte Eingriffe in das Marktgeschehen gleichsam außer Kraft setzen zu wollen. Vielmehr muss es vor allem darum gehen, die Anpassungsfähigkeit der Akteure und Märkte an neue Herausforderungen zu stärken.
2. Die Alterung der (Erwerbs-)Bevölkerung wird zu erheblichen Rückschritten beim gesamtwirtschaftlichen Wachs-

* Auf Grundlage der Expertise des Sachverständigenrates (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels: Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011) hatten bereits zwei ausführlichere Beiträge die dort erarbeiteten Argumente komprimiert dargelegt und in Teilen aktualisiert. Vgl. C. M. Schmidt: Die demografische Herausforderung – ein aktueller Überblick, in: M. Hüther, G. Naegele (Hrsg.): Demografiepolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder, Wiesbaden 2012, S. 71-95; ders.: Der demographische Wandel als große Herausforderung für Wirtschaft und Gesellschaft – ein Überblick. Bislang unveröffentlichter Vortrag bei der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste am 17.6.2014. Der hier vorgelegte Beitrag lehnt sich eng an diese Vorlagen und an die rentenpolitischen Analysen des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 2014/15 (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Vertrauen in Marktprozesse: Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014) an, insbesondere an die dort vorgelegte Aktualisierung der Tragfähigkeitsberechnungen (vgl. M. Werding: Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektionen 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 01/2014). Ich bedanke mich herzlich bei Philipp Breidenbach, Manuel Kallweit, Benjamin Weigert und Lina Zwick für ihre Kommentare, bei Hans-Jürgen Schwab für die Unterstützung bei der Datenarbeit und bei Andrea Cassel und Nicole Kodat für die Unterstützung beim Erstellen des Manuskripts.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., 2011.

tum pro Kopf führen. Daher werden Investitionen mehr denn je benötigt – in physisches Kapital und Humanvermögen einerseits und in den zu Innovationen führenden Entdeckungsprozess andererseits.

3. Es wird während des demografischen Wandels nicht möglich sein, die Balance zwischen Beitragszahlern und -empfängern in den sozialen Sicherungssystemen allein mit höherem Wirtschaftswachstum zu wahren. Vielmehr kann dies nur durch verteilungswirksame Umgestaltung der Systeme selbst sichergestellt werden.

Die dritte Erkenntnis hatte den Sachverständigenrat zu seiner Anregung geführt, die im vergangenen Jahrzehnt begonnene Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters durch eine Kopplung an die steigende Lebenserwartung über 2030 hinaus fortzusetzen. So könnten die Anpassungslasten an den demografischen Wandel zwischen den Generationen aufgeteilt werden, statt sie überwiegend den nachfolgenden Generationen zuzuschieben.

Doch diese Einsichten spiegeln sich leider nicht im aktuellen politischen Handeln wider. Denn die schwarz-rote Bundesregierung hat genau das Gegenteil getan. Sie hat die künftige Anpassungsfähigkeit der Marktakteure und das Wachstum des Produktionspotenzials der Volkswirtschaft durch ihre aktuellen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen tendenziell eher gehemmt, beispielsweise durch die zunehmende Regulierung des Arbeitsmarkts. Insbesondere aber hat sie mit ihrer Rentenreform 2014 das rentenpolitische Rad teilweise wieder zurückgedreht.

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen, Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und lehrt Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum.

Zur Jahresmitte 2014 ist das RV-Leistungsverbesserungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Rentenpaket führt zu dauerhaften Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die in der mittleren Frist sogar eine der größten Leistungsausweitungen seit Einführung der dynamischen Rente 1957 darstellen. Die meisten Mehrausgaben verursachen dabei die Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren. Dabei leistet es keinen nennenswerten Beitrag zu der von den Koalitionspartnern im Bundestagswahlkampf viel diskutierten Vermeidung zukünftiger Altersarmut. Im Ergebnis hat das Rentenpaket die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte noch erhöht, auf nunmehr 3,4% der jährlichen Wirtschaftsleistung.

Somit besteht ein unabweisbarer Handlungsbedarf, um in den kommenden Jahrzehnten zunehmende Finanzierungsdefizite und letztlich einen beschleunigt steigenden Schuldenstand zu verhindern. Wird das Problem heute nicht angegangen, wird sich der Anpassungsbedarf in den kommenden Jahren weiter vergrößern. Besonders beklagenswert ist dabei, dass das Rentenpaket 0,2 Prozentpunkte zur Tragfähigkeitslücke beiträgt. Es ist kaum zu rechtfertigen, dass ein bereits bestehender, erheblicher Handlungsbedarf zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und damit die von künftigen Generationen zu stemmende Last ohne jede Not mit dem Rentenpaket weiter erhöht wurden.

Die Anatomie des demografischen Wandels

Demografische Prozesse sind vergleichsweise träge. So verändern sich Geburten- und Sterberaten typischerweise im Zeitablauf nur recht langsam. Ausgehend von diesen Erkenntnissen bilden die nach wie vor aktuellen Projektionen des Statistischen Bundesamtes die Bandbreite denkbarer Entwicklungspfade recht umfassend ab:² Nahezu unweigerlich wird die Bevölkerung in Deutschland altern und dabei die Bevölkerungszahl abnehmen. Ein – vor einigen Jahrzehnten gegebenenfalls noch mögliches – Gegensteuern, etwa durch eine noch familienfreundlichere Wirtschaftspolitik, wird diese zentralen Entwicklungslinien der Bevölkerung jetzt kaum mehr ändern können.

Die Geburtenziffer bewegt sich seit zwei Jahrzehnten stabil auf dem sehr niedrigen Niveau zwischen 1,2 und 1,4 Kindern je Frau im Alter zwischen 15 und 50 Jahren. Jede neue Generation fällt somit deutlich kleiner aus als die ihrer Eltern, denn aus den bereits ausgedünnten Kindergenerationen werden jeweils kleinere Generationen potenzieller Eltern mit dann wieder ähnlich niedrigen Geburtenziffern. Das Statistische

Bundesamt berechnet die Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur unter der Annahme einer weiterhin konstant bei 1,4 liegenden Geburtenziffer (hier als „G1,4“ bezeichnet), es werden aber auch Varianten mit Geburtenziffern von 1,2 und 1,6 („G1,2“ bzw. „G1,6“) berechnet.³

Die künftige Lebenserwartung dürfte in allererster Linie vom medizinischen Fortschritt und dem steigenden Lebensstandard bestimmt werden. Das Statistische Bundesamt geht in seinen Vorausberechnungen von einer weiterhin stetig steigenden Lebenserwartung aus.⁴ Hinsichtlich der Entwicklung des künftigen Wanderungssaldos stellt das Statistische Bundesamt zwei zentrale Szenarien nebeneinander, die von einem jährlichen Wanderungssaldo von 100 000 (hier als „W100k“ bezeichnet) bzw. 200 000 Personen („W200k“) ausgehen.⁵

Tabelle 1 dokumentiert drei der zentralen Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes („G1,2-W100k“, „G1,4-W100k“ und „G1,6-W200k“) aus dessen 12. koordinierter Bevölkerungsvorausberechnung.⁶ Unter den Annahmen des hier im Mittelpunkt stehenden Basisszenarios, also einer konstanten Geburtenziffer von 1,4 Kindern je Frau und bei einer unterstellten jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 Personen 2014 (Variante „G1,4-W100k“) werden 2060 mit dann etwa 65 Mio. Menschen rund 17 Mio. Personen weniger in Deutschland leben als heute. Dies entspricht einer Schrumpfung gegenüber dem Referenzjahr 2010 um rund 21%.

Die unterschiedlichen Projektionen zeigen zwar eine erhebliche Bandbreite der möglichen konkreten Entwicklungspfade. So wird die Bevölkerung z.B. bei starker Geburtenentwicklung und hoher Nettozuwanderung (Variante „G1,6-W200k“) bis 2060 lediglich um rund 9% auf dann etwa 75 Mio. Menschen schrumpfen. Alle Varianten bestätigen allerdings den qualitativen Befund einer deutlich schrumpfenden Bevölkerung in Deutschland.

Implikationen für die Versorgungslast

Darüber hinaus wird in den kommenden Jahrzehnten eine starke Verschiebung der Altersstruktur zu beobachten sein. Während in vergangenen Jahrzehnten die jungen Altersgruppen noch recht stark besetzt waren, wird die Altersstruktur künftig durch die Älteren geprägt sein. Tabelle 1 zeigt, dass die heute eher unterrepräsentierten Jahrgänge der 1980er-Jahre 2060 dominieren werden. So dürfte dann jeder dritte Einwohner über 65 Jahre alt sein und jeder siebte über 80.

2 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18.11.2009 in Berlin, Wiesbaden 2009.

3 Ebenda.

4 Ebenda.

5 Ebenda.

6 Ebenda.

Tabelle 1
Entwicklung der Bevölkerung bis zum Jahr 2060

	Niveau	Veränderung von ... zu 2060	
Einwohner¹ 2010			
Szenario	(in Mio.)	(in Mio.)	(in %)
G1,2-W100k	61,8	-19,7	-24,2
G1,4-W100k	64,7	-16,8	-20,7
G1,6-W200k	74,5	-7,0	-8,6
Bevölkerungsanteil bis 50 Jahre² 2008			
Szenario	Anteil (in %)	(in Prozentpunkten)	
G1,2-W100k	46,3	-15,9	
G1,4-W100k	48,7	-13,6	
G1,6-W200k	52,7	-9,6	
Bevölkerungsanteil 65 Jahre und älter² 2008			
Szenario	Anteil (in %)	(in Prozentpunkten)	
G1,2-W100k	35,6	15,2	
G1,4-W100k	34,0	13,7	
G1,6-W200k	30,7	10,4	
Bevölkerungsanteil 80 Jahre und älter² 2008			
Szenario	Anteil (in %)	(in Prozentpunkten)	
G1,2-W100k	14,6	9,8	
G1,4-W100k	14,0	9,1	
G1,6-W200k	12,4	7,5	
Jugendquotient³ 2010			
Szenario	Anteil (in %)	(in Prozentpunkten)	
G1,2-W100k	27,2	-3,0	
G1,4-W100k	30,9	0,7	
G1,6-W200k	34,9	4,7	
Altenquotient⁴ 2010			
Szenario	Anteil (in %)	(in Prozentpunkten)	
G1,2-W100k	70,2	36,5	
G1,4-W100k	67,4	33,6	
G1,6-W200k	59,8	26,0	
Erwerbspersonen⁵ 2010			
Szenario	(in Mio.)	(in Mio.)	(in %)
G1,2-W100k	30,1	-13,3	-30,6
G1,4-W100k	31,4	-12,0	-27,7
G1,4-W200k	34,8	-8,6	-19,8

¹ Einwohner (2010): 81,5 Mio. ² Bevölkerungsanteile (2008): bis 50 Jahre: 62,2%, 65 Jahre und älter: 20,3%, 80 Jahre und älter: 4,9%. ³ Jugendquotient: Zahl der unter 20-Jährigen je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren (2010): 30,2%. ⁴ Altenquotient: Zahl der 65-Jährigen und Älteren je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren (2010): 33,8%. ⁵ Erwerbspersonen (2010): 43,4 Mio.; Variante „G1,6-W200k“ nicht ausgewiesen.

Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels: Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011, eigene Berechnungen. Szenarien aus Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18.11.2009 in Berlin, Wiesbaden 2009. „G1,2“, „G1,4“ und „G1,6“ bezeichnen die jeweils unterstellte Geburtenziffer, „W100k“ und „W200k“ den jeweils unterstellten jährlichen Wanderungssaldo.

Die bis zu 50-Jährigen werden dann jedoch nur noch rund die Hälfte der Bevölkerung stellen.

Die ineinander greifende Verschiebung der Bevölkerungsanteile unterschiedlicher Altersgruppen führt dazu, dass insbesondere die Systeme der sozialen Sicherung vor große Herausforderungen gestellt werden. Diese Einsicht legen die in Tabelle 1 dokumentierten Alten- und Jugendquotienten nahe. Sie sind als die Zahl der über 64-Jährigen bzw. der unter 20-Jährigen jeweils im Verhältnis zur Zahl der 20- bis 64-Jährigen definiert. Der Jugendquotient, der nach steilem Abfall in den 1970er Jahren und frühen 1980er Jahren mittlerweile unter das Niveau des Altenquotienten gesunken ist, wird in den kommenden Jahrzehnten in etwa bei diesem Wert verharren.

Der Altenquotient hingegen wird bis Mitte der 2030er Jahre voraussichtlich steil ansteigen, da dann die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit ins Rentenalter eintreten werden. Die zu jedem Zeitpunkt weitgehend durch die mittlere Altersgruppe zu tragende Versorgungslast wird somit voraussichtlich drastisch zunehmen. Stehen heute noch etwa zwei junge oder alte Menschen drei Mitgliedern der mittleren Altersgruppe gegenüber, so wird dieses Verhältnis 2060 etwa bei eins zu eins liegen.

Gegenmaßnahmen ohne Wirkung

Die Variation der Ergebnisse, die sich in den Simulationsrechnungen aus plausiblen Variationen der verwendeten Parameter ergibt, kann die Suche nach geeigneten wirtschaftspolitischen Weichenstellungen stützen. Denn diese Parameter können zumindest teilweise wirtschaftspolitisch beeinflusst werden, etwa der Wanderungssaldo. Einige auf den ersten Blick überzeugend anmutende Lösungsvorschläge dürften jedoch durch diese Alternativrechnungen von vornherein als Irrweg enttarnt werden. So zeigt Tabelle 1, dass ein Anstieg der Geburtenziffer den Rückgang der Bevölkerungszahl zwar deutlich verlangsamen könnte. Aber die Verschiebungen der Versorgungslasten wären nahezu unverändert groß. Deutlich mehr Geburten ab heute – von denen niemand zuverlässig weiß, wie dies zu bewerkstelligen sei – sind also kein möglicher Hebel zur Abmilderung des demografischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten. Zudem werden heute geborene Kinder erst in mehr als zwei Jahrzehnten, also etwa ab 2040, selbst ernsthaft zum Wirtschaftsleben beitragen können. Dann wird der demografische Wandel schon lange Realität sein.

Unterschiedliche Annahmen über Wanderungssalden haben zwar rein rechnerisch deutlichere Folgen für den demografischen Wandel. Aber auch hier gilt, dass die Politik diese Größe nicht nach Belieben setzen kann. Bestenfalls kann sie die Rahmenbedingungen verändern, um potenzielle Zuwanderer zur Einreise zu ermutigen. Angesichts des zwischen 1950

und 2013 erreichten durchschnittlichen Wanderungssaldos von etwas über 170 000 Personen sind die Szenarien „W100k“ und „W200k“ keineswegs schlecht gewählt. Die Einwohnerzahl ließe sich damit noch lange nicht stabilisieren, die Alterung aufzuhalten wäre noch ungleich schwerer. Eine im Rahmen der realistischen Möglichkeiten verstärkte Zuwanderung könnte somit den demografischen Wandel lediglich verlangsamen, aber nicht völlig aufhalten.

Auswirkungen auf Arbeitsmärkte und Wirtschaftswachstum

Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen des demografischen Wandels steht zunächst die Frage im Mittelpunkt, wie sich dieser Wandel auf den Güter- und Faktormärkten auf die gesamte Wirtschaftsleistung (je Einwohner) auswirken wird. Die Analyse des Sachverständigenrates demonstriert, dass der zu erwartende demografische Wandel vor allem einen Rückgang und eine Alterung der Erwerbsbevölkerung bewirken dürfte, der die bei der gesamten Bevölkerung auftretenden Veränderungen sogar noch akzentuiert.⁷

Tabelle 1 zeigt, dass im Basisszenario „G1,4-W100k“ das Arbeitsangebot zwischen 2010 und 2060 um rund 28% auf etwas über 31 Mio. Erwerbspersonen abnimmt, also um 7 Prozentpunkte stärker als die Bevölkerung. Der stärkste Rückgang wird sich bis 2030 ergeben, wenn die geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Darüber hinaus kommt es zu einer deutlichen Alterung der Erwerbspersonen. Eine Änderung der Geburtenziffer, die sich allerdings erst ab Mitte der 2030er Jahre auf das Arbeitsangebot auswirken würde, hätte eine geringere Schrumpfung des Arbeitsangebots 2060 zur Folge, ohne aber den grundsätzlichen Befund eines starken Rückgangs der Erwerbspersonenzahl erheblich zu verändern.

Quantitativ etwas bedeutendere und viel schneller wirksame Veränderungen würde eine Variation der Nettozuwanderung erzeugen. Eine Erhöhung des Wanderungssaldos auf jährlich 200 000 Personen ab 2020 würde eine um rund 8 Prozentpunkte geringere Schrumpfung des Arbeitsangebots auf dann fast 35 Mio. Personen bewirken. Das Arbeitsangebot ließe sich damit noch lange nicht bis 2060 auf dem Niveau des Jahres 2010 stabilisieren. Geht man zum Zwecke der Berechnungen davon aus, dass sich die Erwerbslosenquote künftig auf 5% reduzieren wird, ergibt sich bis 2060 ein Rückgang bei den Erwerbstätigen um rund ein Viertel auf knapp unter 30 Mio. Personen. Fazit: Die Arbeitsleistung wird in den kommenden Jahrzehnten stark zurückgehen.

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., 2011.

Gesamtwirtschaftliche Ersparnis und Investitionen

Die mit dem demografischen Wandel einhergehende Verschiebung der Altersstruktur wird dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung und damit auf die Investitionen wirken. Der damit verbundene geringere Zuwachs des in Deutschland eingesetzten physischen Kapitalstocks wäre eine schlechte Voraussetzung für eine ansprechende Wachstumsdynamik. Zwar verlieren bei hoch integrierten Finanzmärkten Verschiebungen der heimischen Altersstruktur ihre herausragende Bedeutung für die Vermögenspreisbildung und das Investitionsniveau. Doch versprechen viele andere Volkswirtschaften hohe Investitionsrenditen und werden voraussichtlich einen großen Teil der globalen Ersparnisse der Welt zu Investitionszwecken anziehen.

Will Deutschland eine Volkswirtschaft bleiben, deren Erwerbsbevölkerung durch eine hohe Kapitalausstattung eine hohe Arbeitsproduktivität und damit ein hohes Einkommen realisiert, dann muss die Wirtschaftspolitik dafür Sorge tragen, dass ein erheblicher Teil dieser Ersparnisse in Deutschland angelegt wird. Die Bürde des hohen Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung muss dabei durch eine gute Standortpolitik kompensiert werden. Die beste Wirtschaftspolitik dürfte dabei nicht in gezielten Steuerungsversuchen, sondern in der Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen für potenzielle Investoren liegen: preisgünstige Energieversorgung, geringe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt, etc. Um die Alterung und den Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu kompensieren, wäre hier viel zu tun. Im wirtschaftspolitischen Diskurs scheint das aber überhaupt nicht angekommen zu sein.

Auswirkungen auf das Produktionspotenzial

Sollte Deutschland in der Tat international wettbewerbsfähige Investitions- und Innovationsbedingungen bieten und sollten größere ökonomische Verwerfungen ausbleiben, werden die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten Deutschlands vor allem durch die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung gedämpft.⁸ Insgesamt zeigt sich bei den im Auftrag des Sachverständigenrates angefertigten Projektionen,⁹ dass diese Verlangsamung durch positive Wachstumsbeiträge des Kapitalstocks und der totalen Faktorproduktivität leicht überkompensiert wird. Im Basisszenario ergibt sich über die kommenden fünf Jahrzehnte eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität um nahezu 50%. Pro Kopf der schrumpfenden Bevölkerung dürfte das Produktionsniveau sogar um mehr als 80% zunehmen.

⁸ Ebenda.

⁹ H. Fehr: Berechnung des langfristigen Produktionspotenzials unter Berücksichtigung verschiedener altersbedingter und bildungsspezifischer Produktivitätsprofile – Eine dynamische Gleichgewichtsanalyse, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2011.

Von einer schicksalhaften Bedrohung kann man daher im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum nicht sprechen. Gleichzeitig muss man dieses Wachstum der materiellen Wirtschaftsleistung aber als das mögliche Ergebnis der Leistungen aller einzelnen Wirtschaftsakteure begreifen. In den Simulationen wird nicht zuletzt unterstellt, dass diese sich künftig im bislang gewohnten Maß ins Zeug legen. Daher kann man keineswegs darauf setzen, dass die künftig anfallenden Verteilungsprobleme einfach durch eine stärkere Umverteilung gelöst werden können. Denn bei einem Umverteilungsgrad, der von Leistungsträgern als exzessiv empfunden wird, dürfte die Leistung rasch ausbleiben – und es wird nicht mehr viel zu verteilen geben.

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Diese Wandlungen werden natürlich auch die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte erheblich beeinflussen. Bei starker Wirtschaftsleistung ergeben sich durch Steuern und Abgaben hohe staatliche Einnahmen, so dass sich der Staat ein hohes Ausgabeniveau leisten kann. Wirtschaftswachstum ist so gesehen auch gut für die Leistungsfähigkeit des Staates. Doch die Ansprüche an die Systeme der sozialen Sicherung wachsen schritt haltend mit der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die langfristige Balance von staatlichen Einnahmen und Ausgaben standen bereits im Mittelpunkt der auf die Simulationsrechnungen von Werding¹⁰ gestützten Berechnungen des Sachverständigenrates.¹¹ Die Ergebnisse waren alarmierend, denn diese Balance hatte sich als nicht mehr gegeben erwiesen – es sei denn, es würden, über die bloße Förderung der Wirtschaftsleistung hinaus, rasch die richtigen wirtschaftspolitischen Weichen gestellt. Für sein Jahresgutachten 2014/15¹² hat der Sachverständigenrat eine Aktualisierung dieser Berechnungen veranlasst.¹³ Die Berechnungen reichen wiederum bis 2060, wobei die Auswirkungen des Rentenpakets besonders berücksichtigt wurden.

Die Rentenreform des Jahres 2014

Das Rentenpaket umfasst

- die Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente),

10 M. Werding: Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 03/2011.

11 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., 2011.

12 Ders., a.a.O., 2014.

13 M. Werding: Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, a.a.O.

- die abschlagsfreie Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1963,
- Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und
- die Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitationsbudget) an die demografische Entwicklung (Anhebung des Reha-Deckels).

Eine ausführliche kritische Würdigung dieser Maßnahmen bieten z.B. Feld et al.¹⁴ und Rürup und Huchzermeier.¹⁵

Die mit Abstand teuerste Maßnahme des Rentenpakets ist die Mütterrente, die mit Mehrausgaben von etwa 6,5 Mrd. Euro jährlich zu veranschlagen ist. Diese Mehrausgaben werden sich zudem nur allmählich bis etwa 2050 reduzieren. Ob mit der Mütterrente in der Tat eine „Gerechtigkeitslücke“ geschlossen wurde, wie ihre Befürworter argumentieren, ist zu bezweifeln. Denn die Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zum 1.1.1992 unterscheidet sich nicht von anderen Stichtagsregelungen. Mit der nachträglichen Anhebung dieser Leistung für Geburten vor 1992 kann zudem nicht nachträglich eine höhere Fertilitätsrate erreicht werden. Vielmehr führen die Mütterrente und ihre Beitragsfinanzierung dazu, dass die jüngeren Generationen zukünftig noch stärker als bisher absehbar durch die Finanzierung der GRV belastet werden.

Zur Finanzierung des Rentenpakets werden in der bis 2017 laufenden Legislaturperiode Finanzierungsdefizite in der GRV in Kauf genommen, die aus ihrer Nachhaltigkeitsrücklage ausgeglichen werden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit dem Beitragssatzgesetz 2014 eine gesetzlich angelegte Beitragssatzsenkung auf 18,3% zum 1.1.2014 verhindert. Dauerhaft werden zudem die Rentner selbst aufgrund der Ausgestaltung der Rentenformel durch geringere Rentensteigerungen zur Finanzierung des Rentenpakets beitragen, und der Beitragssatz zur GRV wird perspektivisch über die bisher prognostizierten Werte ansteigen.

Mit der abschlagsfreien Rente mit 63 wird eine bereits bestehende, systemwidrige Ausnahmeregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte für einen ausgewählten Personenkreis ausgeweitet. Dieser Anspruch besteht ab Vollendung des 63. Lebensjahres für Versicherte, die vor dem 1.1.1953 geboren wurden. Für Versicherte, die nach dem 31.12.1952 geboren wurden, wird die Altersgrenze schrittweise angehoben. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 wird dann wieder eine Altersgrenze von 65 Jahren gelten.¹⁶ Darüber hi-

14 L. P. Feld, A. Kohlmeier, C. M. Schmidt: Das Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 8, S. 553-559.

15 B. Rürup, D. Huchzermeier: Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was ökonomisch falsch ist, kann politisch nicht richtig sein, in: Deutsche Rentenversicherung, 69. Jg. (2014), H. 2, S. 56-73.

16 L. P. Feld, A. Kohlmeier, C. M. Schmidt, a.a.O.

naus wurden im Rahmen der abschlagsfreien Rente mit 63 dauerhaft die Voraussetzungen für die Erfüllung der Wartezeit gelockert. Seit dem Inkrafttreten des Rentenpakets werden auf die Wartezeit auch Zeiten angerechnet, in denen freiwillige Beiträge geleistet wurden, sowie Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld.

Bereits die vor dem Rentenpaket bestehende Regelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte verstieß gegen das für die GRV zentrale Prinzip der Teilhabeäquivalenz: Nach diesem soll eine gleiche Beitragsleistung zu gleichen Rentenansprüchen führen. Die Ausweitung dieser Ausnahmeregelung verschärft diesen Verstoß.¹⁷ Darüber hinaus ermöglicht die abschlagsfreie Rente mit 63 gerade den stark besetzten Geburtsjahrgängen einen früheren und abschlagsfreien Rentenzugang. Hinzu kommt, dass die Begünstigten einen eher überdurchschnittlichen Rentenanspruch aufweisen dürften.¹⁸ Beides führt dazu, dass die abschlagsfreie Rente mit 63 vergleichsweise hohe Mehrausgaben der GRV zur Folge haben wird.

Das Rentenpaket insgesamt dürfte im Zeitraum zwischen den Jahren 2015 und 2025 die jährlichen Rentenausgaben um maximal etwa 4%, also gut 10 Mrd. Euro, erhöhen.¹⁹ Bis zum Ende dieses Zeitraums resultieren diese Mehrausgaben vor allem aus der Mütterrente. Die Kosten der abschlagsfreien Rente mit 63 reduzieren sich zwar ab 2030. Sie liegen 2060 aber immer noch bei gut 2 Mrd. Euro. Ursächlich dafür ist die Lockerung der Bedingungen zur Erfüllung der Wartezeit von 45 Jahren.

Eine Analyse des Rentenpakets im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen zeigt, dass es insbesondere die Bestandsrentner und die rentennahen Geburtsjahrgänge sind, die das Rentenpaket begünstigt.²⁰ Die Erwerbstätigen sowie die Jüngeren und zukünftigen Generationen werden hingegen infolge der Leistungsverbesserungen für die Älteren schlechter gestellt, da sie diese Leistungsverbesserungen zunächst durch höhere Beiträge und später ein noch niedrigeres Rentenniveau finanzieren müssen.

Tragfähigkeit

Berechnungen zum Einfluss des demografischen Wandels auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben zeichnen ein klares Bild der anstehenden Herausforderungen: Die über-

wiegend durch das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bestimmten Einnahmen der öffentlichen Hand werden sich zukünftig schwächer entwickeln. Das gilt ebenfalls für viele Ausgabenbereiche. Gleichzeitig ist aber in den gegenüber der Demografie besonders sensiblen Bereichen mit einem deutlichen Ausgabenanstieg zu rechnen, vor allem bei den Ausgaben für die Alterssicherung sowie den Gesundheits- und Pflegeausgaben. Diese Entwicklungen werden, wenn keine spürbaren Reformen angestrengt werden, zu hohen Defiziten und zu einem weiter steigenden Schuldenstand führen. Das Rentenpaket verschärft dieses Problem zusätzlich.²¹

Es ist zwar schwer, für eine gegebene Volkswirtschaft einen maximal tragfähigen Schuldenstand abzugrenzen. Wohl aber lässt sich dieser Begriff durch eine negative Abgrenzung mit Leben füllen: Die Situation der öffentlichen Haushalte ist eindeutig dann nicht mehr tragfähig, wenn die durch das Verhältnis von staatlichem Schuldenstand und aktueller Wirtschaftsleistung definierte Schuldenstandsquote stetig ansteigt. Dann sind zwingend Handlungen der finanzpolitischen Konsolidierung erforderlich, die dies verhindern. Es ist daher das erklärte Ziel der Berechnung von Tragfähigkeitslücken, ein Gespür für das Ausmaß an Konsolidierung zu erhalten, das erforderlich ist, um eine tragfähige Situation zu erreichen.

Die „Tragfähigkeitslücke“ wird daher als Kontrast zwischen einem tragfähigen und einem Referenzszenario ausgedrückt, in dem alle weiteren Konsolidierungsschritte unterbleiben. Der in den Studien des Sachverständigenrates²² favorisierte „S2-Indikator“ gibt als Maßzahl dieser Tragfähigkeitslücke an, in welchem Umfang die Quote des Primärsaldos – also der Differenz der staatlichen Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) und Ausgaben (ohne Zinszahlungen) im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung – unmittelbar und dauerhaft erhöht werden müsste, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte herzustellen. Wie Tabelle 2 dokumentiert, erzeugen die allein durch den demografischen Wandel bedingten Anpassungslasten im Basisszenario eine Tragfähigkeitslücke von 3,4% des Bruttoinlandsprodukts.

Der in Tabelle 2 ausgewiesene Indikator für die Tragfähigkeitslücke macht keinerlei normative Aussagen dazu, ob diese Anhebung durch eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen oder eine entsprechende Reduktion der Ausgaben erreicht werden sollte. Wird die Konsolidierung jedoch aufgeschoben, dann erhöht sich dadurch die Tragfähigkeitslücke weiter, und damit wächst der künftige Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierung ist daher umso einfacher, je früher

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ebenda; M. Kallweit, A. Kohlmeier: Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2014.

¹⁹ M. Werding: Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, a.a.O.

²⁰ M. Kallweit, A. Kohlmeier, a.a.O.

²¹ M. Werding: Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, a.a.O.

²² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., 2011; ders., a.a.O., 2014

mit ihr begonnen wird. Maßnahmen, welche die Auswirkungen des demografischen Wandels gezielt abschwächen, wie zum Beispiel die Zuwanderung junger Leistungsträger oder ein Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters, sind ebenfalls dazu geeignet, eine bestehende Tragfähigkeitslücke zu reduzieren.

Die in Tabelle 2 nicht weiter dokumentierte Zerlegung der Tragfähigkeitslücke zeigt, dass ihre Entstehung insbesondere auf die projizierte Ausgabenentwicklung in der GRV und Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zurückzuführen ist. So tragen die GRV mit 2,1 Prozentpunkten und die GKV mit 0,7 Prozentpunkten zur Entstehung der Tragfähigkeitslücke bei. Das Rentenpaket leistet ebenfalls einen Beitrag zur Tragfähigkeitslücke, in einer Größenordnung von 0,2 Prozentpunkten. Zahlreiche alternative Berechnungen, die sich auf variierende Annahmen stützen, vervollständigen das Bild. Die Bandbreite dieser Simulationsergebnisse charakterisiert einerseits den Grad der Unsicherheit der Berechnungen. Andererseits geben die Kontraste zwischen den einzelnen Szenarien Hinweise auf Handlungsoptionen für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Tabelle 2 dokumentiert zunächst, dass eine Variation der Geburtenziffer recht geringe Auswirkungen auf die ausgewiesene Tragfähigkeitslücke haben dürfte. Dabei wird im Projektionszeitraum eine Zunahme der Geburtenziffer die Tragfähigkeitslücke sogar leicht erhöhen. Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenraten gehören somit nicht zum Kanon der potenziellen Maßnahmen, mit denen in den kommenden Jahrzehnten den Konsequenzen des anstehenden demografischen Wandels begegnet werden kann. Besonders stark nähme die Tragfähigkeitslücke zu, wenn die stetige Steigerung der Lebenserwartung in der Realität stärker ausfiele als in den Szenarien unterstellt. Das wäre zwar sicherlich aus der Perspektive gesteigerten Lebensglücks erfreulich, würde aber die Verteilungskonflikte zwischen Jung und Alt noch erhöhen.

Die Entwicklung der Gesundheitsausgaben im hohen Alter ist nur sehr schwer verlässlich zu prognostizieren. Es lässt sich jedoch weder der medizinisch-technische Fortschritt noch die künftige Organisation der Gesundheitsversorgung so präzise vorhersehen, dass eine eindeutige Aussage im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben im Alter möglich ist. Hier liegt ein äußerst wichtiger Bereich zielgerichteten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Handelns: Die ausgewiesene Tragfähigkeitslücke reagiert jedenfalls im Hinblick auf die Annahmen in diesem Bereich äußerst sensitiv.

Deutlicher als die Variation der Geburtenraten würde eine gesteigerte Nettozuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr (statt 100 000 Personen) zu Buche schlagen. Die künftige

Tabelle 2

Die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte

in % des Bruttoinlandsprodukts

Szenario	Tragfähigkeitslücke
Basisszenario	
G1,4-W100k	3,4
Variation: Geburtenziffer	
G1,2-W100k	3,2
G1,6-W100k	3,5
Variation: Lebenserwartung (ansonsten G1,4-W100k)	
verhaltenerer Anstieg	2,8
stärkerer Anstieg	4,0
Variation: Gesundheitsausgaben (ansonsten G1,4-W100k)	
Rückgang der altersspezifischen Gesundheitsausgaben	2,2
Anstieg der altersspezifischen Gesundheitsausgaben	6,2
Variation: Zuwanderung	
G1,4-W200k	2,6
G1,4-W0	4,2
Variation: Erwerbsquoten (ansonsten G1,4-W100k)	
Skandinavische Relationen	3,0
Konstante Relationen	4,2
Variation: Rentenreform (ansonsten G1,4-W100k)	
Rente mit 69	2,6
Rente mit 65	4,5
Variation: Erwerbslosenquote (ansonsten G1,4-W100k)	
3,5% ab dem Jahr 2020 (statt 5%)	2,5
6,5% ab dem Jahr 2020 (statt 5%)	4,2
Variation: Totale Faktorproduktivität (ansonsten G1,4-W100k)	
Totale Faktorproduktivität +0,5 Prozentpunkte	3,1
Totale Faktorproduktivität -0,5 Prozentpunkte	3,7
Variation: Nettoinvestitionen (ansonsten G1,4-W100k)	
Nettoinvestitionsquote 8%	3,3
Nettoinvestitionsquote 0%	3,5

Quellen: M. Werdning: Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, Langfrist-Projektionen 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 01/2014; und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Vertrauen in Marktprozesse: Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, Tabelle 21.

Ausprägung der Zuwanderungspolitik ist demnach sehr eng mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte verknüpft. Ein höherer Wanderungssaldo wird jedoch nur bei einer entsprechenden Migrationspolitik zu verwirklichen sein. Eine über den im Basisszenario berücksichtigten Anstieg hinausgehende Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit könnte hingegen die Tragfähigkeitslücke nur recht geringfügig reduzieren.

Insbesondere könnte eine Anpassung der Lebensarbeitszeit an die steigende Lebenserwartung die Tragfähigkeitslücke

spürbar reduzieren. Geht man ab 2030 von einer weiteren Erhöhung des Renteneintrittsalters auf etwa 69 Jahre bis 2060 aus,²³ würde die Tragfähigkeitslücke deutlich sinken. Nahezu spiegelbildlich dazu würde die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte durch eine Rückkehr zum bis 2011 geltenden gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren deutlich ausgeweitet werden.

Ein enger Zusammenhang besteht zudem zwischen der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte: Bei einer weiteren Reduktion der Erwerbslosenquote gegenüber dem Basisszenario ergibt sich eine deutlich geringere Tragfähigkeitslücke. Demnach dürfte eine Wirtschaftspolitik zielführend sein, welche die Produktivität der Erwerbstätigen erhöht, z.B. durch Bildungsanstrengungen und das Schaffen eines flexiblen Arbeitsmarkts. Eine Intensivierung der Regulierung des Arbeitsmarkts, nicht zuletzt durch den 2014 beschlossenen flächendeckenden Mindestlohn, läuft diesem Vorhaben aber zuwider.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die direkt auf eine Steigerung des Wirtschaftswachstums abzielen und weniger auf eine Veränderung des Verhältnisses von Aktiven und Inaktiven können die Tragfähigkeitslücke hingegen kaum beeinflussen. Da viele in die Berechnungen einzubeziehenden Ausgaben, insbesondere die Renten- und die Gesundheitsausgaben, entscheidend vom Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bestimmt werden, schlägt sich höheres Wirtschaftswachstum unmittelbar in steigenden Einnahmen und Ausgaben nieder, sodass die Tragfähigkeitslücke dadurch nicht geschlossen werden kann. Verteilungskonflikte lassen sich nicht durch Wachstum beseitigen.

Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik wird als langfristig angelegte Standortpolitik vor allem dafür Sorge tragen müssen, dass die Ausstattung der Volkswirtschaft mit Kapital und der Produktivitätsfortschritt den weitgehend unvermeidlichen Rückgang des Arbeitsangebots hinreichend kompensieren können. Dazu gilt es, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich potenzielle Investoren in Produktivkapital und in Innovationsanstrengungen künftig für den Standort Deutschland begeistern. Mit der aktuellen rein verteilungsorientierten Politik, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt und in der Energiepolitik, die das erste Jahr der schwarz-roten Bundesregierung geprägt hat, wird diese Herausforderung leider noch vergrößert.

Insbesondere jedoch ist der demografische Wandel eine ernsthafte Bedrohung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Dabei stehen die Gesundheitsversorgung und die GRV im Mittelpunkt der Probleme. Das umlagefinanzierte Rentensystem war durch die Rentenreformen der Vergangenheit stabilisiert worden: Das Anspruchsniveau der künftigen Rentenempfänger wurde abgesenkt, die Rentenbeiträge der wirtschaftlich Aktiven werden schritthaltend angehoben. Um beide Anpassungen in ihrem Ausmaß zu begrenzen, wurde auch eine schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit eingeleitet. Künftig werden jedoch durch den demografischen Wandel unausweichlich neue Verteilungsprobleme zwischen den Generationen erwachsen.

Es ist daher kaum zu rechtfertigen, dass 2014 mit dem Rentenpaket Leistungsausweitungen beschlossen wurden, die sowohl zu erheblichen Mehrausgaben führen, als auch Anreize für einen früheren Renteneintritt setzen. Vielmehr wäre jetzt die Wirtschaftspolitik in der Pflicht, diese künftigen Verteilungskonflikte vorausschauend durch entsprechende Reformen zu entschärfen. Gelingt dies nicht, dann werden in Zukunft umso schärfere Konflikte entstehen, und die dann unvermeidlichen Reformen werden umso drastischer ausfallen müssen. Der Sachverständigenrat hatte insbesondere angeregt, einen guten Teil der in den Jahrzehnten nach 2030 erwachsenden Steigerungen der Lebenserwartung in eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu übersetzen, um die Stabilität der GRV vorausschauend zu sichern.²⁴

Lebenserwartung und Rentenbezugsdauer

Die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis 2030 war als Teil eines Gesamtpakets begründet, das die Anpassungslast, die sich im umlagefinanzierten System der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Verschiebung der Altersstruktur bis 2030 ergeben wird, auf eine Steigerung der Beitragssätze, eine Absenkung des Rentenniveaus und eine Steigerung der Lebensarbeitszeit verteilen sollte. Nicht wenige Betrachter sehen allerdings die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die damit verbundene kürzere Rentenbezugsdauer als eine verdeckte Rentenkürzung, die nur schwer hinzunehmen sei.

Um diese Diskussion auf rationaler Basis zu führen, dokumentiert Abbildung 1 die mit unterschiedlichen rentenpolitischen Weichenstellungen verbundenen Erfahrungen im Hinblick auf Lebensarbeitszeit (rechte Skala) und Rentenbezugsdauer (linke Skala). Sieht man einmal davon ab, dass das gesetzliche und das tatsächliche Renteneintrittsalter voneinander abweichen, und wäre es im gesamten

²³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., 2011.

²⁴ Ebenda.

Zeitraum von 1960 bis 2060 durchgehend bei dem einmal beschlossenen Renteneintrittsalter von 65 geblieben, dann wären die Lebenszeit nach dem Alter 65 und die Rentenbezugsdauer für alle Jahrgänge, die jeweils das 65. Lebensjahr vollenden, völlig identisch.

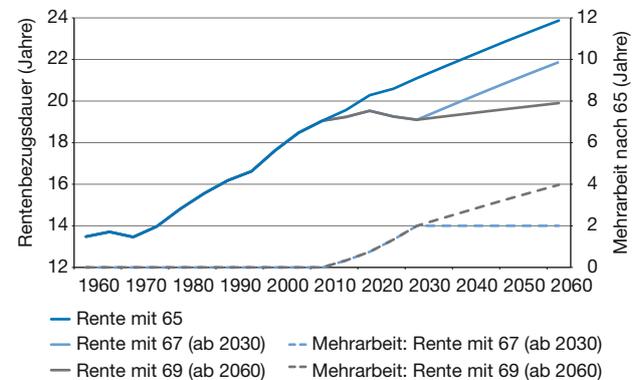
Rentner, die 1960 in die Rente eingetreten sind, sahen typischerweise einem Rentenbezug von etwa 13,5 Jahren entgegen. Fünfzig Jahre später beträgt die erwartete Dauer des Rentenbezugs bereits etwas mehr als 19 Jahre, 2060 werden es voraussichtlich fast 24 Jahre sein. Das bedeutet, dass die Dauer des für jeden neuen Rentner insgesamt zu finanzierenden Leistungsbezugs auf nahezu 140% (2010) und 180% (2060) desjenigen Zeitraums angewachsen ist, der für die neuen Rentner des Jahres 1960 relevant war. Mit der gleichen Berechtigung, mit der die schrittweise Anpassung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre als unausgesprochene Renten Kürzung interpretiert wird, kann man dabei also von einer unausgesprochenen Rentensteigerung sprechen.

In der Tat zeigt die Abbildung 1 deutlich, wie sich die schrittweise Einführung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf die Erfahrungen derjenigen Generationen auswirkt, die nach 2010 jeweils das 65. Lebensjahr vollenden. Die Lebensarbeitszeit (nach dem Alter 65) steigt bis 2030 schrittweise von Null auf zwei Jahre, die Rentenbezugsdauer verharrt hingegen mehr oder weniger auf dem Niveau von 2010, bei etwas mehr als 19 Jahren. Die stetige Steigerung der ferneren Lebenserwartung um immerhin rund zwei Jahre, die zwischen 2010 und 2030 zu erwarten ist, wird für diese neuen Rentnergenerationen also nicht in eine gesteigerte Rentenbezugsdauer umgesetzt.

Die Anregung des Sachverständigenrates,²⁵ in der Zeit nach 2030 das umlagefinanzierte System der GRV durch eine weitere Steigerung der Lebensarbeitszeit zu stabilisieren, findet ihren Niederschlag ebenfalls in Abbildung 1. Konkret sieht der Vorschlag vor, die sich nach 2030 ergebenden weiteren Steigerungen der ferneren Lebenserwartung zu einem guten Teil in eine Steigerung der Lebens-

25 Ebenda.

Abbildung 1
Unaufhaltsame Zunahme der Rentenbezugsdauer



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels: Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011, Schaubild 55, eigene Berechnungen.

arbeitszeit umzusetzen, die dem 2030 erreichten Stand entspricht: Demnach wären Lebensarbeitszeit und Rentenbezug im Verhältnis von näherungsweise sieben (Arbeitszeit nach dem Alter 20) zu drei (Rentenbezug) aufzuteilen. Im Effekt ergibt sich eine weitere Steigerung der Lebensarbeitszeit (nach dem Alter 65) um vier Jahre – auf ungefähr 69 Jahre bis 2060. Die Rentenbezugsdauer wird ebenfalls weiter steigen, auf nahezu 20 Jahre bis 2060. Unter den geltenden Regelungen der Einführung der Rente mit 67, die nach 2030 keine Fortsetzung findet, wird die Rentenbezugsdauer der künftigen Rentnergenerationen hingegen auf fast 22 Jahre steigen.

Die Gesellschaft wird letztlich ohnehin nicht daran vorbeikommen, diese Verteilungsfragen transparent zu diskutieren und das bestehende System zu modifizieren. Da heute Erwerbstätige sich in ihren Lebensplanungen auf die zur Zeit ihres künftigen Renteneintritts geltenden Regelungen einstellen können müssen, wäre es angebracht, bereits jetzt die entsprechenden Weichen zu stellen und somit den Konflikt zwischen den Generationen durch einen sachlichen Kompromiss vorausschauend zu entschärfen.

Title: Pension Policy in Times of Demographic Change: Currently Moving Backwards

Abstract: Demographic change inevitably shifts the balance between contributors and recipients in the pension system. Moreover, in the German pension system benefit levels are closely linked to the current state of economic prosperity. Therefore, in the coming decades stabilisation of old-age security cannot exclusively rely on fostering economic growth. Rather, reforms need to be initiated which directly address the endangered demographic balance. Most importantly, workers will have to accept longer lifetime work records, countervailing their increasing life expectancy and the corresponding increase in years of expected pension receipt. Current pension policy in Germany runs counter to this insight, though, leading to even higher reform requirements in the years ahead.

JEL Classification: H55, J18, J26