

Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen

Die demografische Entwicklung setzt die Finanzen der Rentenversicherung künftig unter Druck. Die Bundesregierung beabsichtigt, das Versorgungsniveau nach 2025 dauerhaft bei dem derzeitigen Wert von 48 % zu halten. Es bliebe dann deutlich höher als im rechtlichen Status quo. Dadurch stiegen der Beitragssatz und die steuerfinanzierten Bundesmittel erheblich stärker als bislang angelegt.

Die Höhe des Versorgungsniveaus sowie die Verteilung der Finanzierungslasten sind politisch abzuwägen und festzulegen. Bei aller Unsicherheit gilt es aber, die maßgeblichen langfristigen finanziellen Wirkungen transparent darzustellen. Dieser Aufsatz aktualisiert langfristige Simulationen der Bundesbank aus dem Jahr 2019. Diese sind keine Punktprognosen, sie zeigen aber Zusammenhänge und bebildern Ausgestaltungsoptionen. Die Simulationen starten 2026, also nach dem Ende der derzeitigen Übergangsregelungen. Daher steht die aktuelle Situation mit sehr hohen Inflationsraten nicht im Fokus.

Die Simulationen bilden zunächst den rechtlichen Status quo ab und vergleichen diesen mit dem Regierungsvorhaben (Versorgungsniveau stabil bei 48 %). In beiden Szenarien bleibt das Rentenalter ab den 2030er Jahren unverändert bei 67 Jahren. Gegenüber dem rechtlichen Status quo ist der Beitragssatz bei einem Versorgungsniveau von 48 % deutlich höher und steigt bis 2070 auf 29 %. Auch die Bundesmittel wachsen viel kräftiger, und der Bundeshaushalt gerät erheblich stärker unter Druck.

Darüber hinaus bebildert der Aufsatz zwei Reformoptionen. Beide orientieren sich an Vorgehensweisen zahlreicher europäischer Länder. Die erste Option garantiert ebenso wie das Regierungsvorhaben ein festes Versorgungsniveau, aber nur bei Rentenzugang. In der anschließenden Bezugsphase steigen die Renten mit der Inflation. Die Kaufkraft bleibt insoweit zwar erhalten. Allerdings dürfte das Versorgungsniveau im Verlauf des Ruhestands spürbar sinken, weil die Renten schwächer wachsen dürften als die Löhne. Die Effekte für Versicherte und Rentenfinanzen hängen maßgeblich davon ab, wie die Reform konkret ausgestaltet wird und wie sich die Reallöhne langfristig entwickeln. Wählt man ein Versorgungsniveau von 48 % bei Rentenzugang, sind Rentenleistungen, Beitragssatz und Bundeszuschüsse geringer als beim Regierungsvorhaben. Ein etwas höherer Startwert verringert die Abstände. Versicherte, die länger leben, sind insgesamt stärker von geringeren Rentenzahlungen gegenüber dem Regierungsvorhaben betroffen. Diese verfügen im Durchschnitt aber auch über höhere Einkommen. Solche Verteilungsaspekte sind letztlich politisch zu bewerten. Nachteilig erscheint, dass die längerfristige Finanzentwicklung der Rentenversicherung weniger vorhersehbar ist, weil sie zusätzlich davon abhängt, wie sich die Reallöhne entwickeln.

Die zweite Reformoption koppelt das gesetzliche Rentenalter an die steigende Lebenserwartung. Dies verhindert, dass die Rentenjahre stärker steigen als die Beitragsjahre. In der Simulation bleibt deren Relation ab Anfang der 2030er Jahre in etwa auf dem dann erreichten Niveau. Auf Basis aktueller Vorausschätzungen steigt das Renteneintrittsalter bis 2070 auf gut 69 Jahre. Die Koppelung dämpft den Druck auf Beitragssatz und Bundeshaushalt spürbar. Mit der längeren Erwerbsphase steigt neben den individuellen Renten zudem die Beschäftigung. Dies erhöht Wirtschaftsleistung und Steuereinnahmen. Es erscheint insgesamt gut nachvollziehbar, dass etliche nationale und internationale Beratungsgremien Deutschland eine solche Ausgestaltung empfehlen.

Demografische Entwicklung setzt Rentenfinanzen unter Druck

Demografische Entwicklung setzt Rentenfinanzen perspektivisch unter Druck

Die demografische Entwicklung setzt die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) perspektivisch unter Druck.¹⁾ Erstens erreichen bis zur Mitte der 2030er Jahre zunehmend geburtenstarke Jahrgänge ihr Rentenalter. Zweitens dürfte die Lebenserwartung weiter zunehmen.²⁾ Um die Rentenversicherung finanziell stabil zu halten, ist an den Stellgrößen anzusetzen. Dazu zählen vor allem: das (standardisierte) Versorgungsniveau³⁾, das gesetzliche Rentenalter, der Beitragssatz und die steuerfinanzierten Mittel, die der Bund überweist (Bundesmittel).

Bis 2025 Halte­linien für Bei­tragssatz und Versorgungs­niveau

Bis einschließlich 2025 gelten für den Beitragssatz und das Versorgungsniveau Haltelinien. Der Beitragssatz, der gegenwärtig 18,6 % beträgt, darf 20 % nicht übersteigen. Das Versorgungsniveau darf 48 % nicht unterschreiten. Da es bereits bei 48 % liegt, wachsen die Renten bis 2025 parallel zu den Löhnen (nach Abzug der Sozialabgaben, vor Steuern). Das Rentenalter steigt zunächst noch weiter an.

Status quo: ab 2026 wieder relativ breiter Anpassungsmix der Stellgrößen

Ab 2026 sieht das geltende Recht wieder einen breiteren Anpassungsmix bei den Stellgrößen vor: Erstens sinkt das Versorgungsniveau, das heißt, die Renten wachsen langsamer als die Löhne.⁴⁾ Zweitens steigt der Beitragssatz. Drittens nehmen die Bundesmittel stärker zu, weil sie an die steigenden Beitragssätze gebunden sind. Und viertens steigt das Rentenalter – aber nur bis Anfang der 2030er Jahre auf dann 67 Jahre.

Bundesregierung plant längerfristige Haltelinie für Versorgungsniveau: Abgabenlast steigt dann deutlich stärker

Die Bundesregierung beabsichtigt, das Versorgungsniveau langfristig zu stabilisieren, das heißt auch nach 2025 bei 48 %.⁵⁾ Die Lasten verlagerten sich dann stärker auf die Beitragsszahlenden, die zugleich den Hauptteil des Steueraufkommens leisten. Im Ergebnis stiegen der Beitragssatz und die steuerfinanzierten Bundesmittel deutlich kräftiger als nach derzeitiger Rechtslage. Der Bund müsste dann an anderer Stelle einsparen oder die Steuern deutlich er-

höhen. Es ist derzeit nicht vorgesehen, das Rentenalter nach 2031 weiter anzuheben. Die Bundesregierung hat dies für diese Legislaturperiode ausgeschlossen.⁶⁾

¹ Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2022) und Deutsche Bundesbank (2019), S. 62–64. Die Staatsfinanzen sind ein wichtiger Teil der gesamtwirtschaftlichen Analysen und Projektionen der Bundesbank. Die Rentenversicherung ist wiederum ein gewichtiger Teil der Staatsfinanzen. Die Bundesbank unterrichtet vierteljährlich über die aktuelle Entwicklung der Rentenversicherung. Sie legt in unregelmäßigen Abständen ausführlichere Berichte zur Rentenversicherung und insbesondere zu deren längerfristigen Perspektiven vor.

² Die Annahmen zur Lebenserwartung basieren auf der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (vgl.: Statistisches Bundesamt (2019)). Zwischenzeitlich legte das Statistische Bundesamt aktualisierte Vorausberechnungen zur mittleren Frist bis 2035 vor (vgl.: Statistisches Bundesamt (2021)). Diese berücksichtigen vor allem die tatsächliche Entwicklung bis zum aktuellen Rand. Damit bleibt die Entwicklung der Lebenserwartung hinter den zuvor gestellten Annahmen leicht zurück. Für die Zeit bis 2035 nimmt das Statistische Bundesamt nun an, dass die Lebenserwartung ab Geburt etwas weniger stark zunimmt als in vorangegangenen Vorausberechnungen. Die fernere Lebenserwartung ab 67 Jahren ist bis 2070 von den Revisionen kaum betroffen.

³ Eine Definition wichtiger Begriffe in der Rentendiskussion findet sich in: Deutsche Bundesbank (2019), S. 57–58. Das Versorgungsniveau (Sicherungsniveau nach Sozialbeiträgen, aber vor Steuern) bildet die Standardrente im Verhältnis zum durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelt ab. Die Standardrente ergibt sich nach 45 Beitragsjahren mit Durchschnittslohn. Das so ermittelte Versorgungsniveau beläuft sich aktuell auf gut 48 %. Die Standardrente fällt also knapp halb so hoch aus wie der Durchschnittsverdienst aller rentenversicherungspflichtig Beschäftigten (nach Abzug der Sozialbeiträge). Es handelt sich dabei folglich nicht um ein Verhältnis zum letzten individuellen Einkommen. Das Versorgungsniveau nach Steuern dürfte (ohne weitere Einkünfte und ohne Kindergeldansprüche) spürbar höher liegen, vgl.: Deutsche Bundesbank (2019), S. 58.

⁴ Dies bewirkt insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel. Demnach wachsen die Renten schwächer als die Löhne (vor Abzug der Steuern aber nach Abzug der Sozialabgaben), wenn sich das Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden erhöht. Die Rentenanpassungsformel ist detailliert beschrieben in: Deutsche Bundesbank (2019), S. 58.

⁵ Vgl.: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021).

⁶ Gemäß Koalitionsvertrag plant die Bundesregierung einen Kapitalstock in der GRV zu bilden. Dieser soll helfen, den Anstieg des Beitragssatzes zu dämpfen. Das Vorhaben ist bislang aber nicht weiter spezifiziert. Das im Koalitionsvertrag genannte Volumen von 10 Mrd € reicht nicht aus, um quantitativ nennenswerte Effekte zu erzielen.

Internationale Tendenzen: Renten häufig mit Preisen indexiert und Rentenalter an Lebenserwartung gekoppelt

In den meisten europäischen Ländern sind Renten an Preisentwicklung gebunden

Viele Länder stehen vor vergleichbaren demografischen Herausforderungen wie Deutschland. Eine grundsätzlich lohnorientierte Rentenanpassung nach dem Rentenzugang (wie in Deutschland geplant) ist andernorts unüblich.⁷⁾ Die meisten europäischen und weitere OECD-Länder indexieren die Renten zumindest teilweise mit den Preisen. Eine reine Preisindexierung gibt es unter anderem in Österreich. Im Vergleich zur Lohnanpassung wachsen die Bestandsrenten bei Preisindexierung langsamer, wenn die Löhne stärker steigen als die Preise. Eine solche Entwicklung ist bei real wachsenden Volkswirtschaften in der Grundtendenz üblich und wird auch für die Zukunft erwartet. Während des Rentenbezugs sinkt bei einer Preisindexierung das individuelle Versorgungsniveau, also die Relation der Rente zum Durchschnittsentgelt des jeweiligen Jahres.⁸⁾ Dies bedeutet, dass die eigene Rente im Zeitverlauf langsamer steigt als der Durchschnittslohn (nach Sozialbeiträgen, vor Steuern).

In vielen EU-Ländern ist das Rentenalter systematisch an die Lebenserwartung geknüpft

In vielen EU-Ländern steigt inzwischen zudem das gesetzliche Rentenalter mit der Lebenserwartung.⁹⁾ Es verlängern sich somit nicht allein die Rentenbezugs-, sondern auch die Beitragsphasen. Dies verringert den Anpassungsdruck für die anderen Stellgrößen spürbar. Einige der nationalen und internationalen Institutionen, die die Bundesregierung wirtschaftspolitisch beraten, empfehlen, das Rentenalter an die Lebenserwartung zu binden.¹⁰⁾

Langfristige Entwicklung der Rentenversicherung anhand von Simulationen

Vorberechnungen verdeutlichen langfristige Entwicklungen und Zusammenhänge

Der Aufsatz knüpft an die langfristigen Simulationen der Bundesbank zur finanziellen Entwicklung der GRV aus dem Jahr 2019 an. Er aktualisiert Simulationen zum rechtlichen Status quo sowie zum stabilen Versorgungsniveau von 48 %, wie es die Regierung beabsichtigt. Zudem bebildert er die Wirkungen einer inflationsbezogenen Anpassung von Bestandsrenten. Darüber hinaus aktualisiert und erweitert der Aufsatz Simulationen, die das Rentenalter mit der Lebenserwartung verknüpfen. Die Simulationen setzen 2026 ein, also nachdem die bis 2025 geltenden Haltelinien für das Versorgungsniveau und den Beitragssatz ausgelaufen sind. Die aktuelle Entwicklung, die unter anderem durch außergewöhnlich hohe Inflationsraten gekennzeichnet ist, steht bei dieser längerfristigen Sichtweise nicht im Fokus.

Bundesbank-Simulationen zu verschiedenen Ausgestaltungsoptionen

Die Unsicherheit ist bei langfristigen Vorberechnungen naturgemäß hoch. Die Ergebnisse der Simulationen sind nicht als Prognosen

⁷ Eine Eins-zu-eins-Anpassung mit den Löhnen bietet derzeit nur Dänemark. Viele Länder verwenden Mischindizes aus Löhnen und Preisen. Ziel ist, das Ausgabenwachstum zu bremsen und so die demografisch bedingten Finanzierungsprobleme im Umlagesystem abzumildern. Vgl.: OECD (2021), S. 34–36.

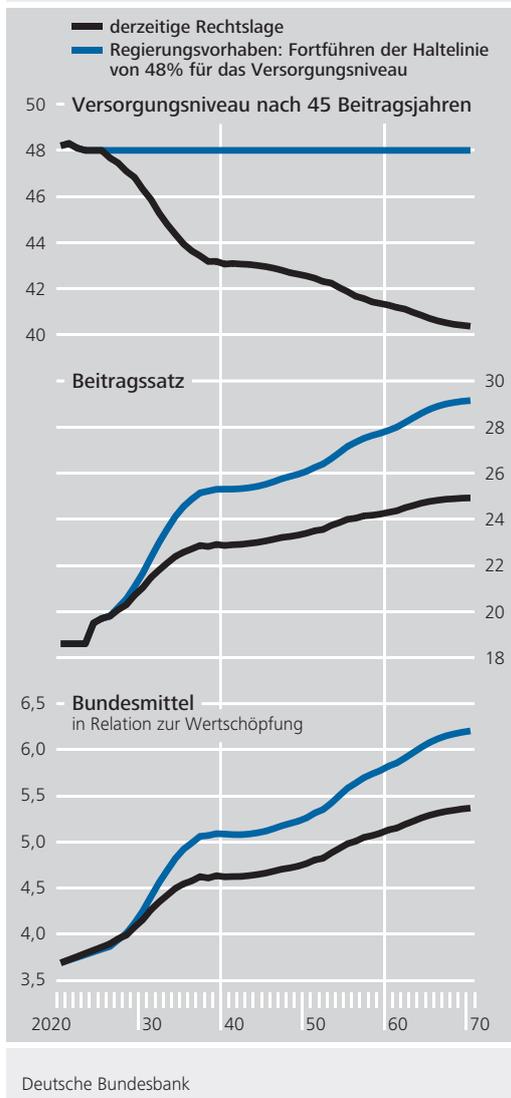
⁸ Eine Umstellung der Rentenanpassung auf eine Preisindexierung wurde zuletzt auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und von der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ diskutiert (vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) und Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020)).

⁹ Zu diesen Ländern zählen u. a. Dänemark, Italien, Niederlande oder Portugal, vgl.: Europäische Kommission (2021), S. 56. Vergleichbar ist ein System, bei dem das Rentenalter flexibel ist und Ab- und Zuschläge bei Rentenzugang an die steigende Lebenserwartung gekoppelt sind.

¹⁰ Dies empfehlen internationale (u. a.: Internationaler Währungsfonds (2019) und OECD (2020)) und nationale Organisationen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020)).

Simulation: derzeitige Rechtslage und Regierungsvorhaben

in %



Vorausberechnungen verdeutlichen langfristige Entwicklungen und erhöhen Transparenz

zu verstehen. Die präsentierten Ausgestaltungsoptionen stellen keine Forderungen oder Empfehlungen dar. Die Simulationen sollen vielmehr wichtige Entwicklungstendenzen der einzelnen Stellgrößen und deren Zusammenhänge aufzeigen. Dabei wären auch andere Ausgestaltungen denkbar, wie etwa eine andere Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung oder eine Mischindexierung der Renten mit Löhnen und Preisen. Letztlich muss die Politik entscheiden, wie sie die Lasten der Demografie auf Beitragssatz, Bundesmittel und Renten verteilen will. Sie sollte aber transparent durch langfristige Vorausberechnungen erläutern, welche Auswirkungen die beabsichtigte Reform aus

heutiger Sicht unter plausiblen Annahmen haben wird.¹¹⁾

Längerfristige Perspektive: derzeitige Rechtslage und Regierungsvorhaben eines dauerhaften Versorgungsniveaus bei 48 %

Basisszenario: der rechtliche Status quo¹²⁾

Im Jahr 2025 laufen die Haltelinien für das Versorgungsniveau (48 %) und den Beitragssatz (20 %) aus. Ohne Anschlussregeln verteilen sich ab 2026 die demografischen Lasten wieder breiter auf die Stellgrößen (vgl. nebenstehendes Schaubild). In diesem Basisszenario sinkt das Versorgungsniveau. Die nominalen Renten steigen aber weiterhin. Ende der 2030er Jahre ergeben die Simulationen im Basisszenario eine Größenordnung des Versorgungsniveaus von 43 %, 2070 von 40 ½ %.¹³⁾ Der Beitragssatz legt bis Ende der 2030er Jahre auf 23 % zu. Im Jahr 2070 beträgt er 25 %. Die Bundesmittel in Relation zur Wertschöpfung steigen ebenfalls deutlich, da sie weitestgehend an den Beitragssatz gekoppelt sind. Bis 2070 nehmen die Bundesmittel in Relation zur Wertschöpfung ausgehend von 2021 um 1 ½ Prozentpunkte zu. Zum Vergleich: Dies entspricht aus heutiger

Basisszenario: Beitragssatz und Bundesmittel steigen deutlich; nominale Renten wachsen schwächer: Versorgungsniveau sinkt

¹¹ Die Bundesregierung betrachtet in ihrem jährlichen Rentenversicherungsbericht lediglich die jeweils nächsten 14 Jahre, zuletzt im November 2021 bis 2035, vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021). Dagegen veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi Vorausschau bis zum Jahr 2060, vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). Die Berechnungen der Ageing Working Group der Europäischen Kommission reichen sogar bis zum Jahr 2070, vgl.: Europäische Kommission (2021).

¹² Die Ergebnisse liegen im Spektrum anderer Simulationen, vgl. u. a.: Börsch-Supan und Rausch (2021), Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Energie (2021) oder Werding (2021).

¹³ Gleichzeitig fördert der Gesetzgeber über Steuermittel die kapitalgedeckte ergänzende Altersvorsorge auf individueller Ebene (bspw. Riester-Rente). Ziel dabei ist, dass eine ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge planmäßig niedrigere Versorgungsniveaus der gesetzlichen Rente abfedert, vgl. zu früheren Berechnungen der Bundesbank: Deutsche Bundesbank (2016). Neben der Verbreitung werden vor allem die möglichen Erträge öffentlich kritisch diskutiert.

Sicht dem Aufkommen aus 4 Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes.¹⁴⁾

Regierungsvorhaben: dauerhaftes Versorgungsniveau bei 48 %

Haltelinie für Versorgungsniveau: Beitragssatz und Bundesmittel steigen nochmals stärker

Die Bundesregierung plant, das Versorgungsniveau dauerhaft bei 48 % zu stabilisieren. Die Renten wachsen dann auch nach 2025 mit den Löhnen.¹⁵⁾ Die Simulationen zeigen, dass der Beitragssatz und die Bundesmittel in diesem Fall stark steigen. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2070 bei 29 % (+ 4 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario). Die daran gebundenen Bundesmittel fallen in Relation zur Wertschöpfung um etwa 1 Prozentpunkt höher aus als im Basisszenario und um 2 ½ Prozentpunkte höher als im Jahr 2021. Zur Finanzierung des gesamten Anstiegs wäre dann beispielsweise das Aufkommen aus einem insgesamt um 6 Prozentpunkte höheren Umsatzsteuerregelsatz im Jahr 2070 nötig. Der Bundeshaushalt gerät also erheblich unter Druck. Es liegt demnach nahe, andere – international weitverbreitete – Ausgestaltungsoptionen des Rentensystems zumindest in den Blick zu nehmen.

Reformoption: Nach Rentenzugang wachsen Renten mit der Inflationsrate

Start-Versorgungsniveau garantiert, im Rentenbezug Preissteigerungen ausgleichen

Inflationsindexierung: Nach Rentenzugang steigen Renten weniger stark

In Deutschland werden Rentenansprüche vor und nach Rentenzugang mit dem gleichen Anpassungsfaktor indexiert. Damit ist das Versorgungsniveau bei Rentenzugang identisch mit jenem von Personen, die bereits Renten beziehen (bei äquivalenten früheren Beitragszahlungen).¹⁶⁾ Eine Reformoption besteht darin, die individuellen Renten nach Rentenzugang in der Bezugsphase langsamer steigen zu lassen. Das Versorgungsniveau bei Rentenzugang bleibt gleichwohl stabil. Dies ist beispielsweise bei einer Indexierung der Bestandsrenten mit der

Preisentwicklung der Fall, die international weit verbreitet ist. Gegenüber einer Lohnindexierung (d.h. stabiles Versorgungsniveau bei Rentenzugang und im Rentenbezug) dämpft die Preisindexierung für sich genommen den Anpassungsdruck für die Rentenfinanzen: Beitragssatz und Bundesmittel steigen langsamer. Denkbar sind aber auch Mischformen: Bei diesen wachsen die Renten nach Rentenzugang mit einem Index, der sowohl die Preis- als auch die Lohnentwicklung beinhaltet. Die Effekte liegen dann zwischen denen der beiden Reinformen Lohn- oder Preisindexierung. Um die Effekte klarer herauszustellen, betrachtet dieser Aufsatz die Umstellung auf eine reine Preisindexierung. Die Simulationen stellen dabei auch den gesamten Rentenbestand auf das neue System um.¹⁷⁾

In den Simulationen nehmen die Renten in der Bezugsphase gemäß der Preisentwicklung zu. Diese bemisst sich am Zuwachs des Verbraucherpreisindex. Preissteigerungen in der Bezugsphase schmälern deren Kaufkraft daher nicht.¹⁸⁾ Allerdings sinkt bei zunehmender Rentendauer die Relation der eigenen Rente zum

Während der Bezugsphase: Preissteigerungen ausgleichen

¹⁴ Die Relation zur Wertschöpfung ist weniger greifbar. Ein Vergleich zur Umsatzsteuer ermöglicht es, Größenordnungen zu bebildern, vgl.: Deutsche Bundesbank (2019).

¹⁵ Steigende oder fallende Sozialbeitragssätze (mit Ausnahme der von Rentenbeziehenden und Erwerbstätigen jeweils hälftig zu tragenden Krankenversicherungsbeiträge) beeinflussen die Höhe des Versorgungsniveaus. Dies liegt daran, dass bspw. Rentenbeziehende den Beitrag zur Pflegeversicherung alleine tragen. Die verfügbare Standardrente ebenso wie das Versorgungsniveau sinken, wenn dieser Satz steigt.

¹⁶ Die zunehmende Besteuerung der Renten bleibt beim Versorgungsniveau ausgeblendet.

¹⁷ Dies ist nicht als Umsetzungsempfehlung zu interpretieren. Sollte ein Umstieg politisch erwogen werden, so bestünden verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. So wäre unter anderem zu entscheiden, wie die Renten von Personen, die Ende 2025 bereits in Rente sind, in das neue System überführt werden. Dabei ergäben sich je nach Ausgestaltung unterschiedliche finanzielle Effekte für die GRV.

¹⁸ Steigende Sozialbeiträge und Steuern mindern allerdings die Kaufkraft der Renten. In den Simulationen steigt der Beitragssatz zur GRV. Dies dämpft das verfügbare Durchschnittsentgelt. Das Versorgungsniveau (Rente im Verhältnis zum Lohn nach Beiträgen) ist entsprechend höher. Durch diesen Effekt verläuft das Versorgungsniveau im Rentenbezug nicht linear (vgl. Schaubild auf S. 55). Nicht berücksichtigt ist der voraussichtlich gegenläufige Effekt durch die Beitragssätze zur Pflegeversicherung. Wenn sie wie erwartet steigen, sind Rentenbeziehende stärker belastet, weil sie den vollen Beitrag alleine tragen. Das Versorgungsniveau sinkt dann etwas stärker.

aktuellen Durchschnittslohn der Beschäftigten. Denn es ist zu erwarten, dass die Löhne (pro Kopf) auch künftig durchschnittlich stärker als die Preise zulegen. Sie hängen grundsätzlich vom Zuwachs der Arbeitsproduktivität zuzüglich der Preissteigerungen ab.

Annahmen zur trendmäßigen Produktivitäts- und Preisentwicklung

Die folgenden Simulationen zeigen die Effekte, die sich bei einer Umstellung auf eine Inflationsindexierung ab dem Jahr 2026 ergeben.¹⁹⁾ Das Jahr 2026 bietet sich an, weil die bisherigen Regeln zuvor auslaufen und die Bundesregierung neue Anschlussregeln plant. Den Simulationen liegen folgende jahresbezogene Annahmen zugrunde, die mit denen anderer Studien vergleichbar sind:

- Der trendmäßige Preisanstieg wird gemäß dem Ziel des Eurosystems mit 2 % angesetzt.²⁰⁾ Bei Inflationsindexierung wachsen die Renten damit jährlich im Mittel um 2 %. In den vergangenen Jahren lagen die Inflationsraten niedriger. Aktuell sind dagegen außergewöhnlich hohe Raten zu beobachten. Zwar können die Inflationsraten vorübergehend vom Inflationsziel des Eurosystems abweichen. Hier geht es jedoch um die längere Frist: Dabei ist im Prinzip unterstellt, dass sich Über- und Unterschreitungen langfristig ausgleichen und die Europäische Zentralbank das Inflationsziel im Schnitt erreicht.
- Die durchschnittlichen Löhne nehmen trendmäßig um 3 % zu (brutto, also vor Abzug von Sozialabgaben und Steuern). Der Anstieg wäre etwa kompatibel mit dem genannten Preisanstieg von 2 % und einem Zuwachs der trendmäßigen Arbeitsproduktivität von 1 %. Andere Langfristschätzungen legen ähnliche Werte zugrunde.²¹⁾ Die Löhne bestimmen zusammen mit der Beschäftigung die Höhe der Beitragseinnahmen der GRV.

Annahmen mit Unsicherheit verbunden

Solche Annahmen sind regelmäßig mit einiger Unsicherheit verbunden. Weicht die tatsächliche Entwicklung davon ab, können sich Renten, Beitragssatz und Bundesmittel deutlich anders entwickeln. Ganz allgemein gilt: Eine für

die Beitrags- und Steuerzahlenden vorteilhaftere Entwicklung der Reallöhne führt zu niedrigeren Versorgungsniveaus der Rentenbeziehenden und umgekehrt. Mögliche konkrete Auswirkungen und Reaktionen darauf werden weiter unten diskutiert.

Perspektive der einzelnen Rentenjahrgänge

Das Schaubild auf Seite 55 zeigt, wie sich eine solche Inflationsindexierung unter den getroffenen Annahmen auswirkt. Dargestellt ist die Wirkung auf das individuelle Versorgungsniveau im Rentenbezug verschiedener Rentenzugangsjahre (ab 2026).²²⁾ Die Höhe des Start-Versorgungsniveaus ist dabei ein wichtiger Parameter. Über ihn muss letztlich politisch entschieden werden. Beispielsweise könnte nach 2025 die Haltelinie von 48 % als Startwert dienen. Im Verlauf des Ruhestands sinkt das Versorgungsniveau, weil der Durchschnittslohn stärker wächst als die mit der Inflation angepassten Rente. Der Realwert der Rente ändert sich aber nicht. Im Durchschnitt beträgt das Versorgungsniveau während einer durchschnittlichen Bezugsdauer knapp 44 %. Gegenüber dem Basis-szenario bei derzeitigem Recht ist es vor allem für Rentenzugänge ab 2035 spürbar höher. Allerdings fallen die individuellen Versorgungsniveaus zum Ende des Rentenbezugs dann

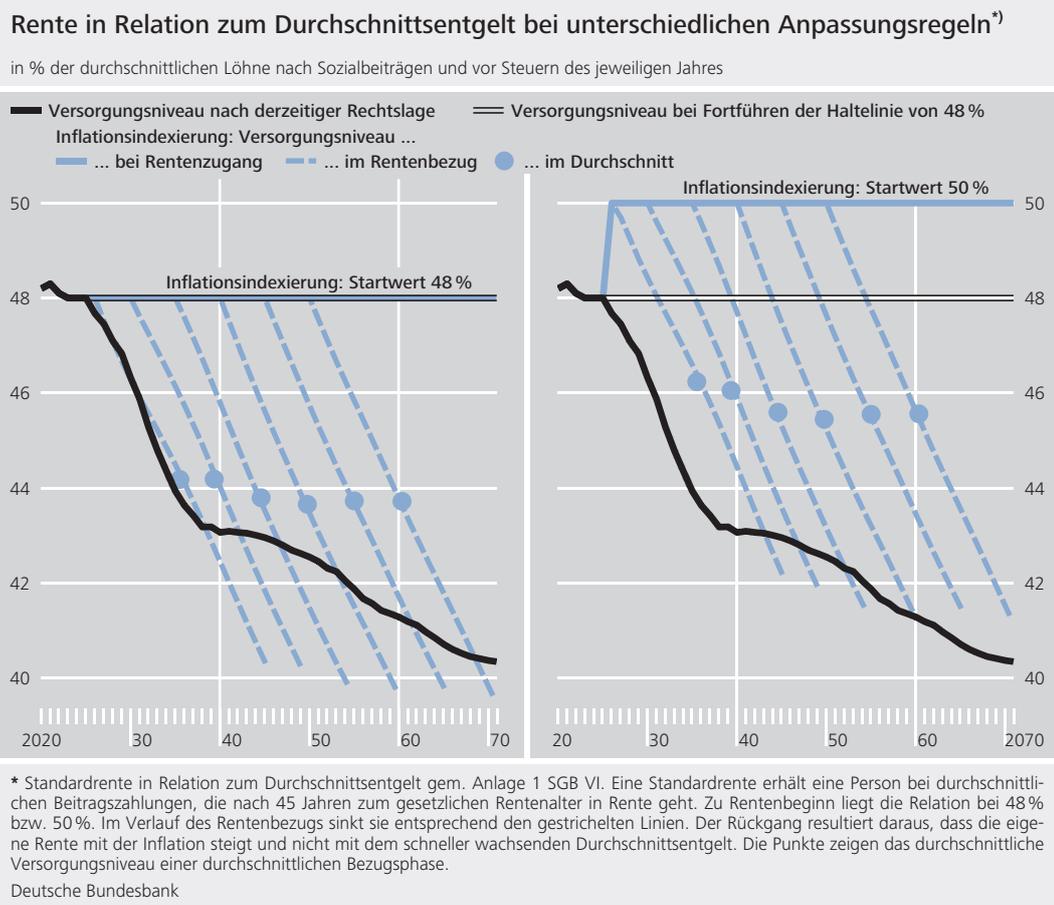
Inflationsindexierung: Versorgungsniveau im Rentenbezug sinkt

¹⁹⁾ Die Simulationen erfolgen mit dem Bundesbank-Modell überlappender Generationen (Overlapping Generations, OLG). Für mehr Informationen dazu vgl.: Schön (2020). Das Modell wurde aktualisiert und berücksichtigt die tatsächliche Entwicklung bis zum aktuellen Rand.

²⁰⁾ Dies entspricht (zufällig) den im aktuellen Rentenversicherungsbericht erwarteten durchschnittlichen Rentenzuwächsen zwischen 2026 und 2035 auf Basis des geltenden Rechts. Vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021).

²¹⁾ Im Rentenversicherungsbericht unterstellt die Bundesregierung ebenfalls ein Lohnwachstum von längerfristig 3 % und dabei ein Produktivitätswachstum von 1 %, vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021). Im jüngsten Bericht der Ageing Working Group der Europäischen Kommission sind für Deutschland mit 1,4 % längerfristig höhere Zuwächse der Arbeitsproduktivität unterstellt, vgl.: Europäische Kommission (2021).

²²⁾ Die Simulationen zur Inflationsindexierung unterstellen einen Rentenzugang zum 1. Juli eines Jahres. Die erste Anpassung erfolgt dann nach zwölf Monaten zum 1. Juli des Folgejahres. Zur Diskussion des Übergangs für Personen, die sich bereits zum Umstellungszeitpunkt in Rente befinden, siehe die Ausführungen weiter unten.



unter die Versorgungsniveaus im Basisszenario.²³⁾

Bei Startniveau 50 %: durchschnittliches Versorgungsniveau über Bezugsphase bei 46 %

Das Startniveau lässt sich auch höher oder niedriger ansetzen. Das oben stehende Schaubild zeigt zusätzlich die Wirkungen einer zweiten Simulation mit einem exemplarischen Startwert von 50 %.²⁴⁾ Gegenüber dem Basisszenario liegt die individuelle Rente in der simulierten Reform für alle zukünftigen Generationen höher, sowohl beim Rentenzugang als auch im weiteren Verlauf des Ruhestands (bei durchschnittlicher Lebenserwartung). Das durchschnittliche Versorgungsniveau der Rentenbeziehenden über die gesamte Rentenlaufzeit fällt mit knapp 46 % entsprechend höher aus. Die individuellen Versorgungsniveaus zum Ende einer durchschnittlichen Bezugsdauer sind für Personen, die vor 2040 Rente beziehen, geringer als im Basisszenario, aber nicht wesentlich. Ab dem Rentenzugangsjahr 2040 sind sie über die gesamte abgebildete Rentenphase höher.

Wie verhält sich die Inflationsexindexierung mit einem Start-Versorgungsniveau von 50 % im Vergleich zum Regierungsvorhaben eines konstanten Versorgungsniveaus von 48 %? In den ersten fünf Jahren nach Rentenzugang liegt das individuelle Versorgungsniveau höher. Denn die Inflationsexindexierung startet von einem höheren Niveau (50 %). Im weiteren Verlauf des Rentenbezugs sinkt es jedoch unter 48 %. Auch im Durchschnitt des Rentenbezugs fällt das Versorgungsniveau niedriger aus als beim Regierungsvorhaben. Die simulierte Reform ordnet sich diesbezüglich zwischen dem Regierungsvorhaben mit Beibehalten des Versorgungsniveaus von 48 % und dem Basisszenario ein. Folglich resultieren daraus für Beitrags- und Steuerzahlende geringere Lasten als beim Regierungsvorhaben.

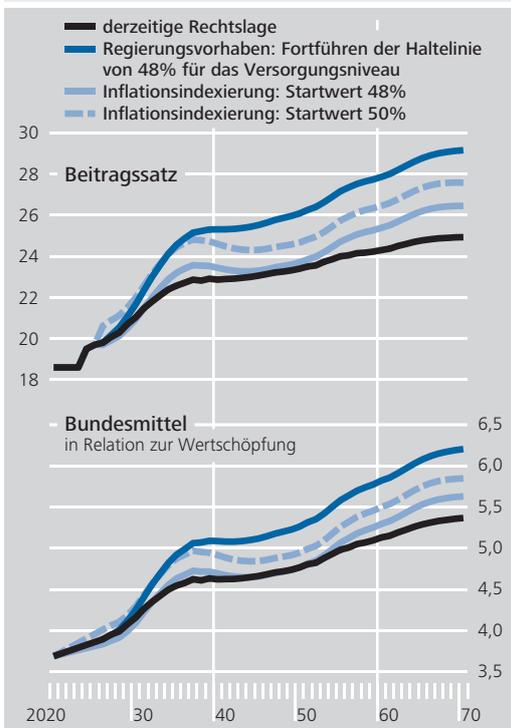
Versorgungsniveau zwischen Basisszenario und Regierungsvorhaben einer Haltelinie von 48 %

²³ Dies gilt bei der angenommenen Differenz von Lohnwachstum und Inflation sowie einer durchschnittlichen Bezugsdauer.

²⁴ Für Personen, die sich zum Umstellungszeitpunkt bereits in Rente befinden, erhöht sich das standardisierte Versorgungsniveau um 2 Prozentpunkte auf 50 %.

Simulation: Indexierung der Bestandsrenten mit der Inflation

in %



Deutsche Bundesbank

haben und höhere als im Basisszenario (siehe unten).

Perspektive der Rentenversicherung, der Beitrags- und Steuerzahlenden

Bei Startniveau 48%: Beitragsatz und Bundesmittel höher als im Basis-szenario und geringer als bei Regierungsvorhaben

In der ersten Simulation zur Inflationsindexierung liegt das Start-Versorgungsniveau bei 48%. Die Rentenausgaben sind folglich deutlich geringer als beim Regierungsvorhaben eines stabilen Versorgungsniveaus bei Rentenzugang und Rentenbezug. Der Beitragsatz steigt bis 2070 immer noch deutlich auf 26½% (vgl. oben stehendes Schaubild). Er ist aber gut 2½ Prozentpunkte niedriger als beim Regierungsvorhaben. Auch die Bundesmittel nehmen weniger zu, bis 2070 aber immer noch um knapp 2 Prozentpunkte der Wertschöpfung. Dies entspricht aus heutiger Sicht einem Aufkommen aus fast 5 Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes. Im Vergleich zum Regierungsvorhaben wären dies 1½ Prozentpunkte weniger. Im Vergleich zum Basisszenario sind

der Beitragsatz und die Bundesmittel aber gleichwohl deutlich höher.

Im Szenario mit erhöhtem Start-Versorgungsniveau von 50% springen auch die Bestandsrenten zum Umstellungszeitpunkt im Jahr 2026 von 48% auf 50%. In diesem Szenario steigen die Rentenausgaben zunächst spürbar. Deshalb wachsen Beitragsatz und Bundesmittel vorübergehend stärker (vgl. nebenstehendes Schaubild). Längerfristig liegen die finanziellen Lasten aber auch bei diesem Szenario zwischen dem Basisszenario und dem Regierungsvorhaben. Im Vergleich zum Regierungsvorhaben fällt der Beitragsatz nach einem spürbar schnelleren Anstieg bis Mitte der 2030er Jahre im Jahr 2070 um 1½ Prozentpunkte geringer aus. Er ist 2070 aber noch 2½ Prozentpunkte höher als im Basisszenario. Die Bundesmittel nehmen bis 2070 um 2 Prozentpunkte zu (entspricht dem Aufkommen aus gut 5 Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes).

Bei Startniveau 50%: zum Umstellungszeitpunkt höhere Bestandsrenten, Beitragsätze und Bundesmittel

Zu ausgewählten weiteren Aspekten einer Inflationsindexierung

Kaufkraftstabilisierung versus Lohnorientierung aus Sicht der Versicherten

Bei einer Inflationsindexierung koppeln sich die Renten in der Bezugsphase von der Entwicklung der Löhne ab. Dadurch partizipieren die laufenden Renten nicht mehr an Produktivitätsfortschritten und den damit verbundenen Wohlstandszuwächsen. Das individuelle Versorgungsniveau während des Rentenbezugs fällt abhängig vom Zuwachs der Reallöhne unterschiedlich aus. Wachsen die Reallöhne jährlich trendmäßig statt um 1% (wie in den Simulationen unterstellt) nur um 0,6%, ist das Versorgungsniveau nach einer durchschnittlichen Bezugsphase im Mittel gut 1½ Prozentpunkte höher (Rentenzugangsjahr: 2026). Bei einem Zuwachs um 1,4% ist es dagegen gut 1½ Prozentpunkte geringer.

Versorgungsniveau in der Bezugsphase abhängig vom Zuwachs der Reallöhne

Das sinkende Versorgungsniveau im Rentenbezug und die diesbezügliche Unsicherheit

Höheres Start-Versorgungsniveau könnte sinkendes Versorgungsniveau im Ruhestand teils kompensieren

könnten der Akzeptanz einer solchen Reform entgegenstehen. Ein höheres Startniveau kann die Effekte abmildern. Allerdings fallen dann wiederum der Beitragssatz und die notwendigen Bundesmittel höher aus. Im Hinblick auf ein sinkendes Versorgungsniveau im Rentenbezug ist aber zu berücksichtigen: Im Basisszenario (dem rechtlichen Status quo) sinkt bereits das Versorgungsniveau zum Rentenzugang im Zeitverlauf.

Kaufkraftstabilisierung versus Lohnorientierung aus Sicht der Rentenversicherung

Für Rentenfinanzen kommt weiterer Unsicherheitsfaktor hinzu: Reallohnentwicklung

Die Finanzlage der Rentenversicherung hängt derzeit nicht vom Ausmaß der Reallohnsteigerungen ab. Höhere Reallohnsteigerungen – zum Beispiel aufgrund einer höheren Produktivität – erhöhen zwar die Einnahmen. Dem stehen aber auch höhere Ausgaben für Renten gegenüber. Bei einer Umstellung auf Inflationsindexierung wird hingegen die Entwicklung der Reallöhne für die Rentenfinanzen relevant. Im Einklang mit anderen Langfristberechnungen ist in den Simulationen ein jährlicher trendmäßiger Anstieg der Reallöhne um 1 % unterstellt. Diese Annahme ist aber mit einiger Unsicherheit verbunden:

- Die Reallöhne könnten stärker zunehmen als unterstellt: So könnten mit der Digitalisierung die Anforderungen an die Beschäftigten zunehmen. Wenn dadurch im Durchschnitt die Qualifizierung steigt, erhöht sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität.
- Die Reallöhne könnten schwächer zunehmen als unterstellt, weil etwa Rückschritte bei der internationalen Arbeitsteilung und klimaschonende Produktionsumstellungen die Reallohnzuwächse dämpfen könnten.

Reallohn-sensitivität des Beitragssatzes

Insofern ist bei einer Inflationsindexierung der langfristige Ausblick auf die Rentenfinanzen weniger vorhersehbar. Nehmen die Reallöhne beispielsweise um 0,4 Prozentpunkte stärker zu als unterstellt, folgt daraus ein rund 1 Prozentpunkt niedrigerer Beitragssatz im Jahr 2070.

Das gleiche gilt mit umgekehrten Vorzeichen bei einem schwächeren Anstieg der Reallöhne. Aus heutiger Sicht ist nicht zu erwarten, dass die Reallöhne über einen längeren Zeitraum nicht wachsen (die Löhne steigen dann nur mit der Inflationsrate). Würden sie allerdings langfristig nicht zunehmen, stiege das Versorgungsniveau während des gesamten Rentenbezugs sogar. Ursächlich sind die steigenden Rentenbeitragssätze. Diese belasten bei einer Inflationsindexierung nur noch die Beitragszahlenden. Weil dadurch für sich genommen das verfügbare Durchschnittsentgelt sinkt, steigt das Versorgungsniveau. Die Lasten für Beitrags- und Steuerzahlende sind im Ergebnis dann sogar höher als bei einem konstanten Versorgungsniveau von 48 %.

Inflationsindexierung aus geldpolitischer Sicht

Aus geldpolitischer Sicht sind weitgehend automatische Indexierungen an die Preisentwicklung grundsätzlich bedenklich. Unter Umständen sinkt durch eine Indexierung das Interesse vieler Menschen an stabilen Preisen. Damit ist die Gefahr verbunden, dass sich die Inflationserwartungen entankern. Eine sich aufschaukelnde Inflation würde wahrscheinlicher. Beispielsweise verstärken preisindexierte Mieten einen Inflationsschub, vorausgesetzt, sie werden im Preisindex erfasst. Bei Löhnen könnte eine Indexierung zu Zweitrundeneffekten führen, die den inflationären Prozess verstärken. Beides ist bei einer Umstellung auf Preisindexierung der Bestandsrenten nicht der Fall. Sie beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, und eine Inflationsindexierung könnte damit prozyklisch wirken. Andererseits ersetzt eine Inflationsindexierung eine bereits vorhandene Lohnindexierung, die in der Regel im Vergleich zur Preisindexierung prozyklischer wirken dürfte. Eine Umstellung von einer Lohn- auf eine Preisindexierung bei den Renten scheint daher aus geldpolitischer Sicht kaum bedenklich und wird auch in anderen Ländern unkritisch gesehen.

Etwaige Umstellung geldpolitisch nicht bedenklich

Inflationsindexierung und Effekte bei unterschiedlichen Lebenserwartungen

Durchschnittliches Versorgungsniveau sinkt mit längerer Rentenbezugsdauer

Grundsätzlich ändert sich mit einer Inflationsindexierung die Art und Weise, wie die GRV innerhalb eines Rentenjahrgangs umverteilt: Ausgehend von einem stabilen Start-Versorgungsniveau bei Rentenzugang sinkt das Versorgungsniveau während des Rentenbezugs kontinuierlich. Das heißt, anders als im Status quo ist das Versorgungsniveau im Durchschnitt der gesamten Bezugsphase umso niedriger, je länger eine Person lebt. Auch das durchschnittliche Versorgungsniveau über die gesamte Rentenphase sinkt, und zwar um rund $\frac{1}{5}$ Prozentpunkt je zusätzlichem Rentenbezugsjahr.

Langlebigere – tendenziell Einkommensstärkere – tragen relativ größere Umstellungskosten

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die fernere Lebenserwartung mit dem Einkommen korreliert.²⁵⁾ Daher tragen bei einer Umstellung auf Inflationsindexierung tendenziell einkommensstärkere (langlebigere) Personen die relativ größeren Lasten.²⁶⁾ Ungeachtet dieser Durchschnittsbetrachtungen gibt es natürlich auch langlebige Personen mit geringer gesetzlicher Rente und ohne weitere Alterseinkommen (auch nicht im gleichen Haushalt). Die Kaufkraft ihrer Renten ist zwar geschützt, aber das Versorgungsniveau geht zurück. Dadurch erreichen oder unterschreiten diese Personen Armutsschwellen in der Rentenbezugsphase eher. Denn diese Schwellen steigen zumindest teilweise mit den Reallöhnen.²⁷⁾ Sofern Haushaltseinkommen und -vermögen bestimmte Schwellen unterschreiten, gibt es in Deutschland die bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung im Alter, die dann Unterstützung leistet.²⁸⁾

Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung

Kombination mit Basisszenario und Regierungsvorhaben

Rentenalter systematisch mit Lebenserwartung verknüpfen

Eine steigende Lebenserwartung erhöht sukzessive den Druck auf die Rentenversicherung, wenn das gesetzliche Rentenalter ab 2031 un-

verändert bleibt. Die folgenden Simulationen knüpfen an frühere Berechnungen der Bundesbank zum Rentenalter an.²⁹⁾ Dabei wird unterstellt, dass das Rentenalter nach 2031 so steigt, dass die durchschnittliche Relation von Renten zu Beitragsjahren in etwa auf dem 2031 erreichten Niveau von gut 40 % bleibt.³⁰⁾ Unter den zugrunde gelegten Annahmen zur Lebenserwartung steigt das gesetzliche Rentenalter dann bis 2070 auf gut 69 Jahre.³¹⁾ Stiege die Lebenserwartung beispielsweise schwächer, würde auch das Rentenalter automatisch weniger angehoben. Wie heute schon wird es nicht jedem und jeder möglich sein, bis zum gesetzlichen Rentenalter zu arbeiten. Daher ist der Schutz durch die Erwerbsminderungsrente

²⁵ Lampert et al. (2019) sowie Haan und Schaller (2021) kommen zu dem Ergebnis, dass die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren für Personen mit geringen Einkommen deutlich unterhalb derer von Menschen mit hohen Einkommen liegt.

²⁶ Im Vergleich zu einer Lohnindexierung entlastet es die Rentenfinanzen insgesamt gesehen bei einer Inflationsindexierung, wenn Personen mit höheren Renten (mehr Entgeltpunkten) länger Rente beziehen. Bei längerem Rentenbezug sinkt bei Inflationsindexierung das durchschnittliche Versorgungsniveau, und hiervon sind dann überproportional Personen mit höheren Renten betroffen. Dieser Effekt, der den Beitragssatz eher dämpft, ist in den Simulationen nicht berücksichtigt, weil hier keine Haushalte mit heterogenen Einkommen berücksichtigt sind.

²⁷ Börsch-Supan und Rausch (2021) zeigen, dass bei einem Start-Versorgungsniveau von 48 % und einer Rente von 80 % der Standardrente nach einer Bezugsphase von 20 Jahren die Armutsschwelle unterschritten sein könnte. Die Berechnungen unterstellen dabei einen jährlichen Produktivitätszuwachs von 1,2 %. Die Versorgungsniveaus sinken dadurch während der Bezugsphase stärker als in den Simulationen dieses Berichts.

²⁸ Frauen haben im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung als Männer. Insofern haben sie längere Rentenlaufzeiten. Bei einem Umstieg auf eine Inflationsindexierung würden sie daher – wie für längere Lebenserwartungen beschrieben – stärker belastet. Dies gilt, soweit sich die Lebenserwartungen von Frauen und Männern künftig nicht vollständig angleichen.

²⁹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019). Dort wurde das höhere Rentenalter lediglich mit dem rechtlichen Status quo kombiniert. Eine Simulation für ein höheres Rentenalter bei einer Haltelinie von 48 % ist nicht enthalten.

³⁰ Diese relative Rentenbezugsphase setzt eine standardisierte Rentenphase (fernere Lebenserwartung ab gesetzlichem Rentenalter) ins Verhältnis zur standardisierten Erwerbsphase. Dabei ist unterstellt, dass die Erwerbsphase mit 20 Jahren beginnt und bis zum gesetzlichen Rentenalter dauert.

³¹ Mit der Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi ergibt sich ein etwas höheres Rentenalter im Jahr 2070. Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), S. 25.

wichtig. Dieser wurde zuletzt auch spürbar ausgeweitet.

Höheres Rentenalter dämpft Entwicklung von Beitragssatz und Bundesmitteln

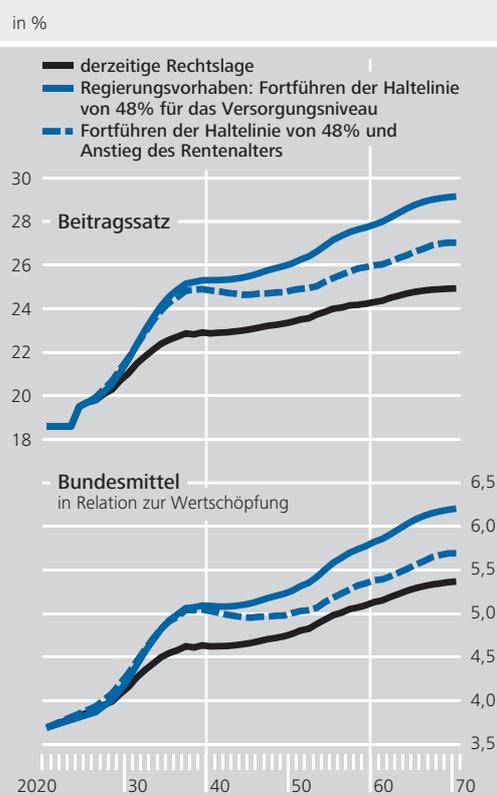
Die Simulationen bis 2070 zeigen, dass der Druck auf die Rentenfinanzen spürbar nachlässt, wenn das Rentenalter nach 2031 weiter sukzessive zunimmt (vgl. nebenstehendes Schaubild). Zwar steigen der Beitragssatz und die Bundesmittel immer noch erheblich. Langfristig nehmen sie aber weniger stark zu als bei unverändertem Rentenalter. Bei einer Haltelinie von 48 % nach 45 Beitragsjahren ist der Beitragssatz 2070 mit 27 % um 2 Prozentpunkte geringer. Auch die Haushalte der Gebietskörperschaften werden weniger stark durch die demografische Entwicklung belastet: Mit der längeren Erwerbsphase sind die Steuereinnahmen höher. Außerdem fallen die erforderlichen steuerfinanzierten Bundesmittel geringer aus als bei unverändertem Rentenalter. Sie nehmen zwar in Relation zur Wertschöpfung gegenüber 2021 um 2 Prozentpunkte zu (knapp 5 Prozentpunkte des Umsatzsteuerregelsatzes). Bezogen auf die Wertschöpfung ist dies jedoch ½ Prozentpunkt weniger als bei unverändertem Rentenalter.³²⁾

Dynamisiertes Versorgungsniveau bei höherem Rentenalter spürbar höher

Beitragsjahre steigen mit höherem Rentenalter

Die zuvor standardisiert ausgewiesenen Versorgungsniveaus nach 45 Beitragsjahren vernachlässigen, dass bei steigendem Rentenalter tendenziell auch die Anzahl der Beitragsjahre zunimmt. Seit 2012 steigt das Rentenalter sukzessive an: seitdem ist zu beobachten, dass sich auch die Rentenzugänge im Durchschnitt schrittweise nach hinten verschieben.³³⁾ Mit der längeren Erwerbsphase wachsen damit auch die Rentenansprüche. Dies ist ebenso bei einem nach 2031 weiter steigenden Rentenalter zu erwarten.³⁴⁾ Dieser Effekt lässt sich mit einem dynamisiert ausgewiesenen Versorgungsniveau abbilden. Das dynamisierte Versorgungsniveau berücksichtigt, dass bei steigendem Rentenalter die Beitragsjahre zunehmen. Es errechnet sich dann nicht mehr aus konstant 45 Beitragsjahren. Vielmehr ergeben sich die in das dyna-

Simulation: Indexierung des Rentenalters



Deutsche Bundesbank

misierte Versorgungsniveau eingerechneten Beitragsjahre aus der Differenz von jeweiligem gesetzlichen Rentenalter und 20 Jahren (angenommener Berufseinstieg).

Das dynamisierte Versorgungsniveau ist mit steigendem Rentenalter im Zeitverlauf sukzessive höher (vgl. Schaubild auf S. 60). Bereits nach derzeitiger Rechtslage steigt das Rentenalter auf 67 Jahre. Im Jahr 2031 erreichen Personen erstmals mit 67 Jahren die Regelaltersgrenze.

Dynamisiertes Versorgungsniveau fällt sukzessive höher aus

So ist beispielsweise das dynamisierte Versorgungsniveau bei Fortführen der Haltelinie von

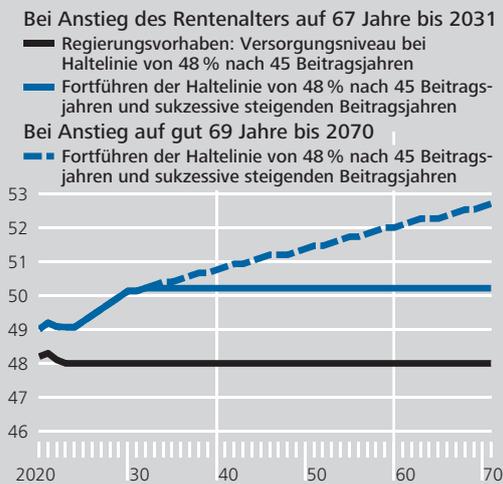
³² Bei einer Kombination aus Inflationsindexierung und Indexierung des Rentenalters erreicht der Beitragssatz im Jahr 2070 eine Größenordnung von gut 25 ½ % (Startniveau 50 %) bzw. 24 ½ % (Startniveau 48 %).

³³ Dies zeigen die Daten der Deutschen Rentenversicherung, vgl.: Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung (2020).

³⁴ Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2019), S. 73.

Rente in Relation zum Durchschnittsentgelt bei steigenden Beitragsjahren^{*)}

in %



* Standardrente in Relation zum Durchschnittsentgelt gem. Anlage 1 SGB VI. Die Definition der Standardrente unterscheidet sich aber zu den vorherigen Schaubildern: Dargestellt ist der Fall einer Person mit durchschnittlichen Beitragszahlungen, die mit 20 Jahren versicherungspflichtig wurde und zum (steigenden) gesetzlichen Rentenalter in Rente geht. Je später die Person in Rente geht, desto mehr Entgeltpunkte hat sie erworben und umso höher ist die Relation zum Durchschnittsentgelt. Z. B. ist eine Person, die im Jahr 2026 (2031) in Rente geht, 66 1/3 (67) Jahre und verfügt über 46 1/3 (47) Entgeltpunkte. Ab Anfang der 2030er Jahre ist das gesetzliche Rentenalter an die Lebenserwartung gebunden und steigt bis 2070 auf 69 Jahre.

Deutsche Bundesbank

Dynamisiertes Versorgungsniveau bei Haltelinie von 48 % im Jahr 2070 bei 52 1/2 %.

48 % nach 45 Beitragsjahren entsprechend höher. Für eine Person, die im Jahr 2031 nach 47 Beitragsjahren in Rente geht, beträgt es 50 %.³⁵⁾ Nimmt danach das Rentenalter weiter zu, liegt das dynamisierte Versorgungsniveau im Jahr 2070 nach gut 49 Beitragsjahren bei knapp 52 1/2 %.³⁶⁾

Bei Definition von Haltelinien oder Start-Versorgungsniveau dynamisierte Größen verwenden

Diesen Sachverhalt blendet die politische Diskussion bislang aus. Es wäre zu erwägen, bei der Definition von Haltelinien oder stabilen Start-Versorgungsniveaus die zusätzlichen Beitragsjahre zu berücksichtigen: Das Versorgungsniveau würde dann also dynamisch ermittelt. Damit würde den zunehmenden Rentenansprüchen Rechnung getragen. Gleichzeitig dämpft dies den Beitragssatzanstieg.³⁷⁾ Dies gilt für eine etwaige Anhebung des Rentenalters nach 2031. Eine solche Anpassung könnte aber auch für die Zeit bis 2031 geprüft werden, unabhängig von einer weiteren Anhebung des Rentenalters.

Schlussbemerkungen

Es ist eine politische Entscheidung, wie die demografischen Lasten auf Erwerbstätige, Steuerzahlende und Rentenbeziehende verteilt werden. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, welche Effekte sich auf Wachstum und Beschäftigung ergeben. Denn eine hohe Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Baustein, um den demografisch angelegten finanziellen Druck für die Rentenversicherung zu dämpfen. Für eine umfassende und fundierte Diskussion ist wichtig, dass die Regierung durch langfristige, plausible Vorausberechnungen aufzeigt, wie sich die von ihr beabsichtigte Ausgestaltung auf die Stellgrößen der Rentenversicherung auswirkt. Bei aller Schätzunsicherheit spricht viel dafür, einen sehr viel längeren Zeitraum zugrunde zu legen als in den derzeitigen Rentenversicherungsberichten. Denn die Berechnungen sollten auch für diejenigen eine Orientierung bieten, die aktuell am Beginn ihres Erwerbslebens stehen.

Finanzlasten einer Reform durch langfristige Vorausberechnungen offenlegen

Dieser Aufsatz bebildert mit Langfristsimulationen zunächst Effekte, die sich beim rechtlichen Status quo ergeben. Eine weitere Simulation zeigt die Wirkung eines dauerhaft stabilen Versorgungsniveaus von 48 % nach 45 Beitragsjahren (Regierungsvorhaben). Das gesetzliche Rentenalter bleibt dabei ab den 2030er Jahren unverändert bei 67 Jahren: Unter den getroffenen Annahmen steigt der Beitragssatz sehr stark von derzeit 18,6 % auf eine Größenordnung von 29 %. Damit ist der Beitragssatz deutlich höher als im rechtlichen Status quo, der ein sinkendes Versorgungsniveau vorsieht. Der hohe Beitragssatz steht im Einklang mit Vorausberechnungen anderer Institutionen. Auch der Bundeshaushalt gerät aufgrund stärker steigen-

Dauerhaftes Versorgungsniveau von 48 %: Beitragssatz und Bundesmittel steigen erheblich

³⁵ Dabei handelt es sich jeweils um das Versorgungsniveau bei Rentenzugang. Das dynamisierte Versorgungsniveau nach Rentenzugang bleibt dann unverändert, weil im Rentenbezug keine zusätzlichen Beitragsjahre erworben werden.

³⁶ Das dynamisiert ausgewiesene Versorgungsniveau liegt auch im Basisszenario deutlich höher, vgl. hierzu und potenzieller Ausgestaltungsoptionen der Renten Anpassungsformel: Deutsche Bundesbank (2019), S. 74 f.

³⁷ Für ausführlichere Informationen zum dynamisierten Versorgungsniveau vgl.: Deutsche Bundesbank (2019).

der Bundesmittel erheblich unter finanziellen Druck. Für diese zusätzlichen Mittel besteht absehbar aber wohl kein Spielraum, ohne Ausgaben an anderer Stelle zu kürzen oder Steuern zu erhöhen.

Inflationsindexierung kann Druck von Rentenfinanzen nehmen; allerdings sind die Rentenfinanzen weniger vorhersehbar

Weitere Simulationen bebildern eine Inflationsindexierung von Bestandsrenten. Diese ist international weit verbreitet. Sie kann je nach Ausgestaltung der Parameter den Druck auf die Rentenfinanzen dämpfen. Der Beitragssatz und die Bundesmittel nehmen dann weniger stark zu. Eine Inflationsindexierung gleicht zwar Preissteigerungen während des Rentenbezugs aus, die Kaufkraft bleibt insoweit erhalten. Allerdings sinkt das Versorgungsniveau während des Rentenbezugs bei weiter wachsenden Reallöhnen kontinuierlich. Dabei tragen Rentenbeziehende, die länger leben, die größeren Lasten einer solchen Umstellung. Gemäß empirischer Studien sind dies Personen, die tendenziell über höhere Einkommen verfügen. Ein weiterer Unterschied ergibt sich für die Planbarkeit der Rentenfinanzen: Durch eine Umstellung auf Inflationsindexierung wird die künftige finanzielle Entwicklung der Rentenfinanzen weniger vorhersehbar als bei derzeitiger Rechtslage. Denn die Rentenfinanzen sind zusätzlich abhängig davon, wie sich der Reallohn entwickelt. Eine solche erhöhte Unsicherheit ist für sich genommen ein Nachteil einer Inflationsindexierung.

Viele Institutionen, die die Bundesregierung wirtschaftspolitisch beraten, empfehlen, das

Rentenalter an die Lebenserwartung zu koppeln. Es wäre in der Tat gut nachvollziehbar, etwa das Verhältnis zwischen Renten- und Beitragsjahren weitgehend zu stabilisieren. Im dazu simulierten Szenario steigt das Renteneintrittsalter zwischen Anfang der 2030er Jahre und 2070 von 67 Jahren auf gut 69 Jahre. Dies verringert den Anstieg des Beitragssatzes. Im Jahr 2070 liegt der Beitragssatz bei einer Haltelinie von 48 % für das Versorgungsniveau bei etwa 27 % (statt bei 29 % ohne höheres Rentenalter).

Mit höherem Rentenalter finanzielle Lasten abfedern

In der Vergangenheit verschoben Versicherte die tatsächlichen Rentenzugänge sukzessive nach hinten, wenn das Rentenalter zunahm. Sofern Versicherte den Rentenzugang auch weiterhin mit dem gesetzlichen Rentenalter verschieben, stützt dies ihre individuelle Rente: Das individuelle (dynamisierte) Versorgungsniveau entwickelt sich günstiger als das ausgewiesene Versorgungsniveau nach 45 Beitragsjahren. Liegt letzteres bei konstant 48 %, beträgt das dynamisierte Versorgungsniveau im Jahr 2031 50 %. Es wäre zu erwägen, bei der Definition von Haltelinien oder stabilen Start-Versorgungsniveaus die zusätzlichen Beitragsjahre zu berücksichtigen. Das Niveau würde also dynamisch ermittelt. Längere Erwerbsphasen bei steigender Lebenserwartung stützen im Übrigen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Damit tragen sie über die Rentenversicherung hinaus dazu bei, den demografischen Wandel gut zu bewältigen.

Erwägenswert: bei der Definition von Haltelinien oder Start-Versorgungsniveaus zusätzliche Beitragsjahre einbeziehen

■ Literaturverzeichnis

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2021), Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit trotz der Corona-Pandemie miteinander verbinden?, MEA Discussion Paper, 01–2021.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), Rentenversicherungsbericht 2021, 24. November 2021.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), 22. April 2021.

Deutsche Bundesbank (2022), Zu häufig gestellten Fragen, Anmerkungen und Kritik an Monatsberichten der Bundesbank zum Thema Rente, <https://www.bundesbank.de/content/892742>.

Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht, Oktober 2019, S. 55–82.

Deutsche Bundesbank (2016), Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

Europäische Kommission (2021), The 2021 Aging Report, Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070), Institutional Paper 148, Mai 2021.

Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung (2020), SUF-Versichertenrentenzugang 2007–2020.

Haan, P. und M. Schaller (2021), Heterogene Lebenserwartung, Forschungsprojekt im Auftrag des Sozialverbands VdK Deutschland, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 171, 16. August 2021.

Internationaler Währungsfonds (2019), Germany, 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Germany, IMF Country Report 19/213, Juli 2019.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Lampert, T., J. Hoebel und L. E. Kroll (2019), Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland – Aktuelle Situation und Trends, Journal of Health Monitoring 2019/4, Robert-Koch-Institut.

OECD (2021), Pensions at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

OECD (2020), OECD Economic Surveys: Germany 2020, OECD Publishing.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/2021, 10. November 2021.

Schön, M. (2020), Long-term outlook for the German statutory pension system, Diskussionspapier der Deutschen Bundesbank, Nr. 22/2020.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 20. Legislaturperiode.

Statistisches Bundesamt (2021), Ausblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Bundesländern nach dem Corona-Jahr 2020, Erste mittelfristige Bevölkerungsvorausberechnungen 2021 bis 2035, 30. September 2021.

Statistisches Bundesamt (2019), Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 27. Juni 2019.

Werding, M. (2021), Demografische Alterung und öffentliche Finanzen, Wie geht es nach der Covid-19-Krise weiter?, Bertelsmann Stiftung, 18. November 2021.