

Ragnitz, Joachim

Article

Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2024) : Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 31, Iss. 4, pp. 22-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/302609>

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.

Joachim Ragnitz*

Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren

Die Bundesregierung plant mit dem sogenannten Rentenpaket II die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48% des durchschnittlichen Lohneinkommens als eines der zentralen Vorhaben des Koalitionsvertrags. Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass von der geplanten Reform vor allem die derzeitigen Rentner*innen sowie die rentennahen Jahrgänge profitieren. Für die jüngeren Kohorten ist die von der Bundesregierung geplante Festschreibung des Rentenniveaus letzten Endes nachteilig. Sie profitieren zwar im Alter von den garantierten Renten, haben aber über ihre Erwerbsphase hinweg höhere Beiträge zu leisten.

Die Bundesregierung plant mit dem sogenannten Rentenpaket II¹ eines der zentralen Vorhaben des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP umzusetzen, nämlich die Stabilisierung des Rentenniveaus² bei 48% des durchschnittlichen Lohneinkommens (jeweils netto vor Steuern). Auch wenn laut Gesetzentwurf der Bundesregierung dies vorerst nur bis zum 30. Juni 2040 garantiert werden soll, ist das Ziel die Beibehaltung dieser Haltelinie für das Rentenniveau auch für die Zeit danach, unabhängig von der Entwicklung der Zahl der Beitragszahler*innen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Demgegenüber würde bei Fortdauer des geltenden Rechtsstands das Rentenniveau wegen des sich verschlechternden Verhältnisses von Rentner*innen zu Beitragszahler*innen ab 2026 allmählich absinken und im Jahr 2035 nur noch 45,3% des durchschnittlichen Einkommens (2070: 43,6%) betragen.³ Zur Gegenfinanzierung sollen die GRV-Beitragsätze, die wegen der zunehmenden Zahl der Rentenbezieher*innen schon nach derzeitigem Rechtsstand ab dem Jahr 2028 von derzeit 18,6% sukzessive auf 21,2% zur Mitte der 2030er Jahre (und sogar mehr als 22% im Jahr 2070) steigen werden, in den kommenden Jahren noch etwas stärker angehoben werden (auf 22,3% in 2035 bzw. 24,1% in 2070). Darüber hinaus sind in geringerem Umfang (rund 7 Mrd. Euro im Jahr 2035) auch zusätzliche Bundeszuschüsse erforderlich.

Die Festschreibung des Rentenniveaus im Rentenpaket II führt damit im Vergleich zum Status quo zu einer Umverteilung von Einkommen von der erwerbsfähigen Generation (den Beitragszahler*innen zur GRV sowie der überwiegenden Zahl der Steuerzahler*innen) zu den Rentner*innen. Der bisherige Grundkonsens, dass sich Erwerbsfähige und Rentner*innen die Kosten der Alterung teilen sollten, wird damit zugunsten der Rentnergeneration aufgegeben. Vor allem deswegen werden die Pläne der Bundesregierung von vielen Ökonomen eher skeptisch beurteilt. Hinzu kommt, dass damit zumindest in Höhe der zusätzlichen Bundeszuschüsse Gelder, die ansonsten für andere wichtige Regierungsvorhaben hätten verwendet werden können, künftig allein zur Stärkung der Konsumausgaben der älteren Generation verwendet werden. Zudem kann die Verteuerung des Faktors Arbeit durch höhere GRV-Beiträge Arbeitsanreize mindern und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen beeinträchtigen, was sich dann

negativ auf die künftigen Wachstumsperspektiven Deutschlands auswirken könnte.⁴

Klar ist, dass von der geplanten Reform vor allem die Rentner*innen sowie die rentennahen Jahrgänge profitieren: Deren Rentenauszahlungen steigen gegenüber dem Status quo an, während sie ihre Beitragszahlungen (oder zumindest einen Großteil davon) bereits in der Vergangenheit geleistet haben, so dass sie durch die reformbedingten Beitragssatzsteigerungen nicht mehr (oder nur noch in geringem Umfang) belastet werden. Weniger eindeutig sind hingegen die Effekte für die jüngeren Kohorten: Sie müssen zwar in ihrer Erwerbsphase gegenüber dem geltenden Rechtsstand höhere Beiträge leisten, erhalten aber dafür – zumindest bei einer unbefristeten Verlängerung des garantierten Mindestrentenniveaus – später auch höhere Rentenauszahlungen als bei Zugrundelegung des geltenden Rechtsstands. Es scheint daher sinnvoll, die Auswirkungen der geplanten Stabilisierung des Rentenniveaus auf die Einkommenssituation der Versicherten über den gesamten Lebenszyklus zu betrachten. Hierzu wird im Folgenden die über die Restlebenszeit kumulierte Differenz von Renten- und Beitragszahlungen in einem Rentensystem mit garantiertem Mindestrentenniveau und einem Rentensystem mit Nachhaltigkeitsfaktor entsprechend dem geltenden Recht miteinander verglichen.

In einem ersten Schritt wird zu diesem Zweck ein einfaches Simulationsmodell betrachtet, bei dem die Beitragssatzhöhe jeweils so angepasst wird, dass die zusätzlichen Rentenausgaben vollständig durch zusätzliche Beitragszahlungen gedeckt sind. Lohnsteigerungen und Veränderungen der Lebenserwartung bleiben dabei zunächst unberücksichtigt. Das Renteneintrittsalter wird bis 2031 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben sukzessive auf 67 Jahre erhöht und dann auf diesem Niveau konstant gehalten. In diesem Fall entsprechen die reformbedingt höheren Rentenzahlungen bei den jungen, noch nicht im Erwerbsleben stehenden Jahrgängen genau den zusätzlich zu leistenden Beiträgen; für alle bereits erwerbstätigen Kohorten hingegen ergibt sich ein positiver Nettoeffekt (die zusätzlichen Rentenzahlungen liegen höher als die zusätzlichen

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Beiträge), weil ein Teil der Beitragsleistungen ja bereits in der Vergangenheit erbracht wurde. All diese Jahrgänge profitieren also von der Stabilisierung des Rentenniveaus, und zwar umso mehr, je höher das Alter ist.

Die vorstehende Betrachtung berücksichtigt allerdings nicht, dass die Zahlungsströme zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen. Aus ökonomischer Sicht relevant ist daher eine Barwertbetrachtung. Bei dieser wird durch Abdiskontierung künftiger Zahlungen (mittels eines geeigneten Diskontierungszinssatzes) deren heutiger Wert bestimmt. Die Vorstellung dabei ist, dass der Nutzen eines gegebenen Geldbetrags umso höher ist, je früher er zur Verfügung steht, weil dieser ja zwischenzeitlich am Kapitalmarkt angelegt werden kann. Da Beitragszahlungen zeitlich den Rentenauszahlungen vorgelagert sind, ändert sich das skizzierte Bild deutlich: So ist der Reformvorschlag der Bundesregierung bei einem Diskontierungszins von 2% erst für die Alterskohorten ab 38 Jahren, bei einem Diskontierungszinssatz von 3% sogar erst für jene ab 42 Jahren vorteilhaft. Für alle jüngeren Altersgruppen ist der Barwert der zusätzlich zu leistenden Beiträge hingegen höher als der Barwert der zusätzlich zu erwartenden Rentenzahlungen, sie verlieren also durch die Reform.

Die Rechnungen lassen sich jetzt beliebig modifizieren. Positiv für die jüngeren Kohorten würde sich allein ein über dem Diskontierungszinssatz liegender Lohnanstieg sowie eine Verlängerung der Rentenbezugszeit aufgrund steigender Lebenserwartung bei unverändertem Renteneintrittsalter auswirken. Auch die teilweise Finanzierung der Rentensteigerung durch Bundeszuschüsse verbessert die Bilanz für die Beitragszahler*innen, weil ein Teil der zusätzlich benötigten Mittel dann durch Steuern aufgebracht wird, die sich auf eine größere Gruppe von Menschen verteilen. Im Grundsatz bleibt das oben beschriebene Ergebnis aber bestehen, dass vor allem ältere Kohorten von der Einführung einer Haltelinie für das Rentenniveau profitieren würden, die jüngeren Kohorten hingegen tendenziell zu den Verlierern zählen würden. Ausschlaggebend dafür ist allerdings allein die Diskontierung, nicht die Reform als solche.

In einem zweiten Schritt werden nun die tatsächlichen Beitragsleistungen bzw. Rentenauszahlungen betrachtet, die sich ergeben, wenn das Rentenpaket II so umgesetzt wird, wie von der Bundesregierung vorgesehen. Dabei wird bis zum Jahr 2045 die im Gesetzentwurf genannte Entwicklung des Rentenniveaus bzw. der Beitragssätze⁵ unterstellt; für die Jahre 2045 bis 2070 wird wieder auf die Schätzwerte von Rausch und Börsch-Supan (2004) zurückgegriffen. Da für die Jahre danach keine weiteren Angaben vorliegen, werden die Werte des Jahres 2070 auch für die nachfolgenden Jahre unterstellt (was dazu führt, dass die Entwicklung des Rentenniveaus bei Beibehaltung des geltenden Rechtsstandes tendenziell überschätzt und die Entwicklung der Beitragssätze in beiden Szenarien tendenziell unterschätzt wird. Dies hat aber nur Einfluss auf diejenigen Kohorten, die nach 2070 noch am Leben sind). Die Berechnung bezieht alle Geburtsjahrgänge 1958 bis 2024 ein.⁶ Da es ausschließlich darum geht, den Reformeffekt zu veranschaulichen, wird von Konstanz der beitragspflichtigen Entgelte sowie einer gleichbleibenden fernerer Lebenserwartung von 18 Jahren für 65-jährige (Männer) ausgegangen; das Renteneintrittsalter

steigt entsprechend den rechtlichen Vorgaben bis 2031 auf 67 Jahre an und wird danach konstant gehalten.

In den nachfolgenden Abbildungen 1 und 2 ist jeweils dargestellt, wie hoch unter diesen Annahmen die zusätzlichen kumulierten Beitragszahlungen über die verbleibende Erwerbsdauer sowie die über die gesamte Rentenbezugsdauer (16 Jahre bei Renteneintritt mit 67 Jahren) zusätzlich zu erwartenden Rentenzahlungen für die einzelnen Altersjahrgänge ausfallen. Ignoriert man zunächst die Diskontierung, so zeigt sich für beide Kurven ein fallender Verlauf. Bei den Rentenzahlungen ist dies darauf zurückzuführen, dass der Unterschied zwischen Rentenniveau im Status quo und fixiertem Rentenniveau im Zeitablauf immer größer wird; da der Renteneintritt der jüngeren Jahrgänge weiter in der Zukunft liegt, profitieren sie eher von der Festschreibung des Rentenniveaus auf 48% als ältere Jahrgänge.⁷ Im Gegenzug müssen sie aber auch für längere Zeit die höheren Beitragszahlungen leisten. Per Saldo profitieren alle Jahrgänge von der Festschreibung des Rentenniveaus, die älter als sechs Jahre sind; der (absolute) Vorteil ist dabei bei der Altersgruppe der 56-Jährigen am größten.⁸

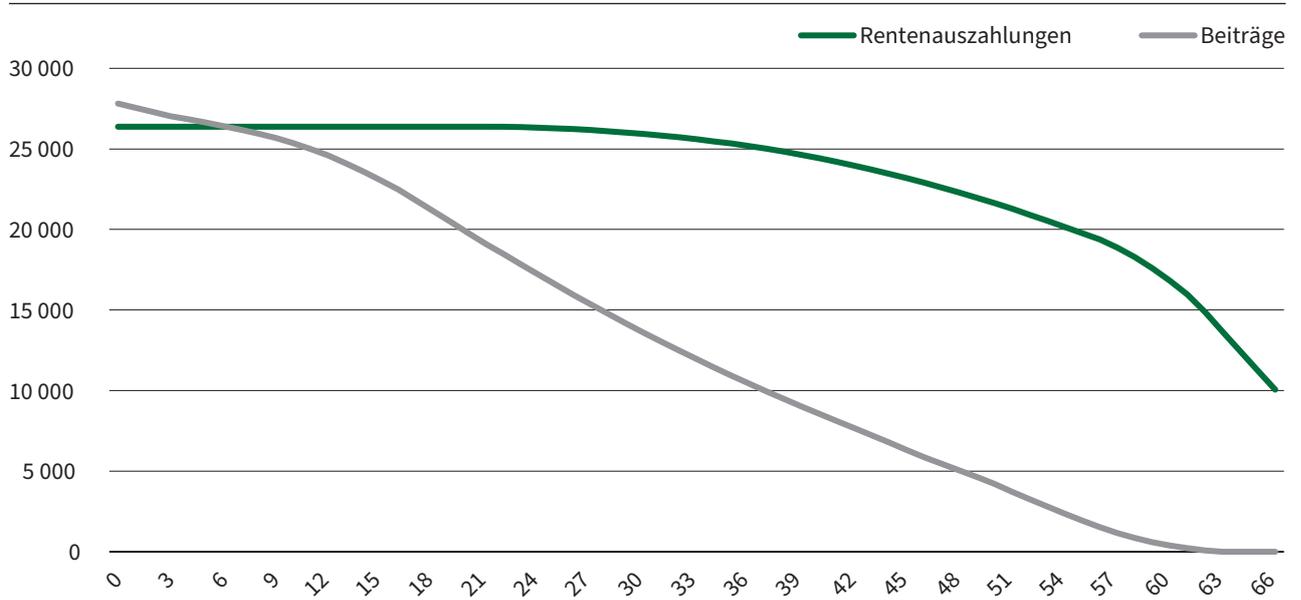
Deutlich anders stellt sich das Bild dar, wenn die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungsströme auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontiert werden; unterstellt ist hierbei ein Diskontierungsfaktor von 2%. Beide Kurven liegen im Niveau deutlich niedriger als es ohne Diskontierung der Fall ist, weil spätere Zahlungsströme jetzt niedriger bewertet werden. Davon sind vor allem die zusätzlichen Rentenansprüche der jüngeren Kohorten betroffen, da diese beispielsweise bei den Personen mit Geburtsjahrgang 2024 erst ab dem Jahr 2091 anfallen werden. Die Korrektur bei den Beitragszahlungen ist demgegenüber geringer, weil sie den Rentenzahlungen zeitlich vorgelagert sind.

Im Ergebnis zählen alle Kohorten, die jünger als 26 Jahre sind, zu den Verlierern der Rentenreform, weil deren zusätzliche Beitragszahlungen im Barwert höher sind als ihre zusätzlichen Rentenansprüche. Ältere Jahrgänge profitieren, wobei das Maximum hier bei einem Alter von 58 Jahren erreicht wird. Für ältere Personen reduziert sich der Vorteil wieder, weil diese wegen der auch im geltenden Recht nur allmählich eintretenden Absenkung des Rentenniveaus nur wenig zusätzliche Rentenzahlungen erwarten können.

Zusammenfassend bestätigt auch die hier gewählte Darstellung im Lebenszyklus die im Ganzen eher negative Einschätzung, dass die von der Bundesregierung geplante Festschreibung des Rentenniveaus auf 48% des durchschnittlichen Lohneinkommens letzten Endes nachteilig für die jüngeren Kohorten ist. Sie profitieren zwar im Alter von den garantierten Renten, haben aber über ihre Erwerbsphase hinweg höhere Beiträge zu leisten. Ein Beitrag zu erhöhter Nachhaltigkeit der Rentenfinanzierung ist damit also nicht verbunden; vielmehr bleibt der Handlungsbedarf bestehen. Die Vorschläge hierfür sind wohl bekannt (z. B. Verlängerung der Lebensarbeitszeiten, Beibehaltung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Renten Anpassungsformel), aber politisch unbequem. Das wird wohl der wesentliche Grund sein, dass sich seit mehr als 20 Jahren Regierungen davor drücken, die Probleme der Rentenversicherung tatsächlich anzugehen.

Abb. 1

Differenz von Rentenauszahlungen und Beitragszahlungen nach Rentenpaket II und geltendem Recht nach Lebensalter
ohne Diskontierung

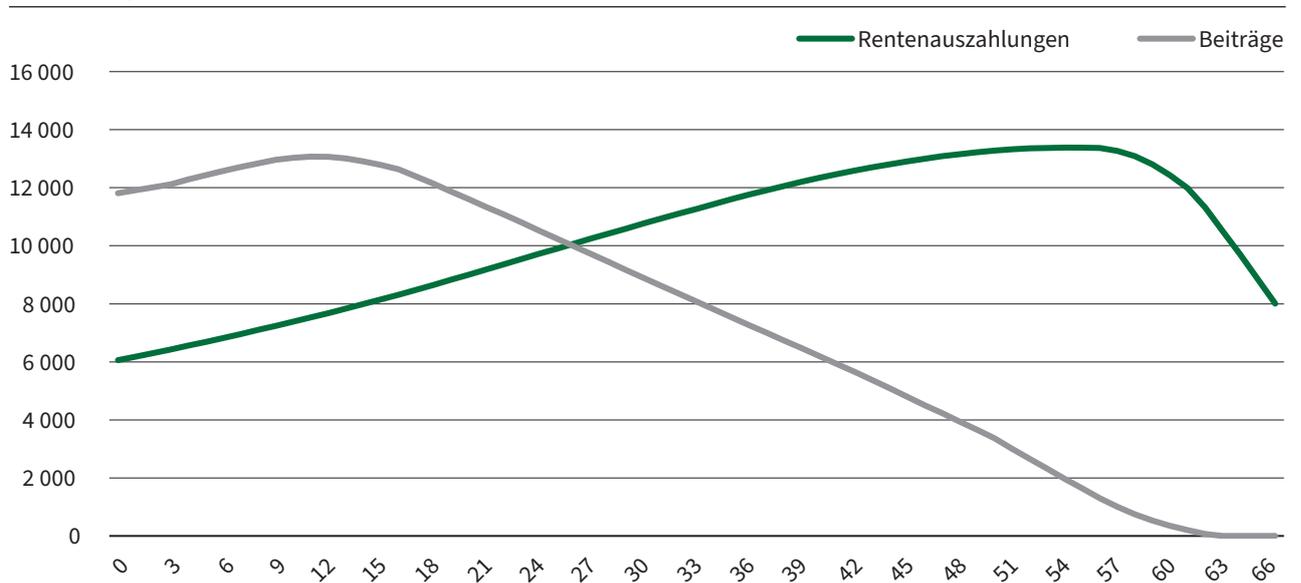


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

Differenz von Rentenauszahlungen und Beitragszahlungen nach Rentenpaket II und geltendem Recht nach Lebensalter
Diskontierungsfaktor 2%



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

LITERATUR

Fuest, C. (2004), „Wirtschaftsstandort Deutschland: Lage und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf“, ifo Schnelldienst 77 (06), S. 3-6.
 Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2004), „Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II“, ifo Schnelldienst 77 (05), S. 63-72.

1 Regierungsentwurf „Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung“ vom 29. Mai 2024, Download unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-stabilisierung-des-rentenniveaus-aufbau-generationenkapital.html>.

- 2 Maßgebliche Bezugsgröße ist dabei die Rente eines sogenannten Eckrentners mit 45 Beitragsjahren zu einem jeweils dem durchschnittlichen Lohnneinkommen entsprechenden beitragspflichtigen Einkommen.
- 3 Die Werte für 2035 wurden dem vorliegenden Gesetzentwurf entnommen, die Schätzungen für 2070 stammen von Rausch und Börsch-Supan (2004).
- 4 Vgl. z. B. Fuest (2004).
- 5 Ohne Generationenkapital. Eine Einbeziehung würde die Ergebnisse nur geringfügig ändern.
- 6 Gegenwärtige Rentner*innen profitieren alle von der Stabilisierung des Rentenniveaus, und zwar umso mehr, je jünger sie sind. Dies liegt allein daran, dass die Differenz zwischen einem auf 48% fixierten Rentenniveau und absinkendem Rentenniveau bei Fortdauer des geltenden Rechts im Zeitablauf immer größer wird.
- 7 Bei den Personen über 60 Jahren wird dieser Nachteil allerdings durch die nur allmähliche Anhebung des regulären Renteneintrittsalters auf 67 Jahre abgeschwächt; sie weisen deswegen bei konstant gehaltener Lebenserwartung eine längere Rentenbezugsdauer auf als die jüngeren Jahrgänge.
- 8 Das Ergebnis könnte anders ausfallen, wenn darüber hinaus auch die zusätzlichen steuerfinanzierten Bundeszuschüsse berücksichtigt werden. Da aber unklar ist, ob die benötigten zusätzlichen Mittel über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen (und wenn ja: bei welchen Steuern) beschafft werden sollen, ist eine Modellierung dieses Effekts nicht möglich. Zudem dürften die Zusatzbelastungen vergleichsweise gering ausfallen; Rausch und Börsch-Supan schätzen sie auf 0,4 Mehrwertsteuerpunkte.