



Alexander Ludwig

Das Deutsche Rentensystem: Thesen zur derzeitigen Diskussion um „Umkehr“-Reformen

White Paper No. 40

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Theodor-W.-Adorno-Platz 3 | 60323 Frankfurt

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Das Deutsche Rentensystem:

Thesen zur derzeitigen Diskussion um „Umkehr“-Reformen

Alexander Ludwig

5. September 2016

1. Einleitung

Die derzeitige Diskussion zu einer Reform der deutschen Rentenversicherung, beziehungsweise zu einer „Umkehr“ von Reformen der Vergangenheit, die insbesondere durch jüngste Beiträge von Frank Bsirske, Sigmar Gabriel und Horst Seehofer an Fahrt aufgenommen hat, vermischt Fragen nach dem durchschnittlichen Niveau der Rente mit Fragen nach der Umverteilung von Einkommen im Ruhestand zur Bekämpfung einer etwaigen Altersarmut. Insbesondere wird darüber diskutiert, die Dynamik der Rentenreformen der Jahre 2001 und 2003 – die zu einem Rückgang des durchschnittlichen Rentenniveaus bei einer Stabilisierung der Beitragssätze führen werden - zu unterbrechen und das Rentenniveau stattdessen konstant zu halten. Dies würde jedoch zu einem erheblichen Beitragsanstieg führen und lässt damit einen verantwortlichen Umgang mit jungen und zukünftigen Generationen missen. Die Rentenreformen der Vergangenheit stellen nämlich einen vernünftigen und ausgewogenen Kompromiss dar. Käme es zu einer vermehrten Altersarmut, so sollte diese durch andere Maßnahmen als durch Schrauben am durchschnittlichen Rentenniveau gemildert werden.

Dieser Beitrag befasst sich mit fünf Kernaussagen:

- Die aktuell gültige Rentenformel, die unter anderen Faktoren eine Indexierung durch Anbindung der Rentenhöhe an die Entwicklung des Rentnerquotienten, der das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen darstellt, durch den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor vorsieht, darf unter keinen Umständen abgeschafft werden.
- Das Renteneintrittsalter sollte an die durchschnittliche Restlebenserwartung nach dem Erreichen des 65. Lebensjahres gekoppelt werden: mit jedem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Restlebenserwartung um ein Jahr sollte auch das Renteneintrittsalter um ein Jahr steigen. Dies hätte zur Folge, dass das Renteneintrittsalter von derzeit etwa 65 Jahren stufenweise auf voraussichtlich 70 Jahre im Jahr 2050 steigen würde. Diese Indexierung ist dem jüngst von der Bundesbank vorgeschlagenen Vorgehen ähnlich (Bundesbank 2016). Dieser Reformvorschlag bewirkt in Verbindung mit der derzeit gültigen Rentenformel, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2040 bei nur etwa 22 Prozent liegen würde (ein Anstieg um ca. 3

Prozentpunkte relativ zum jetzigen Niveau). Ohne eine Erhöhung des Renteneintrittsalters läge er 2040 bei etwa 25 Prozent. Das Brutto-Rentenniveau würde so von derzeit etwa 44 Prozent auf ca. 40 Prozent sinken. Ohne einen Anstieg des Renteneintrittsalters würde es auf 36 Prozent zurückgehen. Entsprechend würde das Netto-Rentenniveau vor Steuern von derzeit ca. 48 Prozent auf etwa 44 Prozent sinken.

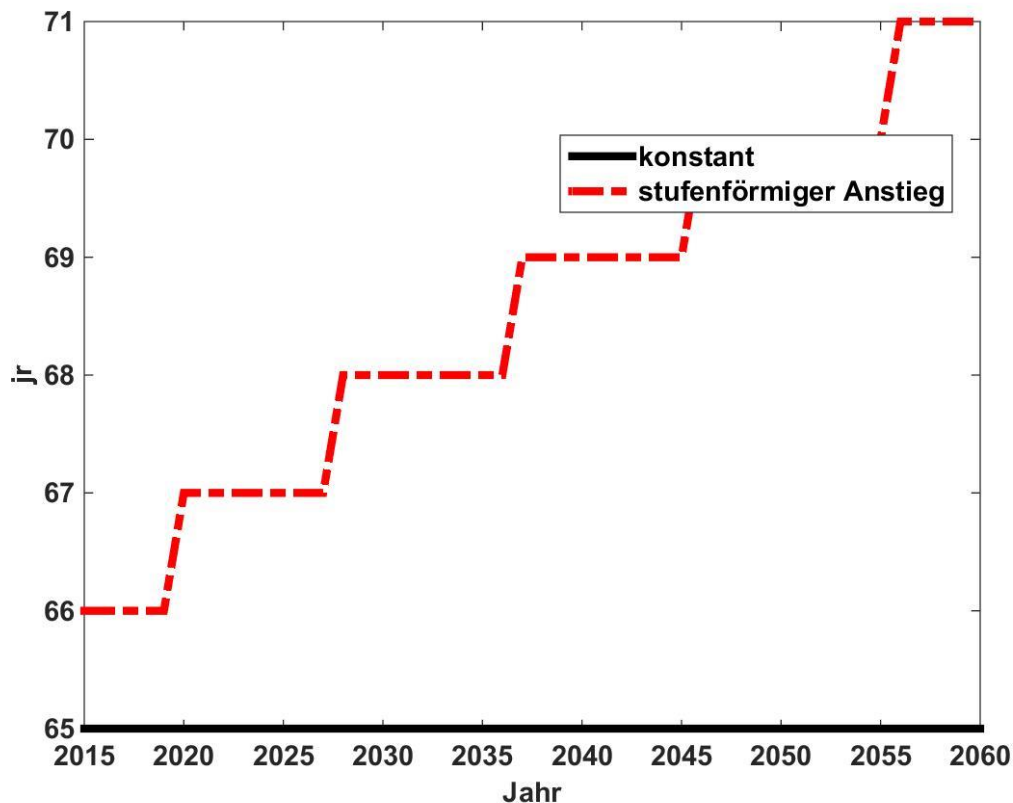
- Eine Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt, die durchaus ein Jahrzehnt dauern kann, wird das Rentenniveau in den Jahren 2030 bis 2040 stützen und die Beiträge weiter stabilisieren. Die junge Altersstruktur der Migranten hilft also unseren sozialen Sicherungssystemen, auch wenn man (wie in diesem Beitrag) berücksichtigt, dass die Produktivität der Zuwanderer im Durchschnitt deutlich unter der durchschnittlichen Produktivität heimischer Arbeitskräfte liegt und auch langfristig liegen wird.
- Sollte trotzdem die Altersarmut steigen, so kann dem durch die Einführung einer Mindestrente begegnet werden, welche von der großen Koalition schon lange geplant ist. Ferner sollte die deutsche Rentenformel nach dem Vorbild der USA um Umverteilungskomponenten innerhalb der Rentenversicherung bereichert werden.
- Die private Altersvorsorge muss weiter gestützt werden. Die privaten Subventionen sollten abgeschafft, die private Vorsorge hingegen verpflichtend sein, verbunden mit der Möglichkeit eines „Opting-Out“.

2. Prognostizierte Entwicklung

Das Renteneintrittsalter sollte an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt werden. Hier wird eine einfache Regel vorgeschlagen. Sobald die Restlebenserwartung – gerechnet im Querschnitt, d.h., auf Basis der in einem Jahr gültigen Sterbetafeln – um ein weiteres Jahr gestiegen ist, so erhöht sich das gesetzliche Rentenalter um ein weiteres Jahr. Abbildung 1 stellt die prognostizierte Entwicklung des Renteneintrittsalters dar, wobei die Indexierung hier schon ab 2003 (also ab dem Zeitpunkt der sogenannten Rürup-Reformen) implementiert wird. Danach müsste schon heute das Renteneintrittsalter bei 66 statt bei derzeit 65 Jahren liegen.

Abbildung 2 berechnet auf Basis zweier Szenarien zur Erhöhung des Renteneintrittsalters die zukünftige Entwicklung des Beitragssatzes. Im ersten Szenario wird angenommen, dass das Rentenalter bei 65 Jahren konstant bleibt. Im zweiten erfolgt der Treppenanstieg gemäß der in Abbildung 1 gezeigten Indexierung.

Abbildung 1: Renteneintrittsalter



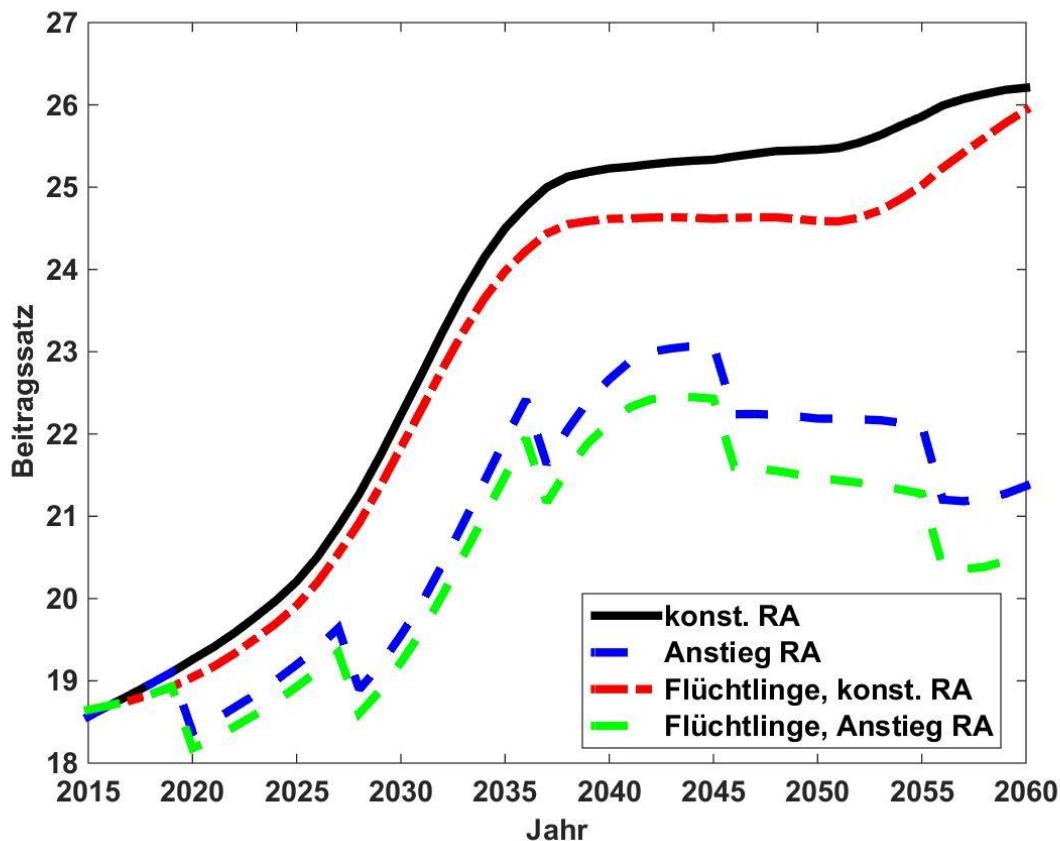
Anmerkungen: Diese Abbildung zeigt die Entwicklung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nach einer Reform durch Indexierung an die Restlebenserwartung nach Alter 65. *Quelle:* Eigene Berechnungen basierend auf Busch, Krueger und Ludwig (2016).

Diese beiden Szenarien werden mit verschiedenen Annahmen zur Nettomigration nach Deutschland auf Basis der jüngsten Flüchtlingswelle verbunden. Das Szenario „Flüchtlinge“ nimmt an, dass zwischen 2015 und 2020 insgesamt 3,5 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland kommen, hier bleiben und über die Zeit in den Arbeitsmarkt integriert werden. Das ist zwar eine geringere Zuwanderung, als von der Bundesregierung in einem Bericht vom 25. Februar 2016 angenommen wurde. Angesichts des Vertrages mit der Türkei stellt diese Zahl m.E. aber eine Obergrenze dar. Auf Basis des Szenarios „Flüchtlinge“ kann beleuchtet werden, wie hoch maximal die Entlastung der Rentenversicherung sein wird, falls die überwiegend jungen wohl aber relativ schlecht ausgebildeten Flüchtlinge nach etwa 10 Jahren Aufenthalt erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden. Beide Aspekte – also sowohl die im Vergleich zur heimischen Bevölkerung relativ niedrige Qualifikation wie auch die Dauer der Integration – sind in den Berechnungen berücksichtigt. Wie die Abbildung zeigt, ergäbe sich dadurch eine Reduktion des Beitragssatzes um etwa 0,8 Prozentpunkte relativ zu einer Basis, in der von durchschnittlich 200.000 Nettomigranten pro Jahr ausgegangen wird.

Die Bandbreite dessen, was durch eine Wahl des Renteneintrittsalters erreicht werden kann, ist jedoch deutlich größer. Wird das Renteneintrittsalter konstant gehalten, so steigt der Beitragssatz auf etwa

24-25% im Jahr 2040. Steigt das Renteneintrittsalter wie in Abbildung 1 vorgeschlagen, so steigt der Beitragssatz nur auf ca. 22-23 Prozent.

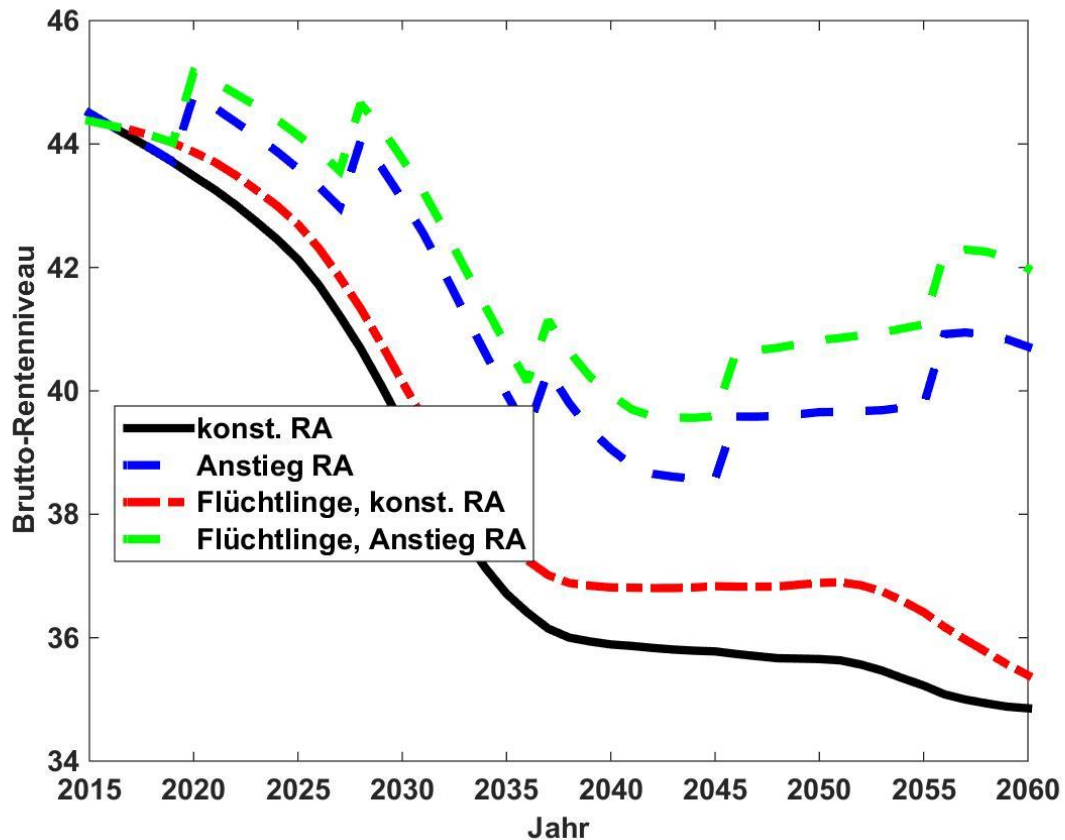
Abbildung 2: Beitragssatz zur Rentenversicherung



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung unter vier Szenarien. *Quelle:* Eigene Berechnungen basierend auf Busch, Krueger und Ludwig (2016).

Korrespondierend zu der in Abbildung 2 gezeigten Entwicklung des Beitragssatzes, zeigt Abbildung 3 die Entwicklung des Brutto-Rentenniveaus, also des Verhältnisses aus einer standardisierten Rente vor Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Ohne Anstieg des Rentenalters geht dieses bis zum Jahr 2040 auf ca. 36 Prozent zurück, mit Anstieg des Rentenalters und unter Einbeziehung des Szenarios „Flüchtlinge“ auf nur ca. 40 Prozent.

Abbildung 3: Brutto-Rentenniveau



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt die Entwicklung des Brutto-Rentenniveaus unter vier Szenarien (siehe Abbildung 2). Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Busch, Krueger und Ludwig (2016).

3. Bekämpfung der Altersarmut

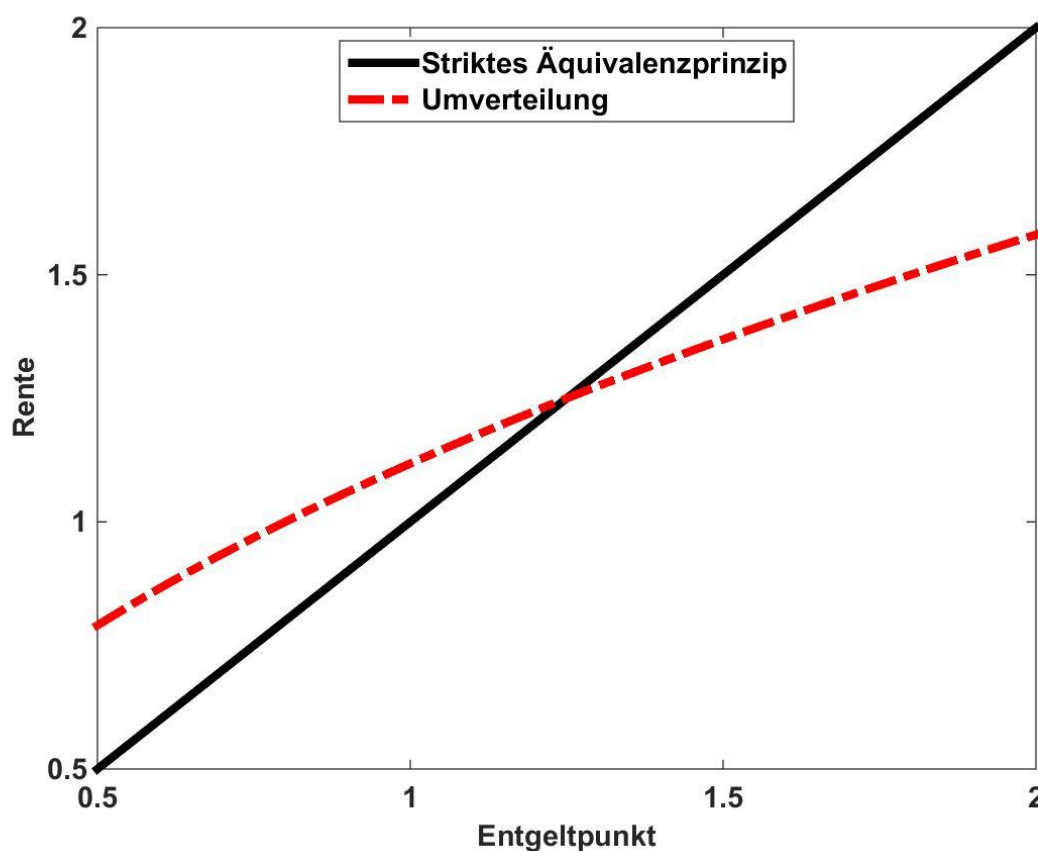
Ein Einfrieren des Rentenniveaus auf derzeitigem Niveau würde im Vergleich dazu zu einem erheblich stärker ausgeprägten Anstieg der Beitragssätze führen. Es wird verschiedentlich argumentiert, dass ein solches Vorgehen ein probates Mittel zur Bekämpfung von Altersarmut darstelle. Dabei werden aber eine Regelung zur Berechnung der Durchschnittsrente und eine Regelung zur Verteilung von Renteneinkommen miteinander vermischt, die getrennt betrachtet werden sollten.

Ferner ist die Sorge vor einer drastisch ansteigenden Altersarmut unbegründet. Die derzeitige durch Emotionalität geprägte Diskussion ist unter anderem durch eine jüngst vorgestellte Berechnung des WDR hervorgerufen worden, die von einer gravierenden Steigerung der Altersarmut ausgeht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass in Zukunft ca. 50 Prozent der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren Grundsicherung beziehen müssten. Die Berechnungen weisen allerdings mehrere grobe Fehler auf, wie Börsch-Supan, Bucher-Koenen und Rausch (2016) darlegen. Mehr Vertrauen ist hier den Berech-

nungen des wissenschaftlichen Beirats des BMWI aus dem Jahr 2012 zu schenken, der in einem pessimistischen Szenario von einem Anstieg von seinerzeit etwa 2,6 Prozent auf ca. 3,1 Prozent ausgeht (Wissenschaftlicher Beirat 2012).

Dabei legt dieses pessimistische Szenario keine Anpassung des Renteneintrittsalters zugrunde. Wie aber in Abbildung 3 gezeigt, kann das Absinken des Rentenniveaus erheblich gemildert werden, indem die in Abbildung 1 gezeigte Reform einer Koppelung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung konsequent vollzogen würde.

Abbildung 4: Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung: Schematische Darstellung



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt schematisch, wie eine Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung gestaltet sein könnte. Auf der Abszisse sind akkumulierte Entgeltpunkte abgetragen (normiert auf 1), auf der Ordinate die Rentenzahlung bei Renteneintritt.

Ferner kann einem etwaigen Anstieg der Altersarmut durch die Einführung einer steuerfinanzierten Mindestrente begegnet werden. Im Gegensatz zur Grundsicherung würde diese automatisch (und nicht auf Antrag) gezahlt und um den Betrag der Regelaltersrente reduziert. Liegt die Mindestrente beispielsweise beim derzeitigen Hartz IV Regelsatz von 400 Euro pro Monat und die auf Basis der Rentenformel berechnete Regelaltersrente bei 300 Euro, so reduziert sich der Betrag, der aus der steuerfinanzierten Mindestrente bezahlt wird, auf 100 Euro.

Darüber hinaus sollte diese Maßnahme durch die Einführung einer Umverteilungskomponente innerhalb der Rentenversicherung flankiert werden. Akkumulierte Entgeltpunkte würden demnach, im Gegensatz zum derzeit in Deutschland geltenden Äquivalenzprinzip, durch Umverteilungsfaktoren ergänzt werden (siehe Abbildung 4 für eine schematische Darstellung).

Eine Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung hätte gegenüber einem strikten Festhalten am Äquivalenzprinzip die folgenden Vorteile:

- Im Gegensatz zu einer zu generösen Mindestrente würde die Finanzierung der Lasten der Umverteilung von Renteneinkommen von den Rentnern selbst getragen. Dies ist von Vorteil, da jüngere Generationen während ihrer Erwerbsphase ohnehin schon stärker belastet werden, zum einen durch den in Abbildung 2 gezeigten Anstieg der Beitragssätze zur Rentenversicherung, zum anderen aber auch durch – hier nicht weiter thematisierte – Anstiege der Beitragssätze zur staatlichen und privaten Gesundheitsversicherung.¹ Um die damit verbundenen negative Arbeitsanreize zu minimieren – um also z.B. eine Auswanderung hochproduktiver gut ausgebildeter Arbeitskräfte aus Deutschland zu verhindern – sollten andere Beitrags- und Steuerlasten für junge Generationen so gering wie möglich gehalten werden.
- Durch eine Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung werden Lohnrisiken versichert, die durch das allgemeine Steuer- und Transfersystem nur bedingt versichert werden können (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit). Umverteilungskomponenten innerhalb der Rentenversicherung haben einen großen volkswirtschaftlichen Wert, der in der wissenschaftlichen Literatur bisher unterschätzt wurde. Ferner würden solche umverteilenden Komponenten der heterogenen Lebenserwartung in der Bevölkerung besser gerecht werden, da der Unterschied in der ferneren Lebenserwartung zwischen dem niedrigstem und dem höchsten Quintil der Einkommensverteilung bei etwa 6 Jahren liegt. Der Vorschlag, in die deutsche Rentenformel umverteilende Elemente einzuführen, wird durch zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten jüngeren Datums unterstützt (siehe Huggett und Parra 2010, Golosov et al. (2013) sowie Harenberg und Ludwig (2016) für die USA und Breyer und Hupfeld (2009, 2010) sowie Fehr et al. (2013) für Deutschland).
- Geringverdienende hätten einen zusätzlichen Anreiz, länger zu arbeiten, da dies zusätzliche Entgeltpunkte brächte. Aber auch bei einem früheren Renteneintritt als zum Regelrenteneintrittsalter hätten Geringverdienende eine höhere Rente im Vergleich zum Status-Quo. Negative Arbeitsanreize für Besserverdienende sind m.E. gering.

¹ Die Beiträge für die Gesundheitsversicherungen werden weiter steigen, da sich die Gesellschaft eine gute Gesundheitsversorgung wünscht.

- Eine Politik zur Umverteilung sollte auf Basis des Lebenseinkommens durchgeführt werden (Vickrey 1947; Werning 2007; Huggett and Parra 2010). Das kann aber erst ex-post, also im Ruhestand ermittelt werden. Auch das spricht dafür, umverteilende Maßnahmen während der Rentenphase zu implementieren. Bei einer Erhöhung der Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung sollte zudem geprüft werden, ob im Gegenzug Umverteilungskomponenten des allgemeinen Steuersystems reduziert werden können (Huggett und Parra 2010; Grevenbrock und Ludwig 2016).

4. Private Vorsorge

Die private Altersvorsorge sollte weiter gestützt werden. Wie in einem Beitrag von Börsch-Supan und Breyer (2016) festgehalten, ist die private Vorsorge wegen angeblich niedriger Renditen vollkommen zu Unrecht in die Kritik geraten. Besonders mittel- bis langfristig gilt aber nach wie vor, dass Kapitalrenditen höher sind als die impliziten Renditen des umlagefinanzierten Rentensystems, siehe z.B., Goppert, Ludwig und Abiry (2016).

Von der Einführung einer Deutschlandrente, die durch die drei hessischen Landesminister Schäfer, Grüttner und Al-Wazir vorgeschlagen wurde, ist indes abzuraten, da gemäß diesem Vorschlag der Staat ein Riesenvermögen verwalten müsste. Eine Verwaltung des Altersvorsorgevermögens durch den Staat birgt aber erhebliche ordnungspolitische Risiken und würde die Effizienz des Marktes aushebeln.

Die Idee der drei Minister sieht jedoch auch vor, die private Vorsorge verpflichtend zu machen. Mit diesem begrüßenswerten Ansatz könnte dem Problem der geringen Partizipation in Riesterverträgen insbesondere durch schlechter Verdienende begegnet werden. Außerdem würden die derzeitig ineffizienten Subventionen obsolet.²

Wie aber ließe sich eine Pflicht zur Ersparnisbildung implementieren und mit dem Markt vereinbaren? In jedem Falle sollte sie folgenden Regelungen unterliegen:

- Bei Antritt einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung muss ein Vertrag mit einer Versicherungsgesellschaft in Höhe eines prozentualen Mindestbeitrags unterzeichnet werden.
- Die Beiträge werden direkt vom Arbeitgeber mit der Auszahlung des Lohnes an das jeweilige Finanzinstitut abgeführt.
- Es besteht jederzeit die Möglichkeit des Instituts- und Vertragswechsels.

² Die Subventionen durch Riester- oder Rürup-Renten müssen durch Steuern finanziert werden. Hier wird also aus der einen Tasche Geld genommen und in die andere Tasche gesteckt, mit nicht unerheblichem bürokratischem Aufwand.

- Es besteht die Möglichkeit eines Opting-Out nach einer gewissen Anzahl von Jahren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.³ In diesem Fall muss die Finanzinstitution den angesparten Kapitalwert gutschreiben.
- Die private Altersvorsorge sollte in fondsgebundenen Rentenversicherungsprodukten organisiert werden, um dem Niedrigzins- / Niedrigrendite-Umfeld möglichst effizient zu begegnen. In jedem Fall ist die Rendite einer kapitalbasierten Rente höher als die implizite Rendite der Rentenversicherung (siehe, z.B., Geppert et al. (2016), die explizit Renditen risikofreier und riskanter Wertpapiere im demographischen Übergang modellieren).

5. Fazit

Die derzeit gültige deutsche Rentenformel ist ein gutes Konstrukt, das einen ausgewogenen Kompromiss darstellt. Jegliche Abkehr sollte vermieden werden. Die Reformen der Jahre 2001 und 2003 sollten hingegen weiter gestützt beziehungsweise ausgebaut werden. Eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt wird die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stützen, auch wenn Flüchtlinge im Durchschnitt eine niedrigere Produktivität ausweisen als heimische Arbeiter. Eine starke Erhöhung des Renteneintrittsalters durch Koppelung an die Lebenserwartung, eine Ausweitung der umverteilenden Komponenten des Rentensystems, sowie eine Reform der privaten Altersvorsorge weg von der subventionierten und hin zu einer verpflichtenden Ersparnisbildung sind wichtige Politikmaßnahmen, um das Rentensystem zukunftsfest zu gestalten.

³ Bei irrationalem Sparverhalten oder Anpassungskosten führt Opting-Out zur höherer Partizipation als Opting-In (Madrian and Shea 2001).

Literaturverzeichnis

- Börsch-Supan, A. und F. Breyer (2016). Die Fünf großen Irrtümer in der Rentendebatte, *Süddeutsche.de*, 24. Juli 2016.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen und J. Rausch (2016). Altersarmut – Denkfehler, *MEA - Munich Center for the Economics of Aging*, 13. April 2016.
- Breyer, F. und Hupfeld, S. (2009). Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty, *Finanzarchiv*, 65, 358-380.
- Breyer, F. und Hupfeld, S. (2010). On the Fairness of Early Retirement Provisions, *German Economic Review*, 11(1), 60-77.
- Bundesbank (2016): Monatsbericht, August 2016.
- Busch, C., D. Krueger und A. Ludwig (2016). The Macroeconomic and Distributional Effects of the 2015-? German Immigration Wave. Mimeo, SAFE, Goethe University Frankfurt.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013). Should pensions be progressive?, *European Economic Review*, 63, 94-116.
- Geppert, C., A. Ludwig, und R. Abiry (2016). Secular Stagnation? Growth, Asset Returns and Welfare in the Next Decades: First Results. Working Paper, SAFE, Goethe University Frankfurt.
- Golosov, M., A. Shourideh, M. Troshkin und A. Tsyvinski (2013). Optimal Pension Systems with Simple Instruments, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103(3), pp. 502–507.
- Harenberg, D. und A. Ludwig (2016). Idiosyncratic Risk, Aggregate Risk, and the Welfare Effects of Social Security, *SAFE Working Paper 59*, Goethe University Frankfurt.
- Huggett, M and J.C. Parra (2010): How Well Does the U.S. Social Insurance System Provide Social Insurance?, *Journal of Political Economy*, 118 (1), 76-112.
- Madrian, B. C. und D. F. Shea (2001): The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior, *Quarterly Journal of Economics*, 116 (4), 1149-1187.
- Vickrey, William S. (1947). *Agenda for Progressive Taxation*, New York: Ronald.
- Werning, Ivan (2007). Optimal Fiscal Policy with Redistribution, *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 925-967.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWI (2012). Altersarmut, Gutachten.