ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Thum, Marcel; Werding, Martin

Article

Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Thum, Marcel; Werding, Martin (2021) : Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 28, Iss. 05, pp. 03-06

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250984

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Joachim Ragnitz, Felix Rösel, Marcel Thum und Martin Werding**

Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre[1]

Wir präsentieren eine aktuelle Simulationsrechnung der Rentenfinanzen bis zum Jahr 2050. Die Rentenpakete der vergangenen Jahre verdoppeln in den nächsten zehn Jahren die altersbedingten Zusatzlasten für die Rentenversicherung. Die Fortführung der doppelten Haltelinie nach 2025 würde für den Bundeshaushalt und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu einer zusätzlichen Belastungsprobe werden. Bei einer reinen Finanzierung über die Mehrwertsteuer müsste deren Normalsatz dann bis 2050 von heute 19% auf rund 30% steigen.

Im Bundestagswahlkampf geben gegenwärtig viele Parteien Versprechen für ein stabiles Rentenniveau ab.[2] Gleichzeitig sollen die Beitragszahler aber auch nicht überlastet werden. Denn wegen der demografischen Entwicklung müsste ein ständiges Anheben der Renten mit der Lohnentwicklung eigentlich zu einem sehr starken Anstieg der Beitragssätze führen. Um gleichzeitig das Rentenniveau zu fixieren und den Anstieg der Beitragssätze zu verhindern, hat der Gesetzgeber bereits 2019 die sogenannte *doppelte Haltelinie* eingeführt. Bis 2025 darf der Beitragssatz nicht über 20% steigen und das Rentenniveau nicht unter 48% sinken. Die Kosten für die damit verbundene Schonung von Rentnerinnen und Beitragszahlern trägt der Bundeshaushalt.

Wir zeigen in diesem Beitrag, dass die Fortführung der doppelten Haltelinie nach 2025 für den Bundeshaushalt und damit für die Steuerzahler jedoch zu einer Belastungsprobe werden würde. Simulationsrechnungen aus einer aktuellen Studie (Ragnitz et al. 2021) zu den Rentenreformen der letzten Jahre ergeben, dass bei zeitlich unbegrenzter Fortschreibung der doppelten Haltelinie im Jahr 2050 rund 60% des Bundeshaushalts für Überweisungen an die Rentenkassen aufgewandt werden müssten. Heute ist es knapp ein Drittel. Wir diskutieren außerdem die Kosten der Rentenpakete der vergangenen Jahre, die die ohnehin steigenden Kosten der Rentenversicherung aufgrund der Alterung in den nächsten zehn Jahren nahezu verdoppeln.

AUSGABENANSTIEG DURCH DEMOGRAFIE UND RENTENPAKETE DER LETZTEN JAHRE

Die Alterung der Gesellschaft stellt in den kommenden Jahrzehnten das Gesetzliche Rentensystem in Deutschland vor große Herausforderungen. Bis Mitte der 2030er Jahre wird die Generation der Babyboomer sukzessive in Rente gehen. In den 1950er Jahren, als die Grundzüge der Gesetzlichen Rentenversicherung in ihrer heutigen Form festgelegt wurden, ließen sich die Lasten gut schultern. Sechs Personen im Erwerbsalter mussten damals für einen Rentner oder eine Rentnerin aufkommen. Heute konzentriert sich die Finanzierungslast schon auf nur drei Personen im erwerbsfähigen Alter. Und im Jahr 2050 sind dann pro Rentner nur noch zwei Erwerbsfähige für die Finanzierung da. Im Umlagesystem bedeutet eine solche demografische Verschiebung, dass ohne Anpassung des Renteneintrittsalters entweder das Rentenniveau sinken und/oder der Beitragssatz steigen muss.[3] Eine Erhöhung der steuerfinanzierten Transfers des Bundes an die Rentenkassen verlagert die Zahlungslast nur von den Beitrags- zu den Steuerzahlern – die Kreise sind jedoch zu großen Teilen deckungsgleich.

Die Ursachen der sich anbahnenden Finanzierungsschwierigkeiten in der Rentenversicherung sind die schon seit Mitte der 1960er Jahre gesunkene Geburtenziffer einerseits und die ständig steigende Lebenserwartung andererseits – beides Entwicklungen, die weit in die Vergangenheit zurückreichen. Zum demografisch bedingten Ausgabenanstieg in der Rentenversicherung kommen allerdings noch die Zusatzlasten hinzu, die die Politik seit 2014 durch substanzielle Leistungsausweitungen generiert hat. Hierzu gehören die Erweiterungen der Mütterrente, die Einführung der Rente mit 63 Jahren, Reformen der Erwerbsminderungsrente, die doppelte Haltelinie, die Grundrente sowie die Aussetzung des 2008 eingeführten Nachholfaktors. Diese Rentenreformen haben die Rentenansprüche von einigen ausgewählten Personengruppen dauerhaft erhöht und die Anstrengungen zur Stabilisierung der Rentenkasse (wie die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors 2004 und die schrittweise Anhebung des regulären Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ab 2012) teilweise wieder zunichte gemacht.

WAS KOSTEN DIE RENTENREFORMEN DER LETZTEN JAHRE INSGESAMT?

In einer aktuellen Studie für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit haben wir sowohl die demografiebedingten als auch die reforminduzierten Zusatzkosten der Rentenversicherung für die kommenden 30 Jahre quantifiziert (Ragnitz et al. 2021). Wir möchten den Anstieg der Ausgaben, die sowohl von Beitrags- als auch Steuerzahlern finanziert werden müssen, in einer gut fassbaren Kenngröße zusammenzufassen.

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer, Dr. Felix Rösel war zum Zeitpunkt des Erstellens des Beitrages wissenschaftlicher Mitarbeiter und Prof. Marcel Thum Geschäftsführer des Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Prof. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum.

Deshalb berechnen wir, um wie viele Prozentpunkte der volle Mehrwertsteuersatz von aktuell 19% ansteigen müsste, wenn alle Zusatzausgaben der Rentenversicherung allein über diese Steuer finanziert würden.

Abbildung 1 zeigt zunächst den Mehrwertsteuersatz von 19% im Basisjahr 2013 – also vor dem ersten größeren Rentenpaket. Im Jahr 2030 müsste der Mehrwertsteuersatz schon bei 23% liegen, um alle Zusatzkosten der Rente zu finanzieren. Dabei lässt sich der Anstieg um 4 Prozentpunkte ungefähr hälftig auf die Alterung der Gesellschaft und die reformbedingten Ausweitungen der Rentenansprüche zurückführen. Im Jahr 2050 müsste der volle Mehrwertsteuersatz auf 27% steigen; rund drei Viertel des Anstiegs sind dann demografiebedingt, ein Viertel immer noch auf die Reformen der Jahre 2014 bis 2020 zurückzuführen. Die Zusatzkosten für die Rentenversicherung entsprechen 2050 dann etwa der Hälfte dessen, was die Automobilindustrie heute zur Wirtschaftskraft Deutschlands beiträgt (für Details siehe Ragnitz et al. 2021).

WELCHES RENTENPAKET WAR BESONDERS TEUER?

Der von der Politik veranlasste Anstieg der Ausgaben lässt sich auch den einzelnen Reformpaketen zuordnen. Abbildung 2 zeigt die prozentualen Anteile, mit denen die einzelnen Reformpakete zum Ausgabenanstieg beitragen. Im Jahr 2030 tragen die viel diskutierten Reformen der Mütterrente und der Rente mit 63 mit 26% bzw. 12% zum Anstieg bei. Im Jahr 2050 sind diese beiden Reformen zusammen jedoch nur noch für 13% des reformbedingten Ausgabeanstiegs verantwortlich, weil die Kohorten, die von der Mütterrente profitiert haben, bis dahin zu einem großen Teil aus dem Rentensystem ausgeschieden sein werden und die Kohorten, für die ein vorzeitiger Renteneintritt in Frage kommt, im Jahr 2050 im Vergleich zu heute dünn besetzt sein werden. Langfristig bedeutsamer ist, dass die wenig beachtete Aussetzung des Nachholfaktors zu dauerhaft steigenden Mehrausgaben führt. Dieser Effekt trägt schon 2030 zu einem Drittel zum reformbedingten Ausgabenanstieg bei, im Jahr 2050 zu 46%. Dass die bis 2025 befristete und voraussichtlich nur in der aktuellen Coronakrise wirksame Aussetzung des Nachholfaktors so starke Wirkung entfaltet, ist darauf zurückzuführen, dass die Maßnahme einmalig das Rentenniveau für alle Rentner erhöht (im Vergleich zu einer Welt mit Nachholfaktor), dieses höhere Niveau dann aber nach den üblichen Regeln fortgeschrieben wird. Die Aussetzung des Nachholfaktors erzeugt so einen „Sperrklinkeneffekt“ mit dauerhaft höheren Ausgaben. Die Größenordnung der Ausgaben für die Grundrente sind derzeit noch mit großer Unsicherheit behaftet, dürften nach unseren Vorausschätzungen im Jahr 2050 aber rund 27% der gesamten Mehrausgaben ausmachen.

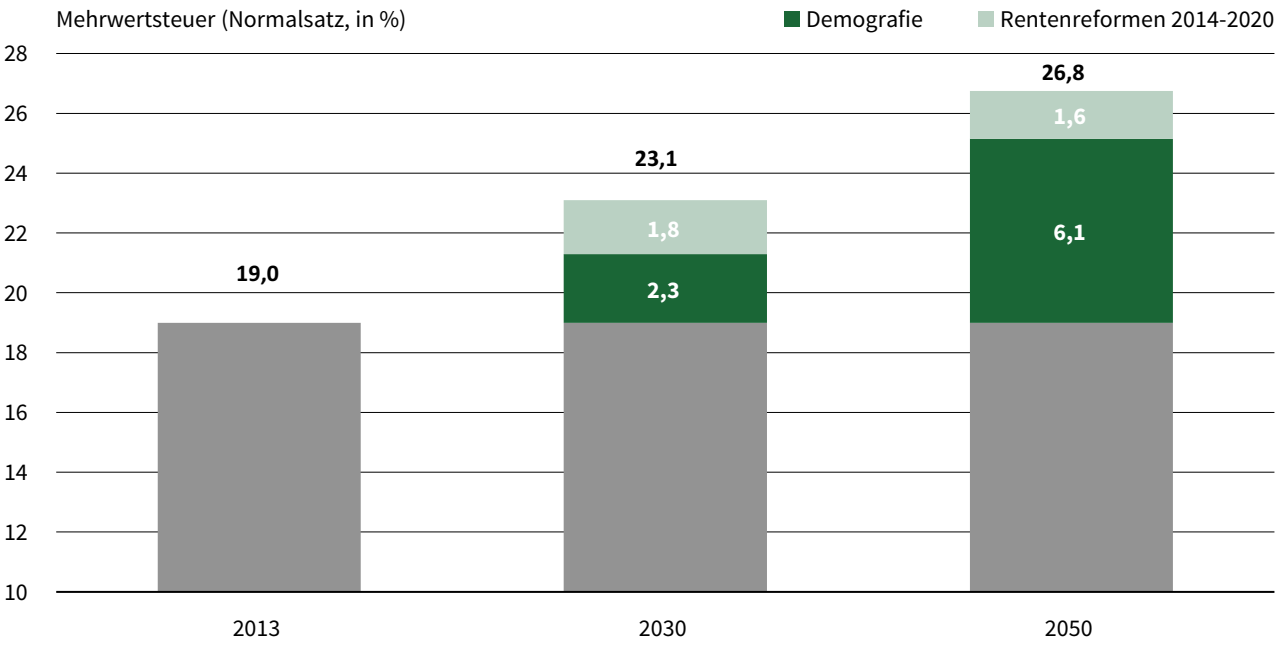
SCHLUSSFOLGERUNG: AUSGABENSEITE NICHT WEITER BELASTEN

Die Erkenntnis aus dieser Vorschau auf die künftigen Herausforderungen bei der Finanzierung des Umlagesystems lautet, die langfristigen Auswirkungen von Rentenreformen im Auge zu behalten. Die auf wenige Jahre befristete Aussetzung des Nachholfaktors wird die Ausgaben *dauerhaft* erhöhen; dies könnte aber jetzt noch durch den Gesetzgeber korrigiert werden. Würde die Aussetzung des Nachholfaktors über 2025 hinaus verlängert, würde sich hingegen in jeder zukünftigen Krise die Einkommensrelation noch weiter zugunsten der Rentenbezieher hochschaukeln – und damit die Beitragszahler automatisch, dauerhaft und ohne politische Diskussion zusätzlich belasten.[4]

Noch dramatischer würde sich eine Verlängerung der doppelten Haltelinie für Rentenniveau und Beitragssatz auswirken, die bislang ebenfalls bis 2025 befristet ist (siehe auch Börsch-

Abb. 1

Ausgabenanstiege in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis 2050, umgerechnet in Mehrwertsteuerpunkte

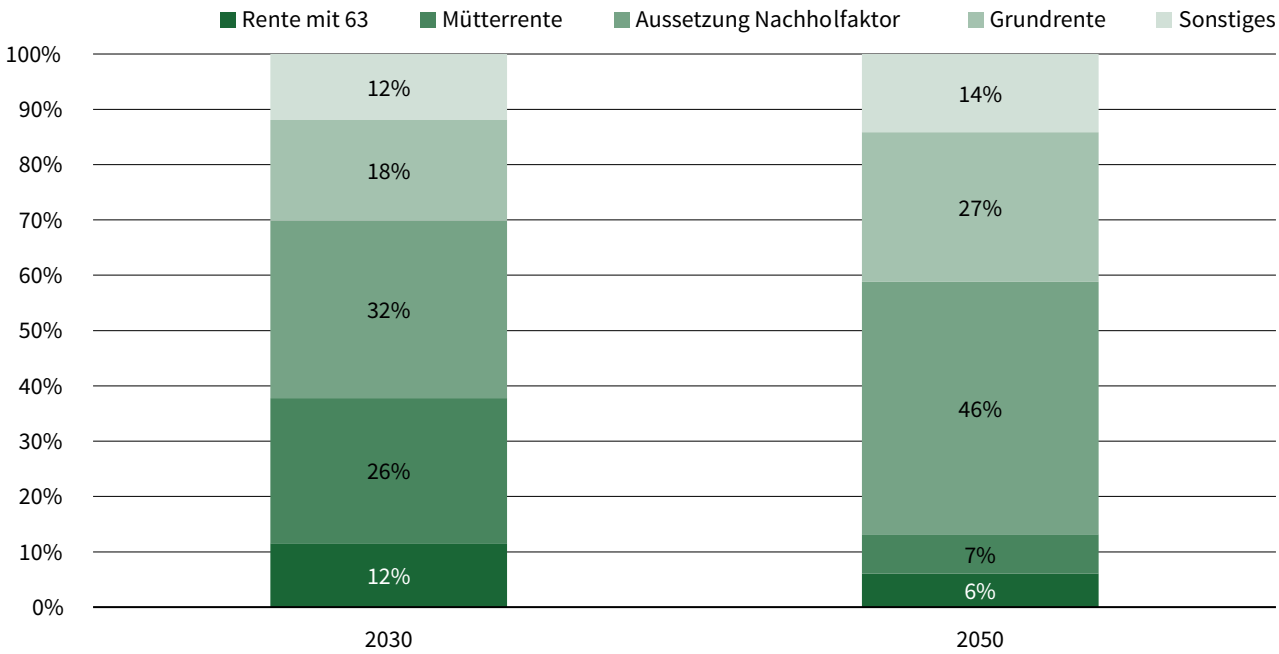


Quelle: Ragnitz et al. (2021), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

Reformschritte in % aller reformbedingten Zusatzausgaben



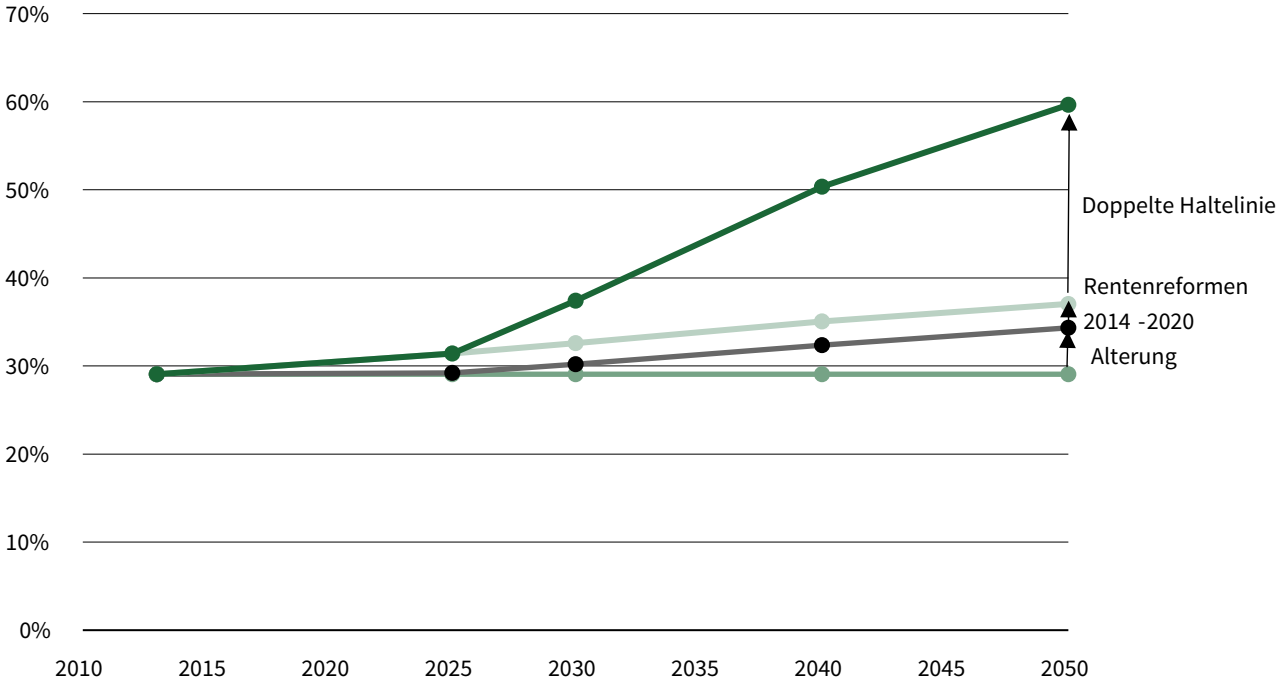
Quelle: Ragnitz et al. (2021), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Supan und Rausch 2018). Nach unseren Berechnungen (Ragnitz et al. 2021) würde die doppelte Haltelinie erst ab 2028 wirksam – denn erst dann läge das Rentenniveau unter und der Beitragssatz über der jeweiligen Grenze.[5] Wenn beide Haltelinien bindend werden, können die höheren Rentenausgaben nicht mehr über die Beitragszahler, sondern nur noch über die Steuerzahler finanziert werden. Die Bundesmittel müssen unweigerlich steigen. Schon jetzt binden die Überweisungen an die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung rund 30% des Bundeshaushalts (vgl. Abb. 3). Bereits ohne doppelte Haltelinie dürfte dieser Anteil auf knapp unter 40% im Jahr 2050 steigen. Mit doppelter Haltelinie würden die Überweisungen an die Rentenkassen ohne weitere Veränderungen jedoch 60% des Bundeshaushalts einnehmen. Dies würde die Finanzierung für

Abb. 3

Rentenausgaben im Bundeshaushalt (in %)



Quelle: Ragnitz et al. (2021), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

all die anderen wichtigen Aufgaben des Bundes massiv gefährden oder erhebliche Steuererhöhungen notwendig machen: Der reguläre Mehrwertsteuersatz müsste in diesem Fall um weitere 3 Prozentpunkte im Jahr 2050 auf dann 30% steigen.

LITERATUR

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), „Die Kosten der doppelten Haltelinie“, ifo Schnelldienst 71 (09), S. 23-30.

Fuest, C., Rainer, H., Peichl, A., Poutvaara, P., Wößmann, L., Falck, O., Potrafke, N., Ragnitz, J., Rösel, F., Thum, M., Neumeier, F., Pittel, K. und L. Flach (2021), Wirtschaftspolitische Herausforderungen Deutschlands in der Post-Merkel-Ära. 10 Vorschläge des ifo Instituts für die kommende Legislaturperiode, ifo Schnelldienst 74 (07).

Ragnitz, J., Rösel, F., Thum, M. und M. Werding (2021), Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam.

1 Passagen dieses Textes sind in die Vorschläge des ifo Instituts für die kommende Legislaturperiode eingeflossen (Fuest et al. 2021) und beruhen auf einem Gutachten für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Ragnitz et al. 2021).

2 Die Grünen geben „die Stabilisierung des Rentenniveaus bei mindestens 48 Prozent“ (https://www.gruene.de/themen/rente) als zentrales Ziel aus, die SPD will „ein dauerhaft stabiles Rentenniveau von mindestens 48 Prozent“ (https://www.spd.de/zukunftsprogramm/rente/), um nur zwei Beispiele zu nennen.

3 Vorschläge, zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung den Versichertenkreis auszudehnen (beispielsweise auf Selbständige), führen nur zu einer vorübergehenden Entlastung, da die neuen Beitragszahler irgendwann selbst zu Rentenempfängern werden.

4 Zweck der regelgebundenen Anpassungen im deutschen Rentensystem ist, dass sich Renten und Löhne parallel entwickeln, wobei die Renten durch zusätzliche Faktoren gedämpft werden, um die demografisch bedingten Lasten zwischen Rentenbeziehern und Beitragszahlern zu teilen. Mit dem Aussetzen des Nachholfaktors wird diese gleichmäßige Verteilung ausgehebelt und die relative Einkommenssituation zugunsten der Rentnerinnen und Rentner verschoben.

5 Auch ohne doppelte Haltelinie wachsen die Renten im Übrigen weiter. Nach unserer Simulationsrechnung mit moderaten Wachstumsannahmen steigen die jährlichen Renten pro Kopf durch das allgemeine Wirtschaftswachstum von 2013 bis 2050 real um 7 000 Euro. In den Jahren bis 2025 wird die Haltelinie für das Rentenniveau nicht einmal an die gestiegene Regelaltersgrenze angepasst. Durch die erhöhte Regelaltersgrenze steigen die Entgeltpunkte, die bis zum Renteneintritt erworben wurden. Dieser Rentenanstieg bleibt bei der Berechnung des Rentenniveaus jedoch unberücksichtigt.