

Eine andere Meinung

359. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 „Alterungsschub und Rentenreformen“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft **erstens** die Einschätzung der **gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die demografische Entwicklung**. Sie betrifft **zweitens** die **Definition und Anwendung** der Begriffe der **Nachhaltigkeit** sowie der **Angemessenheit** im Kontext von Alterssicherungssystemen. **Drittens** wird der Vorschlag der Ratsmehrheit zur **ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge abgelehnt**, weil die in Aussicht gestellten sehr positiven Wirkungen bezweifelt werden. **Viertens** werden wesentliche Elemente der vorgeschlagenen **Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abgelehnt**, weil sie eine **deutliche Zunahme der Altersarmut** oder für viele Versicherte die endgültige **Aufgabe** des Ziels der **Lebensstandardsicherung** zur Folge hätten.

Gesamtwirtschaftliche Belastung nicht untragbar hoch

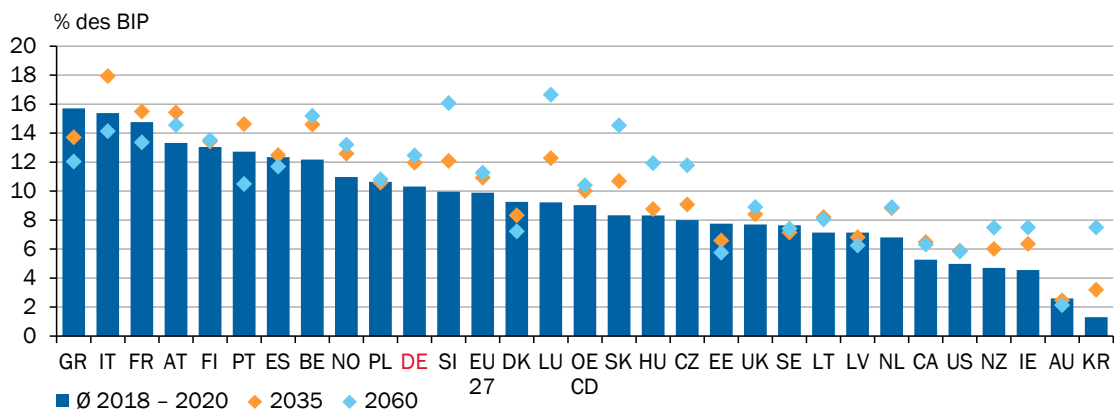
360. Die Ratsmehrheit betont vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die Finanzierungsprobleme der GRV und plädiert für zeitnahe Reformen. Ihr Belastungsbegriff ist dabei eng auf die Belastung der Beitragszahlenden speziell im Umlageverfahren innerhalb der GRV fokussiert. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch ein öffentliches Alterssicherungssystem, das die Renten allgemein aus laufenden Einkommen finanziert, ist dieser Begriff jedoch zu eng, weil grundsätzlich auch andere Finanzierungsmöglichkeiten, z.B. über das Steuersystem, existieren. **Für die gesamtwirtschaftliche Belastung sind daher die Rentenausgaben in Relation zum BIP (Rentenausgabenquote) die relevantere Kennziffer**. Denn nur diese erlaubt eine plausible Abschätzung darüber, ob die staatlichen Rentenausgaben gesamtwirtschaftlich ohne inakzeptable Nebenwirkungen leistbar erscheinen.

Es ist unzweifelhaft der Fall, dass durch die demografische Entwicklung eine gesamtwirtschaftliche Belastung im Sinne einer steigenden Rentenausgabenquote entsteht, wenn der Lebensstandard der deutlich zahlreicher werdenden älteren Bevölkerung nach Renteneintritt auch nur einigermaßen aufrechterhalten werden soll. Im Kapitel wird allerdings **nicht thematisiert**, ob – unabhängig von der genauen institutionellen Ausgestaltung – aus **gesamtwirtschaftlicher Sicht tatsächlich eine nicht tragfähige Belastung zu befürchten** ist.

361. Betrachtet man als **Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Belastung** die projizierte Entwicklung der Rentenausgaben in der GRV in Relation zum BIP (**Rentenausgabenquote**) im Basisszenario, so ergibt sich ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Belastung von 9,6 % auf 12,1 % des BIP innerhalb der nächsten 57 Jahre bis zum Jahr 2080. Würde statt des sich im geltenden Recht ergebenden Absinkens des Sicherungsniveaus auf 44 % ein Sicherungsniveau von 48 % angestrebt, wie es im Koalitionsvertrag festgehalten wurde, ergäbe sich gemäß den Simulationen eine Rentenausgabenquote von 13 % des BIP. Zählt man

▾ ABBILDUNG 1

Projektionen für die staatlichen Rentenausgaben im OECD-Vergleich¹



1 – GR-Griechenland, IT-Italien, FR-Frankreich, AT-Österreich, FI-Finnland, PT-Portugal, ES-Spanien, BE-Belgien, NO-Norwegen, PL-Polen, DE-Deutschland, SI-Slowenien, EU27-Europäische Union, DK-Dänemark, LU-Luxemburg, OECD-Durchschnitt der aufgeführten 29 Mitgliedstaaten, SK-Slowakei, HU-Ungarn, CZ-Tschechien, EE-Estland, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, LT-Litauen, LV-Lettland, NL-Niederlande, CA-Kanada, US-USA, NZ-Neuseeland, IE-Irland, AU-Australien, KR-Republik Korea.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 23-472-01

noch die von 1,7 % auf 2,2 % des BIP bis zum Jahr 2080 steigende Belastung durch Beamtenpensionen hinzu, ergibt sich insgesamt bis zum Jahr 2080 im Vergleich zu heute eine um 3,9 % des BIP höhere Rentenausgabenquote. Das ist zweifellos ein sehr deutlicher Anstieg. Auf die 57 Jahre bis zum Jahr 2080 verteilt, würde die Mehrbelastung im Durchschnitt pro Jahr allerdings weniger als 0,07 % des BIP betragen. Solange ein solcher Anstieg nicht abrupt, sondern in kleinen Schritten erfolgt, **ist unklar, warum er gesamtwirtschaftlich nicht verkraftbar sein sollte**. Hinzu kommt, dass die Belastung durch eine höhere Zuwanderung, eine höhere Erwerbstätigkeit der älteren Bevölkerung – auch ohne Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – sowie durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit langfristig um bis zu 0,8 Prozentpunkte, also ein Fünftel, gemindert werden könnte, wenn man die Ergebnisse der entsprechenden Simulationen im Kapitel in erster Näherung vereinfachend aufsummiert.

362. Im **internationalen Vergleich** lagen die **staatlichen Rentenausgaben** im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 in Deutschland mit 10,3 % des BIP deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 9 % des BIP, aber nur knapp über dem EU27-Durchschnitt von 9,9 % (OECD, 2021). ▾ ABBILDUNG 137 Damit lag **Deutschland** auf Rang 11 und **im Mittelfeld** der 29 OECD-Staaten mit durchgehender Datenverfügbarkeit. Laut den OECD-Projektionen steigen die staatlichen Rentenausgaben in Deutschland zwar bis zum Jahr 2060 auf 12,5 % des BIP, womit es sich etwas weiter von den Länderdurchschnitten entfernen und auf Rang 10 vorrücken würde. Allerdings läge die projizierte Ausgabenquote in Italien, Österreich, Belgien, Luxemburg, der Slowakei und Slowenien mit jeweils über 14 % des BIP deutlich höher. **Im internationalen Vergleich zeichnet sich für Deutschland somit keine außergewöhnlich hohe Belastung ab.**

Nachhaltigkeits- und Angemessenheitsbegriff zu eng

363. Die Ratsmehrheit bemisst die **Nachhaltigkeit im Kontext der GRV** daran „wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau mit aktuellen Beitragssätzen gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt erforderlich wird“. ↘ ZIFFER 364 Diese **Definition** ist in zweifacher Hinsicht **problematisch**: **Erstens** ist die Forderung nach **Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau willkürlich** und selbst laut der zitierten Quelle (Fall, 2019) **viel zu restriktiv**. Dort werden Beitragssatzanstiege explizit als Maßnahme zur Herstellung der finanziellen Nachhaltigkeit genannt, wobei auf mögliche negative Arbeitsmarkteffekte hingewiesen wird: „Increasing the contribution rate would improve financial sustainability, but could have a negative impact on labour markets“ (Fall, 2019, S. 88). Wenn die Ratsmehrheit tatsächlich Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau anstrebte, müsste sie also argumentieren, dass Beitragssatzanstiege darüber hinaus zu untragbaren negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Offenbar strebt sie die Beitragssatzkonstanz allerdings auch gar nicht an, denn in allen diskutierten Reformvarianten steigen die Beitragssätze zur GRV über das aktuelle Niveau hinaus deutlich und im Fall des kombinierten Szenarios ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) zumindest über lange Zeiträume bis auf 20 % an.

Zweitens ist die **Beschränkung des Nachhaltigkeitsbegriffs allein auf die GRV** und den Bundeszuschuss aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive **zu eng**, weil auch die ergänzende kapitalgedeckte private Altersvorsorge zu kräftigen Belastungen der einzahlenden Personen – übrigens unter **Aufgabe der paritätischen Finanzierung** durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende – führt. Aus Sicht eines entsprechend erweiterten Beitragsbegriffs wird das Ziel der Beitragssatzkonstanz durch die Vorschläge der Ratsmehrheit erst recht nicht erreicht, weil inklusive der Einzahlungen in die ergänzende private Alterssicherung das Beitragssatzniveau in ausnahmslos allen untersuchten Varianten zwischenzeitlich über 24 % und im Jahr 2080 bei 23,5 % liegt. Zwar mag man argumentieren, dass die Einzahlungen in die private Alterssicherung anders als solche in die GRV nicht mit intergenerationeller Umverteilung verbunden seien, weil die Betroffenen sie jeweils für sich selbst in der Zukunft entrichteten. In diesem Fall müsste aber auch die – in der Definition der Ratsmehrheit ausgeschlossene – Erhöhung des Bundeszuschusses zumindest graduell anders als eine Beitragssatzanhebung beurteilt werden, da auch Rentnerinnen und Rentner nicht unerheblich zum Steueraufkommen beitragen.

364. Die Ratsmehrheit bemisst die **Angemessenheit** daran, „dass Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten [...]. Insbesondere sollten Rentenreformen sich nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken“ ↘ ZIFFER 364 Dabei wird jedoch die Lebensstandardsicherung im gesamten Kapitel überhaupt nicht mehr erwähnt und tritt völlig hinter das Ziel der Vermeidung von Armutsgefährdung zurück.

Potenzielle Probleme ergänzender Kapitaldeckung vernachlässigt

365. Der **Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge** spielt eine **zentrale Rolle in den rentenpolitischen Überlegungen der Ratsmehrheit**. Ab sofort sollen von Arbeitnehmenden automatisch 4 % des Bruttolohns mit Opt-out Möglichkeit in einen öffentlich verwalteten aktienbasierten Fonds eingezahlt werden. Dies ist der konzeptionelle Baustein, durch den mittel- und langfristig das sinkende Sicherungsniveau in der GRV ergänzt und bei Weitem überkompensiert werden soll. So soll ein Teil der demografisch bedingten Belastung zeitlich vorgezogen werden, wodurch die jüngeren Generationen zukünftig entlastet werden sollen. In den Simulationen ergeben sich am Ende des Simulationszeitraums 2080 eindrucksvolle kombinierte Sicherungsniveaus von 70,9 %, ↘ ABBILDUNG 138 LINKS gegenüber lediglich 44 % für die GRV im Basisszenario.

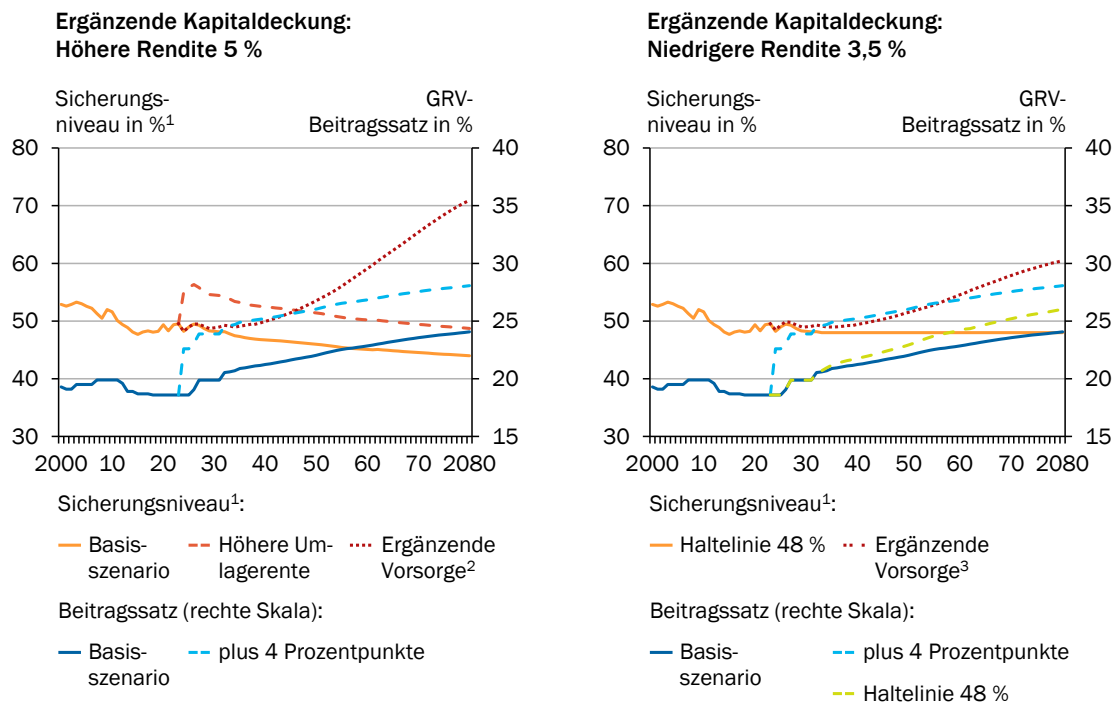
Bei diesem Resultat werden jedoch mehrere **Probleme der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge vernachlässigt**, die dazu führen können, dass das in Aussicht gestellte hohe Sicherungsniveau verfehlt oder auf Kosten der jüngeren Generationen erreicht wird.

366. **Die Hoffnungen bezüglich des durch Kapitaldeckung erzielbaren hohen zukünftigen Sicherungsniveaus von 70,9 % könnten enttäuscht werden.** Den Berechnungen liegt eine reale Nettorendite des Fonds von 5 % zugrunde. Dieser Wert wird zwar durch Rückgriff auf ausführliche Renditesimulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) plausibilisiert. Allerdings zeigen Bucher-Koenen et al. (2019, S. 17 ff.) auch, dass die erzielbaren Portfoliowerte stark aktienbasierter Fonds durch Finanzkrisen kurz vor Ende der Einzahlungsphase bzw. die monatlichen Rentenzahlungen durch Finanzkrisen kurz nach Beginn der Auszahlungsphase erheblich gemindert werden können. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit höherer Renditen spürbar, auch wenn kein Totalverlust droht und die Verluste möglicherweise wiederaufgeholt werden können, sofern nur ein Teil des Portfolios bei Renteneintritt veräußert wird.

Hinzu kommt, dass die **für die Vergangenheit ermittelten Renditen nicht für die Zukunft gültig** sein müssen. **Erstens** waren gerade die Jahrzehnte seit den 1980er-Jahren sehr stark durch die Globalisierung und einen damit einhergehenden ausgeprägten Bedeutungsgewinn der globalen Finanzmärkte und steigende Kapitalmarktpartizipation mit entsprechenden **Kursgewinnen** geprägt, **was sich nicht fortsetzen muss**. Gerade angesichts der zunehmenden geopolitischen Risiken scheint es wenig ratsam, sich in den kommenden Jahrzehnten darauf zu verlassen. **Zweitens** basieren die Renditen der Vergangenheit auf **realen Wachstumsraten**, die sich angesichts der demografischen Alterung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und des sinkenden Arbeitskräftepotenzials **nicht fortsetzen könnten**. **Drittens** schließlich kann die Ratsmehrheit auf Basis der Literatur die Möglichkeit eines „**Asset-Meltdowns**“, bei dem der Wert des Vorsorgevermögens bei seiner Nutzung schmilzt, selbst **nicht ausschließen**. ↘ ZIFFER 452 Bei niedrigeren Renditen werden jedoch auch die erhofften Vorteile der ergänzenden kapitalbasierten Altersvorsorge geringer. Unterstellt man anstatt der realen Rendite von 5 % eine niedrigere Rendite von 3,5 %, sinkt das

↳ ABBILDUNG 2

GRV im Vergleich zur ergänzenden Kapitaldeckung: Alternative Szenarien



1 – Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – Szenario mit einer realen Rendite von 5 % pro Jahr. 3 – Szenario mit einer realen Rendite von 3,5 % pro Jahr. Hier werden die bisherigen Riesterrenten berücksichtigt.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-473-01

Sicherungs-niveau im Jahr 2080 um 10,5 Prozentpunkte und die Differenz zum Sicherheits-niveau der GRV verringert sich. ↳ ABBILDUNG 138 RECHTS

367. Selbst wenn man annimmt, dass sich das Sicherheits-niveau tatsächlich, wie von der Ratsmehrheit dargestellt, bis zum Jahr 2080 auf 70,9 % erhöht, heißt das noch **nicht**, dass dies tatsächlich **mit einer entsprechenden Besserstellung der Rentenbeziehenden ohne Belastung der sich dann im Erwerbsleben befindenden jüngeren Generationen verbunden** sein würde. In Anlehnung an die „**Mackenroth-These**“ (Mackenroth, 1952) besteht aus realwirtschaftlicher Sicht bezüglich der volkswirtschaftlichen Ressourcen immer ein Umlageverfahren, weil die Sozialleistungen jeder Periode unabhängig von ihrer Finanzierung aus der aktuellen Produktion der Volkswirtschaft geleistet werden müssen. Das errechnete höhere Sicherheits-niveau aus der ergänzenden Kapitaldeckung bedeutete damit zunächst nur einen **finanziellen Anspruch** auf Ressourcen in entsprechender Höhe, ohne dass sicher wäre, dass er auch tatsächlich eingelöst werden kann.

Auf Basis der Simulationen zu den Auswirkungen einer Anhebung des Sicherheits-niveaus in der GRV gegenüber dem Basisszenario auf 48 %, lässt sich näherungsweise abschätzen, wie groß der zusätzliche finanzielle Anspruch der rentenbeziehenden Generation im Jahr 2080 bei einem Sicherheits-niveau von 70,9 % gegenüber dem Basisszenario wäre. Ein Anstieg des Sicherheits-niveaus um 4 Prozentpunkte führt zu höheren Rentenausgaben in Höhe von 0,9 % des BIP im Jahr

2080. Demgemäß würde der errechnete **Anstieg des Sicherungsniveaus um 26,9 Prozentpunkte** bei privater Kapitaldeckung im Jahr **2080 zu höheren Ansprüchen** der rentenbeziehenden Generation **in Höhe von 6,1 % des BIP führen**. Das ist fast siebenmal mehr als der aus Sicht der Ratsmehrheit besorgniserregende Anstieg der Rentenausgaben um 0,9 % des BIP durch die dauerhafte Garantie des Sicherungsniveaus in der GRV bei 48 %. **Es fragt sich, wie** dann ein so viel höherer **Anspruch realwirtschaftlich eingelöst werden soll**.

368. Wie Werding et al. (2023) zu Recht anmerken, vernachlässigt die „Mackenroth-These“, dass die Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation zu einem höheren BIP in Zukunft führen könnte, und sie gilt nur für geschlossene Volkswirtschaften. Eine **Möglichkeit**, in Zukunft potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation** aus der privaten Kapitaldeckung an das BIP **zu befriedigen**, besteht also darin, dass die durch die Kapitaldeckung **erhöhte private Ersparnis** zu einer höheren **Kapitalakkumulation und damit einem höheren BIP in der Zukunft** führt. Werding et al. (2023, S. 6) weisen jedoch darauf hin, dass die empirische Evidenz für diesen Effekt gemischt ist, weshalb allgemein nicht klar ist, ob man auf solche wachstumssteigernden Effekte hoffen kann.

Für **Deutschland** kommt im konkreten Fall hinzu, dass gemäß den Analysen des Sachverständigenrates zum Potenzialwachstum ^{↘ ZIFFERN 99 FF.} in den nächsten Jahrzehnten die **Aussichten für Wachstumssteigerungen** aufgrund der Knappheit des Faktors Arbeit **begrenzt und unsicher** erscheinen. Zudem soll der öffentlich verwaltete **aktienbasierte Fonds** breit diversifiziert sein und gerade global anlegen, sodass nur ein **Bruchteil der zusätzlichen Ersparnis überhaupt ins Inland fließen soll** und dort den Kapitalstock erhöhen könnte. Des Weiteren zeigen die Analysen im Kapitalmarktkapitel, ^{↘ ZIFFER 207} dass in Deutschland **die gesamtwirtschaftliche Ersparnis**, die – falls man eine Kapitalangebotsperspektive einnehmen und vernachlässigen möchte, dass Investitionen nicht unbedingt eine Ersparnisbildung voraussetzen (Bibow, 2001) – prinzipiell für Investitionen zur Verfügung steht, **bereits sehr hoch** ist. Deshalb fließt bereits heute ein wesentlicher Teil davon ins Ausland und wird **nicht im Inland investiert**. Schließlich hat das von der Ratsmehrheit angestrebte Volumen für die private Altersvorsorge von 4 % der Bruttolöhne und Gehälter oder etwa 1,5 % des BIP im Jahr 2080 unzweifelhaft eine makroökonomische Relevanz. Selbst wenn man unterstellt, dass es sich nur in Teilen davon um **zusätzliche Ersparnis** handeln dürfte, weil die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren, könnte der **private Konsum** dadurch in relevantem Ausmaß **beeinträchtigt** werden, was zumindest vorübergehend wachstumsdämpfend sein dürfte.

369. Eine **zweite Möglichkeit**, zukünftig potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation zu befriedigen**, könnte in entsprechend **höheren Importen** bestehen, die dann im Inland zur Verfügung stünden. Um den Gesamtanspruch von 6,1 % des BIP zu befriedigen, müsste die gesamtwirtschaftliche Importquote in Deutschland offenbar in dieser Höhe ansteigen und den Leistungsbilanzsaldo verringern. In Partialbetrachtung mag dies denkbar und angesichts der **permanent exzessiven deutschen Leistungsbilanzüber-**

schüsse (Behringer et al., 2020) sogar wünschenswert erscheinen. Allerdings könnten in der Phase tendenziell wachsender privater Ersparnis mit überwiegender Anlage im Ausland beim Aufbau von Altersvorsorgevermögen zunächst noch höhere Leistungsbilanzüberschüsse und damit **Zielverfehlungen beim außenwirtschaftlichen Gleichgewicht** einhergehen.

Aus einer globalen Perspektive muss jedoch berücksichtigt werden, dass viele **andere Länder, die ebenfalls vor demografischen Problemen** stehen, auch über entsprechende kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme verfügen. Deutschland ist wie analysiert in dieser Hinsicht eher Nachzügler. In den nächsten Jahrzehnten könnten also sehr viele Industrieländer bei begrenzten inländischen Produktionskapazitäten versuchen, mittels ihrer akkumulierten Vorsorgefonds Importe zur Befriedigung der durch die alternde Bevölkerung gestiegenen Konsumansprüche zu nutzen. **Global können jedoch rein saldenmechanisch nicht alle Länder ihre Leistungsbilanzsalden entsprechend verringern.** Aus diesem Grund strebt beispielsweise der IWF (2023) in seinen External Sector Reports bei der Analyse gleichgewichtiger Leistungsbilanzsalden **multilaterale Konsistenz** an, die dadurch gewährleistet wird, dass nationale Einflussfaktoren jeweils nur als Abweichung vom globalen Durchschnitt berücksichtigt werden. Es ist zwar denkbar, dass zukünftig vor allem Schwellen- und Entwicklungsländer mit jüngerer Bevölkerung über steigende Exporte die Versorgung der gealterten Bevölkerung vieler Industrieländer übernehmen. Angesichts der **zunehmenden geopolitischen Probleme und Risiken** wäre es jedoch **leicht-sinnig darauf zu vertrauen.**

370. Insgesamt erscheint es daher **problematisch sich auf die** von der Ratsmehrheit **erhofften sehr positiven Wirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung zu verlassen.** Erstens muss man damit rechnen, dass die Rendite und damit das für die ältere Bevölkerung zur Verfügung stehende Vermögen nicht so groß ausfallen wird, wie es im errechneten Sicherungsniveau von 70,9 % im Jahr 2080 zum Ausdruck kommt. Zweitens ist unsicher, ob die durch das Fondsvermögen repräsentierten zusätzlichen Ansprüche der älteren Bevölkerung auf das BIP zukünftig tatsächlich eingelöst werden können: Ein wachstumsfördernder Effekt der Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation ist unwahrscheinlich und die Aussichten auf die notwendigen höheren Importe sind unsicher.
371. Gegen die hier vertretene Position lässt sich einwenden, dass die verwendeten makroökonomischen Dimensionen übertrieben sind, weil nicht damit zu rechnen ist, dass es in vollem Umfang von vier Beitragspunkten zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis kommt, da die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren werden. In diesem Fall müsste aber auch das durchschnittlich erreichbare zusätzliche Sicherungsniveau durch die Kapitaldeckung entsprechend nach unten angepasst werden. Die formulierten **Zweifel bezüglich des anzusetzenden Renditeniveaus** sowie der zukünftigen **realwirtschaftlichen Einlösbarkeit** des akkumulierten Vorsorgevermögens bleiben davon unbeeinflusst.

Massive Rentenkürzungen

372. Die **Ratsmehrheit** spricht sich für eine **Bündelung von Maßnahmen zur Reform der GRV** aus, die sich in ihren Wirkungen ergänzen und gemeinsam sowohl die Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Reform sicherstellen als auch die politische Umsetzbarkeit ermöglichen sollen. Konkret wird eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder eine Inflationsindexierung der Bestandsrenten mit der automatischen Erhöhung des Renteneintrittsalters gemäß der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung und einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung (umverteilendes Element) kombiniert.

Das Gesamtergebnis ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) sieht zunächst eindrucksvoll aus: Gegenüber dem Basisszenario sinkt der Beitragssatz bis zum Jahr 2080 um 4,6 Prozentpunkte und überschreitet nie das Niveau von 20 %. Gleichzeitig steigt sogar das Sicherungsniveau der Standardrente um 4,4 Prozentpunkte im Jahr 2080 und liegt mit 48,4 % sogar leicht oberhalb des Niveaus der gegenwärtig geltenden Sicherungslinie.

373. Dieses Resultat sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich insgesamt um **massive Rentenkürzungen und Verschlechterungen beim Sicherungsniveau** zumindest für alle Versicherten handelt, die oberhalb des Standardrentenniveaus liegen. Die von der Ratsmehrheit diskutierten Einschnitte in die GRV gehen im kumulierten Paket sehr weit über die im JG 2020 vorgeschlagenen hinaus. Dadurch wird der Beitrag der GRV zur **Lebensstandardsicherung** stark reduziert und **für viele Beschäftigte de facto aufgegeben**.
374. Die **Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Inflationsindexierung** der Bestandsrenten führen bereits relativ kurzfristig zu **kräftigen Absenkungen beim Sicherungsniveau** und geringeren Beitragssätzen gegenüber dem Basisszenario. Angesichts der Resultate der Studie von Buslei et al. (2023a) sorgt sich die Ratsmehrheit daher zu Recht um den dadurch drohenden **Anstieg der Armutsgefährdung im Alter**. Die angestrebte Erhöhung des Renteneintrittsalters hat zwar einen positiven Effekt auf das Sicherungsniveau, kann die Absenkung gegenüber dem Basisszenario jedoch bei Weitem nicht kompensieren und führt zu zusätzlichen Problemen. ↘ ZIFFERN 487 F.
375. Eine zentrale Bedeutung bei der **Vermeidung der drohenden Armutsgefährdung** kommt in den konzeptionellen Überlegungen der Ratsmehrheit dem vorgeschlagenen **umverteilenden Element einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung** zu. Grundsätzlich könnten **umverteilende Elemente innerhalb der GRV durch das Solidarprinzip gerechtfertigt und sinnvoll** sein. In der konkreten ausgabendämpfenden Version der Ratsmehrheit führen sie jedoch zu einer massiven Rentenkürzung. Weil dort Renten unterhalb der Standardrente im Ergebnis aufgewertet werden, kommt es zwar zu einer im Vergleich zum Basisszenario kräftigen Erhöhung des Sicherungsniveaus der Standardrente um 3,8 Prozentpunkte im Jahr 2080. Dieses Ergebnis wird allerdings durch **drastische Kürzung der Rentenansprüche oberhalb der Standardrente** erkauft. ↘ ABBILDUNG 130 Dadurch sinkt das durch-

schnittliche Sicherungsniveau um 6,9 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario auf nur noch 37,1 % im Jahr 2080. So könnte eine Person mit 45 Beitragsjahren im aktuellen System der GRV maximal etwa 90 Entgeltpunkte erwerben. In dem vorgeschlagenen ausgabendämpfenden System wäre dieser Wert auf etwa 67,5 Entgeltpunkte beschränkt. Die monatliche Rente würde von aktuell 3 384 Euro auf 2 538 Euro sinken. **Betroffen** wären von den **Rentenkürzungen nicht** etwa **nur „Reiche“**, sondern tendenziell **alle Beschäftigten**, deren **jährliches Bruttoeinkommen oberhalb** des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von **43 142 Euro** liegt.

Mit der von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung würde zwar eine steigende Armutsgefährdung aufgrund der generellen Rentenkürzungen abgewendet. Dafür würde jedoch **das Ziel der Lebensstandardsicherung innerhalb der GRV sehr weitgehend eingeschränkt**.

Anhebung des Rentenalters nicht forcieren

376. Die **Ratsmehrheit** plädiert für eine **automatische Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** im Alter von 67 Jahren mindestens im Verhältnis von 2:1, d. h. für jedes Jahr an höherer Lebenserwartung soll sich das Renteneintrittsalter um 8 Monate und der Rentenbezug um 4 Monate erhöhen. Die Reform soll zeitnah verabschiedet werden und nach dem Jahr 2031 in Kraft treten, wenn die aktuell laufende schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre abgeschlossen sein wird.
377. Zwar stellt die weitere Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters eine erwägenswerte Option zur Stabilisierung von Sicherungs- und Beitragssatzniveau der GRV dar. Allerdings ist es **nicht notwendig, die Reform möglichst schnell umzusetzen**.

Polit-ökonomische Argumente, wonach eine schnelle Lösung nötig sei, weil aufgrund eines steigenden Alters der Wahlbevölkerung die Aussichten auf eine Reform schwänden, lassen sich angesichts der Literaturlage **nicht überzeugend begründen**. Einer pessimistischen Position, die wegen der zunehmenden Alterung eine „Gerontokratie“ und damit die Unmöglichkeit weiterer Reformen befürchtet (Sinn und Übelmesser, 2003), steht mit Bittschi und Wigger (2019) eine optimistischere Position gegenüber, die zukünftig auch eine bessere politische Umsetzbarkeit für möglich hält.

378. Die von der Ratsmehrheit bemerkenswert ausführlich behandelten **sozialen Probleme, die durch eine weitere Heraufsetzung des Renteneintrittsalters** für bestimmte sozioökonomische Gruppen entstehen, sprechen ebenfalls gegen die schnelle Verabschiedung weiterer Erhöhungen des Renteneintrittsalters. Erstens ist die Lebenserwartung deutlich mit dem Einkommen und anderen sozioökonomischen Faktoren korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Dadurch würden vor allem Menschen mit niedrigeren Einkommen bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze benachteiligt, weil ihre Rentenbezugsdauer aufgrund ihrer geringeren ferneren Lebenserwartung relativ stärker eingeschränkt würde.

Zweitens könnten viele Erwerbstätige vor allem in körperlich oder psychisch besonders anstrengenden Berufen mit zudem häufig geringeren Einkommen, die schon heute früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden, kaum das höhere Renteneintrittsalter erreichen und müssten folglich hohe Abschläge auf ihre Renten in Kauf nehmen.

379. Die von der **Ratsmehrheit vorgeschlagene Inflationsindexierung** könnte ebenso wie die **progressive Rentenbemessung** den betroffenen Personengruppen tendenziell zugutekommen. Die Inflationsindexierung erhöht die Zugangsrenten und unterstützt damit tendenziell kurzlebige und einkommensschwache Personengruppen. Die progressive Rentenbemessung hebt die niedrigeren Renten überproportional an und unterstützt damit einkommensschwächere Personengruppen. Allerdings haben **beide Maßnahmen** wie erläutert **gravierende Nebenwirkungen** und können daher nicht befürwortet werden: Die Inflationsindexierung senkt das allgemeine Sicherungsniveau sehr kräftig und führt zu **erhöhter Armutsgefährdung** bei langlebigen Personen. Die progressive Rentenbemessung führt weitgehend zu einer **Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung**.
380. Die von der Ratsmehrheit erwogenen Maßnahmen im Bereich der **Erwerbsminderungsrente und der Frühverrentung sowie tarifvertraglicher Regelungen** könnten zwar zu einer Linderung der Probleme beitragen. Ob sie aber insgesamt bereits der Komplexität der Probleme (Bäcker, 2018) gerecht werden, ist unklar. Solange das so ist, sollte eine **automatische Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht forciert werden**. Stattdessen sollten Politik, Wissenschaft und demokratische Öffentlichkeit die **Zeit bis** zum Auslaufen der bisherigen Regelungen im **Jahr 2031 nutzen**, um **nach überzeugenden Lösungen** zu suchen.

Alternativen

381. Nach der im vorliegenden Minderheitsvotum vertretenen Position wird die **demografische Entwicklung unweigerlich** zu einer **steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung** führen, in dem Sinne, dass ein größerer Anteil der realen Wirtschaftsleistung zur Versorgung der älteren Bevölkerung aufgewendet werden muss. Das Problem tritt **weitgehend unabhängig von unterschiedlichen Finanzierungswegen** auf. Es wird sich daher **kaum durch** zusätzliche **Kapitaldeckung lösen** lassen. Damit gibt es letztlich **zwei Möglichkeiten**, mit der steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die Demografie umzugehen. **Erstens** können verschiedene Finanzierungsarten die **intragenerationelle Verteilung der Belastung** ändern und sie **sozialverträglicher gestalten**. **Zweitens** kann die Belastung durch **reales binnenwirtschaftliches Wachstum** vermindert werden, wodurch die zukünftigen Verteilungsspielräume erhöht werden.
382. Anstatt die **GRV** immer weiter auszuhöhlen, sollte sie **finanziell gestärkt und das Sicherungsniveau langfristig** über dem im gegenwärtigen System angelegten Niveau **stabilisiert** werden, z. B. wie von der Bundesregierung angestrebt **bei 48 %**. Würde dies allein über eine Erhöhung des Beitragssatzes mit korres-

pondierendem Anstieg des Bundeszuschusses umgesetzt, würde der Beitragssatz gemäß den Simulationen langfristig 2 Prozentpunkte und die gesamtwirtschaftlichen Rentenausgaben 0,9 % des BIP über dem Basisszenario liegen. Vergleicht man dies mit den Auswirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung, allerdings bei geringerer Rendite von 3,5 %, schneidet sie gar nicht schlecht ab \triangleright ZIFFER 477 (Werdinger et al., 2023). Zwar liegt das Sicherungsniveau mit 48 % deutlich unter den 60,4 % bei Kapitaldeckung, dafür liegt der gesamte Beitragssatz bis 2080 mit 26,0 % sehr deutlich unterhalb desjenigen von 28,1 %, der im Basisszenario zusätzlich der 4 Prozentpunkte für die Kapitaldeckung aufgewendet werden muss. In Relation zum BIP müssen in der GRV 2080 0,9 % mehr aufgewendet werden, während die 4 Beitragspunkte etwa 1,5 % des BIP entsprechen dürften. Schließlich ist wie erläutert unklar, ob der Anspruch auf ein deutlich höheres Sicherungsniveau von 60,4 % bei Kapitaldeckung in 57 Jahren tatsächlich realwirtschaftlich eingelöst werden kann.

383. Wenn der Anstieg des Beitragssatzes in der GRV nicht zu stark ausfallen soll, kann auch eine **stärkere Steuerfinanzierung der GRV sinnvoll** sein. Zwar entsteht dadurch an anderer Stelle eine höhere Belastung, diese entsteht jedoch auch durch die 4 zusätzlichen Beitragspunkte, die laut Ratsmehrheit in die Kapitaldeckung fließen sollen. Im Gegensatz zu Beitragserhöhungen in der GRV würden durch stärkere Steuerfinanzierung auch Rentenempfangende über ihren Anteil am Steueraufkommen nicht unerheblich beteiligt. Infrage käme z. B. eine stärkere Steuerfinanzierung **nicht beitragsgedeckter Leistungen** nach erweiterter Abgrenzung, die eine Erhöhung des Bundeszuschusses um etwa 1 % des BIP rechtfertigen würde. \triangleright KASTEN 23 Anknüpfend an den Vorschlag der Ratsmehrheit bezüglich umverteilender Elemente in der GRV könnte auch eine progressive Rentenbemessung erwogen werden, die allerdings nicht mit allgemeinen Rentenkürzungen vermengt und unter Einhaltung des Äquivalenzprinzips über einen Steuerzuschuss finanziert werden könnte.

Schließlich könnte eine verpflichtende **Einbeziehung** aller bislang **nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen** gemäß den Simulationen über Jahrzehnte das Sicherungsniveau spürbar steigern und den Beitragssatz etwas senken.

384. Um das **binnenwirtschaftliche Wachstum** und die Verteilungsspielräume der Zukunft zu **stärken**, bieten sich viele Maßnahmen an. Im vorliegenden Jahresgutachten unterbreitet der Sachverständigenrat viele Vorschläge, wie z. B. die Steigerung der Erwerbstätigkeit, den Ausbau der Bildung und Weiterbildung, die Arbeitsmigration sowie eine öffentliche und öffentlich geförderte Investitionsoffensive. Die Simulationen im vorliegenden Kapitel zeigen, dass durch eine Steigerung insbesondere der Frauenerwerbstätigkeit, eine stärkere Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sowie eine freiwillige Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer die GRV kurz- bis mittelfristig erheblich entlastet werden kann.

LITERATUR

Bäcker, G. (2018), Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch, Sozialer Fortschritt 67 (11–12), 997–1015.

Behringer, J., A. Truger und T. van Treeck (2020), Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?, Wirtschaftsdienst 100 (10), 753–757.

Bibow, J. (2001), The loanable funds fallacy: Exercises in the analysis of disequilibrium, Cambridge Journal of Economics 25 (5), 591–616.

Bittschi, B. und B.U. Wigger (2019), On the political feasibility of increasing the legal retirement age, CESifo Working Paper 7492, CESifo Network, München.

Brussig, M. und S.E. Schulz (2019), Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko: Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung, IAQ-Report 6/2019, Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

Bucher-Koenen, T., J. Riedler und M. Weber (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Buslei, H., J. Geyer und P. Haan (2023a), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2023, Wiesbaden.

Fall, F. (2019), Sustainability and adequacy of pension systems across the OECD: Shocks, robustness and policies, in: da Costa Cabral, N. und N. Cunha Rodrigues (Hrsg.), The Future of Pension Plans in the EU Internal Market: Coping with Trade-Offs Between Social Rights and Capital Markets, Financial and Monetary Policy Studies 48, Springer International Publishing, Cham, 87–108.

IWF (2023), External sector report 2023: External rebalancing in turbulent times, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Mackenroth, G. (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Albrecht, G. (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West: Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin 1952, Schriften des Vereins für Socialpolitik (SVS), Bd. 4, Duncker & Humblot, Berlin, 39–76.

OECD (2021), Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2003), Pensions and the path to gerontocracy in Germany, European Journal of Political Economy 19 (1), 153–158.

Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F.K. Lembcke (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier 02/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.