

Eine andere Meinung

235. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 2 „Stabilisierungspolitik in Zeiten von Corona“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft vor allem die Frage der **finanzpolitischen Konsolidierungsstrategie** nicht zuletzt vor dem Hintergrund **der Risiken der Schuldenbremse**.
236. Für den Fall, dass eine aktive Konsolidierung der öffentlichen Haushalte notwendig würde, **bevorzugt die Ratsmehrheit tendenziell eine ausgabenseitige Konsolidierung**. Dies wird einerseits mit den durchgeführten Modellsimulationen, andererseits mit Ergebnissen aus der Literatur begründet. ↘ ZIFFERN 224 F. Beide Begründungen halten jedoch einer näheren Überprüfung nicht stand: Sowohl makroökonomische Modellanalysen als auch die empirische Literatur zur Höhe des Fiskalmultiplikators lassen genauso gut den gegenteiligen Schluss zu – wenn sie ihn nicht sogar nahelegen. Damit könnte – falls überhaupt notwendig – aus makroökonomischer Sicht mindestens genauso gut auch eine **einnahmeseitige Konsolidierung mittels höherer Steuern oder Abgaben gerechtfertigt** werden.
237. In der Simulation des Konjunkturpakets mittels eines für Deutschland geschätzten Modells, das auf der Studie von Drautzburg und Uhlig (2015) für die USA basiert, führen bei der ab dem Jahr 2023 unterstellten Konsolidierung höhere Steuern auf Arbeit und Kapital zu stärker negativen Effekten auf das BIP als eine ausgabenseitige Kürzung von Pauschaltransfers oder des Staatskonsums. Allerdings zeigen **Sensitivitätsanalysen** mit dem Modell, dass die Unterschiede zwischen einer Konsolidierung über den Staatskonsum oder über Steuern **spürbar auf Variationen der Modellparameter reagiert**. So verringert sich der Unterschied zwischen einnahme- und ausgabenseitiger Konsolidierung insbesondere für die mittlere Frist spürbar, wenn der Anteil kreditbeschränkter Haushalte auf 50 % erhöht oder die Arbeitsangebotselastizität um 25 % verringert wird. ↘ TABELLE 12 Schon im gegebenen Modellrahmen stellt sich daher die Frage, ob sich aufgrund möglicherweise relativ kleiner quantitativer Unterschiede zwischen den Konsolidierungsstrategien weitreichende Schlussfolgerungen hinsichtlich der Strategie ableiten lassen.
238. **Andere neu-keynesianische empirische Modelle** kommen durchaus zu **systematisch höheren Multiplikatoren auf der Ausgabenseite als auf der Einnahmeseite**. Dies gilt etwa für ausführliche Simulationen zur Höhe des Fiskalmultiplikators für die einzelnen Länder des Euro-Raums mit dem weit verbreiteten National Institute Global Econometric Model (NIGEM): „Our analysis suggests that fiscal multipliers arising from government spending measures are larger than those arising from changes in taxation.“ (Carreras et al., 2016). Dies gilt in den Simulationen auch für Deutschland.
239. Der Überblicksaufsatz von Ramey (2019) zu den makroökonomischen Wirkungen der Fiskalpolitik weist darüber hinaus für die Modellklasse der **Dynamischen**

Stochastischen Allgemeinen Gleichgewichtsmodelle (Dynamic Stochastic General Equilibrium, DSGE) **Multiplikatorwerte** aus, die sich für die Ausgaben- und Einnahmeseite zumindest **nicht systematisch unterscheiden**.

240. Für empirische **Studien auf Zeitreihenbasis** weist die Überblicksstudie von Ramey (2019) größtenteils tatsächlich deutlich höhere Multiplikatoren auf der Einnahmeseite als auf der Ausgabenseite aus. Allerdings zeigen Caldara und Kamps (2017), dass für die Schätzung von Multiplikatoren in Zeitreihenstudien die Art der **Identifikation fiskalpolitischer Schocks** eine entscheidende Rolle spielt. Mittels einer neuen Identifikationsstrategie, angewandt auf wesentliche Studien aus der Literatur, revidieren sie deren Ergebnisse und kommen zu dem Schluss, dass **ausgabenseitige Multiplikatoren höher** als einnahmeseitige seien. Schließlich kommen Gechert et al. (2020b) in ihrer narrativen Studie im Gegensatz zu den von der Ratsmehrheit angeführten narrativen Studien ebenfalls zu dem Ergebnis höherer Multiplikatoren auf der Ausgabenseite.
241. Gechert (2015) kommt in einer Metaregressionsanalyse über 104 empirische Studien zum Fiskalmultiplikator zu dem Ergebnis, dass der **Multiplikator für den Staatskonsum nahe an eins** und um 0,3 bis 0,4 Punkte **höher als die Steuer- und Transfermultiplikatoren** liegt. Als systematisch am größten erweist sich in der Studie der Multiplikator der öffentlichen Investitionen. Gechert und Rannenbergh (2018) ermitteln in einer Metaanalyse über 98 empirische Studien ebenfalls tendenziell einen höheren ausgabenseitigen Multiplikator, wobei sich dieser in **konjunkturell schlechten Zeiten** als **besonders hoch** erweist, während der einnahmeseitige Multiplikator eher unabhängig vom Konjunkturverlauf, aber kleiner als der ausgabenseitige, zu sein scheint.
242. Wegen der aktuell großen Unsicherheit – zumal aufgrund der zweiten Infektionswelle und der notwendigen gesundheitspolitischen Maßnahmen – lassen sich die genauen **Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Haushalte** in den nächsten Jahren kaum vorhersehen. Daher werden im Jahresgutachten auch weder konkrete Angaben zum richtigen Konsolidierungszeitpunkt noch zur Höhe der Konsolidierungsbedarfe gemacht. Zu Recht weist die Ratsmehrheit zudem auf die **Notwendigkeit einer möglichst wachstumsfreundlichen Konsolidierung** hin und erwähnt finanzpolitische Gestaltungsoptionen, etwa einen zeitlich gestreckten Abbaupfad für das strukturelle Defizit des Bundes oder einen konjunkturgerechten Tilgungsplan.

Angesichts der **Außergewöhnlichkeit der Situation** mitten in einer globalen Pandemie und der durch sie verursachten tiefen Wirtschaftskrise ist es jedoch notwendig, die **Finanzpolitik** in Bund und Ländern explizit **vor einem zu frühen** Einschwenken auf den – mittelfristig unbestritten notwendigen – **Konsolidierungskurs** und vor den diesbezüglichen **Risiken der Schuldenbremse** zu warnen.

243. Daher sind diskretionäre Ausgabenkürzungen und/oder Steuer- und Abgabenerhöhungen auf absehbare Zeit zu vermeiden. **Verfrühte Konsolidierungsmaßnahmen** können zu stark **negativen Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung** führen, die zudem langfristig aufgrund von Hysterese-Effekten auch das

Produktionspotenzial senken können (Fatás und Summers, 2018). Die zügige Haushaltskonsolidierung nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte in Deutschland nicht durch forcierte Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, sondern größtenteils durch das Auslaufen konjunktureller Impulse und die überraschend schnelle und kräftige konjunkturelle Erholung (Rietzler und Truger, 2019).

244. Aus diesen Gründen sollte die Finanzpolitik von Bund und Ländern **aktiv** die im Rahmen der Schuldenbremse bestehenden **Spielräume zur Konjunktursta-bilisierung und Stärkung öffentlicher Investitionen nutzen**. Die Länder sollten die Spielräume insbesondere auch nutzen, um ihre **Kommunen** stärker vor den krisenbedingten fiskalischen Belastungen abzuschirmen und wo nötig eine **Altschuldentilgung** zu ermöglichen. Andernfalls drohen in finanzschwachen Kommunen gravierende und makroökonomisch kontraproduktive Kürzungen der öffentlichen Investitionen.

Hierfür sollte erstens die **Ausnahmeregel** der Schuldenbremse in Bund und Ländern – ggf. im Rahmen eines Abbaupfades für das strukturelle Defizit – **so lange wie nötig angewendet** werden; eine Festlegung auf eine konkrete Jahreszahl, etwa auf das Jahr 2022 – wie derzeit von der Bundesregierung vorgesehen – ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unnötig. Zweitens sollten die **Tilgungspläne** für die im Rahmen der Ausnahmeregel der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite **deutlich gestreckt** werden. Drittens bedarf es dringend einer Anpassung der im Rahmen der Schuldenbremse verwendeten **Methode der Konjunkturbereinigung**. Kurzfristig könnte auf Potenzialrevisionen verzichtet oder aber der Potenzialpfad statistisch deutlich geglättet werden (Gechert et al., 2020a).

245. Die **Risiken** der bislang verwendeten EU-Methode **der Konjunkturbereinigung** lassen sich am Beispiel der Revision der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Herbst 2019 zum Frühjahr 2020 illustrieren. So wurde das Produktionspotenzial für das Jahr 2021 von der Herbstprojektion 2019 zur Frühjahrsprojektion 2020 um 2,4 % real und 2,9 % nominal abwärts revidiert. In den für die Finanzplanung des Bundes- und der Länderhaushalte relevanten Jahren 2022 bis 2024 steigt die Abweichung kontinuierlich auf 3,0 % real beziehungsweise 3,7 % nominal im Jahr 2024 an. Das hat zur Folge, dass sich der **gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungssaldo** im Jahr 2021 um 1,6 Prozentpunkte **verschlechtert**; im Jahr 2024 sind es dann sogar 2,1 Prozentpunkte. Für den Bund beträgt die revisionsbedingte Verschlechterung des strukturellen Saldos 2021 0,6 % des BIP oder gut 20 Milliarden Euro, im Jahr 2024 sind es dann bereits 0,9 % des BIP (Gechert et al., 2020a). Die seit dem 30. Oktober vorliegende Herbstprojektion der Bundesregierung verändert die vorstehende Diagnose qualitativ nicht.
246. **Dauerhafte Steuersenkungen** für Haushalte und Unternehmen, wie sie von der Ratsmehrheit angesprochen ↘ ZIFFER 162 oder als mögliches weiteres Element eines neuen Konjunkturprogramms ↘ ZIFFER 195 diskutiert werden, sind **finanzpolitisch höchst problematisch**. Sie würden strukturelle Löcher in den öf-

fentlichen Haushalten reißen und zu unnötigem ausgabenseitigen Konsolidierungsdruck führen. Dagegen wäre eine temporäre Neuauflage des Kinderbonus, der sehr effektiv Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen entlastet, aber in dem im Sommer beschlossenen Konjunkturpaket mit nur 300 Euro je Kind gering dimensioniert war, als konjunkturpolitische Maßnahme erwägenswert (Gechert et al., 2020a).

247. Zwar ist eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei gefestigter Konjunkturerholung sinnvoll und notwendig. Dabei muss es aber nicht unbedingt um die Rückkehr zur Einhaltung eines unveränderten fiskalischen Regelwerks gehen. Vielmehr kann der deutschen **Schuldenbremse** durchaus ein **grundlegender Reformbedarf** vor allem hinsichtlich der Möglichkeit der dauerhaften Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen attestiert werden (**Goldene Regel der öffentlichen Investitionen**) (Truger, 2016; Expertise 2007; JG 2019 Ziffer 562 ff., MV Schnabel und Truger). Insofern sollte die vor der aktuellen Krise begonnene Reformdebatte fortgesetzt werden.

LITERATUR

Caldara, D. und C. Kamps (2017), The analytics of SVARs: A unified framework to measure fiscal multipliers, *Review of Economic Studies* 84 (3), 1015–1040.

Carreras, O., I. Liadze, S. Kirby und R. Piggott (2016), Quantifying fiscal multipliers, NIESR Discussion Paper 469, National Institute of Economic and Social Research, London.

Drautzburg, T. und H. Uhlig (2015), Fiscal stimulus and distortionary taxation, *Review of Economic Dynamics* 18 (4), 894–920.

Fatás, A. und L.H. Summers (2018), The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics* 112 (C), 238–250.

Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Papers* 67 (3), 553–580.

Gechert, S., C. Paetz und A. Truger (2020a), Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren, *Wirtschaftsdienst* 100 (7), 493–497.

Gechert, S., C. Paetz und P. Villanueva (2020b), The macroeconomic effects of social security contributions and benefits, *Journal of Monetary Economics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2020.03.012>.

Gechert, S. und A. Rannenberg (2018), Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis, *Journal of Economic Surveys* 32 (4), 1160–1182.

Ramey, V.A. (2019), Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?, *Journal of Economic Perspectives* 33 (2), 89–114.

Rietzler, K. und A. Truger (2019), Is the “Debt Brake” behind Germany’s successful fiscal consolidation?, *Revue de l’OFCE Supp.* 2 (6), 11–30.

Truger, A. (2016), Reviving fiscal policy in Europe: Towards an implementation of the golden rule of public investment, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 13 (1), 57–71.

Eine andere Meinung

290. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Achim Truger, teilt nicht die in ²⁸⁹ ZIFFER enthaltene Interpretation der Entwicklung der Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums seit 2014 als „das Ende der Konsolidierungsbemühungen“, weil die Staatsanleihekäufe der EZB den Konsolidierungs- und Reformdruck abgeschwächt hätten. Vielmehr wird die Auffassung vertreten, dass die **akute Eurokrise** in den Ländern der europäischen Peripherie im Zeitraum von 2010 bis 2015 wesentlich **durch die extrem restriktive Fiskalpolitik verursacht wurde**, die zudem von einer Verschärfung der europäischen Fiskalregeln („Six-Pack“, Fiskalpakt, „Two-Pack“) **begleitet** wurde. Dass die Krise ab dem Jahr 2015 überhaupt überwunden werden konnte, lag einerseits daran, dass die EZB mit den Anleihekäufen einschritt, und andererseits daran, dass die Fiskalregeln durch die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker wesentlich weniger strikt interpretiert und gehandhabt wurden (Europäische Kommission, 2015; Europäischer Rat, 2015).

Erst dies ermöglichte in den Krisenstaaten den Umstieg auf eine mehr oder weniger **konjunkturneutrale Fiskalpolitik**, die in einen allmählichen von der Binnennachfrage getragenen Aufschwung mündete und im **Ergebnis** dennoch zu einer **deutlichen Haushaltskonsolidierung** und einem Ende des krisenbedingten Anstiegs der Staatsschuldenstände führte (Truger, 2020).

Eine andere Meinung

312. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Achim Truger, teilt nicht die in den ↘ ZIF-FERN 310 F. enthaltene Forderung einer „Reduktion der regulatorischen Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten“ und „risikoabhängiger Großkreditgrenzen“. Die angedachte **Entprivilegierung von Staatsanleihen** und -krediten in den Bilanzen **europäischer Banken** würde diese im Wettbewerb mit Instituten außerhalb der EU, für die keine solchen Regelungen existieren, **benachteiligen**. Eine Eigenkapitalunterlegung für Staatsanleihen und -kredite würde zudem die **Staatsfinanzierung verteuern** und damit auch den Abbau der Staatsverschuldung erschweren (JG 2018 Ziffer 499, MV Bofinger). **Dasselbe gilt** im Übrigen auch **für Collective Action Clauses (CAC)** bei den Staatsschuldpapieren der Mitgliedstaaten (de Grauwe und Ji, 2013; Theobald und Tober, 2020) und insbesondere für die im Rahmen der ESM-Reform vorgesehene und von der Ratsmehrheit befürwortete Einführung von Single-Limb CAC. ↘ KASTEN 11

Hinzu kommt, dass die **Entprivilegierung** je nach Ausgestaltung deutsche Institute zwingen könnte, aus ihrer Sicht absolut sichere Anleihen, insbesondere deutsche Anleihen, gegen Anleihen anderer Mitgliedstaaten zu tauschen, die sie als weniger sicher ansehen. Nichts deutet darauf hin, dass es in den nächsten Jahrzehnten zu einem Ausfall bei deutschen Staatsanleihen kommen könnte, der eine entsprechende Eigenkapitalunterlegung oder Kreditbeschränkungen rechtfertigen könnte (JG 2018 Ziffer 500, MV Bofinger).

Eine andere Meinung

328. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Achim Truger, teilt nicht die in ↘ ZIF-FER 327 geäußerte Kritik an der Neuregelung der Entsenderichtlinie. Die **Entsenderichtlinie** der EU, welche die Basis des Arbeitnehmerentsendegesetzes in Deutschland ist, **zielt auf eine soziale Komponente** bei der Entsendung von Arbeitskräften ab. Bislang war nur die Setzung von Mindestbedingungen möglich. Nunmehr kann auch das gesamte Tarifgefüge auf entsandte Arbeitskräfte ausgedehnt werden. Große Änderungen durch die Richtlinie sind für Deutschland nicht zu erwarten, da nur repräsentative oder allgemeinverbindliche Tarifverträge auf entsandte Arbeitskräfte erstreckt werden können. Repräsentative Tarifverträge mit überdurchschnittlicher Tarifbindung gibt es jedoch in den deutschen Niedriglohnbranchen nicht, und gerade die Allgemeinverbindlicherklärung wird derzeit weitestgehend blockiert. In einem völlig unregulierten Arbeitsmarkt drohten Entsendungen das **Tarifgefüge** in den **Zielländern** der Entsendungen zu **zerstören**. Teure inländische Beschäftigte würden durch billige Werkvertragskräfte ersetzt. Angesichts der enormen Lohnunterschiede in der EU sind die Anreize dazu gewaltig. Für Deutschland als Hauptzielland der EU-Entsendungen hat die Entsenderichtlinie eine besondere Relevanz. In der Fleischindustrie beispielsweise gibt es mittlerweile in den Kernprozessen Schlachtung und Fleischverarbeitung keine Stammbeschäftigten mehr (Bosch, 2019).

Letztlich geht es bei der Entsenderichtlinie um den Schutz des gesamten Sozialgefüges. Der **Binnenmarkt droht** erheblich an **Rückhalt zu verlieren**, wenn nationale Standards nicht mehr für alle Beschäftigten gelten. So formulierte Mario Monti in seinem Bericht über den gemeinsamen Markt schon im Jahr 2010: „The revival of this divide has the potential to alienate from the Single Market and the EU a segment of public opinion, workers' movements and trade unions, which has been over time a key supporter of economic integration.“ (Monti, 2010, S. 68).

LITERATUR

[Bosch, G.](#) (2019), Does the German social model support the convergence of living conditions in the EU?, in: Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.), Towards Convergence in Europe. Institutions, Labour and Industrial Relations, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 139–174.

[De Grauwe, P.](#) und [Y. Ji](#) (2013), Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test, *Journal of International Money and Finance* 34, 15–36.

[Europäische Kommission](#) (2015), Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, COM (2015) 12 final, Straßburg, 13. Januar.

[Europäischer Rat](#) (2015), Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact, 14345/15 ECOFIN 888 UEM 422, Brüssel, 30. November.

[Monti, M.](#) (2010), A new strategy for the single market: At the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, Wirtschaftsuniversität Luigi Bocconi, Mailand.

[Theobald, T.](#) und [S. Tober](#) (2020), Euro area sovereign yield spreads as determinants of private sector borrowing costs, *Economic Modelling* 84, 27–37.

[Truger, A.](#) (2020), Reforming EU fiscal rules: More leeway, investment orientation and democratic coordination, *Intereconomics* 55 (5), 277–281.

Eine andere Meinung

705. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 6 „Demografischer Wandel: Nachhaltige Alterssicherung“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft **erstens** die von der Ratsmehrheit bevorzugte schnelle Umsetzung einer **automatischen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** ab dem Jahr 2031. Sie betrifft **zweitens** die **Behandlung anderer Reformoptionen**, wie insbesondere die Erhöhung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit und die Ausweitung des Versichertenkreises, sowie **drittens** die **Behandlung** des zunehmenden Problems der **Altersarmut**.
706. Die von der Ratsmehrheit präferierte Option einer schnellstmöglichen politischen Umsetzung der **automatischen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** ab dem Jahr 2031 würde – wie von der Ratsmehrheit auch erwähnt – **zu gravierenden Benachteiligungen** und Problemen für zahlreiche betroffene Menschen führen. 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.
707. Obwohl diese Probleme von der Ratsmehrheit identifiziert werden, werden **keine überzeugenden Lösungsvorschläge** unterbreitet, was angesichts der Komplexität des Themas und der vielen noch ungeklärten Fragen auch nicht erstaunlich ist (Bäcker, 2018). Zwar wird der Vorschlag von Breyer und Hupfeld (2009) eines mit dem Einkommen degressiv zunehmenden Rentenanspruchs diskutiert, jedoch wegen seiner potenziell negativen Arbeitsanreizeffekte kritisiert. Zudem wird eine großzügigere Erwerbsminderungsrente für ältere Beschäftigte angeregt. Die als Beispiel angeführte **Reform der Erwerbsminderungsrente in den Niederlanden** ist jedoch **wenig aussagekräftig**, weil sie allenfalls verdeutlicht, wie eine in früheren Jahren deutlich großzügiger ausgestaltete Erwerbsminderungsrente drastisch reduziert, nicht aber, wie sie an steigende Bedarfe und Inanspruchnahme im höheren Alter angepasst werden kann. Hinzu kommt, dass das niederländische Rentensystem aufgrund einer grundsätzlich anderen Ausgestaltung als Grundabsicherung nicht mit dem deutschen System vergleichbar ist (Pimpertz, 2019).
708. Zwar stellt die Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters eine erwägenswerte Option zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung dar. Aus den genannten Gründen sollte eine **automatische Erhöhung**

des Renteneintrittsalters jedoch nicht forciert werden, solange für die angesprochenen Benachteiligungen und Probleme keine überzeugenden konkreten Lösungen vorliegen. Darüber hinaus wäre eine automatische Anpassung nach einer vorgegebenen Formel problematisch, weil sie darauf abzielte, zukünftige Handlungsoptionen und Reaktionsmöglichkeiten der Rentenpolitik einzuschränken. Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Stattdessen haben Politik, Wissenschaft und demokratische Öffentlichkeit aufgrund der bislang geltenden rentenpolitischen Regelungen (doppelte Haltelinien) noch **mindestens bis zum Jahr 2026 Zeit, nach überzeugenden Lösungen** zu suchen; die bereits umgesetzte schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre läuft sogar noch bis zum Jahr 2031.

709. Eine besondere Dringlichkeit einer frühzeitigeren Reform, etwa wegen einer im Zeitablauf steigenden Tragfähigkeitslücke, lässt sich nicht feststellen. Zahlen aus einer älteren Berechnung aus dem Jahr 2011 dürften angesichts des mittlerweile noch einmal deutlich gesunkenen Zinsniveaus kaum noch verwendbar sein. Davon ganz abgesehen sieht der Vorschlag der Ratsmehrheit selbst eine Anpassung des Renteneintrittsalters erst ab dem Jahr 2031 vor, so dass sich durch eine schnellere Entscheidung gar keine faktischen Änderungen für die Rentenversicherung ergeben würden. Andernfalls müsste sich die Ratsmehrheit für eine schnellere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bereits vor dem Jahr 2031 aussprechen. **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 ebenfalls **nicht überzeugend begründen**. Wie dargelegt stehen mit Bittschi und Wigger (2019) sowie Sinn und Uebelmesser (2003) eine optimistischere und eine pessimistischere Position gegeneinander.
710. Ein wesentliches Element der Argumentation im Kapitel ist die **fiskalische Tragfähigkeitslücke** (Werding, 2016, 2020). Aufgrund der Art ihrer Ermittlung kann diese jedoch zu **problematischen Interpretationen** führen: Sie berücksichtigt erstens nur zukünftige Belastungen der öffentlichen Haushalte und zweitens – wegen der stets als Rechenkonvention vorausgesetzten Konstanz der Einnahmequote – nur die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Ausgabenquote der öffentlichen Haushalte (Werding, 2020, S. 25 ff.; Werding et al., 2020, S. 63 ff.). Dadurch werden **systematisch Rentenreformen bevorzugt**, die das **Rentenniveau kürzen** oder zu einer **Privatisierung der gesetzlichen Rente** führen. Im Extremfall würde eine Komplettabschaffung der gesetzlichen Rente und der Beamtenpensionen die für den Bereich der Alterssicherung ermittelte Tragfähigkeitslücke minimieren. Die damit verbundene massive Belastung der privaten Haushalte, die dann entsprechend privat vorsorgen müssten, würde komplett ausgeblendet. Dasselbe gilt für Teilprivatisierungen wie die Riesterrente, die Unternehmen durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge auf Kosten der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entlasten. Hier wäre offensichtlich eine umfassendere Betrachtung notwendig (Geyer, 2020).
711. **Verschiedene Reformoptionen** lassen sich mittels der Tragfähigkeitslücke **nicht sinnvoll miteinander vergleichen**, sobald einige davon zu höheren Einnahmequoten führen, etwa aufgrund höherer Beitragssätze, eines höheren

Bundeszuschusses oder der Einbeziehung zusätzlicher Beitragszahlerinnen und -zahler sowie ihrer Einkommen in die Gesetzliche Rentenversicherung. Die höheren Einnahmequoten werden aufgrund der stets angenommenen Konstanz der Einnahmequote definitionsgemäß in der Tragfähigkeitslücke nicht berücksichtigt, obwohl die Reformen ja genau darauf abzielen, die Tragfähigkeitslücke zu reduzieren. Dies gilt nicht nur im Basisszenario, sondern in allen in Werding (2020, S. 52) sehr gut dokumentierten Reformszenarien oder Sensitivitätsanalysen. So steigt in den Simulationen die Tragfähigkeitslücke beispielsweise bei einer dauerhaften Fixierung des Rentenniveaus bei 48 % bis zum Jahr 2080 gegenüber dem Basisszenario von 3,92 % des BIP auf 4,91 % des BIP, obwohl die Maßnahme entweder durch einen höheren Bundeszuschuss oder einen höheren Rentenbeitragssatz voll einnahmeseitig finanziert wird (Werding, 2020, S. 52).

Die Ratsmehrheit nutzt korrekterweise keine Tragfähigkeitslücken zum Vergleich von Reformoptionen. ↘ ZIFFER 614 Es fragt sich allerdings, auf welcher Basis sie dann zu ihren Tragfähigkeitsurteilen kommt.

712. Neben der Anpassung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nennt die Ratsmehrheit im Wesentlichen drei Optionen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung: Erstens den Übergang bei der Rentenanpassung von der Orientierung am Brutto Lohnwachstum zur Orientierung an der Inflationsrate, zweitens die Ausweitung der Erwerbstätigkeit und drittens die Ausweitung des Kreises der Versicherten. Alle drei Optionen werden jedoch im Vergleich mit der Anpassung des Rentenalters als weniger wirkungsvoll bewertet. Im Fall der **Inflationsanpassung**, die zwar als Szenario nicht durchgerechnet wurde, erscheint dies gerechtfertigt, da sie zu einem deutlichen Absinken des Rentenniveaus führen dürfte, was insgesamt die **lebensstandardsichernde Funktion der gesetzlichen Rente** als tragende Säule der Alterssicherung weiter **in Frage** stellen würde.
713. Eine deutliche **Ausweitung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit** könnte jedoch laut der von Werding (2020) durchgeführten Tragfähigkeitsanalyse die Tragfähigkeitslücke spürbar verringern, obwohl wie erläutert die potenziell einnahmequotenerhöhenden Elemente der Reform in der dort ausgewiesenen Lücke gar nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der hohen Quote an teilzeitbeschäftigten Frauen besteht ein großes Potenzial zur Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen (Türk et al., 2018). Dadurch ließe sich fast über den gesamten Zeitraum bis 2080 das Rentenniveau spürbar erhöhen bei gleichzeitig spürbar geringerem Beitragssatz (Werding, 2016). Letzteres gilt für viele Jahrzehnte auch für die **Einbeziehung weiterer Gruppen von Beitragszahlerinnen und -zahlern wie Beamtinnen und Beamten sowie Selbständigen** (Werding, 2016). Ohne größere Übergangsprobleme ließe sich das, wie von der Ratsmehrheit ausgeführt, zügig für die Gruppe der bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen umsetzen.
714. Die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung könnte nur unter Wahrung eines Bestandsschutzes und schrittweise vollzogen werden. Zudem wäre die Stabilisierung der Rentenversicherung dadurch im Übergang auch mit zusätzlichen Ausgaben und Finanzbedarfen in den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften verbunden. **Das gilt aber auch**

für die Subventionierung der privaten Alterssicherung durch **die Riesterrente** oder die Entgeltumwandlung **in der betrieblichen Alterssicherung** (2. und 3. Säule).

715. Die Ausweitung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit und die Einbeziehung weiterer Gruppen von Beitragszahlerinnen und -zahlern könnte in einem Maßnahmenmix **mit anderen Maßnahmen kombiniert** werden. Eine gezielt mit Blick auf den Arbeitsmarkt gesteuerte **Einwanderungspolitik**, eine systemgerechte Finanzierung **versicherungsfremder Leistungen** in der Rentenversicherung (Meinhardt, 2018) sowie ein moderater Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge über 20 % hinaus in kleinen Schritten könnten wesentlich und über viele Jahre hinweg zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung als tragender Säule der Alterssicherung beitragen. Bis dahin sollte sich auch die Frage von Notwendigkeit und Durchführbarkeit einer Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters überzeugend klären lassen.
716. Die von der Ratsmehrheit befürwortete **Wiedereinsetzung des Nachholfaktors im Jahr 2021**, um einen durch die Corona-Krise bedingten leichten langfristigen Anstieg des Rentenniveaus zu verhindern, erscheint **nicht zwingend**. Zwar sind die krisenbedingt sprunghaften Rentenanpassungen äußerst komplex und schwer verständlich (Viebrok, 2020); die Entscheidung über das mittelfristige Rentenniveau, die ohnehin für die Zeit nach 2026 ansteht, sollte jedoch explizit politisch getroffen und nicht durch die Wiedereinführung des Nachholfaktors präjudiziert werden.
717. Der Sachverständigenrat beschäftigt sich auch mit dem **Problem der Altersarmut**. Im Gegensatz zu Feld und Nientiedt (2020) verwendet er dabei nicht nur die relativ niedrige Grundsicherungsquote der Älteren, sondern mit der Armutsgefährdungsquote auch einen weiteren üblicherweise herangezogenen Indikator. Während die Grundsicherungsquote der Älteren von 2005 bis 2018 von 2,2 % auf 3,2 % gestiegen ist, weist die Armutsgefährdungsquote deutlich höhere Werte aus und ist in demselben Zeitraum von 11,0 % auf 14,7 % gestiegen. Allerdings wird **dieser massive Anstieg des Armutsrisikos** bei Älteren in den vergangenen 20 Jahren von der Ratsmehrheit dahingehend relativiert, das Risiko sei im Jahr 2018 mittlerweile so hoch wie in der Gesamtbevölkerung und wesentlich geringer als bei Kindern.
718. Insbesondere der **Vergleich mit dem Armutsrisiko von Kindern** ist **nicht angebracht**. Da Kinder üblicherweise kein Einkommen erzielen und zudem bei unzureichender Kinderbetreuung die Einkommenserzielung für die im Haushalt lebenden Erwachsenen erschwert wird, verschlechtert sich durch das Vorhandensein von Kindern im Haushaltskontext tendenziell das Haushaltseinkommensniveau; statistisch gesehen erhöhen Kinder dadurch das Armutsrisiko (Grabka und Goebel, 2017, S. 81). In Haushalten von Rentnerinnen und Rentnern leben dagegen üblicherweise keine Kinder. Bei der **Kinderarmut** und den Möglichkeiten zu ihrer Bekämpfung handelt es sich durchaus um ein Thema, das eine ausführlichere **zukünftige Behandlung durch den Sachverständigenrat rechtfertigen** würde. Diese sollte dann allerdings weit über eine kurze Randbemerkung mit dem Ziel der Relativierung von Altersarmut hinausgehen.

719. Darüber hinaus kann es durchaus Grund zur Sorge sein, wenn die Bevölkerungsgruppe der Rentnerinnen und Rentner, der es historisch in der Bundesrepublik über lange Zeiträume im Vergleich der Altersgruppen besonders gut ging, diese Stellung innerhalb weniger Jahre verloren hat und in Zukunft sogar zurückzufallen droht. So dürfte sich das **Problem der Altersarmut** in den kommenden Jahren noch deutlich **verschärfen**. Die Armutsrisikoquote dürfte schon im Zeitraum von 2025 bis 2029 auf über 20 % weiter ansteigen (Geyer et al., 2019a). Im Kontext der Rentendebatte ist dies deshalb besonders relevant, weil neben den unterbrochenen Erwerbsbiographien für die Zukunft gerade auch die **Senkung des Rentenniveaus** aufgrund der **Rentenreformen der Vergangenheit** zur Erhöhung der Altersarmut beitragen dürfte (Buslei et al., 2019a).

LITERATUR

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

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

Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 65 (3), 358–380.

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

Buslei, H., B. Fischer, J. Geyer und A. Hammerschmid (2019), Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter, *DIW Wochenbericht* 86 (21/22), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 375–383.

Feld, L.P. und D. Nientiedt (2020), Reformbedarf im System der Alterssicherung, *Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*, Walter Eucken Institut, Freiburg.

Geyer, J. (2020), In die Zukunft ohne Gesamtkonzept: Vorausberechnungen und ihre Probleme, in: Blank, F., M. A., M. Hofmann und A. Buntenbach (Hrsg.), *Neustart in der Rentenpolitik: Analysen und Perspektiven*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 191–206.

Geyer, J., H. Buslei, P. Gallego-Granados und P. Haan (2019), Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh.

Grabka, M.M. und J. Goebel (2017), Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, *DIW Wochenbericht* 84 (4), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 71–82.

Meinhardt, V. (2018), *Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung: Expertise für das IMK*, IMK Study 60, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Pimpertz, J. (2019), Ein Vergleich ausgewählter Grundrentensysteme in der EU – Was können wir für Deutschland lernen?, *IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

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

Türk, E., F. Blank, C. Logeay, J. Wöss und R. Zwiener (2018), Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, *IMK Report* 137, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Viebrok, H. (2020), Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, RVaktuell 5/2020, 113–125.

Werdning, M. (2020), Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 06/2020, Wiesbaden.

Werdning, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 05/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Werdning, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF, ifo Forschungsberichte 111, Endbericht, ifo Institut, München.