

Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan

Article

Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan (2020) : Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 10, pp. 774-781,
<https://doi.org/10.1007/s10273-020-2762-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231838>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Bernd Raffelhüschen, Stefan Seuffert

Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor

In Zeiten der gesellschaftlichen Alterung befindet sich die Rentenpolitik im Zwiespalt zwischen politisch opportunen Leistungsausweitungen und fiskalischer Nachhaltigkeit. Die langfristigen fiskalischen Auswirkungen von leistungsausweitenden Maßnahmen und eine generationengerechte Ausgestaltung der Rentenversicherung lassen sich anhand der Methodik der Generationenbilanzierung quantifizieren. Die langfristigen Kosten der „Rente mit 63“ und des Grundrentenkompromisses entsprechen einer Nachhaltigkeitslücke von zusammen knapp 10 % des Bruttoinlandprodukts. Es zeigt sich, dass der Grundrentenkompromiss die wichtigsten Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik bricht. Im Sinne der intergenerativen Gleichbehandlung wäre der dynamische Lebenserwartungsfaktor zur automatischen Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung sinnvoll.

Die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hat die politische und öffentliche Debatte der vergangenen Jahre geprägt und dürfte auch in den kommenden Jahren für Diskussionsstoff sorgen. Denn der näher rückende Renteneintritt der Babyboomer erhöht nicht nur die Dringlichkeit rentenrechtlicher Konsolidierungsmaßnahmen, sondern auch die Popularität von Leistungsausweitungen in der GRV.

Die Umlagefinanzierung der GRV wird zukünftig durch den doppelten demografischen Wandel unter massiven Druck geraten. Während aufgrund geringer Geburtenraten immer weniger junge potenzielle Beitragszahler nachrücken, bewirkt die steigende Lebenserwartung einen deutlichen Anstieg der Personen im Ruhestand und damit einen Anstieg der Leistungsempfänger. In den kommenden zehn Jahren wird sich das Verhältnis zwischen Personen im Ruhestand

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge des Instituts für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Stefan Seuffert, M. Sc., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

und Erwerbspersonen durch den Renteneintritt der Babyboomer besonders stark verändern. Zu Beginn der 2000er Jahre stand angesichts dieser schon damals absehbaren Entwicklung die Konsolidierung der zukünftigen Finanzen der GRV im Fokus der Rentenpolitik. Spätestens mit den Regelungen bezüglich der abschlagsfreien „Rente mit 63“ können die rentenpolitischen Maßnahmen in den vergangenen Jahren zunehmend als Leistungsausweitungen bezeichnet werden. Diese Entwicklung setzt sich in Form des jüngst umgesetzten Grundrentenkompromisses fort. Aus der Perspektive der fiskalischen Nachhaltigkeit wäre jedoch eine Wende dieses Trends dringend angebracht. Anstelle immer neuer Leistungsausweitungen ist die Umsetzung zielgenauer Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. So könnte z. B. der von der steigenden Lebenserwartung ausgehende finanzielle Druck auf die GRV durch einen dynamischen Lebenserwartungsfaktor zur automatischen Anpassung des Renteneintrittsalters egalisiert werden.

Zur Analyse der langfristigen fiskalischen Auswirkungen der „Rente mit 63“ und des Grundrentenkompromisses steht mit der Generationenbilanzierung eine Methode bereit, die neben der vom Staat ausgegebenen expliziten Staatsverschuldung auch die implizite Staatsverschuldung in Form ungedeckter Leistungsversprechungen berücksichtigt. Im Allgemeinen basiert die Generationenbilanzierung auf einer Projektion der staatlichen Einnahmen und Ausgaben anhand der altersspezifischen Verteilung von Leistungsbezügen und Abgabenleistungen in der Bevölkerung. Der Barwert der staatlichen Gesamtverschuldung im Verhältnis zum aktuellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird im Rahmen der Generationenbilanzierung als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet. Im Fall der isolierten GRV entspricht diese dem Rückstellungsbedarf, den ein bilanzierender Rentenversicherungsträger bilden müsste, um bei unverändertem Beitragssatz und Bundeszu-

schuss das gegenwärtige Rentenniveau zu halten. Anhand der Veränderung der Nachhaltigkeitslücke durch Politikmaßnahmen lässt sich deren langfristige fiskalische Wirkung quantifizieren (Raffelhüschen, 1999; Bonin, 2001). Zur Projektion der Einnahmen und Ausgaben der GRV greift die vorliegende Arbeit auf das von Seuffert (2020) beschriebene Rentenprojektionsmodell zurück. Die Projektion der kohortenspezifischen Rentenansprüche auf Entgeltpunktebene dieses Modells erlaubt die detaillierte Modellierung rentenrechtlicher Änderungen wie beispielsweise der Abschlagsregelungen im Rahmen der „Rente mit 63“. Die aktuelle Generationenbilanz weist im Referenzjahr 2018 eine Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates von 164,8 % des BIP aus. Davon sind 78,1 Prozentpunkte der GRV zuzurechnen (Bahnsen et al., 2019).

Irrwege der Rentenpolitik

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

Der Bezug einer Rente für besonders langjährig Versicherte ist dabei keinesfalls ein seltener Ausnahmefall. Seit der Einführung der „Rente mit 63“ lag der Anteil der Neurentner, die eine Rente abschlagsfrei vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch nahmen, stets deutlich über 25 %. Mehr als jeder vierte Neurentner ist also „Rentner mit 63“. Nicht zuletzt aufgrund ihrer langen Erwerbshistorie beziehen die „Rentner mit 63“ dabei vergleichsweise hohe Renten. Diese sind im Durchschnitt um mehr als 40 % höher als jene sonstiger 63- oder 64-jähriger Altersrentner (eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung, 2020). Bei einem Renteneintritt zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze wird der Rentenzahlbetrag im Normalfall um 7,2 % reduziert. Das Entfallen der Abschläge für eine Gruppe von Rentnern, die sowohl hinsichtlich ihrer Zahl als auch bezüglich der Höhe ihrer Rentenansprüche bedeutsam ist, schlägt sich folgerichtig in hohen Kosten für die Rentenversicherung nieder. Würden die besonders langjährig Versicherten bei Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze zukünftig wieder mit Abschlägen belegt, könnte dies die Nachhaltigkeitslücke der GRV ceteris paribus um 5,5 Prozentpunkte bzw. 185,7 Mrd. Euro senken.¹

Die Diskussion um die Grundrente hat den politischen Diskurs 2019 geprägt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichte zunächst im Februar und im Mai 2019 ein „Eckpunkt Papier“ bzw. ein „Faktenpapier“ (BMAS, 2019a; 2019b). Dort wurde eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung, die sogenannte „Respekt-Rente“, in groben Zügen vorgestellt. Der zugehörige Referentenentwurf für ein Grundrentengesetz vom 21. Mai 2019 scheiterte jedoch an der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung (Deutsche Bundesregierung, 2019). Am 10. November 2019 veröffentlichte die Große Koalition schließlich einen Koalitionsbeschluss, der einen Kompromiss zwischen der „Respekt-Rente“ und der im Koalitionsvertrag vereinbarten bedürftigkeitsgeprüften Grundrente beinhaltet (CDU/CSU, SPD, 2019). Am 19. Februar 2020 beschloss das Bundeskabinett den zugehörigen Gesetzentwurf (Deutsche Bundesregierung, 2020), der schließlich am 2. Juli 2020 im Bundestag angenommen wurde.

Der Grundrentenkompromiss sieht eine Bezuschussung der Renten von Rentnern mit mindestens 35 Beitragsjahren und durchschnittlich zwischen 0,3 und 0,8 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr vor. Die entsprechenden Renten werden um den Faktor 1,875 – maximal aber auf durchschnittlich rund 0,8 Entgeltpunkte und beschränkt auf 35

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

Beitragsjahre – angehoben. Anstelle einer Bedürftigkeitsprüfung wurde eine Feststellung des Bedarfs anhand der Einkommensteuerdaten beschlossen. Die Grundrente soll ausschließlich Rentner mit Einkommen unterhalb von 1.250 Euro im Falle von Alleinstehenden und 1.950 Euro bei Paaren im vollen Umfang begünstigen. Im Rahmen zweier Gleitzonen werden darüber hinaus auch Personen mit Einkommen oberhalb dieser Grenzen bzw. Personen mit Grundrentenzeiten von 33 bis unter 35 Jahren in abgeschwächter Form begünstigt. Auf Grundlage der Angaben des am 19. Februar 2020 beschlossenen Gesetzentwurfs und des Mikrodatensatzes zum Versichertenrentenbestand 2017 des Forschungsdatenzentrums der Rentenversicherung ergeben sich anfängliche jährliche Kosten des Grundrentenkompromisses von ca. 2,3 Mrd. Euro.² Die Generationenbilanzierung zeigt in der langfristigen Perspektive eine Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke der GRV um 4,4 Prozentpunkte bzw. 149,3 Mrd. Euro durch den Grundrentenkompromiss.

Grundrente und Fundamentalprinzipien der Rentenpolitik

Die deutsche Sozialpolitik ist mit dem Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung und dem Gleichbehandlungsprinzip sowie dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung von drei grundlegenden Prinzipien geprägt. Je nach Ausgestaltung bricht der Grundrentenkompromiss mit mindestens zwei dieser drei Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik (Raffelhüschen, 2019).

Lebensleistungsprinzip

Das grundlegende Prinzip der deutschen Rentenversicherung ist das Lebensleistungsprinzip, das über das Entgeltpunktesystem der GRV in Form einer Teilhabeäquivalenz sichergestellt ist. Personen, die gemessen am Einkommen innerhalb eines Jahres mehr geleistet haben und dementsprechend auch stärker zur Finanzierung der GRV beigetragen haben, beziehen für dieses Jahr höhere Renteneinkommen als Personen, die geringere Leistungen erbracht haben. Darüber hinaus bedeutet die Teilhabeäquivalenz, dass Personen, die über einen längeren Zeitraum gearbeitet und entsprechend über die Jahre hinweg einen größeren Beitrag zur Finanzierung der GRV geleistet haben, höhere Rentenleistungen beziehen als Personen, die bei

gleichem Einkommen über einen kürzeren Zeitraum gearbeitet haben. Somit bekommt jeder Rentner in Abhängigkeit von seinem Einkommen in der Erwerbsphase und den entsprechenden Beiträgen zur GRV eine die monetäre Lebensleistung reflektierende Rente. Die Grundrente bricht – wie auch die „Rente mit 63“ – mit diesem Lebensleistungsprinzip, obwohl gerade die Honorierung der Lebensleistung das politisch adressierte Ziel der sogenannten Grundrente ist. Im Rahmen der Grundrente bemisst sich die Lebensleistung zu einem Gutteil daran, ob eine Beitragsdauer von 33 bzw. 35 Jahren erreicht wurde. Die Höhe der Beitragsleistungen in dieser Zeit und damit auch die Frage, ob die Beitragsjahre in Vollzeit oder Teilzeit verbracht wurden, ist dabei von untergeordneter Bedeutung.

Das funktionierende Lebensleistungsprinzip der GRV und die damit einhergehende Replizierung der Einkommensverteilung der Erwerbsphase während des Rentenbezugs ist außerdem im Hinblick auf die intergenerative Gerechtigkeit bedeutsam. Rentner mit niedrigen Renteneinkommen waren zuvor Erwerbstätige mit geringen Erwerbseinkommen. Die Verteilung der Renten spiegelt die Verteilung der Einkommen und damit auch ungleich verteilte Chancen auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen 40 bis 50 Jahren wider. Dadurch kommt die Grundrente insbesondere Frauen zugute. Der nachträgliche Ausgleich ungleicher Arbeitsmarktchancen und Erwerbseinkommen im Alter ist durchaus ein hehres Ziel. Wird dieser Ausgleich jedoch nicht innerhalb einer Generation vorgenommen, sondern der unbeteiligten jungen Generation auferlegt, so mag der intragenerativen Gleichbehandlung Genüge getan sein, im Gegenzug wird jedoch die intergenerative Gleichbehandlung aufgegeben.

Gleichbehandlungsprinzip

Neben dem Lebensleistungsprinzip der GRV wird durch die Grundrente auch das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung als zweites Fundamentalprinzip der Sozialpolitik gebrochen.³ Dem Gleichbehandlungsprinzip in der Grundsicherung folgend, behandelt die staatlich finanzierte Sozialhilfe bisher alle Bedürftigen gleich – unabhängig von Alter, Geschlecht oder regionaler Herkunft. Das erklärte Ziel der Grundrente ist jedoch die Aufwertung der Rentenansprüche bestimmter Rentner über das Grundsicherungsniveau hinaus (Deutsche Bundesregierung, 2020, 1-2). Anders formuliert ist das Ziel der Grundrente die Ungleichbehandlung von Personen, deren (Renten-)Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Langjährig in der GRV versicherte Bedürftige werden al-

2 Die Wirkung der Gleitzonenregelungen auf die Anspruchsberechtigtenzahl wird anhand der Angaben des am 19. Februar 2020 beschlossenen Gesetzentwurfs vorgenommen, da die benötigte Mikrodatengrundlage mit detaillierten Informationen zu rentenrechtlichen Zeiten in Verbindung mit Individual- und Haushaltseinkommen nicht vorliegt. So weisen z. B. Pimpertz und Stockhausen (2019) darauf hin, dass auch der wichtigste deutsche Längsschnittdatensatz „das SOEP keine hinreichenden Angaben zur Erwerbsbiographie“ zur Untersuchung der Anspruchsberechtigtenzahlen einer potenziellen Grundrente liefert.

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

so anders behandelt als andere Bedürftige. Das bedeutet sowohl eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung als auch der Art der Beschäftigung. Bedürftige GRV-Versicherte mit mindestens 33 Beitragsjahren werden durch die Grundrente anders behandelt als solche mit einer geringeren Beitragsdauer und als solche die in sonstigen Versorgungswegen der ersten Schicht vorgesorgt haben, wie beispielsweise nicht versicherungspflichtige Selbstständige.

Der Bruch des Gleichbehandlungsprinzips manifestiert sich zudem in einer Regelung des Grundrentenkompromisses, die über die Einführung einer Grundrente im engeren Sinne hinausgeht. Durch die Einführung eines Freibetrags in der Grundsicherung für langjährig Versicherte wird die Wirksamkeit der Grundrente für Rentner sichergestellt, deren Renten ansonsten deutlich unter dem Grundsicherungsbedarf liegen würde. Gerade für Rentner mit hohen Aufstockungsbeträgen im Rahmen der Grundrente könnte das verfügbare Einkommen sonst unverändert bleiben, da die Grundrente vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet würde. Dementsprechend sieht der Koalitionsbeschluss den Freibetrag für „Rentnerinnen und Rentner, die [...] Grundsicherung im Alter beziehen“ (CDU/CSU, SPD, 2019, 1) vor.

Die Regelungen des Grundrentengesetzes machen allerdings deutlich, dass auch Rentner, die bisher keine Grundsicherungsansprüche hatten, durch den Freibetrag künftig Ansprüche im Rahmen der Grundsicherung im Alter hätten. Für Rentner mit mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten wird in Abhängigkeit ihres Renteneinkommens der Grundsicherungsbedarf de facto angehoben und so das Gleichbehandlungsprinzip der Grundsicherung endgültig gebrochen. Andererseits hätte ein Freibetrag, der sich ausschließlich auf bereits nach heutigen Regelungen bedürftige Rentner bezöge, eine absolute Schlechterstellung mancher Nicht-Grundsicherungsempfänger zur Folge. Einschließlich der nicht auf die Grundsicherungsleistungen angerechneten Rentenleistungen könnten die Bezüge von Grundsicherungsempfängern dann die Bezüge von Rentnern kurz oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze überschreiten und stünden somit im krassen Widerspruch zum Lebensleistungsprinzip.

Paradoxerweise müssen nach den Regelungen des Grundrentenkompromisses manche Rentner, die keinen Grundrentenanspruch haben und bisher auch keinen Grundsicherungsanspruch hatten, zukünftig Grundsicherungsleistungen beantragen, um eine absolute Schlechterstellung gegenüber Grundrentnern zu vermeiden. An der durch den Freibetrag nach oben verschobenen Bedürftigkeitsgrenze für langjährige Versicherte dürften nun jedoch neue Begehrlichkeiten geweckt sein. Denn zukünftig werden neue

Grundsicherungsempfänger finanziell mit Rentnern gleichgestellt, die eine größere Lebensleistung in Form von Entgeltpunkten vorzuweisen haben. Die ursprünglich von der Grundrente adressierte stellenweise Kongruenz von Ansprüchen langjährig versicherter Rentner mit den Bezügen aus der Grundsicherung im Alter ist entsprechend nicht ausgeräumt, sondern schlicht nach oben verschoben.

Subsidiaritätsprinzip

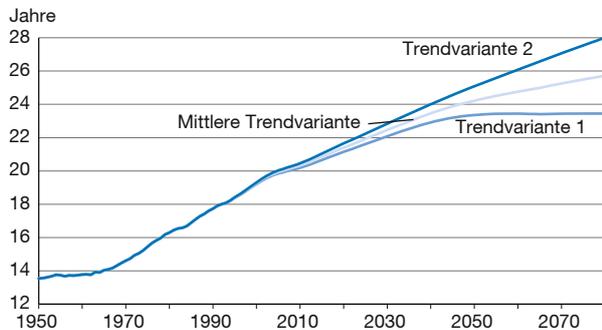
Die ursprünglich vorgeschlagene „Respekt-Rente“, die ohne jegliche Bedürftigkeitsprüfung eingeführt worden wäre, hätte neben dem Gleichbehandlungsprinzip auch das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung gebrochen. Die Einkommensprüfung der beschlossenen Grundrente verhindert den Bruch der auf diesem Prinzip basierenden Verpflichtung zur Selbsthilfe zumindest teilweise. Angesichts der Verortung der Gleitzzone außerhalb der eigentlichen Einkommensgrenzen ist jedoch von einer deutlichen Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips in der Grundsicherung zu sprechen. Außerdem werden zukünftig Vermögen nicht in die Einkommensüberprüfung einbezogen, die ohnehin aufgrund der administrativen Umsetzung noch Jahre nach Einführung der Grundrente mehr schlecht als recht funktionieren dürfte.

Vorschlag für eine zukunftsfeste gesetzliche Rentenversicherung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts rührte die steigende Lebenserwartung in erster Linie von einer sinkenden Kindersterblichkeit her. In den vergangenen 60 Jahren ist die Lebenserwartung dagegen auf den Anstieg der ferneren Lebenserwartung in den hohen Altersjahren zurückzuführen. Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen ist seit den 1960er Jahren kontinuierlich gestiegen und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Das Statistische Bundesamt stellt zwei verschiedene Trendvarianten für die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung zur Verfügung, die in Abbildung 1 dargestellt sind (Statistisches Bundesamt, 2017). Trendvariante 1 geht bis in die 2040er Jahre von einem leicht nachlassenden Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen aus und unterstellt in der Folge, dass sie nicht weiter ansteigt. Die optimistischere Trendvariante 2 bildet dagegen die Entwicklung eines nahezu ungebremsten Anstiegs der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen bis über das Jahr 2080 hinaus ab. Trendvariante 1 geht davon aus, dass die 65-Jährigen 2080 im Durchschnitt 88,4 Jahre alt werden. Träfe Trendvariante 2 zu, würden sie sogar durchschnittlich 93,0 Jahre alt.

Der Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen war bis 2012 mit der Entwicklung der Lebenserwartung bei

Abbildung 1
Fernere Lebenserwartung mit 65



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

(Regel-)Renteneintritt und dementsprechend mit der Entwicklung der durchschnittlichen (Standard-)Rentenbezugsdauer gleichzusetzen. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 beendet, wie in Abbildung 2 dargestellt, die seit den 1960er Jahren andauernde Zunahme der Rentenbezugsdauer. Zwischen 1962 und 2012 war diese um 6,7 Jahre gestiegen. Die Beitragsdauer des Standardrentners blieb dagegen konstant. Dementsprechend sank die Zahl der Beitragsjahre je Rentenjahr. Mussten Versicherte 1962 im Regelfall noch 3,3 Beitragsjahre je Rentenjahr leisten, waren es 2012 nur noch 2,2 Jahre und damit ein Drittel weniger.

Dynamischer Lebenserwartungsfaktor

Eine nachhaltige und damit intergenerativ gerechte Finanzierung der GRV setzt ein konstantes Verhältnis aus Beitragsdauer und Rentenbezugszeit (RBZ) voraus. Denn das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit oder Fairness ist in seiner Substanz ein Gebot der Gleichbehandlung. Die

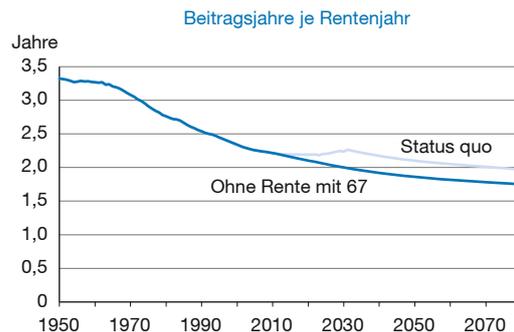
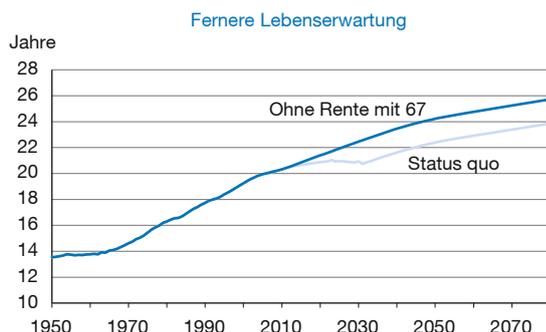
durchschnittliche Rentenbezugszeit ist dabei die fernere Lebenserwartung im Renteneintrittsalter $fLEW_{REA,t}$. Der idealtypische Einzahlungszeitraum umfasst die Beitragsjahre (BJ_t) des Standardrentners, also die Altersjahre zwischen 20 und dem Renteneintrittsalter (REA). Um die Relation aus Rentenbezugszeit und Einzahlungszeitraum konstant zu halten, müssen Veränderungen der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter ($\Delta fLEW_{REA,t}$) von Jahrgang zu Jahrgang in eben diesem Verhältnis auf die Rentenbezugsdauer und die Beitragszahlungsdauer aufgeteilt werden. Die hierzu notwendige Erhöhung (ΔREA_t) des Renteneintrittsalters berechnet sich anhand dieser Gleichung:

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

Der Term $(\Delta fLEW_{REA,t}) / (BJ_{t-1} + RBZ_{t-1})$ stellt den eigentlichen dynamischen Lebenserwartungsfaktor dar. Dieser verändert sich von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit von der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung, sodass das Verhältnis aus Beitragsdauer und Rentenbezugszeit aus dem Vorjahr der Einführung des Lebenserwartungsfaktors konstant gehalten wird.

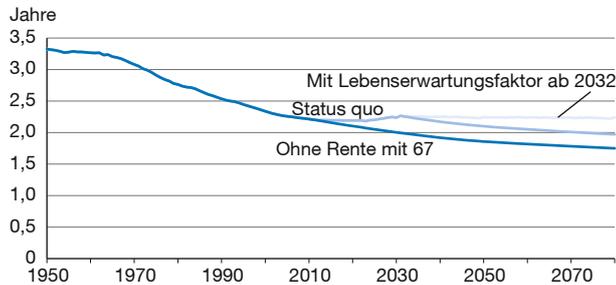
Eine triviale Anhebung des Renteneintrittsalters anhand eines einheitlichen Anteils des Anstiegs der ferneren Lebenserwartung im Renteneintrittsalter eines bestimmten Ausgangsjahres führt nicht zum gleichen Ergebnis, wie die Anpassung des Renteneintrittsalters anhand des dynamischen Lebenserwartungsfaktors. Denn durch die Anhebung des Renteneintrittsalters verändert sich auch die für die Rentenbezugsdauer ausschlaggebende fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt. Dabei ist zu beachten, dass die Veränderung der ferneren Lebenserwartung $\Delta fLEW_{REA,t}$ sich bei beiden zu vergleichenden Jahrgängen, die in Periode t bzw. in Periode $t-1$ in Rente gehen, auf die fernere Lebens-

Abbildung 2
Fernere Lebenserwartung bei Renteneintritt bei mittlerer Trendvariante und Beitragsjahre je Rentenjahr



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

Abbildung 3
Beitragsjahre/Rentenjahr mit Lebenserwartungsfaktor



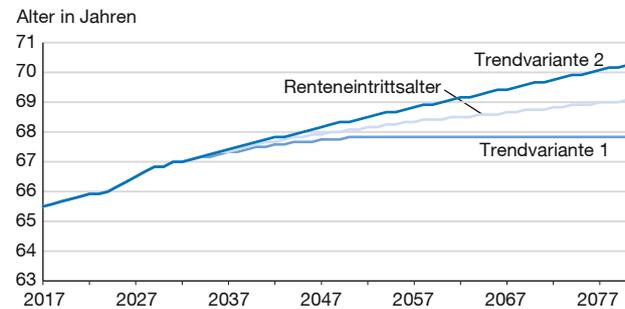
Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

erwartung im Renteneintrittsalter der Periode $t-1$ bezieht. Zur Sicherstellung von $(RBZ_{t-1})/(BJ_{t-1}) = (RBZ_t)/(BJ_t) \forall t$ wäre genaugenommen für jede Periode eine iterative Anpassung des Regelrenteneintrittsalter notwendig. Dementsprechend kann auch die Umsetzung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors in Formel (1) keine mathematisch exakte Konstanz des Verhältnisses aus Rentenbezugszeit und Beitragszahlungsdauer gewährleisten.

Da in der Praxis die kleinste sinnvolle Einheit zur Anpassung des Regelrenteneintrittsalter jedoch ganze Monate sind und die Ergebnisse der Anpassung dementsprechend ohnehin stark gerundet werden, genügt Formel (1) den praktischen Ansprüchen einer gesetzlichen Regelung vollkommen. Im Rahmen dieser Arbeit wird unterstellt, dass Rundungen nicht zu Ungunsten der Rentner ausfallen sollen. Daher wird stets auf ganze Monate abgerundet. Die monatsweise Anhebung des Regelrenteneintrittsalter hat zur Folge, dass die fernere Lebenserwartung für monatsgenaue Lebensalter benötigt wird. Daher werden die jahrgangsspezifischen Werte der ferneren Lebenserwartung zwischen den vollen Altersjahren durch Interpolation bestimmt.

Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 entspricht in ihrer Gesamtwirkung von 2012 bis 2031 in etwa der Einführung des Lebenserwartungsfaktors im Jahr 2012. Allerdings wurde der Anstieg aus politischen Gründen nicht gleichmäßig über die Jahre verteilt, sodass die relative Beitragsdauer in der zweiten Hälfte des Zeitraums trotz einer voraussichtlich steigenden Lebenserwartung merklich ansteigt (vgl. Abbildung 3). Die in der ersten Hälfte des Anpassungszeitraums in die Rente eingetretenen Jahrgänge werden folglich bessergestellt als die nachfolgenden Jahrgänge. Auch eine solche übergangsbedingte Ungleichbehandlung würde durch die endogene Anpassung des Renteneintrittsalter mittels Lebenserwartungsfaktor zukünftig vermieden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 4
Renteneintrittsalter mit Lebenserwartungsfaktor



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklungen des Renteneintrittsalter, die sich auf Grundlage der vom Statistischen Bundesamt in zwei Trendvarianten bereitgestellten ferneren Lebenserwartung bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nach Vollendung der Anhebung des Renteneintrittsalter auf 67 Jahre im Jahr 2031 ergeben würden. Trendvariante 1 hätte ab 2053 ein gleichbleibendes Renteneintrittsalter von 67 Jahren und zehn Monaten zur Folge. Mit der deutlich optimistischeren Trendvariante 2 würde im Jahr 2076 das vieldiskutierte Renteneintrittsalter von 70 Jahren erreicht.

In der im Rahmen dieser Studie für die Kostenschätzung unterstellten mittleren Trendvariante liegt das Renteneintrittsalter zu diesem Zeitpunkt jedoch erst bei 68 Jahren und elf Monaten. Wer aktuell berufstätig ist, muss auch bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors nicht damit rechnen, erst mit 70 Jahren in Rente gehen zu können. Selbst für einen heute 13-Jährigen ist die „Rente mit 70“ nicht viel mehr als ein Mythos, der nur im schlechtestmöglichen Szenario Realität würde. Dabei ist die negative Bewertung eines hohen Renteneintrittsalter auf Grundlage des Lebenserwartungsfaktors ohnehin zu hinterfragen. Denn der Renteneintritt mit 70 ginge mit der realistischen Erwartung einher, fast 93 Jahre alt zu werden – zumindest im geschlechterübergreifenden Durchschnitt. Der Lebenserwartungsfaktor hat zur Folge, dass jede Anhebung des eigenen Renteneintrittsalter um einen Monat etwa anderthalb Monate mehr Lebenszeit bedeutet.

Zur Modellierung der Auswirkung einer Einführung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors auf die Einnahmen und Ausgaben der GRV werden auf Basis der vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten empirischen Erwerbsquoten laut Mikrozensus die zukünftigen Erwerbsquoten projiziert (Statistisches Bundesamt, 2019). Dem Vorgehen von Ehing und Moog (2013) folgend

werden die Erwerbsquoten der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters entsprechend erhöht. Die Erwerbsquoten der rentennahen Jahrgänge werden dabei so angehoben, dass das effektive Renteneintrittsalter annahmegemäß ansteigt. Durch die geringeren Rentnerzahlen und die erhöhte Zahl an Beitragszahlern in den Jahren ab 2031 könnte die Einführung des dynamischen Lebenserwartungsfaktors die Nachhaltigkeitslücke der GRV um 37,9 Prozentpunkte – also von 78,1 % auf 40,2 % des BIP senken. Das entspräche einer Reduktion der impliziten Staatsverschuldung um rund 1.282 Mrd. Euro.

Verbleibende Nachhaltigkeitslücke

Die gesellschaftliche Alterung in Deutschland liegt in einer zunehmenden Lebenserwartung und einer Fertilität begründet, die mit etwa 1,5 Kindern je Frau seit Jahrzehnten deutlich unterhalb des bestandserhaltenden Niveaus von etwa 2,1 Kindern je Frau liegt. Mithilfe des Lebenserwartungsfaktors könnten die Auswirkungen einer weiter steigenden Lebenserwartung auf die implizite Verschuldung der GRV neutralisiert werden. Die geringe Fertilität würde jedoch weiterhin zu einem strukturellen Finanzierungsproblem führen – insbesondere infolge des anstehenden Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre. Die Formel zur Rentenwertanpassung gemäß § 68 Abs. 5 SGB VI enthält durch den Nachhaltigkeitsfaktor mit dem Gewichtungsfaktor (α) ein Instrument zur Aufteilung der durch den doppelten demografischen Wandel entstehenden Lasten zwischen der aktuellen Rentnerpopulation und der aktuellen Beitrags- und Steuerzahlerpopulation. Bei Einführung des Lebenserwartungsfaktors würde nach aktueller Rechtslage die verbleibende Auswirkung der geringen Fertilität auf die GRV zu einem Viertel von der Rentnergeneration getragen ($\alpha = 0$).⁴

Anders als zu Beginn der 2000er Jahre stand in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr die nachhaltige Finanzierung der GRV und dementsprechend die Lastenverteilung des demografischen Wandels zwischen Rentnern und Beitragszahlern im Fokus. Aus politökonomischer Perspektive ist diese Entwicklung wenig verwunderlich. Die geburten- und wählerreichen Jahrgänge der Babyboomer waren um die Jahrtausendwende herum weit vom Renteneintritt entfernt. Die Konsolidierungsmaßnahmen in der GRV betrafen sie damals nur insofern, als kurzfristige extreme Anstiege der Beitragssätze vermieden wurden. Knapp 20 Jahre später stehen die Babyboomer vor dem Renteneintritt und die GRV vor massiven Veränderungen

ihrer Ausgaben- und Einnahmensituation. Angesichts der Nachhaltigkeitslücke in der GRV von insgesamt 78,1 % des BIP, ist eine genaue Prüfung von Kosten, Wirkungsweise und Zielgenauigkeit leistungsausweitender Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Leistungsausweitungen sind beispielhaft für teure und in ihrer Wirkung fragwürdige Maßnahmen der Rentenpolitik. Die „Rente mit 63“ stellt eine Subventionierung des vorzeitigen Renteneintritts gut versorgter Rentner dar, die die Nachhaltigkeitslücke um 5,5 Prozentpunkte erhöht. Der Grundrentenkompromiss ist mit einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 4,4 Prozentpunkte ähnlich teuer und bricht darüber hinaus mit den Fundamentalprinzipien der Sozialpolitik.

Schlussendlich obliegt die Entscheidung zwischen Konsolidierung und Ausweitung der Rentenleistungen der Politik. Die rentenpolitischen Instrumente zur Verteilung der Lasten der gesellschaftlichen Alterung stehen mit dem dynamischen Lebenserwartungsfaktor und dem Gewichtungsfaktor α bereit. Der Lebenserwartungsfaktor bietet die Möglichkeit, die Traglast der Kosten der steigenden Lebenserwartung gerade jenen Kohorten zuzuschreiben, die in ihren Genuss kommen. Die verbleibende demografisch bedingte Nachhaltigkeitslücke kann durch den Parameter α zwischen den Generationen aufgeteilt werden. Für $\alpha = 0$ trügen allein die zukünftigen Beitrags- und Steuerzahler die Lasten des demografischen Wandels und das Rentenniveau bliebe konstant. Im Gegensatz zu diesem Leistungsprimat steht das Beitragsprimat, das mit einem Gewichtungsfaktor von $\alpha = 1$ die Beiträge konstant hielte und das Rentenniveau absenken würde. Aus dem Blickwinkel der intergenerativen Fairness ist die Frage, welche der Haltelinien man einhalten will, leicht entschieden. Nicht die zukünftigen Beitragszahler sind dafür verantwortlich, dass sie so wenige sind, die ihre vielen Eltern zu versorgen haben, sondern es sind die Babyboomer selbst, die durch ihre niedrige Fertilität das Problem verursacht haben, das sie selbst für ihre Kinder darstellen. Nur das Beitragsprimat könnte man als wirklich verursachergerecht bezeichnen – im Leistungsprimat hätten zukünftige Generationen mit dem Generationenvertrag ein erhebliches Akzeptanzproblem.

Literatur

- Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen, S. Seuffert (2019), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 146.
- Bonin, H. (1999), *Generational Accounting. Theory and Application*.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2019a), Faktenpapier: Die neue Grundrente. Mehr Anerkennung von Lebensleistung und Vermeidung von Altersarmut 2019.
- BMAS (2019b), Grundrente, Eckpunktepapier 2019.
- CDU/CSU, SPD (2019), Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20191110_Koalitionsbeschluss.pdf (20. November 2019).

4 Darüber hinaus gibt der Parameter auch Aufschluss darüber, inwieweit Mehrausgaben durch Maßnahmen wie der Grundrente, die intergenerative Ungleichheiten aus der Erwerbsphase im Alter ausgleichen sollen, intragenerativ getragen werden.

- Deutsche Bundesregierung (2019), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen. (Grundrentengesetz – GruRG) vom 21.5.2019, Referentenentwurf der Bundesregierung 2019.
- Deutsche Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen. (Grundrentengesetz - GruReG), Drucksache des Deutschen Bundestages, 19/18473.
- Deutscher Bundestag (2014), Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache des Deutschen Bundestages, Nr. 18/909.
- Deutsche Rentenversicherung (2020), Statistikportal der Rentenversicherung, <https://statistik-rente.de/drv/> (18. Februar 2020).
- Ehing, D. und S. Moog (2013), Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, *Journal for Labour Market Research*, 46(2), 167-182.
- Pimpertz, J. und M. Stockhausen (2019), Grundsicherung statt Grundrente, *IW-Trends*, 46(3), 41.
- Raffelhüschen, B. (2001), Generational Accounting: Method Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17-28.
- Raffelhüschen, B. (2019), Die „Respekt-Rente“ verdient keinen Respekt – sie bereichert die Reichen, *WSI-Mitteilungen*, 4.
- Seuffert, S. (2020), Die zukünftige Entwicklung der Rentenversicherung. Methodik eines Modells der Deutschen Rentenversicherung, *FZG Diskussionspapiere*, 73, im Erscheinen.
- Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang 2017.
- Statistisches Bundesamt (2019), Erwerbsquoten 2017, Sonderauswertung auf Anfrage 2019.

Title: *From Basic Pension to Life Expectancy Factor*

Abstract: *German public pension policy has always been torn between popular service expansions and the need for fiscal consolidation. Based on the methodology of generational accounting, this work determines long-term fiscal effects of two exemplary expansive measures and introduces a measure aiming towards increased fiscal sustainability. The two measures consist of the recently introduced distortionary early retirement scheme at age 63 as well as the introduction of the supplementary basic pension scheme. Both measures increase the sustainability gap by 10% of GDP and will oppose the fundamental principles of the German social policy system. The authors introduce a dynamic life expectancy factor for automatic adjustment of the statutory retirement which could potentially reduce the pension system's sustainability gap by half of the initial magnitude.*

JEL Classification: H55, J11, J18