



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

*Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 22. April 2021, mit dem Thema

„Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwi.de

Stand

4. Mai 2021

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

Gestaltung

PRpetuum GmbH, 80801 München

Zentraler Bestellservice für Publikationen der Bundesregierung:

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

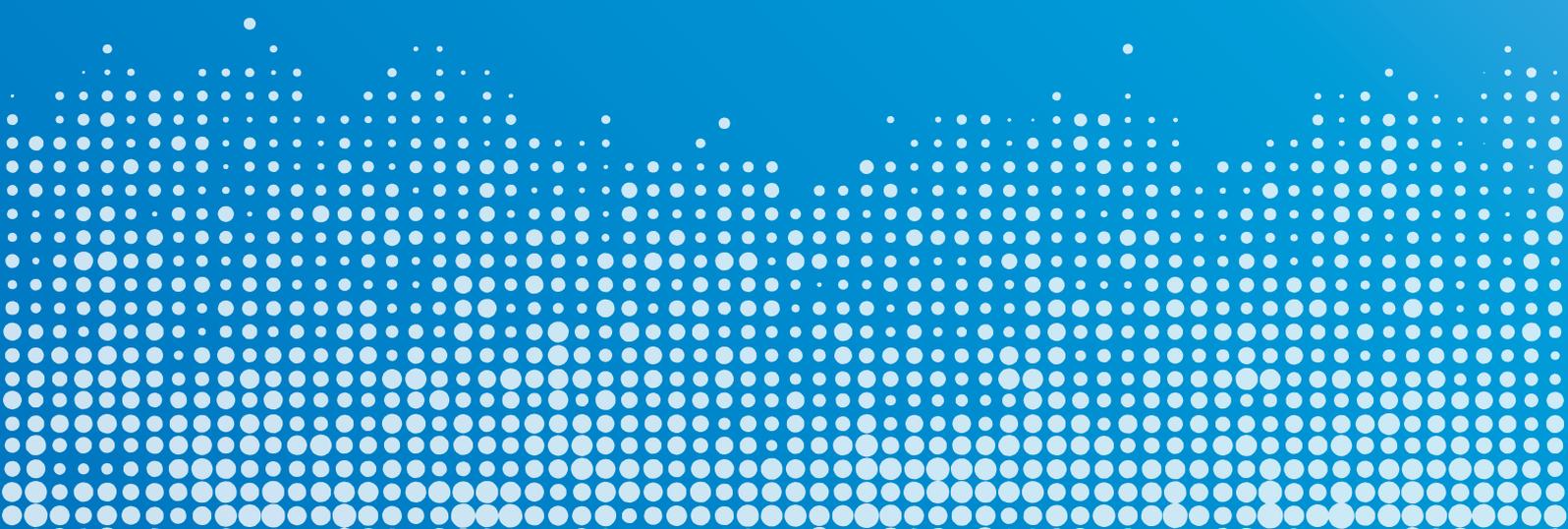
Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Inhalt

I.	Anlass.....	2
II.	Die demographische Entwicklung und der daraus folgende Zeithorizont für notwendige Reformmaßnahmen.....	6
III	Die Entwicklung der finanziellen Situation der GRV unter geltendem Recht.....	11
IV.	Keine Fortführung der „doppelten Haltelinie“.....	19
V.	Regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung.....	24
VI.	Partielle Anwendung der Haltelinien: Preisdynamisierung der Bestandsrenten und Sockelschutzreform.....	29
VI.1	Trennung von Bestands- und Zugangsrenten.....	31
VI.2	Nach Entgeltpunkten gestaffelte Rentenleistungen.....	35
VII.	Anmerkungen zur politischen Ökonomie von Rentenreformen.....	39
VII.1	Politisch mögliche Reformen: Mehrheitsfähigkeit und Generationengerechtigkeit.....	40
VII.2	Reformen im ökonomischen Eigeninteresse der Rentnerinnen und Rentner.....	43
VIII.	Fehlvorstellungen, die Rentenreformen behindern.....	44
VIII.1	Der Gesundheitszustand von Menschen im Renteneintrittsalter.....	45
VIII.2	Die Arbeitsproduktivität älterer Menschen.....	46
VIII.3	Makroökonomischer Zusammenhang zwischen Rentenalter und Jugendarbeitslosigkeit.....	48
VIII.4	Irreführende Begriffe des deutschen Rentenrechts.....	50
IX.	Empfehlungen.....	51
	Literatur.....	56
	Mitglieder.....	60
	Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948.....	63

I. Anlass



In Zeiten des demographischen Wandels steht die Rentenpolitik vor der Herausforderung, den Zielkonflikt zwischen einer adäquaten Sicherung des Lebensunterhalts im Alter und der finanziellen Nachhaltigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems zu meistern. Dieser Zielkonflikt wirft vor allem Fragen der intergenerativen Verteilung zwischen der älteren und der jüngeren Generation auf. Diese Fragen sind aber auch relevant für die Effizienz des Arbeitsangebots und der Beitrags-, Steuer- und Schuldenlast. Zudem stellen sich aufgrund der sozialpolitischen Sensibilität der Rentenpolitik viele Fragen der politischen Umsetzbarkeit von Vorschlägen zur Gestaltung der Rentenpolitik. Während die Rentenpolitik der letzten Jahre eher kurzfristig orientiert war, stellt dieses Gutachten die längerfristigen Aspekte zur Lösung dieser Fragen in den Vordergrund.

Eine langfristige Rentenpolitik steht heute vor zwei zentralen Aufgaben. Sie muss *erstens* den Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand und den Eintritt geburtenschwächerer Jahrgänge ins Erwerbsleben verkraften. Immer weniger Erwerbstätige müssen immer mehr Renten finanzieren. Die damit verbundene Herausforderung wird in den nächsten beiden Jahrzehnten stetig anwachsen und dann erhebliche und dauerhafte Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Rentenversicherung haben. Zweitens muss die Rentenpolitik damit umgehen, dass die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland aller Voraussicht nach weiter steigen wird.

Zur Bewältigung der *ersten Aufgabe* hatte die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder 2005 den „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt, der die finanzielle Belastung des Rentensystems durch den Rückgang der Anzahl von Menschen, die Beiträge zahlen, und dem Anstieg der Zahl der Menschen, die Renten empfangen, zu prozentual gleichen Teilen auf eine Beitragssatzerhöhung und eine Renten-

niveausenkung verteilt. Dieser wurde jedoch 2018 durch die „doppelte Haltelinie“, die ein Rentenniveau von mindestens 48 % absichert und den Beitragssatz auf höchstens 20 % begrenzt, zunächst bis 2025 ausgehebelt. Gleichzeitig wurden mit der Erweiterung der Mütter- und der Einführung der Grundrente die finanziellen Spielräume weiter eingengt und die intergenerative Verteilung deutlich zuungunsten der jüngeren Generation verschoben, was durch die Covid-19-bedingte Rezession noch verschärft worden ist. Wenn der Nachhaltigkeitsfaktor – wie derzeit gesetzlich vorgesehen – 2025 wieder aktiviert würde, hätte das erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Rentenniveaus. Darum ist zu erwarten, dass die Politik bald eine Verlängerung der doppelten Haltelinie oder ähnliche Maßnahmen in Erwägung ziehen wird, was ohne zusätzliche Anpassungen nur durch eine erhebliche Ausweitung des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt in die Rentenversicherung finanzierbar wäre. Hier muss ein Kompromiss gefunden werden. Da der Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand in wenigen Jahren bevorsteht, hält es der Beirat für dringend geboten, die Suche nach einem Kompromiss zur Lösung dieser ersten Aufgabe zu beginnen.

Zur Bewältigung der *zweiten Aufgabe* hatte die Rentenpolitik 2007 die „Rente mit 67“ auf den Weg gebracht, jedoch 2014 mit der „Rente mit 63“ in Teilen wieder zurückgenommen. Zudem ist das Renteneintrittsalter nur bis zum Jahr 2031 festgelegt. Da derzeit davon auszugehen ist, dass auch danach die Lebenserwartung weiter steigen wird, muss für die folgende Zeit das Renteneintrittsalter bald festgelegt werden, damit die Menschen, die in den 2030er Jahren in den Ruhestand gehen, Planungssicherheit erhalten.

Die rentenpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre haben ein rentenpolitisches Dilemma geschaffen. Einerseits sieht das geltende Recht eine Rückkehr

zum Nachhaltigkeitsfaktor vor, der die finanziellen Belastungen des demographischen Wandels gleichmäßig auf die ältere und die jüngere Generation verteilt und in diesem Sinne das Fundament einer langfristig tragbaren Lösung schaffen kann. Andererseits hat die Haltelinienpolitik der großen Koalition große Erwartungen für die Zeit nach deren Gültigkeit geweckt, die mit der Rückkehr zum alten Recht mit seinem Nachhaltigkeitsfaktor inkompatibel sind. Auswege aus diesem Dilemma müssen dringend gefunden werden. Dies ist der von der großen Koalition eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ nicht gelungen.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, verschiedene Lösungsansätze und Bausteine für einen Ausweg aus diesem Dilemma vorzuschlagen und ihre Vor- und Nachteile abzuwägen. Dabei konzentriert sich das Gutachten auf Reformen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, ohne die grundsätzliche Struktur des Systems der deutschen Altersvorsorge in Frage zu stellen. Daher werden Vorschläge wie die Einbeziehung von beamtet und selbständig Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung ebenso ausgeklammert wie Vorschläge zur größeren Verbreitung von Betriebsrenten oder der Vorschlag einer aktienbasierten Zusatzrente, zumal diese erst in sehr langer Frist wirksam sein können.

Das Gutachten diskutiert weiterhin nicht, welche Möglichkeiten es gibt, die Demographie selbst zu beeinflussen (z. B. durch verstärkte Einwanderung oder durch Programme zur Erhöhung der Geburtenzahlen). Wie im Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ gezeigt, sind diese Optionen unter realistischen Annahmen nicht in der Lage, die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung in den nächsten 20-30 Jahren zu lösen. Vor allem ein Anstieg der Geburtenrate würde erst sehr langfristig wirken.

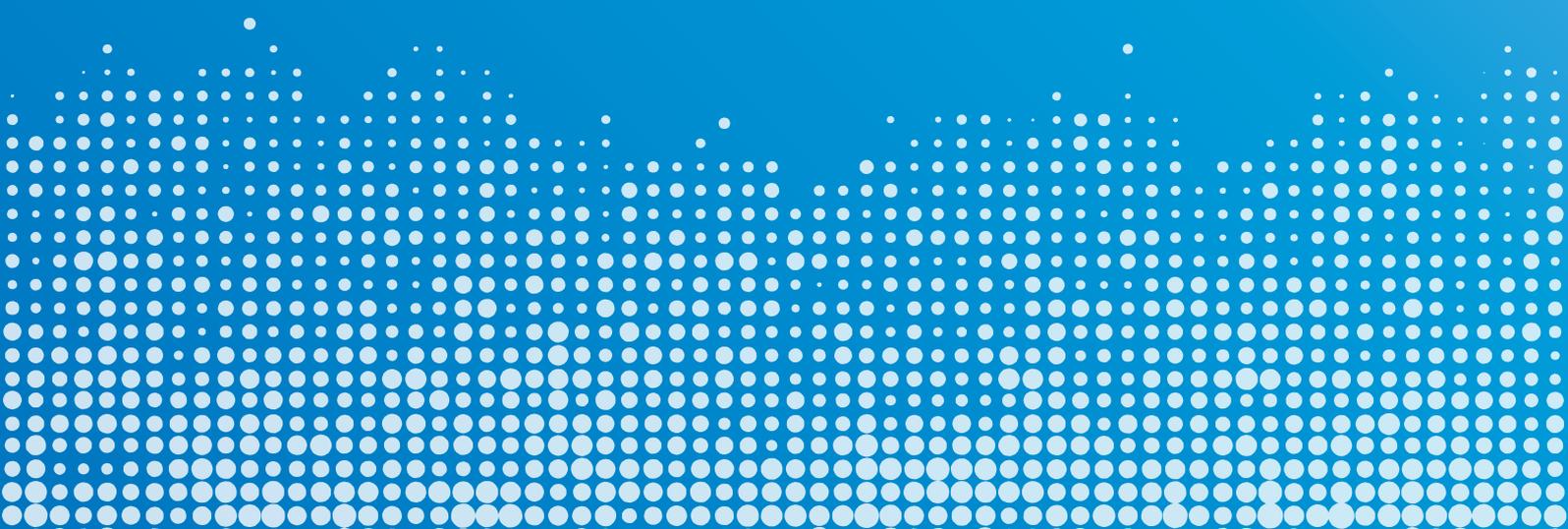
Das Gutachten geht von einem Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen aus, diskutiert jedoch nicht, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, um das Arbeitsangebotsverhalten jüngerer Menschen zu verändern, z. B. um die Erwerbstätigkeit von Frauen noch weiter zu erhöhen und mehr Teilzeitarbeit in Vollzeitarbeit umzuwandeln. Dies wäre ein Thema für ein eigenes Gutachten. Zudem ist zu bedenken, dass eine Ausdehnung der Rentenversicherung durch eine Erweiterung des Kreises von Beitragszahlenden nur vorübergehend zu einer finanziellen Erleichterung der Rentenversicherung führt, weil dadurch neue Ansprüche an die Rentenversicherung entstehen.

Die Vorschläge des Beirats werden quantitativ abgeschätzt. Dabei geht der Beirat von Simulationen der zukünftigen Entwicklung von Demographie, Männer- und Frauenerwerbstätigkeit aus, die auf dem Rentenversicherungsbericht und den Konjunkturprognosen mehrerer Wirtschaftsforschungsinstitute vom Spätherbst 2020 basieren.

Das Gutachten ist wie folgt aufgebaut: Zunächst beschreiben wir die demographische Entwicklung und zeigen, dass der Handlungsbedarf dringend ist, weil der Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand jetzt beginnt und Planungssicherheit bezüglich des zukünftigen Rentenalters jetzt hergestellt werden muss. In Abschnitt 3 berechnen wir die zukünftige Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau, wenn das derzeit geltende Recht fortgesetzt würde. Wir gehen insbesondere auf die Auswirkungen der Corona-Krise auf Beitragssatz und Sicherungsniveau ein. Der Beirat empfiehlt, die Balance zwischen den Generationen, die durch die Corona-Krise verschoben wurde, baldmöglichst wiederherzustellen. In Abschnitt 4 wird gezeigt, dass eine Fortsetzung der Politik der doppelten Haltelinie keine Lösung des rentenpolitischen Dilemmas sein kann. In Abschnitt 5 argumentiert der Beirat, dass eine graduelle Anpassung der Lebensarbeits-

zeit an die Lebenszeit eine essentielle Bedingung für eine langfristige Lösung ist. Darauf aufbauend schlägt der Beirat im Abschnitt 6 Lösungsansätze und -varianten vor, die unter dieser Bedingung eine zumindest partielle Fortführung der Haltelinien ermöglichen. Die Abschnitte 7 und 8 befassen sich schließlich damit, wie die politische Akzeptanz von Rentenreformen verbessert werden kann. Abschnitt 9 fasst die Empfehlungen des Beirats zusammen.

II. Die demographische Entwicklung und der daraus folgende Zeithorizont für notwendige Reformmaß- nahmen



Die demographische Entwicklung wird von sehr langfristigen Trends bestimmt. Die Alterung der Bevölkerung ist ein gut zu prognostizierender Prozess, da der heutige Bestand der Bevölkerung die Veränderungen durch Geburten, Sterbefälle und Migration dominiert und sich die zugrunde liegenden Parameter der Veränderungen (Geburtenraten, Mortalitätsraten) nur allmählich ändern. Selbst die z.T. heftigen Schwankungen der Migration – wie z.B. im Jahr 2015 – sind gering in Relation zur Gesamtbevölkerung. Die Alterung Deutschlands wird langfristig nicht signifikant von der Corona-Pandemie beeinflusst werden, da auf Phasen der Übersterblichkeit wie im Winter 2020/21 typischerweise Phasen der Untersterblichkeit folgen.

Die Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung vom Juni 2019 sind daher weiterhin eine solide Grundlage für Berechnungen, wie sich die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) entwickeln wird. Abbildung 1 zeigt die erwartete Alterung Deutschlands in Form des Altersquotienten in der traditionellen Definition, also der Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber im Verhältnis zur Anzahl der Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren.¹ Aus den 27 Szenarien der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wählen wir das mittlere sowie die beiden Extremszenarien aus. Das mittlere Szenario („Basisprognose“) ist schwarz markiert, das Szenario einer relativ jungen Bevölkerung („Bev jung“) grün gestrichelt und das Szenario einer relativ alten Bevölkerung („Bev alt“) rot gestrichelt.²

In allen Szenarien steigt der Altersquotient in den nächsten 15 Jahren stark an. Je nach demographischer Annahme wird der Altersquotient ab etwa 2035 ein Plateau erreichen oder weiter steigen. Eine signifikante Differenz zwischen dem Basiszenario und den beiden Extremszenarien ergibt sich erst danach. In keinem Szenario sinkt der Altersquotient langfristig wieder unter 50% oder erreicht gar den heutigen Ausgangswert. Die Herausforderung, dass die Renten einer wachsenden Zahl älterer Menschen von immer weniger jungen Menschen finanziert werden müssen, bleibt also auf Dauer bestehen.

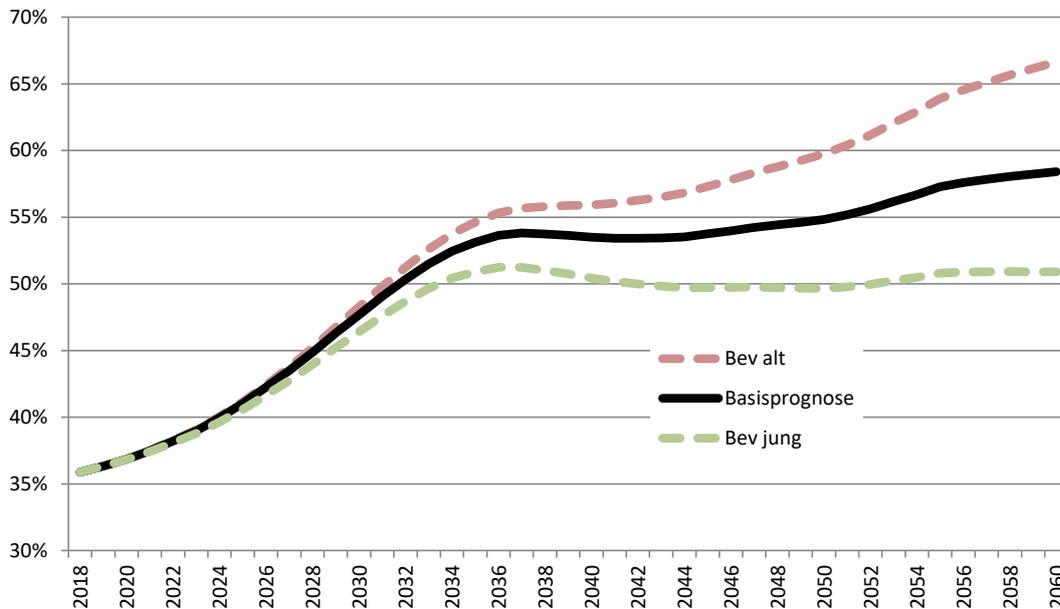
Der Anstieg des Altersquotienten in Abbildung 1 wird durch zwei sehr unterschiedliche demographische Entwicklungen geprägt. Die erste Entwicklung ist die historisch gegebene Entwicklung der Geburten, insbesondere die Abfolge von „Babyboom“ und „Pillenknick“. Die zweite Entwicklung ist die steigende Lebenserwartung. Das Statistische Bundesamt geht in seinem mittleren Szenario („Basisprognose“ in Abbildung 1) für die Zeit zwischen 2020 und 2060 von einer nahezu linearen Steigerung der Lebenserwartung von Männern um 5,5 Jahre aus, für Frauen um 4,3 Jahre, d.h. Männer/Frauen haben im Jahr 2060 eine Lebenserwartung von 84,4/88,1 Jahren statt 78,9/83,8 im Jahr 2020.

Wann und wie viele Prozentpunkte diese beiden Entwicklungen zum Anstieg des Altersquotienten beitragen, wird in Abbildung 2 dargestellt. Der Einfluss der Geburtenzahlen auf den Altersquotienten lässt sich an der grünen und der roten Fläche ablesen.

1 Wir verwenden den in der demographischen Forschung verwendeten Begriff „Altersquotient“ statt dem vom Statistischen Bundesamt verwendeten Begriff „Altenquotient“.

2 Alle Berechnungen in diesem Gutachten wurden mit dem MEA-PENSIM Modell durchgeführt und sind in Börsch-Supan et al. (2020) sowie Börsch-Supan und Rausch (2020a, 2020b, 2021) dokumentiert. Die leichten Abweichungen von den Ergebnissen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung beruhen auf unterschiedlichen Berechnungsmodellen. Das Basiszenario entspricht den Annahmen G2-L2-W2 (Geburtenrate 1,55; Lebenserwartung 84,4/88,1; jährliche Nettozuwanderung 206.000), das Szenario einer relativ jungen Bevölkerung den Annahmen G3-L1-W3 (Geburtenrate 1,73; Lebenserwartung 82,5/86,4; jährliche Nettozuwanderung 300.000) und das Szenario einer relativ alten Bevölkerung den Annahmen G1-L3-W1 (Geburtenrate 1,43; Lebenserwartung 86,2/89,6; jährliche Nettozuwanderung 110.500).

Abbildung 1: Entwicklung des Altersquotienten 65+/20-64 bis 2060 (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

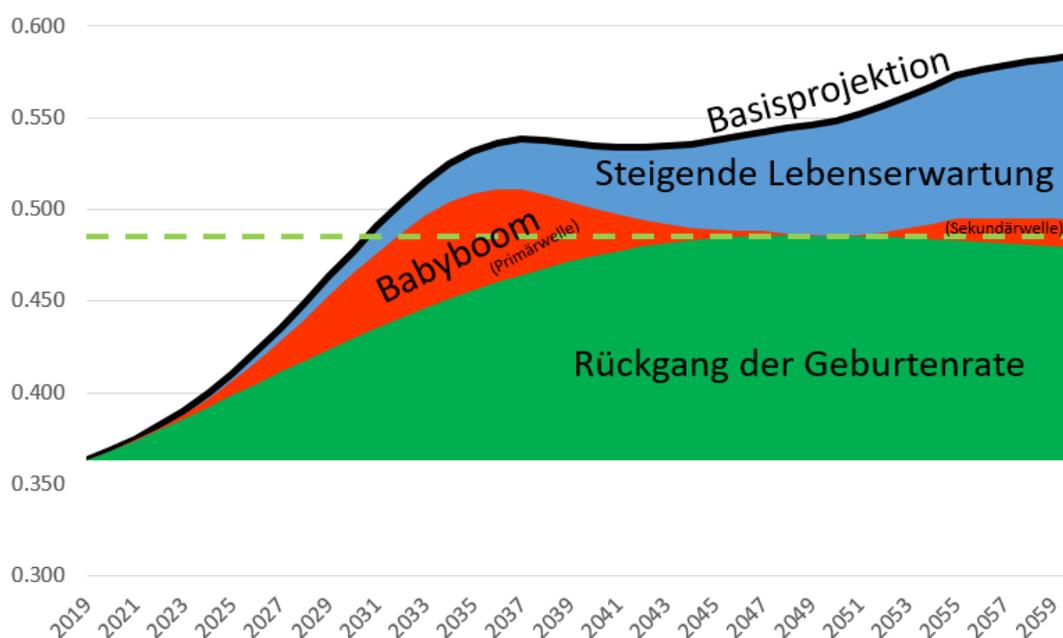
Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Altersquotienten (Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber in Prozent der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung) in drei Prognosevarianten des Statistischen Bundesamtes: alte, mittlere und junge Gesamtbevölkerung.

Die grüne Fläche zeigt, wie sich der Altersquotient ohne Babyboom und ohne Anstieg der Lebenserwartung entwickeln würde. Von etwa 35 Prozent im Jahr 2019 würde er auf über 48 Prozent im Jahr 2050 ansteigen (gestrichelte Linie) und dann nur marginal wieder zurückgehen. Das reflektiert den Rückgang der Geburtenrate von 2,2 Anfang der 1950er Jahre auf unter 1,4 in den 1970er Jahren. Erst seit 2010 ist die Geburtenrate in Deutschland wieder etwas angestiegen, auf knapp 1,6. Die rote Fläche zeigt den zusätzlichen Effekt der Abfolge von Babyboom und Pillenknick. Weil in den 2020er Jahren die Babyboomer ins Alter 65+ kommen, führt dies

dazu, dass der Anstieg des Altersquotienten stark beschleunigt wird und das Niveau von 48 Prozent nicht erst 2050, sondern schon 2032 erreicht wird. Der Altersquotient überschreitet dieses Niveau aufgrund des Babybooms, steigt bis auf 51 Prozent im Jahr 2036 an und fällt dann wieder langsam auf ca. 48 Prozent. Der zweite rote „Buckel“ nach 2050 ergibt sich daraus, dass die Kinder der Babyboom-Generation in dieser Zeit das 65. Lebensjahr überschreiten. Ohne den Anstieg der Lebenserwartung würde sich der Altersquotient bei etwa 50 Prozent einpendeln.³

3 In der öffentlichen Diskussion wird oft der Eintritt der Babyboom-Generation in das Rentenalter als Ursache für den Anstieg des Altersquotienten ausgemacht. Das ist jedoch nur zum Teil richtig. Abbildung 2 zeigt, dass die wichtigere Ursache die anhaltend niedrige Fertilitätsrate ist, die dazu führt, dass der Altersquotient auf ein deutlich höheres Gleichgewichtsniveau steigen muss. Der Babyboom beschleunigt diesen Anstieg und führt zu einem leichten Überschießen, er hat aber keinen Einfluss auf das Gleichgewichtsniveau.

Abbildung 2: Auswirkungen der Geburtenentwicklung und des Anstiegs der Lebenserwartung auf den Altersquotienten, 2020–2060 (in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Altersquotienten (Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber in Prozent der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung) auf Basis der mittleren Variante des Statistischen Bundesamtes. Die Flächen repräsentieren, welchen Anteil die angezeigten demographischen Entwicklungen zum Anstieg des Altersquotienten beitragen.

Die Wirkung der steigenden Lebenserwartung auf die deutsche Altersstruktur wird durch die blaue Fläche illustriert. Da die Lebenserwartung fast linear steigt, steigt auch ihre Wirkung auf den Altersquotienten stetig an und ist der dominierende Grund für das weiter wachsende Finanzierungsproblem der GRV ab den 40er Jahren dieses Jahrhunderts. Im mittleren Szenario des Statistischen Bundesamtes trägt die steigende Lebenserwartung bis 2050 sechs Prozentpunkte zum Anstieg des Altersquotienten bei. Das erklärt, warum der Altersquotient weiter steigt, selbst nachdem der Babyboom überwunden ist und sich die Geburtenrate auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert hat.

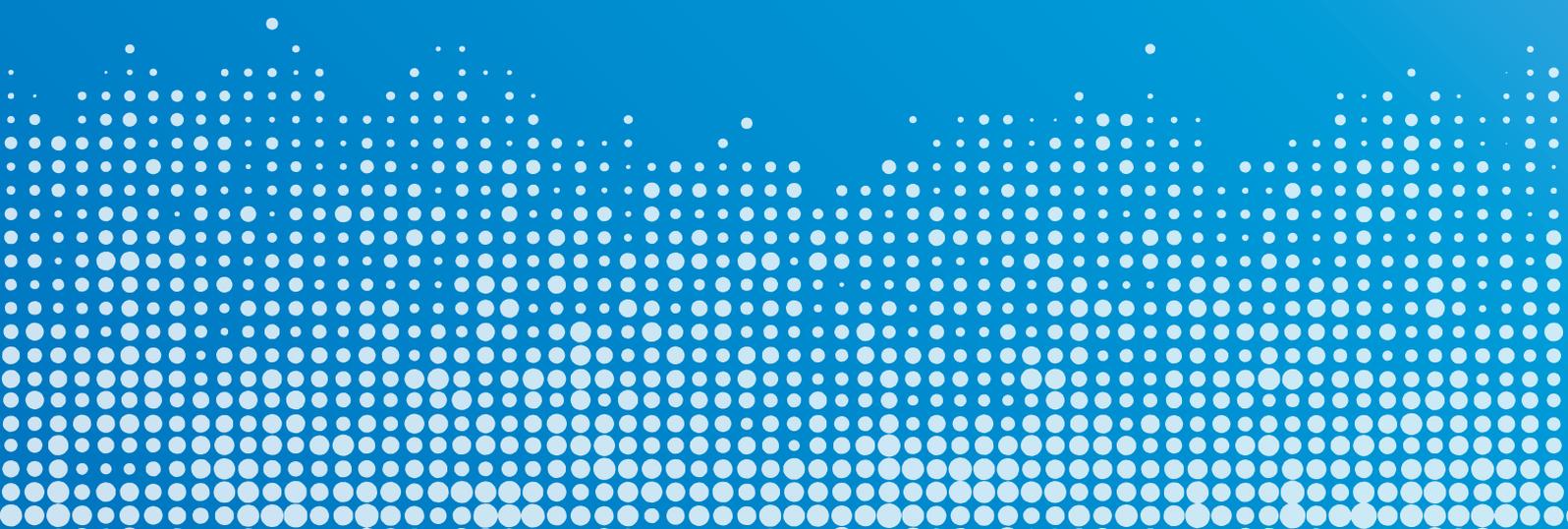
Die erste Phase des demographischen Wandels ist daher vom schnellen Anstieg des Altersquotienten aufgrund von Babyboom und Pillenknick dominiert, deren Wirkung etwa im Jahr 2035 kulminiert. Er äußert sich derzeit in den schnell ansteigenden Renteneintrittszahlen. In der anschließenden zweiten Phase kommt es zunächst zu einem Plateau, weil der Anstieg der Anzahl der Sterbefälle aus der Babyboom-Generation den Anstieg der Lebenserwartung in etwa kompensiert, bevor der Altersquotient dann ab etwa 2050 wegen der weiter steigenden Lebenserwartung und des Rückgangs der Sterbefälle wieder deutlich ansteigt.⁴ Wegen der auf niedrigem Niveau verharrenden Geburtenrate

4 Präziser: Sterbefälle pro Kopf der Bevölkerung.

kommt es in dieser zweiten Phase schon bei sehr optimistischen Annahmen nicht zu einem nennenswerten Rückgang des Altersquotienten, aber nicht mehr zu einem derart dramatischen Anstieg wie zwischen 2020 und 2035.

Es ist wichtig, diese beiden Phasen und die dahinterstehenden demographischen Entwicklungen zu unterscheiden, weil sie unterschiedliche Politikantworten verlangen. Für die erste Phase müssen unverzüglich Maßnahmen getroffen werden, um die finanziellen Belastungen durch die massiv erhöhten Eintrittszahlen in die GRV so zu verteilen, dass ihre schädlichen ökonomischen und sozialen Nebenwirkungen möglichst gering bleiben. Für die zweite Phase gilt es dagegen, sich schon heute damit auseinanderzusetzen, wie das Rentensystem auf eine weiter steigende Lebenserwartung reagieren soll.

III. Die Entwicklung der finanziellen Situation der GRV unter geltendem Recht



Für die Berechnungen der finanziellen Situation der GRV unter geltendem Recht und der Auswirkungen der in diesem Gutachten gemachten Reformvorschläge sind Annahmen zur Beschäftigungssituation nötig. Hier stützen wir uns für die lange Frist ebenfalls auf die Annahmen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (kurz: Kommission VGV)⁵, weichen aber in der kurzen Frist von diesen ab, weil sich die Arbeitsmarktsituation aufgrund der Corona-Krise deutlich verändert hat. Zudem hat die Corona-bedingte Rezession ein kompliziertes Wechselspiel zwischen Rentengarantie, Haltelinien und den diversen Anpassungsfaktoren der Rentenberechnung in Gang gesetzt, das zu bei der Verabschiedung des „Rentenpakts 2019“ im Jahr 2018 kaum antizipierten Effekten auf Sicherungsniveau, Beitragssatz und Bundeszuschuss führt.

Wie sich die Wirtschaftslage nach der Pandemie entwickeln wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt (April 2021) noch schwer abzusehen. Wir übernehmen die Szenarien des Rentenversicherungsberichts 2020, die sich bis zum Jahr 2034 erstrecken. Für unsere eigenen langfristigeren Vorausschätzungen stützen wir uns in der kurzen Frist auf das Herbstgutachten 2020 der Wirtschaftsforschungsinstitute und nehmen nur geringfügige Anpassungen der Annahmen gemäß dem Rentenversicherungsbericht 2020 vor. Insbesondere übernehmen wir die mittleren Annahmen zur Entwicklung der (beitragspflichtigen) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Erst für die lange Frist greifen wir wieder auf die Annahmen der Kommission VGV zurück.⁶ Die Projektionen und ihre Annahmen werden in Börsch-Supan und Rausch (2021) detailliert beschrieben.

Wir nehmen an, dass die Erwerbsquote für Männer in Zukunft unverändert bleibt. Für Frauen beobachten wir jedoch einen starken Jahrgangstrend, d.h. spätere Jahrgänge haben ihr ganzes Leben lang tendenziell höhere Erwerbsquoten und niedrigere Teilzeitquoten als frühere Jahrgänge. Daher gehen wir bei den Frauen davon aus, dass in Zukunft das jahrgangstypische Niveau konstant bleibt, die Erwerbs- und Teilzeitquoten auf diesem höheren Niveau aber dem typischen Altersverlauf folgen. Bereits jetzt ist die mit der Teilzeitquote gewichtete Erwerbstätigkeit deutscher Frauen höher als in Frankreich, wo zwar die Vollzeitquote höher, aber die Erwerbsquote niedriger ist. Unter den hier getroffenen Annahmen würde die mit der Teilzeitquote gewichtete Erwerbstätigkeit von Frauen im Jahr 2040 das derzeitige Niveau von Dänemark erreichen, das im europäischen Vergleich an zweiter Stelle hinter Schweden steht.

Aus den Annahmen zur Demographie und der Beschäftigungsentwicklung folgt die Anzahl und Struktur der Menschen, die Renten beziehen bzw. Beiträge zahlen. Die finanzielle Situation der GRV und die kurz- und langfristigen Folgen der Covid-19-Pandemie auf das deutsche Rentensystem ergeben sich dann aus dem deutschen Rentenrecht, dessen Grundzüge im Kasten 1 erläutert und in Abbildung 3 graphisch dargestellt werden. Zentral ist dabei, dass sich Rentenerhöhungen zunächst an den vorangegangenen Lohnsteigerungen orientieren, dann aber durch eventuelle Erhöhungen der Sozialbeiträge und – über den Nachhaltigkeitsfaktor – die demographische Entwicklung reduziert werden.

5 Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, März 2020, Band I – Empfehlungen, Abschnitt 3.1.

6 Wir passen dabei nicht die angenommenen Beitragssatzentwicklungen der übrigen Sozialversicherungssysteme (GKV, SPV und ALV) an. Allerdings dürften alle drei Beitragssätze in den nächsten Jahren höher ausfallen als zuletzt angenommen. Dies hätte offenkundig direkte und indirekte Auswirkungen auf die GRV sowie das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern.

Kasten 1: Grundzüge der Rentenberechnung

Das deutsche Rentenrecht weist den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten Rentenanwartschaften in Form von Entgeltpunkten zu. Ein volles Jahr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Durchschnittslohn ergibt einen Entgeltpunkt; die so genannte Standardrente wird als diejenige Rente definiert, die sich aus einem hypothetischen Erwerbsleben von 45 Jahren ergibt, in dem jedes Jahr der Durchschnittslohn verdient und daher 45 Entgeltpunkte erworben wurden. Beim Rentenzugang werden diese Entgeltpunkte (EP) mit dem Zugangsfaktor (ZF), dem aktuellen Rentenwert (AR) und dem Rentenartfaktor (RAF) multipliziert, um den monatlichen Rentenzahlbetrag (RZ) zu berechnen:

$$(1) \quad RZ = EP * ZF * AR * RAF$$

Der Zugangsfaktor beträgt 1 für Versicherte, die zum gesetzlichen Rentenalter erstmals die Rente beantragen, und wird durch Abschläge reduziert, wenn sie dies vorzeitig tun. Der Rentenartfaktor beträgt 1 für alle Altersrenten und ist geringer für Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrenten. Für Versicherte, die zum gesetzlichen Rentenalter ihre Altersrente beantragen, vereinfacht sich Gleichung (1) also zu

$$(1a) \quad RZ = EP * AR$$

Der Rentenzahlbetrag einer Standardrente geteilt durch das Bruttodurchschnittsentgelt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt das sog. „Sicherungsniveau“. Mit dem Sicherungsniveau wird nicht die Kaufkraft der Rente beschrieben, sondern ihre Relation zum Bruttodurchschnittsentgelt.

Der aktuelle Rentenwert ergibt sich aus einer Kombination von Rentenanpassungsformel, Rentengarantie und Haltelinien. Im einfachsten Fall greifen Rentengarantie und Haltelinien nicht. Dann erhöht sich der aktuelle Rentenwert (AR) zunächst um den Lohnfaktor (LF), der die Erhöhung der Bruttoentgelte (BE) widerspiegelt, wird dann aber durch zwei Faktoren gedämpft:

- erstens durch den Beitragssatzfaktor (BSF): Gleichung (4) zeigt, dass dieser Faktor kleiner ist als 1, wenn die Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich der hypothetischen Beiträge zur zusätzlichen Altersvorsorge (BS) steigen, wenn also der neue Wert größer ist als der alte;
- zweitens durch den Nachhaltigkeitsfaktor (NHF): Wenn der Rentnerquotient (RQ), vereinfacht: die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner geteilt durch die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, ansteigt, wie es aufgrund des demographischen Wandels auf absehbare Zeit der Fall sein wird, ist der Klammerausdruck in Gleichung (5) negativ und der Wert des NHF ist kleiner als 1.

Als Rentenanpassungsformel ergibt sich daher

$$(2) \quad AR_{neu} = AR_{alt} * LF * BSF * NHF$$

wobei

$$(3) \quad LF = \frac{BE_{neu}}{BE_{alt}}$$

$$(4) \quad BSF = \frac{1 - BS_{neu}}{1 - BS_{alt}}$$

$$(5) \quad NHF = 1 + \left(1 - \frac{RQ_{neu}}{RQ_{alt}}\right) * 0,25$$

Wegen der Verfügbarkeit entsprechender Daten geht die Bruttoentgeltentwicklung des vergangenen Jahres und der Rentnerquotient des vorvergangenen Jahres in die Rentenanpassungsformel ein.⁷ Dementsprechend reagiert die Rentenanpassungsformel mit einer ein- bzw. zweijährigen Verzögerung auf Änderungen des Bruttoentgelts bzw. des Rentnerquotienten. Daher wurden im Sommer 2020 die Renten erhöht, obwohl gleichzeitig die Bruttoentgelte sanken.

Die in Kasten 1 beschriebene, durch Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor gedämpfte Bruttolohnanpassung wird durch die Rentengarantie außer Kraft gesetzt, wenn die Rentenzahlbeträge sinken sollten, z. B. unter dem Einfluss der Corona-bedingten Rezession. Die Rentengarantie besteht darin, dass der nominale Rentenzahlbetrag so lange gesichert bleibt, bis die Löhne wieder steigen. Rein rechnerisch steigt dadurch das Sicherungsniveau, d. h. die Rentnerinnen und Rentner werden relativ zu den Erwerbstätigen bessergestellt. Nach bis 2018 bestehendem Rentenrecht wurde dies anschließend jedoch wieder ausgeglichen: die nach der Krise folgenden Rentenerhöhungen wurden – vereinfacht beschrieben – durch den so genannten Nachholfaktor (nicht zu verwechseln mit dem im Kasten 1 dargestellten *Nachhaltigkeitsfaktor*) so lange halbiert, bis der ursprüngliche Pfad der Rentenleistungen

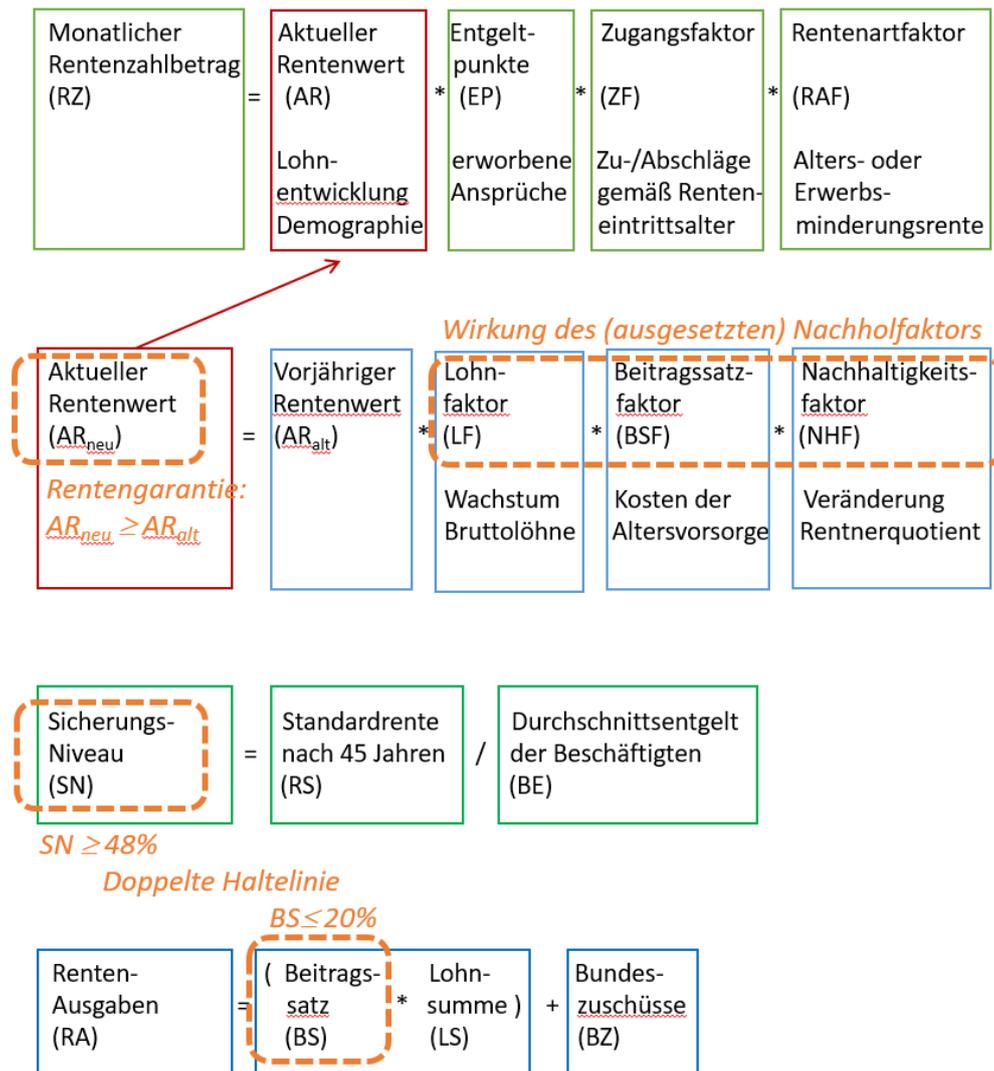
wieder erreicht wurde. Dies war z. B. nach der Finanzkrise von 2010 bis 2013 der Fall.

Durch den Rentenpakt 2019 wurde mit der so genannten „doppelten Haltelinie“ in diesen Rentenanpassungsmechanismus eingegriffen. Zum einen darf das Sicherungsniveau nicht unter 48 % fallen und zum anderen der Beitragssatz 20 % nicht übersteigen. Da so der Gleichgewichtsmechanismus zwischen den Einnahmen und Ausgaben der GRV außer Kraft gesetzt wird, schreibt das 2019 geänderte Rentenrecht vor, dass der Bund der Rentenversicherung zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung stellen muss.

Zusätzlich wurde der Nachholfaktor ausgesetzt. Sollte die Rentengarantie greifen, kann diese permanent und nicht nur temporär das Sicherungs-

7 Zusätzlich erfolgt nach zwei Jahren eine Korrektur der Lohnanpassung gemäß dem tatsächlichen Wachstum der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter.

Abbildung 3: Schematische Darstellung des Regelwerks der Renten- und Beitragsbestimmung in der GRV sowie reformbedingte Abweichungen von diesem Regelwerk



Quelle: Eigene Darstellung

niveau erhöhen. Beide Gesetzesänderungen, doppelte Haltelinie und Aufhebung des Nachholfaktors, gelten jedoch nur bis 2025. Danach gilt wieder das alte Recht, d.h. die oben beschriebene durch die demographische Entwicklung gedämpfte Rentenanpassung mit Rentengarantie und Nachholfaktor tritt ab 2026 wieder in Kraft.

Weiter kompliziert wird diese Kombination rentenrechtlicher Vorschriften dadurch, dass in den nächsten Jahren die Angleichung der Ost- und Westrenten fortgesetzt wird. Im Ergebnis bedeutet dies, dass beim Greifen der Rentengarantie die Westrenten konstant bleiben, während die Renten im Osten um den Angleichungsbetrag weiterhin leicht ansteigen.

Der Rentenversicherungsbericht hat bereits im November 2020 die komplizierten Auswirkungen der Corona-bedingten Rezession auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung in drei Szenarien der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung berechnet. In allen Szenarien kann der derzeitige Beitragssatz von 18,6% bis 2022 gehalten werden. In seinem mittleren Szenario steigt der Beitragssatz anschließend an, bleibt aber knapp unter der Haltelinie von 20%, während im pessimistischen Szenario die Haltelinie erreicht wird, so dass der Bund mit zusätzlichen Finanzmitteln einspringen muss. Gleichzeitig wird die Nachhaltigkeitsrücklage bis auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum von 20% einer Monatsausgabe abgebaut, während das Sicherungsniveau vor Steuern 2023 einen Höchststand von 50% erreicht und danach wieder sinkt.⁸ Die Effekte der Corona-Pandemie auf die gesetzliche Rentenversicherung treten also mit ein bis zwei Jahren Verzögerung ein, da die Rentenanpassung wie oben beschrieben nur mit Verzögerung auf Änderungen des Nettolohns bzw. des Rentnerquotienten reagiert.

Die Berechnungen des Rentenversicherungsberichts reichen nur bis zum Jahr 2034 (blau gestrichelte Linie in Abbildung 4). Der Vergleich der roten mit der schwarzen Linie in Abbildung 4 zeigt, dass die Corona-bedingte Rezession die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler permanent, d. h. auch nach dem Projektionsende des Rentenversicherungsberichts, etwa einen halben Prozentpunkt Beitragssatz kosten wird, während das Sicherungsniveau vor Steuern langfristig um etwa einen Prozentpunkt höher liegen wird als in der Projektion aus der Zeit vor der Corona-Pandemie.⁹

Der kontraintuitive Effekt einer dauerhaften Besserstellung der Rentner durch die Corona-Krise folgt aus dem oben beschriebenen Zusammenwirken von Rentengarantie und ausgesetztem Nachholfaktor. Die seit 2005 bestehende Garantie, dass der aktuelle Rentenwert nominal nicht sinken darf, bedeutet bei sinkenden Jahreslöhnen, dass das Sicherungsniveau der Renten im Jahr 2021 deutlich ansteigen wird, und zwar umso mehr, je tiefer die Rezession ausfallen wird. Rentenempfänger werden also weniger von der Corona-Krise betroffen als die Erwerbsbevölkerung, deren Nettjahreslöhne nominal sinken werden, da erstens die Bruttolöhne durch die Krise niedriger ausfallen und zweitens die Rentenversicherungsbeiträge steigen werden.

Nach altem Recht hätte der Nachholfaktor dafür gesorgt, dass dieser Effekt nach einigen Jahren wieder abgebaut wird. Durch das Ausschalten des Nachholfaktors im Zuge des Rentenpakts 2019 ist dieser Effekt nun jedoch permanent.

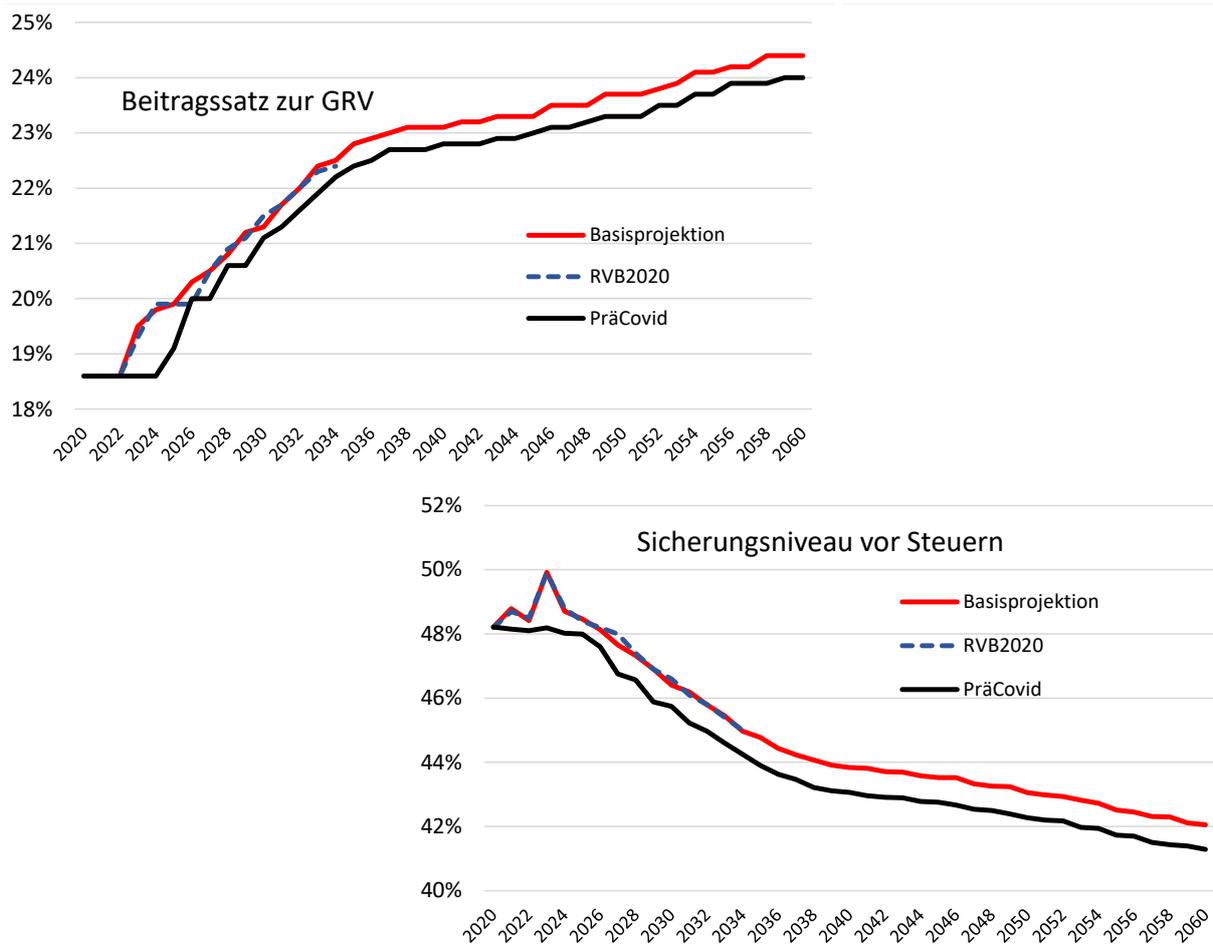
Der Beirat empfiehlt, den Nachholfaktor schon vor 2025 wieder einzuführen, damit die ursprüngliche Balance der Belastungen zwischen den Menschen, die Rente beziehen, und denen, die Beiträge zahlen, möglichst bald wiederhergestellt wird.

Rentenpolitischer Handlungsbedarf folgt des Weiteren daraus, dass der Beitragssatz bereits 2032 die Obergrenze von 22% überschreiten wird, während das Sicherungsniveau erst im Jahr 2053 das Niveau von 43% unterschreiten wird. Diese beiden Prozentsätze sind insofern wichtige Wegmarken, als sie nach dem 2005 beschlossenen Recht die Bundesregierung dazu zwingen, „den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen“, wenn sie vor 2030 unter- oder überschritten werden.

8 Aufgrund der Berechnung des so genannten „Äquivalenzbeitragszahlers“ erhöht der Nachhaltigkeitsfaktor 2023 die Renten um knapp 2,5%. 2024 würde er die Renten hingegen senken, weshalb die Rentengarantie wirkt.

9 Bis 2034 stimmen die Projektionen des Rentenversicherungsberichts und die des MEA-PENSIM-Modells weitgehend überein.

Abbildung 4: Langfristige Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau unter geltendem Recht¹⁰



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

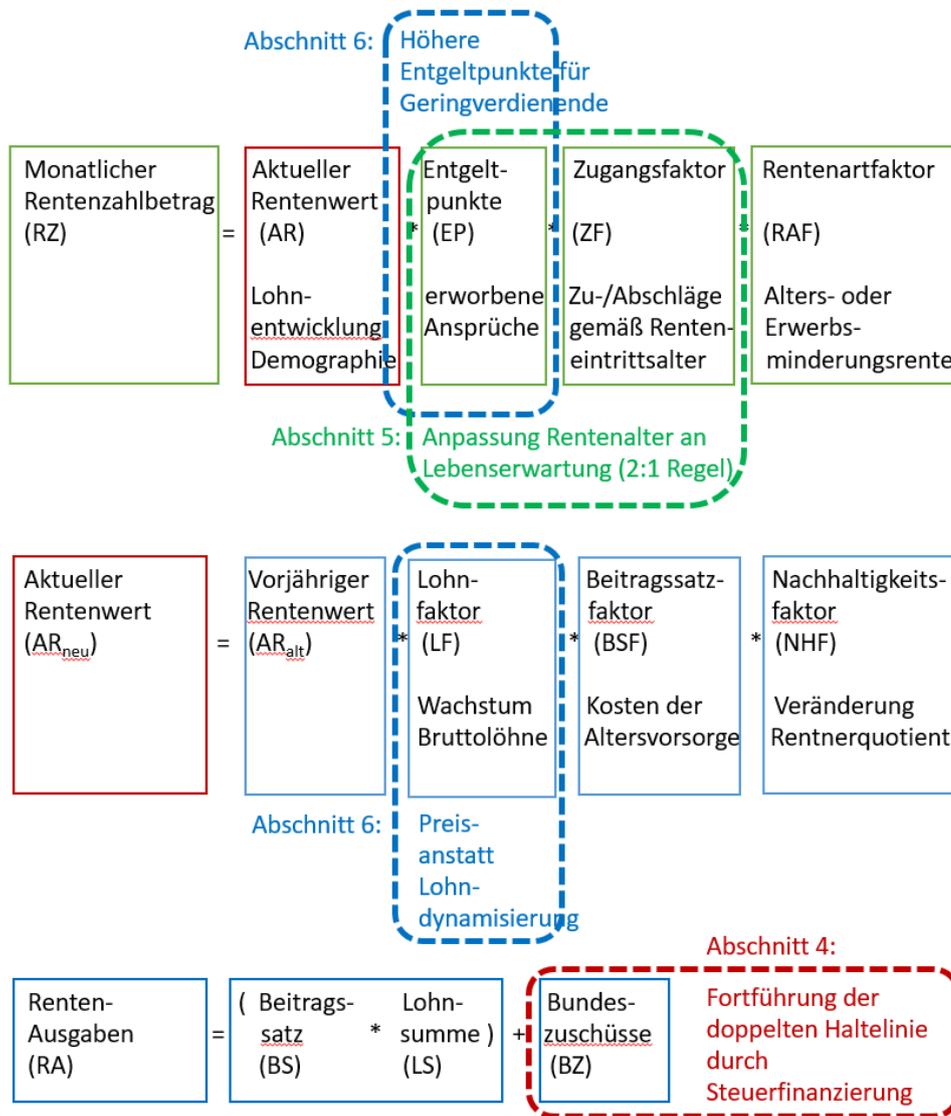
Anmerkung: Neben der in Börsch-Supan und Rausch (2021) beschriebenen Basisprojektion stellt „PräCovid“ die hypothetische Entwicklung dar, die ohne die Pandemie aufgrund der Annahmen der Kommission VGV zu erwarten war. Zudem ist mit „RVB2020“ die mittlere Variante des Rentenversicherungsberichts vom November 2020 eingetragen, welche unsere eigene Basisprojektion bis 2033 nachvollzieht.

Zudem liegt die Sozialabgabenquote schon derzeit je nach Berechnungsmethode knapp unter oder knapp über der Marke von 40%, die die Große Koalition im Rahmen einer gegenüber den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ausgesprochenen „Sozialgarantie“ als Obergrenze gesetzt hat. Daher besteht

ebenso aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bereits jetzt Handlungsbedarf, da sich das 40%-Ziel bereits bei einer geringfügigen Beitragssatzerhöhung der GRV, die selbst im optimistischsten Fall nach 2022 eintritt, nicht mehr halten lässt.

¹⁰ Sicherungsniveau ohne den im Rentenversicherungsbericht ausgewiesenen Erhöhungseffekt aufgrund der Neubestimmung der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter in 2019.

Abbildung 5: Schematische Darstellung der im Gutachten diskutierten rentenpolitischen Maßnahmen

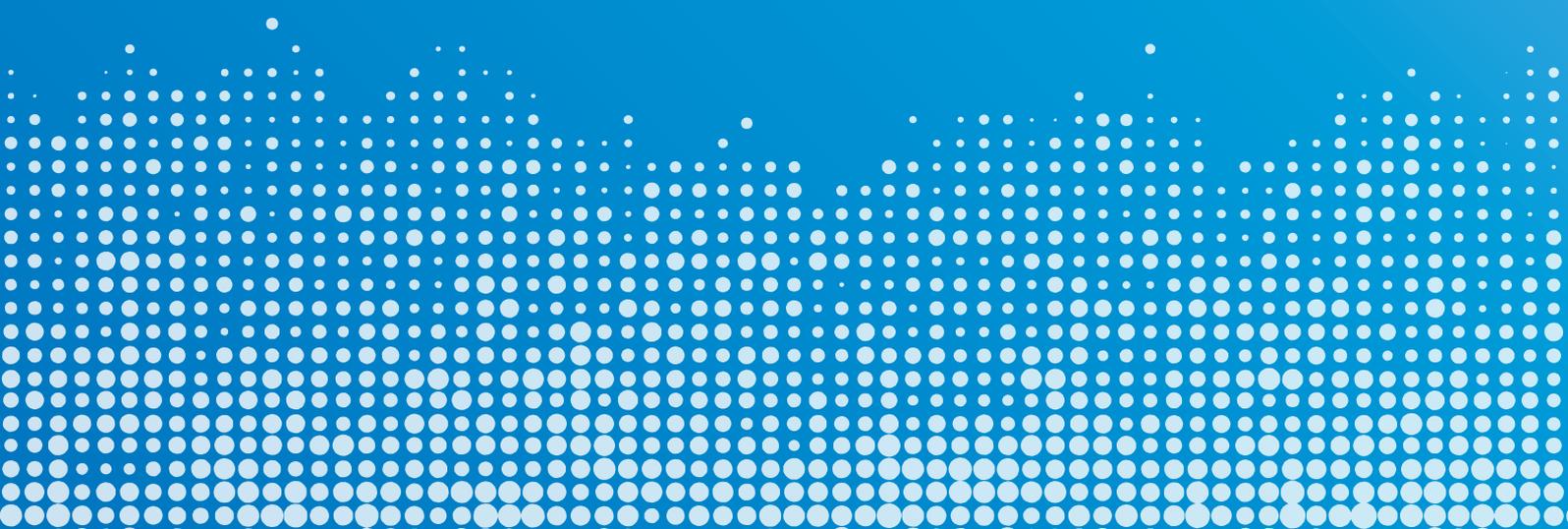


Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5 zeigt vor dem aus Abbildung 3 bekannten Hintergrund der rentenrechtlichen Regelungen, an welchen Stellschrauben die im Folgenden diskutierten Maßnahmen ansetzen. Diese reichen von einer – wie sich zeigt, nicht tragfähigen – Fortführung der doppelten Haltelinie über eine graduelle Anpassung des Rentenalters bis zu einer veränder-

ten Dynamisierung der Bestandsrenten und/oder einem Sockelschutzmodell, das nur die ersten Entgeltpunkte durch eine Haltelinie schützt – d.h. Maßnahmen, die Kompromisse bei der Lösung des anfangs aufgezeigten rentenpolitischen Dilemmas bilden.

IV. Keine Fortführung der „doppelten Haltelinie“



Der Rentenpakt 2019 hat die doppelte Haltelinie zeitlich bis 2025 befristet. So stellt sich zunächst die Frage, ob diese nach 2025 fortgeführt werden soll, eventuell in abgeschwächter Form, d. h. mit einer niedrigeren Schwelle für das Sicherungsniveau und/oder einer höheren Grenze für den Beitragssatz. Dies würde auch weiterhin den Mechanismus außer Kraft setzen, der bis 2018 durch eine gleich proportionale Anpassung von Beitragssatz und Rentenniveau für ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung gesorgt hat. In diesem Fall müsste der Bund der Rentenversicherung also zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung stellen. Abbildung 6 zeigt vier hypothetische Varianten der doppelten Haltelinien, die alle ab 2025 einsetzen. Bei ihnen beträgt das Mindestsicherungsniveau 46% oder 48% und der Maximalbeitragssatz 22% oder 23%.

Der Maximalbeitragssatz würde in allen Fällen bereits sehr schnell in der ersten Hälfte der 2030er Jahre erreicht (zwischen 2031 bei der Kombination 48%/22% und 2035 bei der Kombination 46%/23%). Diese Abbildung zeigt weiterhin den Beitragssatz, der sich nach geltendem Recht („Basisprojektion“) ergäbe. Dieser würde die 23%-Marke im Jahr 2036 überschreiten.

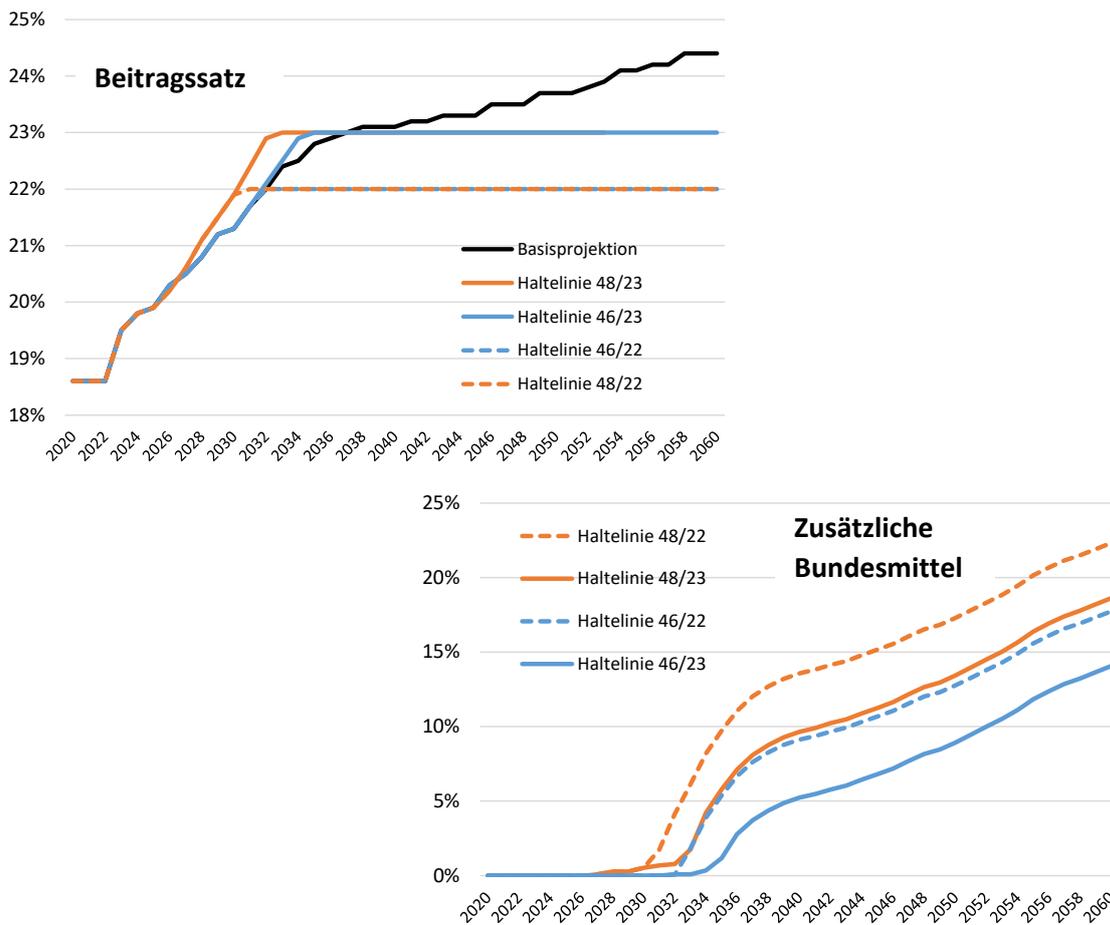
Das entstehende Defizit müsste durch Bundesmittel ausgeglichen werden, die zusätzlich zu den ebenfalls steigenden, bereits im Gesetz verankerten Bundeszuschüssen finanziert werden müssen. Diese zusätzlichen Mittel werden im unteren Teil der Abbildung 6 als Prozentsatz des Bundeshaushalts ausgewiesen, wobei angenommen wird, dass der Bundeshaushalt proportional zum Bruttoinlandsprodukt wächst und die zusätzlichen Bundesmittel durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle finanziert werden. Diese zusätzlichen Mittel betragen im Jahr 2045 je nach Variante zwischen 6,8% und 15,2% des ansonsten unverändert angenommenen Bundeshaushalts und im Jahr 2060 zwischen 14,1% und

22,5%. Die bereits heute im Gesetz verankerten Bundeszuschüsse betragen 27,6% des für 2020 vor Corona vorgesehenen Bundeshaushalts und steigen auf 31% bzw. 33% in den Jahren 2045 bzw. 2060 an.

Der Anteil der Bundeszuschüsse in die Rentenversicherung am Bundeshaushalt würde daher selbst bei einer im Gegensatz zur jetzigen doppelten Haltelinie abgeschwächten Haltelinienkombination von 48% beim Sicherungsniveau und 22% beim Beitragssatz von derzeit weniger als einem Drittel auf mehr als die Hälfte ansteigen. Wollte man gar die derzeitigen Haltelinien von 48% beim Sicherungsniveau und 20% beim Beitragssatz fortführen (nicht abgebildet), würden die zur Defizitdeckung notwendigen zusätzlichen Bundesmittel 23% im Jahr 2045 bzw. 30% im Jahr 2060 betragen, langfristig also mehr als 60% des Bundeshaushalts in die Rente fließen müssen.

Nicht auszuschließen wäre, dass die notwendigen Mittel zur Finanzierung der Haltelinien nicht durch Umschichtung des Bundeshaushalts, sondern durch dessen Ausdehnung aufgebracht werden. Dann hängt es von der Finanzierung dieser zusätzlichen Bundesmittel ab, in welchem Maße die ältere oder die jüngere Generation durch eine Haltelinie belastet würde. Eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer beispielsweise würde beide Generationen in Proportion zu ihren Konsumausgaben belasten, während eine Finanzierung über die Einkommensteuer die beiden Generationen nach Maßgabe ihrer Einkünfte belastete. In beiden Fällen dürfte die jüngere Generation stärker belastet werden als die ältere. Zum einen sind die Konsumausgaben der Älteren tendenziell geringer als die der Jüngeren. Zum anderen werden nach der vollständigen Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Renten Ältere ein niedrigeres zu versteuerndes Einkommen und niedrigere Steuersätze aufweisen als Jüngere. Die Finanzierung über Einkommensteuern würde allerdings alle Mitglieder der Rentenversicherung

Abbildung 6: Beitragssatz und zusätzliche Bundesmittel zur Finanzierung der Haltelinien eines Sicherungsniveaus von 46% und 48% und des Beitragssatzes von 22% und 23%, jeweils in Prozent des Bundeshaushalts



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Neben der in Börsch-Supan und Rausch (2021) beschriebenen Basisprojektion werden vier Modelle der doppelten Haltelinie berechnet. Bei diesen bezeichnet 48 bzw. 46 die Untergrenze des Sicherungsniveaus und 23 bzw. 22 die obere Grenze des Beitragssatzes. Die untere Abbildung zeigt die zusätzlichen Bundesmittel, ausgedrückt in Prozent eines insgesamt mit dem BIP wachsenden Bundeshaushalts, die nötig wären, um die Rentenausgaben der vier Modelle der doppelten Haltelinie zu finanzieren. Vgl. Börsch-Supan und Rausch (2021). Zu diesen zusätzlichen Bundesmitteln kommen die bereits vereinbarten Bundesmittel, die im Prä-Covid-Jahr 2019 knapp 26% des Bundeshaushalts betragen, aber ebenfalls im Laufe des demographischen Wandels (auf 31% in 2040, 33% in 2060) ansteigen werden.

(d.h. Menschen, die Beiträge zahlen, und Menschen, die Rente beziehen) insoweit entlasten, als nicht sozialversicherungspflichtige Personen (beamtet und selbständig Erwerbstätige) in die Finanzierung einbezogen würden. Zwar wird bei einer Verlagerung der Finanzierung auf Steuermittel die Gesamtbelastung nicht geringer, aber die Verteilungswir-

kungen sind unterschiedlich, vor allem wenn das Einkommensteuersystem noch progressiver ausgestaltet werden würde.

Bei diesem Finanzierungsvolumen stellt sich die Frage, ob die Gesamtbelastung überhaupt finanzierbar ist. Die Wachstumsrate der für die Renten-

versicherung benötigten Bundesmittel beträgt gemäß Abbildung 6 zwischen 2040 und 2060 im Mittel jährlich 4,2 % real; anfänglich ist die Wachstumsrate jedoch deutlich höher. Eine Finanzierung aus dem Produktivitätszuwachs ist daher unmöglich, denn abgesehen von kurzzeitigen Aufschwungsphasen nach Krisen hat es so hohe Produktivitätszuwächse seit Anfang der 70er Jahre nicht mehr gegeben. Würden die zusätzlich benötigten Bundesmittel ausschließlich über eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert, müsste die Mehrwertsteuer im Jahr 2040 auf 27,2 bzw. im Jahr 2060 auf 32,3 Prozentpunkte angehoben werden. Eine ausschließliche Finanzierung über die direkten Steuern ergäbe ähnliche Anstiege der Prozentsätze, wie sie in Abbildung 6 gezeigt wurden, da sie einen vergleichbaren Anteil der Einnahmen des Bundes ausmachen.

Wie hoch das Potential zusätzlicher Beitrags- und Steuereinnahmen aus den direkten Steuern ist, lässt sich mit einem Gedankenexperiment abschätzen: Wenn die Erzielung maximaler Einnahmen das alleinige Ziel der Steuerpolitik wäre, welche Einnahmen wären dann möglich? Der Vergleich der Einnahmen aus einem transfer-maximierenden Steuersystem und dem aktuellen Steuersystem liefert eine Abschätzung des Potentials für zusätzliche Einnahmen, die in die Rentenversicherung fließen könnten. Trabandt und Uhlig (2011) untersuchen den Steueraufkommensspielraum für Deutschland in einem mit deutschen Daten unterlegten Wachstumsmodell. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Einnahmen aus der Besteuerung von Arbeitseinkommen um 10 Prozent und diejenigen aus der Besteuerung von Kapitaleinkommen um 2 Prozent steigern ließen.¹¹ Holter et al. (2014) präsentieren eine Verfeinerung dieser Analyse, die Möglichkeiten einer progressiven Einkommensbesteuerung approximiert. Sie kommen zu der Schlussfolge-

rung, dass sich die Einnahmen aus der Einkommensbesteuerung um 19 Prozent steigern lassen. Wendet man diesen Prozentsatz auf die Steuereinnahmen der Lohn- und Einkommensteuer vor der Coronapandemie an, so beträgt der zusätzliche Spielraum etwa 50 Mrd. Euro.

Um diesen Spielraum ins Verhältnis zu den oben ausgewiesenen zur Defizitdeckung nötigen zusätzlichen Bundesmitteln zu setzen, beziehen wir die obigen Prozentanteile am Bundeshaushalt auf den für 2020 vor Corona vorgesehenen Bundeshaushalt von 362 Mrd. Euro. Die zusätzlichen Bundesmittel entsprächen dann je nach Variante (mindestens 46 % Sicherungsniveau/maximal 23 % Beitragssatz bis mindestens 48 % Sicherungsniveau/maximal 20 % Beitragssatz) zwischen 25 und 83 Mrd. Euro im Jahr 2045 bzw. zwischen 51 und 109 Mrd. Euro im Jahr 2060, jeweils in Geldeinheiten des Bundeshaushalts 2020 ausgedrückt.

In einer laufenden Studie kombiniert das ifo Institut die in Bierbrauer et al. (2021) entwickelten Methoden der optimalen Besteuerung mit dem Mikrosimulationsmodell Euromod. Dadurch werden die aktuellen Grenzsteuersätze des deutschen Steuer- und Transfersystems in Relation zu einer oberen Schranke gestellt, jenseits der höhere Steuersätze nicht mehr zu höheren Einnahmen führen. Erste Ergebnisse zeigen, dass das Potential für Einnahmesteigerungen unter plausiblen Annahmen nicht ausreichen würde, um die zur Defizitdeckung nötigen zusätzlichen Bundesmittel durch eine Erhöhung der Einkommensbesteuerung zu finanzieren.

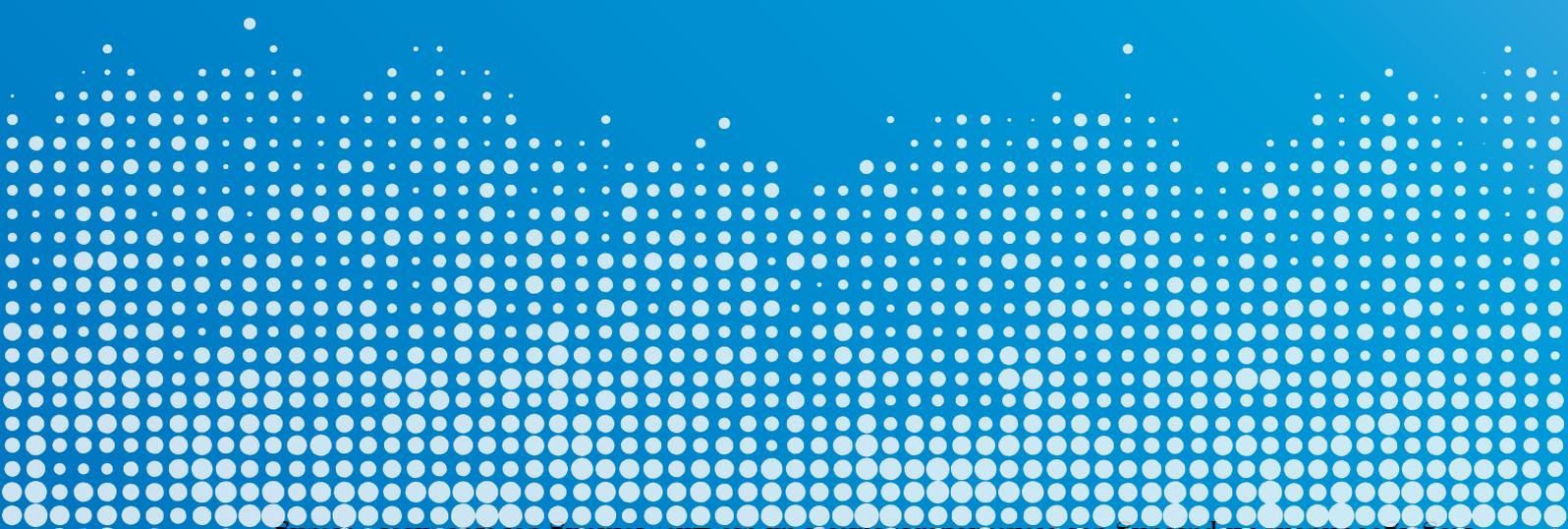
Aus Sicht dieser modellgestützten Analysen ist es also fraglich, ob eine Fortführung der doppelten Haltelinien überhaupt möglich ist. Selbst wenn das Potential für zusätzliche Einnahmen aus der Ein-

11 In dem von Trabandt und Uhlig verwendeten Modell haben Konsumsteuern und Steuern auf Einkommen die gleiche Basis, so dass es kein Potential für zusätzliche (reale) Einnahmen aus indirekten Steuern gibt.

kommensteuer maximal ausgeschöpft würde und komplett in die Rentenversicherung fließen würde, was die aktuelle Finanzverfassung für Gemeinschaftssteuern gar nicht zulässt, bleibt fraglich, ob sich die notwendigen Einnahmen überhaupt erzielen lassen. Zudem ist es im Zuge der Bevölkerungsalterung sehr wahrscheinlich, dass die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung ebenfalls höhere Beitragssätze und/oder zusätzliche Bundesmittel benötigen werden.

Der Beirat rät daher davon ab, in der politischen Diskussion die Illusion von langfristig gesicherten Haltelinien weiter aufrechtzuerhalten. Stattdessen muss sich die Politik umgehend mit möglichen Alternativen auseinandersetzen. Dabei empfiehlt der Beirat, sich bei den Rentenreformschritten an den Ursachen der in Abschnitt 2 dargestellten Probleme zu orientieren.

V. Regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebens- erwartung



Zu diesen Ursachen gehört vor allem die voraussichtlich weiterhin steigende Lebenserwartung. Zwischen 2012 und 2030 wird schrittweise die „Rente mit 67“ eingeführt. Dies bewirkt grosso modo eine Aufteilung der Zunahme der Lebenserwartung seit der Jahrtausendwende zwischen „länger arbeiten“ und „länger Rente beziehen“ im Verhältnis 2:1, welches wiederum das Verhältnis eines 40-jährigen Erwerbslebens zu einer 20-jährigen Rentenbezugszeit widerspiegelt. **Der Beirat empfiehlt, diese Aufteilung als explizite Regel ab 2031 weiterzuführen.**

Zielsetzung einer Anhebung des Rentenzugangsalters ist es, das heutige Verhältnis von Arbeitsjahren und Rentenbezugsjahren in etwa konstant zu halten. Folglich sollte bei einem Anstieg der Lebenserwartung um 1 Jahr die Erwerbsphase um 8 Monate verlängert werden, und die Rentenbezugszeit um 4 weitere Monate. Die Regelgebundenheit und der Bezug auf die in den letzten Jahrzehnten übliche Aufteilung der menschlichen Lebenszeit dienen dazu, das stark emotional besetzte Thema Renteneintrittsalter zu versachlichen und zu entpolitisieren.

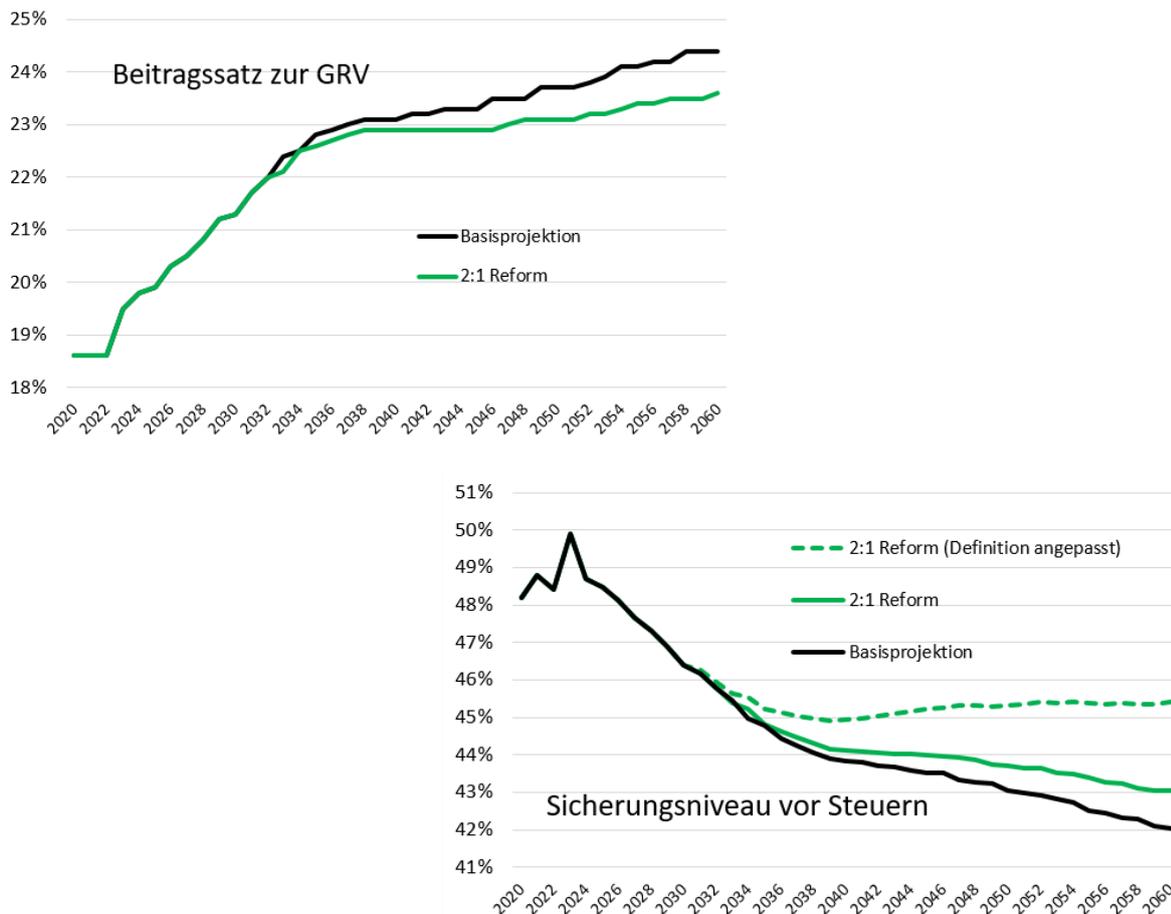
In unserem Basisszenario und in der mittleren Variante der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird angenommen, dass die mittlere Lebenserwartung von Frauen und Männern zwischen 2030 und 2050 um weitere 2,4 Jahre ansteigt. Demgemäß läge bei Anwendung dieser 2:1-Regel das normale Renteneintrittsalter für eine abschlagsfreie Rente („Vollrentenalter“) im Jahr 2040 bei 67,8 Jahren und 2050 bei 68,6 Jahren. Sollte die Lebenserwartung weniger stark steigen oder sogar wieder fallen, würde das normale Renteneintrittsalter entsprechend weniger stark ansteigen oder ebenfalls sinken.

Ergänzend dazu sollte die Definition der Standardrente an das gestiegene Renteneintrittsalter angepasst werden, damit das erreichte Sicherungsniveau nicht kleiner dargestellt wird, als es tatsächlich ist. Denn wenn das normale Renteneintrittsalter auf 67 Jahre steigt, steigt die normale Länge des Erwerbslebens ebenso. Derzeit wird angenommen, dass der Standardrente auch in Zukunft ein Erwerbsleben von 45 Jahren zugrunde liegen wird, was im Widerspruch dazu steht, dass das normale Renteneintrittsalter schrittweise erhöht wird und daher im Jahr 2031 47 Erwerbsjahre der Standard sein werden.

Abbildung 7 zeigt die Wirkung der graduellen Anhebung des Rentenalters auf den Beitragssatz und das Sicherungsniveau gemäß der derzeit gültigen Definition; zudem weist der untere Teil dieser Abbildung aus, wie hoch das tatsächliche Sicherungsniveau liegen würde, wenn dessen Definition an die Entwicklung des Rentenalters angepasst würde. Wiederum beruhen diese Wirkungsanalysen auf dem Rentenversicherungssimulationsmodell MEA-PENSIM und den dort gemachten Verhaltensannahmen. Hierbei sind zwei Effekte zu beachten. Zum einen ändern sich *bei unverändertem Erwerbsverhalten* die Ausgaben der Rentenversicherung, da bei unverändertem tatsächlichen Renteneintrittsalter eine Erhöhung des Regelzugangsalters wie eine Rentenkürzung wirkt. Zum anderen dürfte sich jedoch in Reaktion auf die Anhebung des Regelzugangsalters zudem das Erwerbsverhalten, d. h. *das tatsächliche Renteneintrittsalter* ändern, was wiederum durch die zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte unmittelbar rentensteigernd wirkt.¹² Entscheidend für eine weitere Anhebung des Rentenalters ist somit, dass nicht nur die

12 Inwieweit sich Menschen an eine Anhebung des Rentenzugangsalters anpassen, hängt von der konkreten Situation der Menschen ab. In Börsch-Supan et al. (2020) werden entsprechende Annahmen diskutiert. Die vom Gesetzgeber vorgegebenen Altersgrenzen (frühester Rentenzugang, frühester abschlagsfreier Rentenzugang und Regelaltersgrenze) werden dabei von einem hohen Prozentsatz der Rentenversicherten als tatsächliche Zeitpunkte des Renteneintritts gewählt, trotz ökonomischer Anreize zu längerem oder kürzerem Arbeiten. Zum einen verhindern die Liquiditätsbeschränkungen der meisten Haushalte einen früheren Eintritt, zum anderen sind die ökonomischen Anreize zu längerem Arbeiten relativ zu anderen Ländern in Deutschland gering (Werdning 2007). Schließlich schaffen vorgegebene Altersgrenzen normative Vorgaben (Seibold 2021). Daher sind die vom Gesetzgeber vorgegebenen Altersgrenzen von großer Bedeutung für das Verhalten der Bürger und somit für die Rentenfinanzen.

Abbildung 7: Langfristige Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau nach Reform des Rentenalters



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Neben der Basisprojektion (vgl. Abbildung 4) wird berechnet, wie sich Beitragssatz und Sicherungsniveau entwickeln würden, wenn das Renteneintrittsalter nach der 2:1-Regel an den Anstieg der Lebenserwartung angepasst würde. Dabei wird in der gestrichelten Variante angenommen, dass auch die Definition der Standardrente, die dem Sicherungsniveau zugrunde liegt, dieser Entwicklung angeglichen würde (vgl. Börsch-Supan und Rausch (2021)).

Lebenserwartung steigt, sondern dass auch der Gesundheitszustand der Älteren gut genug ist, so dass ihr Renteneintritt tatsächlich später erfolgen kann. Abschnitt 8 geht auf die Gesundheit und die Produktivität älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Heterogenität ausführlich ein.

Bezüglich des zukünftigen Verrentungsverhaltens der Bevölkerung nehmen wir zunächst an, dass der Anteil der Bevölkerung, der vor dem 63. Lebensjahr bereits verrentet ist, über den gesamten Simulationszeitraum unverändert bleibt. Diese Annahme beruht darauf, dass es sich hierbei nach der Abschaffung diverser Frühverrentungsmöglichkeiten im

Wesentlichen um Menschen handelt, die Erwerbsminderungsrenten erhalten und daher ihren Renteneintritt krankheitsbedingt nicht aufschieben können. Für die restliche Bevölkerung unterstellen wir, dass ein Drittel ihren Renteneintritt entsprechend der Anhebung des Rentenzugangsalters anpasst, ein weiteres Drittel ihr Verhalten nicht anpasst, sondern Abschlüsse in Kauf nimmt, und das letzte Drittel mittels einer Erwerbsminderungsrente bei gleichem Alter in Rente geht, was in etwa den Verhaltensänderungen nach vergangenen Reformen entspricht.

Aus Abbildung 7 geht hervor, dass der Beitragsanstieg Mitte der 2030er Jahre fast zum Stillstand kommt und erst ab 2047 wieder einsetzt. Letzteres liegt daran, dass Ende der 2040er Jahre der Altersquotient wieder ansteigt (vgl. Abbildung 1), da die Kinder der Babyboom-Generation dann in den Ruhestand gehen. Auch das Absinken des Sicherungsniveaus alter Definition würde gestoppt und die Marke von 43 % bis 2060 nicht unterschritten. Wie bereits betont, spiegelt dieses Sicherungsniveau einer Standardrente mit konstant 45 Jahren jedoch nicht die angenommene durchschnittliche Lebensarbeitszeit wider. Berücksichtigt man die gemäß der 2:1-Regel angepasste Definition der Standardrente, ergibt sich eine im Normalfall längere Arbeitsdauer und damit eine höhere Anzahl von Entgeltpunkten, was zu einem höheren Sicherungsniveau führt. Dies ist durch die gestrichelte Linie repräsentiert. Das Sicherungsniveau erreicht im Jahr 2039 ein Minimum von 44,9 %, steigt wieder leicht an und bleibt dann auf einem Niveau von etwa 45,4 %.

Eine Erhöhung des Rentenalters muss von Maßnahmen flankiert werden, die Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen schützen. Diese Funktion hat in erster Linie die Erwerbsminderungs-

rentenrente, deren Regelungen an ein gestiegenes Rentenalter angepasst werden müssen. Von gesetzlichen Sonderregelungen für einzelne Branchen rät der Beirat ab, da sie lobbyanfällig sind und zu einer Fragmentierung des Rentensystems führen, wie man sie zum Beispiel aus Frankreich oder Griechenland kennt. Wenn überhaupt, müsste die Gestaltung und Finanzierung von Sonderregelungen den Tarifvertragsparteien überlassen werden; selbst dann muss darauf geachtet werden, dass keine Rückwirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung entstehen.

Zudem wird das Konzept einer „Regelaltersgrenze“, das für alle Menschen gleichermaßen das Ende des Arbeitslebens setzen soll, den unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedürfnissen der Menschen nicht mehr gerecht. Menschen können mehr oder weniger gesund, arbeitsmüde, freizeitliebend oder am Beruf hängend sein. Sie sollten mehr Wahl haben, ohne Hinzuverdienstgrenzen früher oder später, voll oder in Teilen ihre Rente zu beziehen oder weiter erwerbstätig zu sein. Zudem sollte es Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern leichter gemacht werden, erfahrene Fachkräfte länger im Betrieb zu halten.¹³

Der Beirat empfiehlt daher, den Weg, der bereits 1972 mit der Einführung der „flexiblen Rente“ eingeführt wurde, konsequent fortzusetzen, die „Regelaltersgrenze“ als gesellschaftliche Norm abzuschaffen und durch das Konzept eines „Renteneintrittsfensters“ zu ersetzen, innerhalb dessen die Menschen ihr Eintrittsalter frei wählen können und damit auch ihre Rentenhöhe bestimmen.

Eine Untergrenze des Rentenfensters ist nötig, da sich andernfalls Menschen mit sehr geringen Rentenansprüchen schon frühzeitig aus der solidarischen Alterssicherung verabschieden und Grundversicherung beziehen könnten. Eine Obergrenze des

13 Vgl. dazu das Gutachten des Beirats zum Fachkräftemangel (Wissenschaftlicher Beirat, 2015).

Rentenfensters sollte den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Möglichkeit geben, Arbeitsverträge ab einem bestimmten Alter flexibel zu vereinbaren. Ober- und Untergrenzen sollten sich an dem Vollrentenalter orientieren, wie weiter oben beschrieben. In Anlehnung an das derzeitige Rentenrecht könnte die Untergrenze drei Jahre davor liegen. Für die Obergrenze bieten sich fünf Jahre nach dem Vollrentenalter an.

Zwischen diesen Grenzen müssen die Zu- und Abschläge aktuarisch neutral sein,¹⁴ so dass die Wahl eines früheren oder späteren Rentenalters keine Auswirkungen auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung hat. Dies ist derzeit nicht der Fall, so dass die zu niedrigen Zu- und Abschläge einen Anreiz zu einem früheren Renteneintritt bieten, was die Rentenversicherung finanziell belastet.¹⁵

Um einen Kulturwandel zu erreichen und den Automatismus der Norm der für alle gleichen Regelaltersgrenze zu brechen, sollten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb des Renteneintrittsfensters ein Weiterbeschäftigungsrecht erhalten, solange nicht betriebliche Gründe dagegen sprechen und die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber keine Arbeitsmängel belegen kann. Innerhalb des Renteneintrittsfensters sollte Alter per se kein hinreichender Grund für die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses sein.¹⁶

14 Diese Neutralität muss zudem die Wirkung der Einführung der nachgelagerten Besteuerung kompensieren, die einen späteren Renteneintritt unattraktiv macht, da jedes Jahr späteren Renteneintritts zwei weitere Prozentpunkte des Renteneinkommens in die Einkommensteuer einbezieht.

15 Z.B. Börsch-Supan 2005, Werding 2007.

16 Dagegen spricht auch nicht ein tarifvertraglich gebundenes Verhältnis der Arbeitsvertragsparteien. Dies ergibt sich aus § 41 SGB VI, Satz 3: «Sieht eine Vereinbarung die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze vor, können die Arbeitsvertragsparteien durch Vereinbarung während des Arbeitsverhältnisses den Beendigungszeitpunkt, gegebenenfalls auch mehrfach, hinausschieben.» Das Ziel dieser Vorschrift ist es, «trotz der in Individual- und Tarifverträgen üblichen Befristung des Arbeitsverhältnisses auf die Regelaltersgrenze dieses über sie hinaus befristet fortsetzen zu können» (Rofls in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl. 2021, SGB VI § 41).

VI. Partielle Anwendung der Haltelinien: Preisdynamisie- rung der Bestandsrenten und Sockelschutzreform

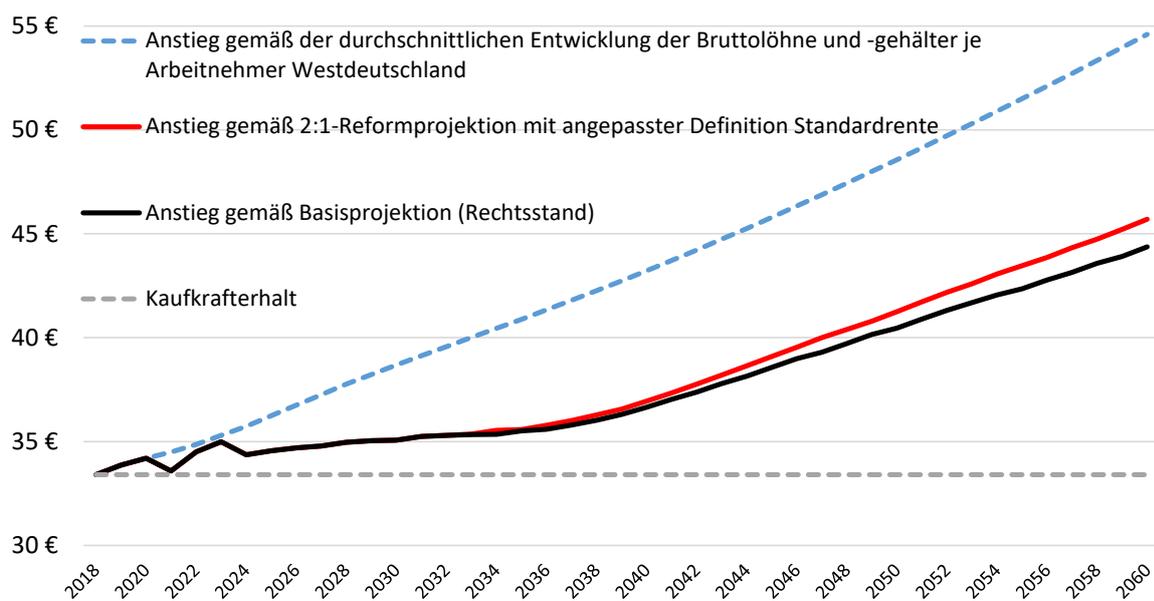


Die Wirkungen einer graduellen Anpassung des Rentenalters und einer dementsprechenden Definition der Standardrente treten erst allmählich ein und entfalten erst ab 2040 ihr volles Potential. Bis dahin sinkt jedoch nach geltendem Recht das Sicherungsniveau auf 44,9% ab, d.h. um 5 Prozentpunkte oder 10%. Dies ist die zweite rentenpolitische Herausforderung. Dies heißt allerdings nicht, dass Rentnerinnen und Rentner in Zukunft ein niedrigeres Niveau ihrer Kaufkraft erleiden müssen, wie es der Begriff „Sicherungsniveau“ suggeriert. Tatsächlich misst dieser Begriff lediglich, wie viel Prozent des Durchschnittslohns die Standardrente beträgt.

Wenn der Durchschnittslohn in Zukunft ähnlich stark steigen wird wie in der Vergangenheit, wird die Kaufkraft der gesetzlichen Rente nicht fallen,

sondern auch in Zukunft weiter steigen, selbst wenn das Sicherungsniveau fallen wird. Dies zeigt Abbildung 8. Hier symbolisiert die gestrichelte horizontale Linie die konstante Kaufkraft, während die ansteigende gestrichelte Linie die Entwicklung des Werts eines Entgeltpunktes widerspiegelt, wenn der aktuelle Rentenwert mit der durchschnittlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Westdeutschland ansteigen würde. Wegen des Beitragssatz- und des Nachhaltigkeitsfaktors fällt der Anstieg jedoch niedriger aus, vgl. die Gleichungen 2 und 3 in Kasten 1 und die Abbildung 3. Daher liegt die tatsächliche Entwicklung der Kaufkraft eines Entgeltpunktes zwischen den beiden gestrichelten Linien, steigt also weiter an, allerdings anfänglich mit den starken Schwankungen durch die Corona-bedingte Konjunkturkrise. Der Anstieg fällt in den Jahren zwischen 2025 und

Abbildung 8: Entwicklung der Kaufkraft eines Entgeltpunktes, in € – 2018



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Die Graphik zeigt, wie sich der Wert eines Entgeltpunktes relativ zur heutigen Kaufkraft entwickeln wird, die durch die grau gestrichelte Linie symbolisiert wird. Würde der Wert eines Entgeltpunktes gemäß der Lohn- und Gehaltsentwicklung steigen, ergäbe sich die blau gestrichelte Linie, die dem unterstellten realen Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter entspricht. Dazwischen liegt die Kaufkraftentwicklung eines Entgeltpunktes gemäß (a) der Basisprojektion (vgl. Abbildung 4) und (b) nach einer Reform des Rentenalters und der Definition der Standardrente gemäß der 2:1-Regel (vgl. Abbildung 8). Nähere Details bei Börsch-Supan und Rausch (2021).

2035 zwar deutlich niedriger aus als der Anstieg der Bruttolöhne, die Renten werden jedoch in ihrer Kaufkraft auch in dieser Zeit weiter ansteigen.

Der demographische Wandel führt also nicht zu einem Absinken von Rentenleistungen, sondern „nur“ zu einem langsameren Anstieg. Die Mehrbelastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch den demographischen Wandel muss nicht aus der Substanz, sondern kann aus dem Wachstum finanziert werden. Der Beirat betont dies ausdrücklich, da die Fehlvorstellung weit verbreitet ist, dass durch den demographischen Wandel die gesetzliche Rente auf das Niveau der Grundsicherung absinkt. Dies veranlasst den Beirat zur Empfehlung des Abschnitts 8, die Kennzahl „Sicherungs niveau“ durch eine Kennzahl „Kaufkraft der Rente“ zu ergänzen.

Allerdings hängt das Zufriedenheitsniveau vieler Menschen nicht nur vom eigenen Einkommen, sondern auch von der Relation dieses Einkommens zu dem Anderer ab. Wenn sich also Menschen, die Rente beziehen, am Einkommen der arbeitenden Menschen orientieren, so werden sich viele abgehängt fühlen, obwohl die Kaufkraft ihrer Rente steigen mag. Solche relativen Einbußen mögen für Rentnerinnen und Rentner mit hohem Einkommen verkraftbar sein, vor allem, wenn sie zusätzlich zur gesetzlichen Rente noch Betriebs- und Privatrenten erhalten. Schwerer haben es Rentnerinnen und Rentner mit geringem Einkommen, von denen nur wenige Betriebs- und Privatrenten beziehen und die bereits jetzt ein Sicherungsniveau besitzen, das im internationalen Vergleich niedrig ist (OECD 2017). Das vom Rentenversicherungsbericht aufgeführte „Gesamtrentenniveau“, das eine hypothetische (private) Riester-Rente enthält, ist für diesen Bevölkerungsteil irreführend.

Die Kernfrage, die sich nach einer Reform des Rentenalters zur Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung stellt, lautet, wie die Bürde der finanziellen Belastung nach dem säkularen Rückgang der Geburtenziffern am leichtesten getragen werden kann. Dies ist eine Frage der inter- und intragenerativen Verteilung, da diese Bürde nicht wegreformiert werden kann. Wir schlagen zwei Wege vor, die sich kombinieren lassen könnten.¹⁷ Beiden Wegen liegt die Absicht zugrunde, die populäre Idee einer Haltelinie zumindest ansatzweise zu erhalten, um die Akzeptanz einer Reform zu erhöhen, sie aber nur auf einen Teil der Rentenleistungen anzuwenden, während die Ausgaben für die übrigen Rentenleistungen durch einen dem Nachhaltigkeitsfaktor entsprechenden Mechanismus gedämpft werden. Der Beirat schlägt diese Reformen zusätzlich zur Reform des Rentenalters und der Definition der Standardrente nach der in Abschnitt 5 beschriebenen 2:1-Regel vor. Daher betrachten wir im Folgenden die Gesamtwirkung einer Kombination von Reformen, welche sowohl die finanzielle Belastung durch den Anstieg der Lebenserwartung als auch die Belastung durch den säkularen Geburtenrückgang reduzieren sollen.

VI.1 Trennung von Bestands- und Zugangsrenten

Die Zugangsrenten (also die Rente im Jahr des Renteneintritts) werden aus den Entgeltpunkten berechnet. Danach steigen in Deutschland die Bestandsrenten (also die Renten in den Folgejahren) mit dem Lohnwachstum abzüglich des Nachhaltigkeitsfaktors. Viele andere Länder (etwa Österreich oder Frankreich) lassen die Bestandsrenten jedoch mit der Inflationsrate wachsen, die zumeist unter dem Lohnwachstum liegt.

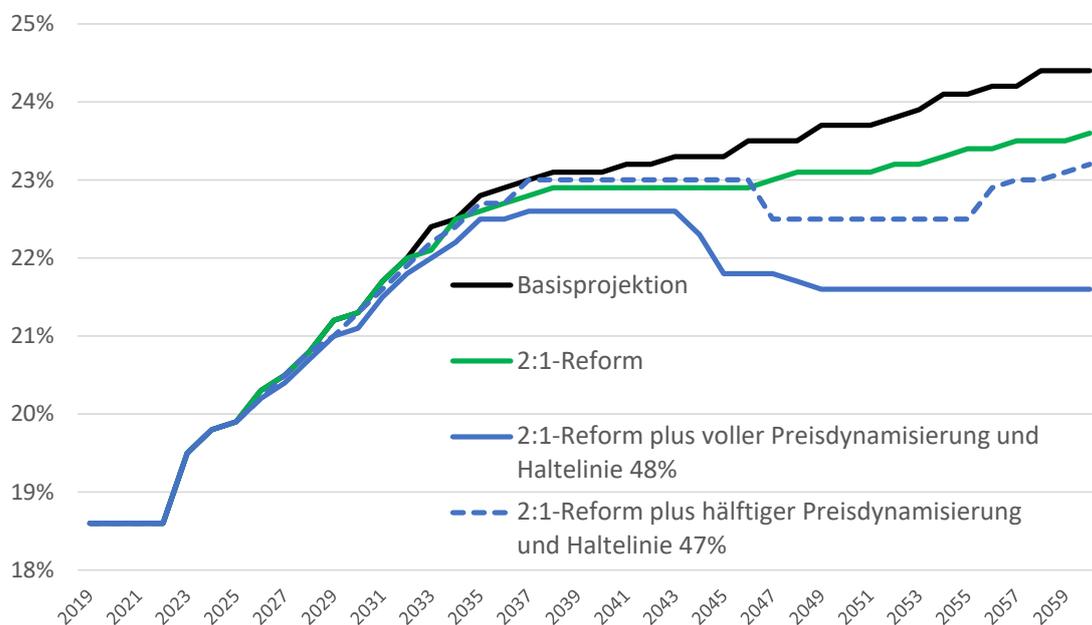
17 Eine genauere Beschreibung dieser Vorschläge und Details der Berechnungen finden sich in Börsch-Supan und Rausch (2020a). Die diesem Gutachten zugrunde gelegten und aufgrund der Corona-Pandemie aktualisierten Berechnungen sind in Börsch-Supan und Rausch (2021) dokumentiert.

Eine mögliche Kombination von Haltelinie und Ausgabendämpfung per Nachhaltigkeitsfaktor besteht daher darin, Bestandsrenten weniger stark zu dynamisieren als Zugangsrenten. Der Vorschlag ist, die Zugangsrenten durch eine Haltelinie zu sichern, während anschließend die Bestandsrenten nur mit der Entwicklung der Preise dynamisiert werden. Die Zugangsrente, d.h. die zum Renteneintritt zu berechnende Rente, würde nach diesem Modell gemäß einer Haltelinie von z. B. 48 % ermittelt. Dieser Betrag würde im weiteren Verlauf des Rentenbezugs dann nur noch gemäß der Preisent-

wicklung fortgeschrieben. Die relative Ersparnis bei den Bestandsrenten wird dann dazu verwendet, die Haltelinie für die Zugangsrenten zu finanzieren. Dieser Vorschlag könnte die politische Akzeptanz einer Reform erhöhen, weil Elemente der populären Haltelinie erhalten blieben.

Abbildung 9 zeigt die Wirkung dieser Reform auf den Beitragssatz zur GRV. Die Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass die Löhne mit 3,0 % pro Jahr stärker steigen als die Preise (Inflationsrate von 1,8 %).¹⁹ Daher führt dieses Modell langfristig

Abbildung 9: Beitragssatz bei einer Haltelinie von 48 % für den Rentenzugang und voller Preisdynamisierung für Bestandsrenten bzw. einer Haltelinie von 47 % für den Rentenzugang und hälftiger Preisdynamisierung für Bestandsrenten

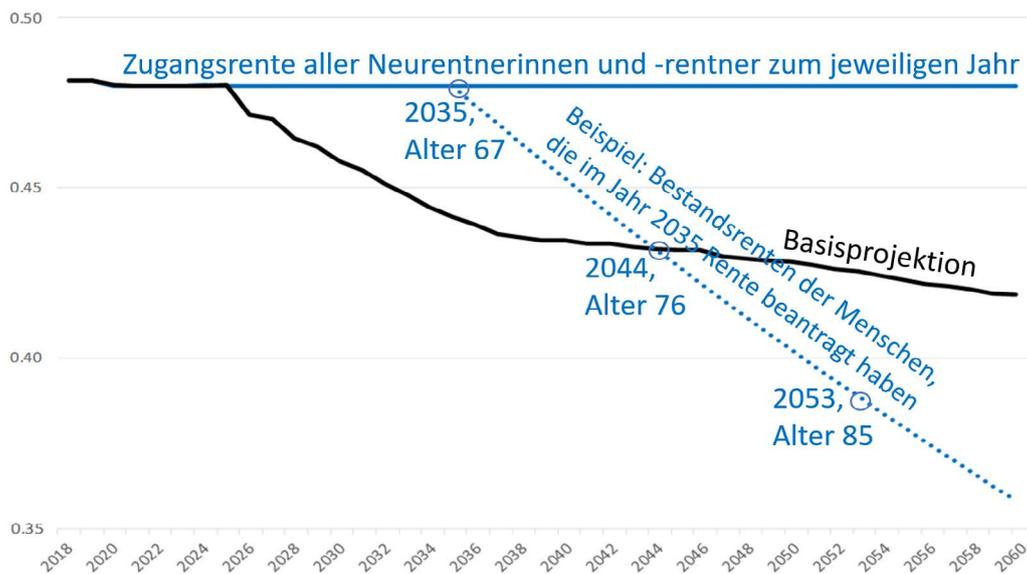


Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Neben der Basisprojektion (vgl. Abbildung 4) und der Projektion einer Reform des Rentenalters gemäß der 2:1-Regel (vgl. Abbildung 7) wird berechnet, wie sich der Beitragssatz entwickeln würde, wenn die Bestandsrenten nicht mehr mit der Lohn-, sondern der Preisentwicklung dynamisiert würden. Bei der gestrichelten Variante werden die Bestandsrenten mit dem Mittelwert von Lohn- und Preisentwicklung dynamisiert, vgl. Börsch-Supan und Rausch (2021).¹⁸

- 18 Die auffallende Beitragssenkung nach Erreichen des Beitragsplateaus ergibt sich daraus, dass durch die Preisdynamisierung die Ausgaben so gedämpft werden, dass sich ab etwa 2038 nicht nur eine Beitragserhöhung vermeiden lässt, sondern auch die so genannte Nachhaltigkeitsreserve (der Puffer zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Höhe von bis zu 1,5 Monatsausgaben) bis zur Maximalhöhe aufgefüllt werden kann. Dies ist ca. 2043 der Fall. Danach kann die Nachhaltigkeitsreserve zugunsten von Beitragssenkungen abgebaut werden. Die Absenkung um einen Beitragspunkt entspricht etwa 40 % der Nachhaltigkeitsreserve.
- 19 Der Unterschied zwischen Inflation und Lohnwachstum zwischen 2009 und 2018 betrug durchschnittlich 1,3 %. Die Zielmarke der EZB liegt bei etwa 1,8 % Inflation. Gerundet ergibt sich daraus die Annahme eines dreiprozentigen Lohnwachstums.

Abbildung 10: Sicherungsniveau für Zugangsrenten bei einer Haltelinie von 48 % und beispielhafte Entwicklung einer Bestandsrente während der Rentenbezugszeit (Anteil des durchschnittlichen Bruttoentgelts)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Neben der in Abbildung 4 gezeigten Basisprojektion des Sicherungsniveaus (schwarze Linie) und dem wegen der Haltelinie konstanten Sicherungsniveau der Zugangsrenten (blaue durchgezogene Linie) wird beispielhaft die zeitliche Entwicklung einer Bestandsrente gezeigt, deren Wert als Prozentsatz des Durchschnittslohns mit dem Alter abnimmt (blaue gepunktete Linie). Das Beispiel bezieht sich auf eine Person, die im Jahre 2035 mit 67 Jahren in Rente geht (vgl. Börsch-Supan und Rausch 2021).

zu einem niedrigeren Beitragssatz als das geltende Recht. Der Beitragssatz erreicht ein Maximum von 22,6% im Jahr 2037. Ein zusätzlicher Defizitdeckungsbeitrag durch Bundesmittel wird hierbei nicht unterstellt.

Das Sicherungsniveau für Zugangsrenten wäre nach diesem Modell durch die Haltelinie gesichert und läge mit konstant 48 % über dem des geltenden Rechts. Für den Bestand gibt es jedoch kein einheitliches Sicherungsniveau mehr: Dies sinkt nun mit dem Alter, da das Verhältnis aus nur noch preisdynamisierten Bestandsrenten und Löhnen sinkt. Der Beitrag der älteren Generation zur nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung besteht also im Verzicht auf ein stärkeres Rentenwachstum während der Rentenbezugszeit. Dies

veranschaulicht Abbildung 10. Die durchgezogene Linie zeigt das Sicherungsniveau der Zugangsrenten, das einer Haltelinie von 48 % entspricht. Das Sicherungsniveau der Bestandsrenten hängt dagegen vom Jahr des Renteneintritts und vom Alter der Person ab, da die Bestandsrenten nun nicht mehr durch eine Haltelinie geschützt werden, sondern nur noch in ihrer Kaufkraft, und daher von Jahr zu Jahr während der Rentenbezugszeit relativ zum Lohnniveau sinken.

Beispielhaft ist der Verlauf einer Bestandsrente gepunktet eingezeichnet für eine Person, die 2021 53 Jahre alt ist und im Jahr 2035 mit 67 Jahren in Rente geht. Die Rente dieser Person bleibt zwar kaufkraftmäßig konstant, sinkt aber im Verhältnis zum Lohnniveau, so dass nach etwa 9 Jahren im

Alter von 76 Jahren ein Sicherungsniveau erreicht wird, das sich auch nach geltendem Gesetz ergäbe (schwarze Linie). Danach sinkt das Verhältnis der monatlichen Rente zu den Löhnen weiter. Im Alter von 85 Jahren läge es bei etwa 38%, also deutlich unter dem Niveau des geltenden Rechts.

Dieses Modell verteilt relativ zum geltenden Recht nicht nur zwischen Zugangsrenten (großzügiger) und Bestandsrenten (weniger großzügig) um, sondern bei gleichem Zugangsverhalten auch zwischen kurz- und langlebigen Menschen. Menschen mit einer niedrigeren Lebenserwartung werden im Schnitt höhere Renten erhalten als Menschen mit einer hohen Lebenserwartung, weil Letztere von der Abkopplung von den Löhnen stärker betroffen werden. Man mag dies als sozialpolitischen Vorteil erachten, da es die sozio-ökonomischen Unterschiede in der Lebenserwartung tendenziell ausgleicht.

Im Vergleich zum geltenden deutschen Recht sei ferner hervorgehoben, dass dieses Modell den Menschen, die Rente beziehen, de facto eine reale Rentengarantie gibt, d.h. die Kaufkraft der Renten bei Inflation absichert, während das geltende deutsche Recht nur eine nominale Garantie enthält, d.h. den Eurobetrag der Renten absichert, nicht aber den inflationsbedingten Wertverfall eines Euros kompensiert.²⁰

Schließlich führt dieses Modell einen weiteren Anreiz ein, später in Rente zu gehen, da der Renteneintritt von da an das Renteneinkommen einer Person an die Kaufkraft bindet, bei einem späteren Renteneintritt aber die Produktivitätsentwicklung während dieser zusätzlichen Zeit rentenerhöhend wirkt.

Ein Nachteil des Modells der reinen Preisdynamisierung ist jedoch, dass sowohl das Rentenniveau älterer Menschen als auch die finanzielle Situation der Rentenversicherung insgesamt von der stark schwankenden Differenz zwischen Lohn- und Preisentwicklung – also vor allem von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität – abhängt, während dies nach geltendem Recht nicht der Fall ist.

Das bedeutet einerseits, dass bei einer hohen Zunahme der Arbeitsproduktivität besonders langlebige Menschen Gefahr laufen, im hohen Alter (85 Jahre und älter) an die Armutsgefährdungsgrenze zu kommen, wenn sie weniger als die Standardrente beziehen (vgl. Abbildung 10). Dies liegt daran, dass die Armutsgefährdungsgrenze als Prozentsatz der Löhne berechnet wird und nicht im Verhältnis zur Kaufkraft. In Österreich pflegt man daher finanzielle Härten für Rentnerinnen und Rentner durch diskretionäre Entscheidungen abzumildern; dies hat jedoch zur mangelnden finanziellen Nachhaltigkeit des österreichischen Rentensystems beigetragen.

Andererseits würde bei sehr niedrigem Lohnwachstum, aber hoher Preisinflation – also bei einer Reallohnsenkung – das Modell der reinen Preisdynamisierung die finanzielle Situation der Rentenversicherung nicht entlasten, sondern sogar belasten. Eine solche Situation hat es z. B. in der Phase der „Stagflation“ in den 70er/80er Jahren oder in den Jahren 2004–2007 gegeben.

Abbildungen 9 und 10 beruhen auf der Annahme, dass die Arbeitsproduktivität um 1,2% pro Jahr wächst. Der Unterschied zwischen Inflation und Lohnwachstum betrug in den letzten 10 Jahren 1,3% p.a., dies lag im Wesentlichen an dem Auf-

20 Dieser Vorteil würde sich vor allem dann bemerkbar machen, wenn in einzelnen Jahren das Lohnwachstum nur wenig über der Inflationsrate läge und sich zusätzlich der Nachhaltigkeitsfaktor bremsend auf die Rentenanpassung auswirkte.

holeffekt nach der Lohnstagnation in den „Nullern Jahren“. Wenn man über die letzten 20, 30 oder 40 Jahre mittelt, betrug der Unterschied zwischen der Inflation und dem für die Rentenberechnung maßgeblichen Lohnwachstum dagegen lediglich 0,55 %, 0,46 % bzw. 0,50 % p.a.²¹ In Frankreich wird aufgrund einer ähnlichen schwachen Produktivitätsentwicklung derzeit diskutiert, die 1993 eingeführte Preisdynamisierung wieder abzuschaffen und die Entwicklung der Bestandsrenten an die Lohnentwicklung abzüglich einer Art Nachhaltigkeitsfaktor zu binden.²²

Insgesamt erweist sich die Preisdynamisierung als ein janusköpfiges Instrument. Ist die Differenz zwischen Lohn- und Preisentwicklung groß, wird das Rentenniveau für ältere Rentnerinnen und Rentner sehr niedrig. Ist sie klein, ergibt sich nur ein sehr geringer beitragsenkender Effekt. **Der Beirat ist daher skeptisch, dass dieses Modell in seiner Reform eine nachhaltige Entlastung der umlagefinanzierten Rentenversicherung sein kann.**

Die Nachteile der Preisdynamisierung lassen sich durch Kompromisse in Mischmodellen abmildern, die allerdings zunehmend komplex, daher intransparent und schwerer zu vermitteln sind. So könnte man die Bestandsrenten nur zur Hälfte mit der Kaufkraft, zur anderen Hälfte aber gemäß der Anpassungsformel des geltenden Rechtes dynamisieren. Um die abgeschwächte Sparwirkung wieder aufzufangen, könnte man zum Beispiel die Haltelinie der Zugangsrenten von 48 % auf einen niedrigeren Wert absenken, etwa 47 %. Dies ist in Abbildung 10 mit der gestrichelten Linie angedeutet. Eine Sparwirkung ergäbe sich dann aber erst ab etwa 2050. Alle diese Varianten kommen ohne

einen zusätzlichen Defizitdeckungsbeitrag durch Bundesmittel aus; der Beitragssatz steigt bis auf 23 % an.

VI.2 Nach Entgeltpunkten gestaffelte Rentenleistungen

Das Modell des vorangegangenen Unterabschnitts hat die Rentenleistungen in Zugangs- und Bestandsrenten aufgeteilt, um die Wirkung der Haltelinie auf die Zugangsrenten und die Wirkung von Dämpfungsmechanismen auf die Bestandsrenten zu konzentrieren. Rentenleistungen lassen sich jedoch ebenso nach Entgeltpunkten differenziert aufteilen.

Derzeit ist der monatliche Rentenbetrag strikt proportional zu den Entgeltpunkten, was dem konventionellen Prinzip der Teilhabeäquivalenz entspricht. Nur die frühere „Rente nach Mindesteinkommen“ und die heutige Grundrente weichen im unteren Einkommensbereich von diesem Prinzip ab. Eine degressive Zuweisung von Rentenzahlbeträgen, wie wir sie im Folgenden skizzieren, würde die derzeit im Einführungsprozess befindliche Grundrente und die Freibetragsregelung bei der Grundsicherung überlagern, ohne sie notwendigerweise ersetzen zu müssen.

Das im Folgenden skizzierte „Sockelschutzmodell“ besteht darin, nur einen Teil der erworbenen Entgeltpunkte mittels einer Haltelinie zu schützen, die übrigen Entgeltpunkte jedoch nach geltendem Recht oder Varianten desselben, d.h. abzüglich eines Dämpfungsfaktors für die demographische Entwicklung, zu bewerten. Dies führt zu einer relativen

21 Bei dieser Berechnung wird berücksichtigt, dass nominale Rentensenkungen weder bei fallenden Nominallöhnen noch bei fallenden Preisen gesetzlich ausgeschlossen sind. Dies geschieht bei dieser Berechnung dadurch, dass die tatsächliche Lohnentwicklung durch die für die Rentenberechnung maßgebliche Lohnentwicklung ersetzt wird.

22 Hinzu kommt, dass sich die Abhängigkeit des Saldos der Rentenversicherung von der Differenz zwischen den lohnabhängigen Einnahmen und den preisabhängigen Ausgaben als Quelle andauernder finanzieller Instabilität erwiesen hat (Blanchet et al. 2015).

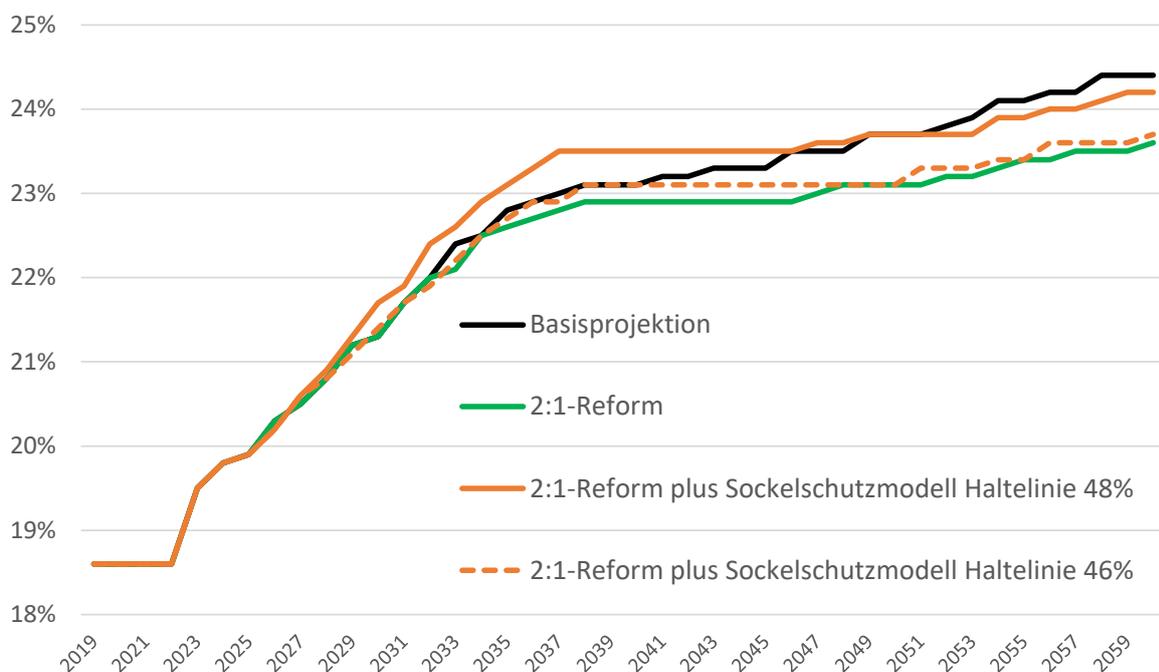
Aufwertung geringer gegenüber höheren Renten und wirkt sich somit direkt in einer Verringerung der Altersarmutsgefährdung aus.

Abbildung 11 zeigt die Beitragsentwicklung und das mittlere Sicherungsniveau, wenn die ersten 15 Entgeltpunkte (sozusagen der „Sockel“ der erworbenen Ansprüche) in Zugang und Bestand mittels einer Haltelinie von 48 % oder 46 % geschützt würden und die übrigen Entgeltpunkte in Zugang und Bestand gemäß geltendem Recht, d. h. mit den Löhnen abzüglich eines Dämpfungsfaktors für die demographische Entwicklung, bewertet würden. Bei einer Haltelinie von 48 % würde der Beitragssatz bis zum Jahr 2038 deutlich steiler ansteigen, verharrte dann bis 2044 auf einem Niveau von 23,5 %, und stiege dann wieder leicht an. Ein zu-

sätzlicher Defizitdeckungsbeitrag durch Bundesmittel ist hierbei nicht nötig, wenn man nicht zudem den Beitragssatz auf unter 23,5 % deckeln möchte. Erst wenn man die Haltelinie auf 46 % absenken würde, wäre dieses Modell nicht teurer als die Basisprojektion nach der Erhöhung des Renteneintrittsalters.

Eine weitere Variante dieses Modells setzt daran an, ob eine geringe Zahl von Entgeltpunkten durch ein niedriges Monatseinkommen oder durch eine relativ kurze versicherungspflichtige Lebensarbeitszeit zustande gekommen ist. Analog zur kürzlich beschlossenen Grundrente könnte man darauf abzielen, die Aufwertung stärker vom ersten Fall abhängig zu machen. Grundsätzlich wäre ein geeignetes Mittel hierzu, den Stundenlohn in die

Abbildung 11: Beitragssatz im Sockelschutzmodell



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis des MEA-PENSIM Modells.

Anmerkung: Neben der Basisprojektion (vgl. Abbildung 4) und der Projektion einer Reform des Rentenalters gemäß der 2:1-Regel (vgl. Abbildung 8) wird berechnet, wie sich der Beitragssatz entwickeln würde, wenn die ersten 15 Entgeltpunkte durch eine Haltelinie von 48 % oder 46 % geschützt würden, für die übrigen Entgeltpunkte jedoch das geltende Recht Anwendung finden würde (vgl. Börsch-Supan und Rausch 2021).

Rentenberechnung einzubeziehen, der allerdings derzeit in den der Rentenversicherung zugänglichen Daten nicht enthalten ist. Die Einbeziehung von Stundenlöhnen wäre des Weiteren ein wichtiges Mittel, Frauen in der Rentenversicherung besser zu stellen. Zumindest könnte man einen besseren Schutz für einen gewissen Anteil (z. B. 0,5 Entgelt-punkte) in jedem Beitragsjahr einführen. Dies würde vor allem Frauen in Teilzeit besserstellen.

Reformen, die Entgeltpunkte unterschiedlich bewerten, werfen grundsätzliche Fragen auf, da sie die strikte Proportionalität zwischen der Zahl der erworbenen Entgeltpunkte und der monatlichen Rentenhöhe aufgeben würden, die nach traditionellem Verständnis als Umsetzung des Äquivalenzprinzips angesehen wird. Das Äquivalenzprinzip soll ausdrücken, dass die gesetzliche Rentenversicherung zwischen den Mitgliedern einer Geburtskohorte im Grundsatz nicht umverteilt²³ und dass damit „jeder Beitrags-Euro gleich viel wert ist“.²⁴ Diese Interpretation von „Äquivalenz“ ist allerdings nicht die einzig mögliche, da der Vergleich zwischen den erworbenen Entgeltpunkten einerseits und der *monatlichen* Rentenhöhe andererseits eine wichtige Leerstelle aufweist: Während in Ersterer sowohl der monatliche Lohn als auch die Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung eingehen, wird bei der Letzteren die Bezugsdauer der Rente nicht berücksichtigt. Dadurch haben Geringverdienende pro erworbenem Entgeltpunkt einen Renditenachteil gegenüber Besserverdienenden, da die erwartete Bezugsdauer von Geringverdienenden im statistischen Durchschnitt niedriger ist. In der Tat zeigen viele empirische Studien für Deutschland (Börsch-Supan und Gaudecker 2003, Breyer und Hupfeld 2009, Gaudecker und Scholz 2007) und andere Länder (Chetty et al. 2016, Kinge et al.

2019), dass die Lebenserwartung positiv mit dem Einkommen korreliert ist. Laut Haan et al. (2019) ist die Differenz der Lebenserwartung zwischen hohen und niedrigen Einkommensgruppen über die Zeit sogar gestiegen.

Das beschriebene Sockelschutzmodell verringert diesen Renditenachteil der Geringverdienenden bezogen auf den Beitrags-Euro, beseitigt ihn aber nicht. Wollte man ihn vollständig ausgleichen, müsste die Rentenformel einen mit der Lebenserwartung fallenden Zusammenhang zwischen dem beitragspflichtigen Einkommen und dem Rentenzahlungsbetrag schaffen. Da die Lebenserwartung mit dem Einkommen positiv korreliert ist, würde daraus ein degressiver Zusammenhang zwischen Einkommen und Entgeltpunkten resultieren. Eine solche degressive „Rentenformel“ ist international keineswegs unüblich. So weist die Lohnersatzrate im Social Security System der USA drei lineare Zonen auf: Sie ist im niedrigsten Einkommensbereich am höchsten (90 %) und fällt dann mit wachsendem Einkommen auf 32 % bzw. 15 %. Verschiedene Berechnungen (Liebman 2002, Coronado u. a. 2002) haben gezeigt, dass damit die Unterschiede in der Lebenserwartung der verschiedenen Einkommensgruppen in etwa ausgeglichen werden. Andere Länder mit einer bei steigendem Einkommen sinkenden Lohnersatzrate sind Japan, Südkorea und Norwegen.

Eine solche fundamentale Reform der deutschen Rentenformel hätte den Vorteil, dass sie das Problem der nicht intendierten Umverteilung von Arm zu Reich beheben würde. Vermutlich würde, wie Breyer und Hupfeld (2009) gezeigt haben, auch die Altersarmut nachhaltiger reduziert werden als mit dem „Sockelschutzmodell“. Ihr Nachteil bestünde

23 Dabei bedeutet „im Grundsatz“, dass bewusste Umverteilungselemente wie die Zuerkennung von Entgeltpunkten für Ersatzzeiten oder Kindererziehung gesondert ausgewiesen werden.

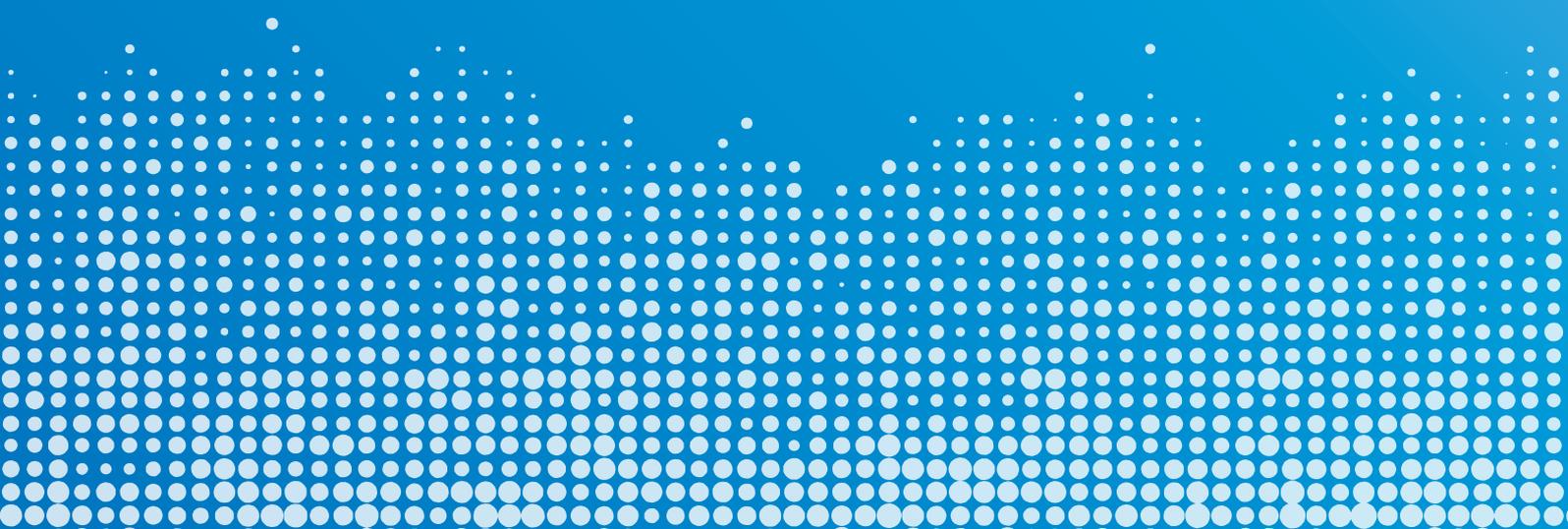
24 Delevoe (2019) und République Française (2020).

allerdings darin, dass sie erst auf längere Sicht wirken würde, da die bereits verdienten Entgeltpunkte Vertrauensschutz genießen müssten und daher die degressive Zumessung sich nur auf die zukünftig zu verteilenden Entgeltpunkte beziehen könnte.

Gegner dieses Vorschlags argumentieren, dass erstens Korrelation nicht unbedingt mit Kausalität (und daher sozialpolitischer Eingriffsberechtigung) einhergeht. Kausalanalysen der Lebenserwartung zeigen, dass das Einkommen einen signifikanten Einfluss auf die Lebenserwartung hat, jedoch weitere Faktoren, vor allem das Gesundheitsverhalten (Rauchen, Alkohol, Bewegung) und Bildung wichtige Rollen spielen. Diese sind wiederum mit dem Einkommen korreliert, so dass der Einfluss des Einkommens als solches überschätzt wird. Zweitens ist die Auswahl der Kenngrößen, nach denen sich die Wertung der Entgeltpunkte richten soll, nicht einfach zu begründen – warum z. B. Einkommen, aber nicht Geschlecht? Schließlich sollte drittens ein geringes Einkommen aufgrund geringer Arbeitszeit nicht inzentiviert werden.

Die Modelle der Preisniveaudynamisierung und des Sockelschutzes verbinden eine nachhaltige Rentenfinanzierung mit dem Konzept einer Haltelinie, indem der Nachhaltigkeitsfaktor auf einen Teil der Rentenleistungen und die Haltelinie für den anderen Teil angewendet werden. Die Modelle haben unterschiedliche Verteilungsimplicationen und unterschiedliche Vor- und Nachteile, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Auch eine Kombination der Modelle ist denkbar. Der Beirat spricht *keine* Empfehlung aus, drängt aber, diese Diskussion im politischen Prozess bald zu führen.

VII. Anmerkungen zur politischen Ökonomie von Rentenreformen



Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ist im März 2020 in Deutschland nach Ansicht vieler Kommentatorinnen und Kommentatoren gescheitert. Das in Frankreich von Delevoye (2019) geplante und von Präsident Macron im Januar 2020 dem französischen Parlament vorgelegte Rentenreformgesetz (République Française 2020) wurde abgelehnt. In den USA ist trotz mehrerer Versuche seit 1983 keine Rentenreform mehr gelungen. In diesem Abschnitt untersuchen wir daher die politischen und ökonomischen Möglichkeiten von Rentenreformen in Deutschland. Im Mittelpunkt des ersten Unterabschnitts stehen die Bedingungen für die politische Mehrheitsfähigkeit einer Rentenreform sowie der Zusammenhang zwischen Mehrheitsfähigkeit und Generationengerechtigkeit in einer alternden Gesellschaft. Die zentrale Aussage ist, dass es umso schwerer wird, Mehrheitsfähigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander zu vereinbaren, je länger Reformen aufgeschoben werden. Der zweite Unterabschnitt diskutiert, inwieweit leistungssenkende Reformen dennoch für Menschen, die Rentenleistungen empfangen, akzeptabel sind, weil sie die ökonomischen Spielräume, die vorhanden sind, nicht überstrapazieren. Beide Betrachtungsweisen führen zu der Schlussfolgerung, dass eine baldige Rentenreform in Deutschland notwendig ist.

VII.1 Politisch mögliche Reformen: Mehrheitsfähigkeit und Generationengerechtigkeit

Wie Wählerinnen und Wähler von Rentenreformen betroffen sind, hängt stark von ihrem Alter ab. Verschlechterungen oder Verbesserungen auf der Ausgabenseite des Rentensystems wirken unmittelbar auf ältere Menschen. Be- oder Entlastungen bei

Abgaben und Steuern zur Rentenfinanzierung wirken vor allem auf jüngere Menschen.

Mithilfe dieser Beziehung lässt sich die Mehrheitsfähigkeit einer Rentenreform durch das Medianwählertheorem charakterisieren (siehe Bierbrauer et al. 2021). Eine Reform ist demnach in der Gesamtbevölkerung mehrheitsfähig, wenn sie im Interesse derjenigen Wählerinnen und Wähler ist, deren Alter in etwa dem Median der Altersverteilung entspricht. Wenn Wählerinnen und Wähler mit diesem mittleren Alter von einer Ausgabenkürzung profitieren, dann profitieren ebenfalls alle, die jünger sind, so dass eine Mehrheit dafür ist. Wenn Wählerinnen und Wähler dieses Alters unter einer Ausgabenkürzung leiden, gilt das für alle, die älter sind, wiederum mit der Folge, dass die Medianwählerin eine Mehrheit auf ihrer Seite hat. Analoge Überlegungen gelten für Reformen, die die Steuern und Abgaben betreffen.²⁵

In der Altersverteilung der Wahlbevölkerung für die Bundestagswahl 2017 lag der Median bei 52 Jahren. Zudem war die Wahlbeteiligung, wie auch bei früheren Bundestagswahlen, bei älteren Menschen höher. Der Median in der Altersverteilung der Wählerinnen und Wähler war daher nochmals höher als der Median der wahlberechtigten Bevölkerung (Bundeswahlleiter 2018). Der demographische Wandel wird dazu führen, dass das Medianalter bei künftigen Wahlen noch höher liegen wird. Damit kommt der Höhe der Rentenleistungen aus Sicht der Medianwählerin mehr und mehr Bedeutung zu, während die Belastung durch Beiträge und Steuern an Bedeutung verliert.

Welche Reformoptionen von einer Regierung ausgewählt werden sollten, verlangt neben wahltaktischen Überlegungen der Mehrheitsfähigkeit zudem

25 Diesen Ansatz verfolgend, warnten Sinn und Übelmesser bereits im Jahr 2002 bezüglich des Zeitraums nach 2016: „Germans will then be trapped in their pension system, unable to realize further reforms in the direction of funding. Germany will be a gerontocracy: The old can, through their majority, exploit the young by increasing pension burdens.“

Werturteile, die nicht wissenschaftlich begründet werden können. Allerdings scheint das Prinzip der „Generationengerechtigkeit“ breite Akzeptanz zu finden, obwohl es eher vage definiert ist. Es verlangt aber zumindest, dass eine Lösung gefunden werden muss, die weder einseitig auf die Interessen der Älteren noch einseitig auf die Interessen der Jüngeren abstellt.²⁶ Da der demographische Wandel dazu

führt, dass sich mehrheitsfähige Reformen auf eine Lösung zubewegen, die das Gewicht ausschließlich auf die Interessen der Älteren legt, wird es immer schwieriger, Generationengerechtigkeit und Mehrheitsfähigkeit gleichzeitig zu erreichen. Ein zügiges Angehen von Reformen ist demnach ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit.

Kasten 2: Ein alternatives Konzept der Generationengerechtigkeit und seine Implikationen

Alternativ zu der im Haupttext verwendeten Definition von „Generationengerechtigkeit“ als annähernd gleiche Aufteilung einer demographischen Last auf zwei aufeinander folgende Generationen könnte man auf Definitionen des Begriffs rekurrieren, die in anderen Politikbereichen, etwa in der Umwelt- und Klimapolitik, üblich sind. Dort wird der Begriff analog zum Konzept einer „nachhaltigen Entwicklung“ verwendet, die im viel zitierten Bericht der Brundtland-Kommission von 1987 so definiert ist, dass sie „... die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“. Der Philosoph James Woodward (1986) schreibt ähnlich: „Jede Generation sollte für nachrückende Generationen eine Bandbreite an Ressourcen und Chancen hinterlassen, die ‚mindestens gleich groß‘ ist wie die Bandbreite der eigenen Ressourcen und Chancen.“

Ein Problem dieser Definition ist, dass sich das darin verwendete Konzept der „Bandbreite an Ressourcen und Chancen“ schwer messen lässt. Gerade in der Rentenpolitik könnte man allerdings die Chancen dadurch messen, wie stark das erwirtschaftete Einkommen einer Generation durch Abgaben an die Vorgeneration geschmälert wird. Insofern wäre der Beitragssatz zu den drei Sozialversicherungen mit starker Generationentransfer-Komponente (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) ein Gradmesser für die Chancen, und somit wäre ein dauerhaft konstanter Beitragssatz Ausdruck der Generationengerechtigkeit.

Die dauerhafte Festschreibung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung lässt sich zudem mit einem anderen ethischen Prinzip begründen, das in der Umweltpolitik weithin akzeptiert ist, nämlich, dass eine Generation, die für eine bestimmte Entwicklung verantwortlich war, auch ihre – positiven oder negativen – Folgen tragen sollte.

Die wichtigste Ursache für den entstandenen Verteilungskonflikt in der umlagefinanzierten Rentenversicherung ist die seit ca. 1970 stark gesunkene Geburtenrate, die seitdem unter dem Niveau der

26 Ein alternatives Konzept der Generationengerechtigkeit wird in Kasten 2 vorgestellt.

Bestandserhaltung der Bevölkerung liegt. Da das unzureichende Geburtenniveau durch die jeweils ältere zweier aufeinander folgender Generationen verursacht wurde, müsste nach diesem Prinzip allein sie die negativen Folgen tragen. Ein Mittel dazu wäre die dauerhafte Festschreibung sowohl des Beitragssatzes als auch des Bundeszuschusses (des Letzteren als Anteil am BIP) und die Anpassung des Rentenniveaus, so dass es mit den laufenden Beitragseingängen finanziert werden kann.

Nun kann gegen diese Regelung der Einwand erhoben werden, dass die Mitglieder einer Generation in sehr unterschiedlichem Maß zu der gesunkenen oder zu niedrigen Geburtenrate beigetragen haben. Eine Senkung des Rentenniveaus würde die Kinderlosen genauso treffen wie die Kinderreichen. Obwohl dieser Einwand prinzipiell korrekt ist, kann ihm entgegengehalten werden, dass eine Generation vielfältige Möglichkeiten wahrnimmt, einen Ausgleich zwischen Mitgliedern mit und ohne Kinder vorzunehmen. Dazu zählen Kindergeld und -freibeträge, staatlich subventionierte Kinderbetreuung, die Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung und schließlich ein erhöhter Pflege-Beitragssatz für Kinderlose.

Beispiele, wie sich mehr Generationengerechtigkeit verwirklichen lässt, finden sich in der Geschichte der Besteuerung und der Akzeptanz besonderer Zumutungen: Nach dem Zweiten Weltkrieg lagen die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer in den USA und Großbritannien jenseits von 90 Prozent.²⁷ Diese besondere Belastung schien gerechtfertigt, insbesondere in Relation zur Situation derer, die an der Front ihr Leben riskiert hatten. In Scheve und Stasavage (2016) finden sich weitere Beispiele der Akzeptanz von hohen Steuern, wenn die Steuerzahlenden in anderer Hinsicht privilegiert waren und von Härten - wie etwa dem Dienst an der Front - verschont blieben.

Reformen des Rentensystems mit dem Ziel der Generationengerechtigkeit können durch eine vergleichbare Argumentation gestützt werden. Ältere Generationen sind relativ zu jüngeren in folgender Hinsicht privilegiert: Je jünger eine Kohorte, desto ungünstiger ist die Relation von Menschen, die Rentenbeiträge zahlen, zu Menschen, die Renten-

leistungen empfangen – mit der Konsequenz, dass die Jüngeren doppelt belastet sind: Sie müssen einerseits über Steuern und Abgaben die Renten der älteren Generation finanzieren und andererseits – unter der Annahme gleichbleibender oder sinkender Geburtenrate – für sich selbst mehr vorsorgen als frühere Generationen.

Ein damit zusammenhängender Grund, warum es so schwer ist, in der breiten Öffentlichkeit Akzeptanz für die Notwendigkeit von Reformen des Rentensystems zu finden, liegt darin, dass der Leidensdruck derzeit gering erscheint. Reformen wie die Riester-Rente, der Nachhaltigkeitsfaktor und die Rente mit 67 wurden dagegen unter dem Eindruck der Massenarbeitslosigkeit zu Beginn der 2000er Jahre durchgeführt. Die hohen Lohnnebenkosten wurden damals als eine zentrale Ursache des wirtschaftlichen Niedergangs ausgemacht. Die Renten- und Arbeitsmarktreformen dieser Zeit haben die Arbeitsbeteiligung Älterer deutlich erhöht und damit Druck aus dem System genommen. Zusätzlich haben

27 Nicht nur die tarifliche Belastung war hoch, sondern auch die gezahlten durchschnittlichen Steuern. Für die USA zeigen Piketty und Saez (2007) sowie Saez und Zucman (2019) eine zunächst hohe und dann später stark abnehmende effektive Belastung im obersten Einkommensperzentil.

die im Jahr 2019 eingeführten Haltelinien den Eindruck erweckt, das bestehende System sei nachhaltig finanziert. Die in Abschnitt 3 aufgezeigte Entwicklung zeigt jedoch, dass der Leidensdruck auf die Generation der Beitragszahlenden bereits 2023 mit einem großen Beitragssprung wieder einsetzen wird. Die Lohnnebenkosten werden dann bis weit in die 2030er Jahre weiter ansteigen. Das gilt nicht nur für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), sondern auch für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die soziale Pflegeversicherung (SPV), obschon aus unterschiedlichen Gründen. Ist es bei der GKV der ausgabensteigernde medizinische Fortschritt, so sind es bei der SPV sowohl die Alterung der Bevölkerung als auch die Knappheit an Pflegepersonal, die zu Lohnsteigerungen führen werden.²⁸

Ab 2025 wird zudem das Rentenniveau sinken und den Leidensdruck bei den Rentnerinnen und Rentnern einsetzen lassen. Das Hinausschieben von Reformen läuft daher Gefahr, dass vergleichbare Krisenphänomene wie in den 1990er Jahren erneut auftreten könnten.

VII.2 Reformen im ökonomischen Eigeninteresse der Rentnerinnen und Rentner

Eine Reform des Rentensystems im Sinne einer besseren ökonomischen Tragfähigkeit kann auch im ökonomischen Eigeninteresse der kommenden Rentnergenerationen sein. Ansprüche an ein unreformiertes Rentensystem sind Ansprüche, die sich entweder gar nicht erfüllen lassen, weil die Finanzierungsmöglichkeiten an ökonomische Grenzen stoßen, oder die, im „günstigeren Fall“, die Ausgabenseite des Staatshaushalts so sehr dominieren, dass sie zum Zankapfel der politischen Auseinandersetzung werden.

Die Analyse hierzu findet sich in Abschnitt 4: Danach könnte der Zuschussbedarf eines unreformierten Rentensystems bis Mitte der 2040er an die Grenzen des finanzpolitischen Spielraums stoßen. Selbst wenn die Grenzen nicht erreicht würden, gäbe es sicher erhebliche politische Kontroversen, wenn künftige Bundeshaushalte derart von den Zuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung dominiert würden. Das würde Fragen zur Fairness der Lastenverteilung zwischen den Generationen aufwerfen, etwa die Frage, ob massiv ausgeweitete Staatseinnahmen wirklich zuallererst zur Finanzierung des Lebensstandards der Menschen im Ruhestand verwendet werden sollten, aber weiterhin die Frage, ob Zukunftsaufgaben (Digitalisierung, Klimawandel und Energiewende, öffentliche Infrastruktur) nicht zu sehr verdrängt werden.

Eine Rentenreform, die zu „Verschlechterungen“ für künftige Rentnerinnen und Rentner führt – weil sie, um auf ein gegebenes Rentenniveau zu kommen, mehr arbeiten oder mehr private Vorsorge treiben müssen –, ist damit nicht nur eine Frage der Generationengerechtigkeit. Es ist notwendig, die Rentenleistungen anzupassen, weil der Spielraum für Einnahmenerhöhungen begrenzt ist. Damit wird die Frage der Finanzierung nicht in erster Linie eine Frage des politischen Willens, sondern folgt aus dem Umstand, dass der Zusatzbedarf an Einnahmen andernfalls an die Grenze dessen stoßen könnte, was ökonomisch überhaupt möglich oder politisch zumutbar ist. Wenn aber reformiert werden muss, dann ist es sinnvoll, dies so früh wie möglich zu machen, um künftigen Generationen von Rentnerinnen und Rentnern ein hohes Maß an Planungssicherheit zu geben. Ein System, das immer größer werdende Tragfähigkeitslücken aufbaut, bietet diese Planungssicherheit nicht.

28 Vgl. das Gutachten des Beirats „Nachhaltigkeit in der Sozialen Sicherung über 2030 hinaus“ vom 16.09.2016.

VIII. Fehlvorstellungen, die Rentenreformen behindern



Ein Hindernis für die politische Akzeptanz von Rentenreformen sind überkommene Vorstellungen über die Alterung von Menschen, die Komplexität von makroökonomischen Zusammenhängen sowie irreführende Begriffe im Rentenrecht, die das Unwissen über die Funktionsweise des deutschen Rentensystems verstärken. Diese Fehlvorstellungen existieren auch deshalb, weil es sich um sehr komplexe Themen handelt. Gerade wegen dieser Komplexität ist es jedoch wichtig, Rentenreformen mit einer entsprechenden Aufklärungsarbeit zu verbinden.

VIII.1 Der Gesundheitszustand von Menschen im Renteneintrittsalter

Die mangelnde Akzeptanz eines höheren Renteneintrittsalters liegt auch an der Fehlvorstellung, der Gesundheitszustand der meisten älteren Menschen lasse es nicht zu, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, derzeit (2021) 65 Jahre und 9 Monate, oder gar darüber hinaus arbeiten zu können. Es ist zwar richtig, dass der normale menschliche Alterungsprozess mit einer fortschreitenden Funktionsabnahme vieler Organe im Vergleich zu den Höchstleistungen im frühen Erwachsenenalter verbunden ist. Allerdings sind die Auswirkungen solcher physiologischen Veränderungen auf die Fähigkeit der oder des Einzelnen, im hier relevanten Alter in der Gesellschaft mitzuwirken, eher gering (Rowe et al. 2009). Die Übertreibung der verminderten Funktionsfähigkeit von Menschen im Alter zwischen 55 und 70 Jahren ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich Vorstellungen über das zukünftige eigene Alter auf das Bild der eigenen Eltern und Großeltern stützen, dabei aber die signifikante Verbesserung

der Gesundheit übersehen wird, die in den vergangenen Jahrzehnten vor allem in Europa erreicht wurde.²⁹

Die „Lebenserwartung frei von Funktionseinschränkungen und Krankheit“ in Europa, definiert als die Zeit zwischen dem Alter von 65 Jahren bis zum Eintreten der ersten Einschränkung von Aktivitäten des täglichen Lebens bzw. einer chronischen Krankheit, beträgt in Deutschland im Mittel etwa 7 Jahre, im Durchschnitt der übrigen EU Länder noch etwas mehr.³⁰

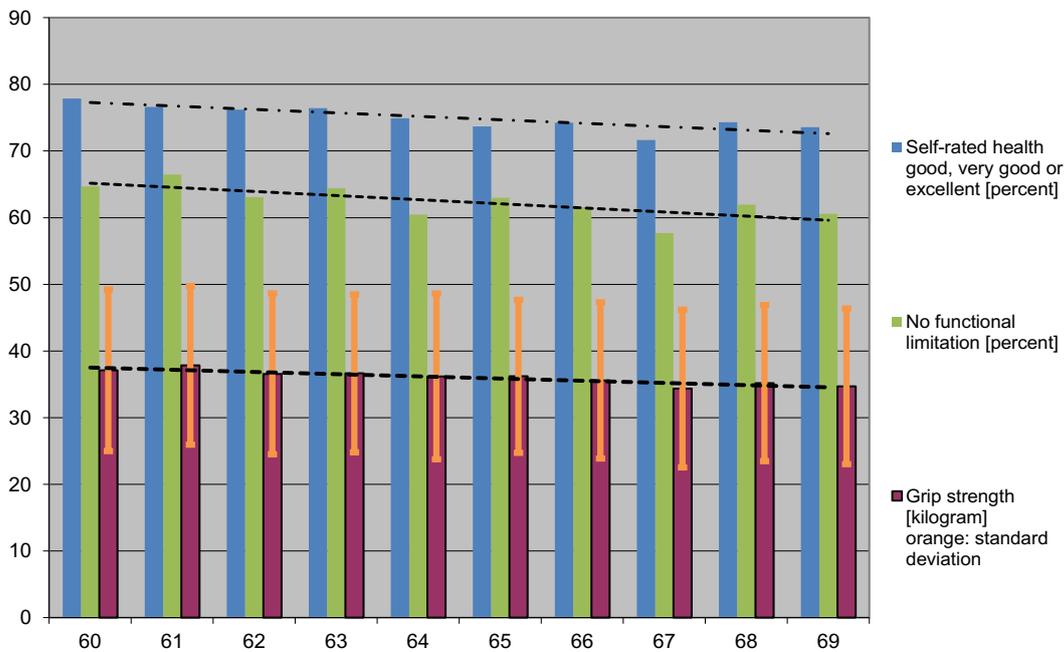
Erste Funktionseinschränkungen oder Krankheit mögen ein zu strenges Maß sein, um die Arbeitsfähigkeit im Alter zu messen. Abbildung 13 gibt daher eine detailliertere Auskunft nach Altersstufen und misst die Gesundheit in drei Subjektivitätsgraden von rein subjektiv bis objektiv: selbst bewertete Gesundheit (in fünf Kategorien von „ausgezeichnet“ bis „schlecht“), selbst berichtete Einschränkungen in zehn verschiedenen Aktivitäten des täglichen Lebens sowie Greifkraft in Kilogramm.

Im Gegensatz zu weit verbreiteten Vorstellungen nehmen sich ältere Menschen selbst als relativ gesund wahr und schneiden sowohl auf der Basis objektiver als auch subjektiver Messungen gut ab. Im Alter zwischen 60 und 69 ist zwar eine leichte Verschlechterung des Gesundheitszustands festzustellen, diese fällt jedoch wesentlich geringer aus als die Variation innerhalb der einzelnen Altersgruppen (dargestellt als Fehlerbalken für den Messparameter Greifkraft). Im Alter von 69 sind die Menschen um rund 7 Prozentpunkte stärker als im Alter von 60 von Aktivitätseinschränkungen betroffen. Bei einem Renteneintrittsalter von

29 Hier unterscheiden sich Europa und die USA, vgl. die optimistische Sicht von Freedman et al. (2004) mit der späteren Einsicht von Freedman et al. (2013), dass dieser Trend der Vergangenheit sich in den USA nicht mehr in die Zukunft projizieren lässt.

30 Eurostat (2020) [Datei TEPSPR_SP320]. Dies wird an 10 Einschränkungen der Funktionsfähigkeit gemessen, z. B. ob ein Mensch 100 Meter gehen, 2 Stunden lang sitzen oder einen Treppenabsatz hinaufgehen kann, ohne einhalten zu müssen (Kondition und Muskelstärke), oder eine Münze von einer Tischplatte aufheben kann (Feinmotorik).

Abbildung 13: Subjektive und objektive Gesundheitswerte in Europa, Altersstufe 60–69



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von SHARE

67 Jahren würden deshalb nur rund 1,5 Prozentpunkte mehr Menschen mindestens eine Aktivitätseinschränkung aufweisen als beim Renteneintrittsalter von 65 Jahren.

Mehrere Schlussfolgerungen lassen sich ziehen: Erstens ist der Gesundheitszustand in Europa nicht die Hauptursache für frühe Verrentung. Zweitens ist die Verschiebung des Renteneintrittsalters um zwei Jahre nicht aufgrund von Gesundheitsproblemen zum Scheitern verurteilt. Drittens ist die Variation innerhalb jeder Alterskategorie weit höher als der Unterschied zwischen einer durchschnittlichen 60-jährigen und einer durchschnittlichen 69-jährigen Person. Ein einheitliches Renteneintrittsalter ist daher nicht sinnvoll. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Problemen

sollten früher in Rente gehen können, während viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Probleme länger arbeiten könnten. Diese Flexibilität ist außerdem wichtig, um die für den Widerstand gegen ein höheres Rentenalter politisch relevante Unsicherheit über den zukünftigen eigenen Gesundheitszustand abzumildern.

VIII.2 Die Arbeitsproduktivität älterer Menschen

Weit verbreitet ist die Vorstellung, dass die Arbeitsproduktivität von Menschen nach einer Lernphase in relativ frühen Jahren (etwa im dritten Lebensjahrzehnt) einen Höhepunkt erreicht und danach stetig abnimmt.³¹ Diese oft als feststehende Tatsache

31 Beispiele sind das oft verwendete Lehrbuch für Arbeitsmarktpolitik von Ed Lazear (1995), S. 40, Abbildung 4.1, und die viel zitierte Modellierung der menschlichen Produktivität in makroökonomischen Modellen von Altig (2001).

angenommene Vorstellung hat weitreichende Auswirkungen auf die Personalpolitik von Unternehmen, beeinflusst die Ruhestandsentscheidungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und verstärkt den Widerstand gegen Reformen der Altersgrenzen auch in Arbeitgeberkreisen. In vielen Ländern motiviert diese Vorstellung die Einführung von Vorruhestandsregelungen, etwa in Deutschland die weit verbreitete Altersteilzeit im Blockmodell.

Die vorliegende empirische Evidenz bestätigt diese Vorstellung nicht. Die methodisch überzeugendsten Arbeiten (Aubert 2003, Aubert und Crépon 2007, Malmberg et al. 2008, Göbel und Zwick 2009) errechnen Altersproduktivitätsprofile, die bis zum Alter von 50–55 Jahren zunehmen und dann gleich bleiben. Dabei zeigt sich in den Studien, dass die relative Produktivität älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern umso höher gemessen wird, je anspruchsvollere ökonometrische Methoden angewandt werden. Dies liegt daran, dass ältere Menschen in Standardbeschäftigungen eine Selektion derjenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind, die erstens noch nicht in den Ruhestand gegangen sind und zweitens es nicht in eine Leitungsposition geschafft haben. Es ist ökonometrisch aufwendig, die dadurch entstehenden Selektionsverzerrungen herauszurechnen. Dass der zweite (negative) Selektionseffekt in Standardbeschäftigungen den ersten (positiven) Selektionseffekt überwiegt, mag zunächst erstaunen.

Börsch-Supan und Weiss (2016) und Börsch-Supan, Hunkler und Weiss (2020) haben die Durchschnittsleistung kleiner Arbeitsteams in einem deutschen Automobil-Montagewerk und einer internationalen Versicherungsgesellschaft gemessen. Beide Unternehmen haben stark standardisierte Produktionsprozesse, für die sich die Produktivität gut messen lässt. Anders als im Dienstleistungssektor erfordert die Produktivität im Automobil-Montagewerk mehr körperliche Kraft, Fingerfertigkeit und Geschick-

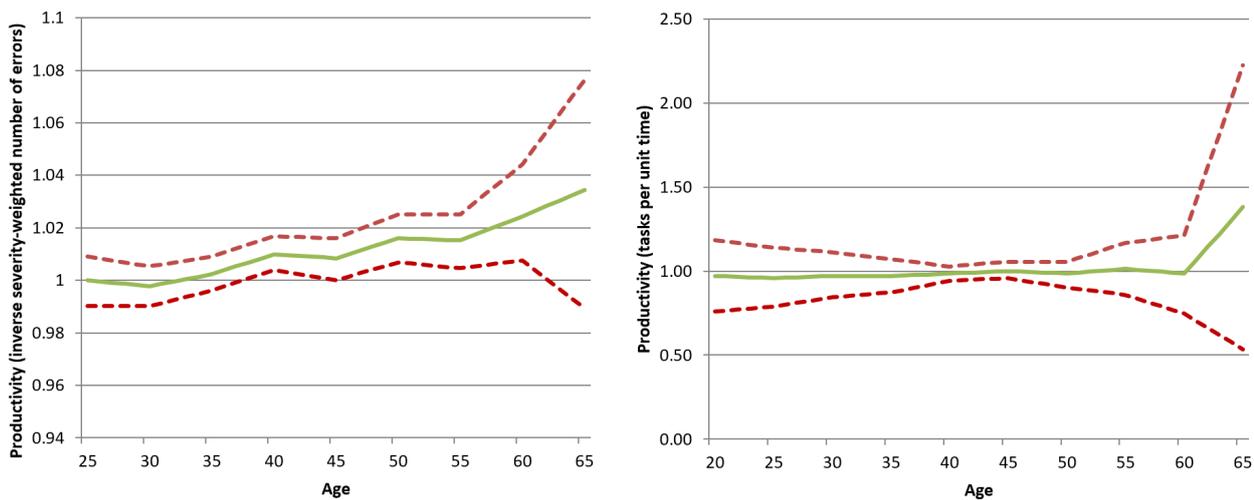
lichkeit (Eigenschaften, die im Alter tendenziell zurückgehen) als Erfahrungen oder Menschenkenntnis (Eigenschaften, die im Alter eher zunehmen). Daher besteht dort eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich die Vorstellung einer mit dem Alter abnehmenden Produktivität bestätigt.

Dem ist jedoch nicht so, wie der linke Teil von Abbildung 14 zeigt. Die in diesem Werk gemessenen Altersproduktivitätsprofile, die auf über 1,2 Millionen Beobachtungen beruhen, zeigen keine Abnahme im relevanten Altersbereich. Die Produktivität steigt bis Alter 60 monoton an. Danach konnte der Anstieg der Produktivität nur noch unpräzise gemessen werden, weil mit dem Einsetzen der Blockarbeitszeit ab 60 nur noch wenige Menschen in diesem Werk arbeiten.

Mit ähnlichen Methoden wurde die Produktivität in einem großen international agierenden Versicherungsunternehmen gemessen, nun mit ca. 4,8 Mio. Beobachtungen (rechter Teil der Abbildung 14). Wiederum zeigt sich, dass die Durchschnittsproduktivität kaum vom Alter abhängt. Jedoch zeigen sich große Unterschiede zwischen den knapp 7% geistig besonders herausfordernden Beschäftigungen und den 21% geistig besonders wenig herausfordernden Beschäftigungen. Während in Letzteren die Produktivität mit dem Alter sinkt, steigt sie bei ersteren. Im Normalfall (62% der Beobachtungen) bleibt sie bis zum Alter 60 konstant.

Das Klischee einer bis ins dritte Lebensjahrzehnt ansteigenden und danach stetig abfallenden Arbeitsproduktivität lässt sich also weder in einem typischen Betrieb des verarbeitenden Gewerbes noch in einem typischen Betrieb des Dienstleistungssektors bestätigen. Betont werden muss dabei, dass es sich hier nicht um Spitzenleistungen, sondern Durchschnittsleistungen bei stark standardisierten Tätigkeiten handelt, die repräsentativ für einen Großteil der Arbeitnehmerschaft sind.

Abbildung 14: Alter und Produktivität in der Automobilindustrie und in der Versicherungsbranche



Quelle: Börsch-Supan und Weiss (2016), Börsch-Supan, Hunkler und Weiss (2020).

Anmerkung: Die grüne Linie bezeichnet die durchschnittliche Produktivität, während die rot gepunkteten Linien den Bereich anzeigen, in dem 95% aller gemessenen Produktivitäten lagen.

VIII.3 Makroökonomischer Zusammenhang zwischen Rentenalter und Jugendarbeitslosigkeit

Weit verbreitet ist ebenfalls die irrije Vorstellung, dass eine Weiterbeschäftigung älterer Menschen es jungen Menschen schwerer macht, eine Beschäftigung zu finden.³² Diese Vorstellung lässt sich von der Analogie zu einem Kleinunternehmen mit einer feststehenden Nachfrage nach dem Produkt des Unternehmens leiten. Ein solches Unternehmen ist auf eine fixe Produktionsleistung festgelegt und kann deshalb nur von einer gegebenen Menge an Arbeit (im Englischen „lump of labor“) ausgehen. Diese immer wieder vehement vorgetragene Vor-

stellung der Verdrängung von Jungen durch Alte unterminiert die politische Akzeptanz der Weiterbeschäftigung älterer Menschen.

Die Analogie zu einem kioskartigen Kleinunternehmen passt jedoch nicht auf eine ausreichend große Volkswirtschaft in normaler Konjunkturlage.³³ Ganz im Gegenteil zeigt sich im länderübergreifenden Vergleich, dass eine höhere Beschäftigungsrate älterer Menschen negativ mit der Arbeitslosigkeit junger Menschen korreliert ist (Abbildung 15).

Dass Länder mit einer hohen Prävalenz von Vorruhestands- und Frühverrentungsregelungen generell höhere Arbeitslosigkeitsquoten und geringere Er-

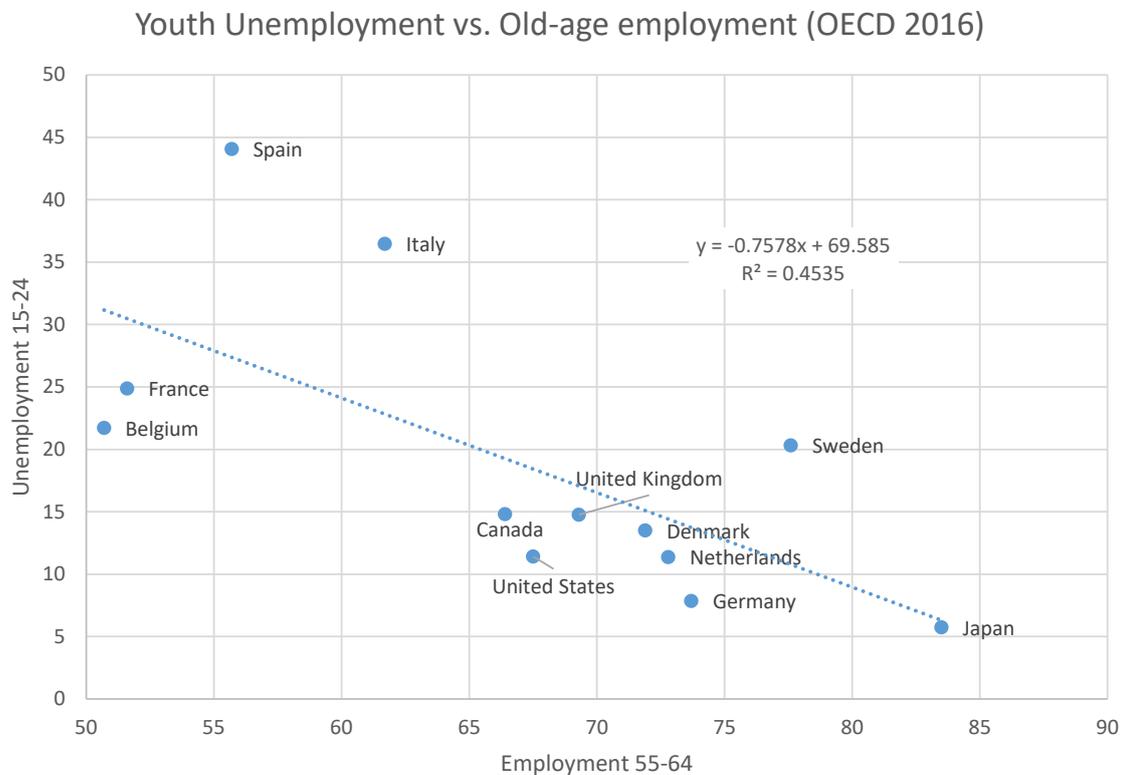
32 Z.B. begründet das Bundesarbeitsgericht und der EuGH (Urteil vom 12.10.2010 „Rosenblatt“, C-45/09) fixe Rentenaltersgrenzen mit der Vorstellung, die Anzahl der Arbeitsplätze sei statisch vorgegeben, und ältere Menschen würden jüngeren Menschen die Arbeitsplätze wegnehmen.

33 Boeri und Garibaldi (2019) gehen auf Situationen ein, in denen die Analogie zeitweise berechtigt ist, z.B. wenn sich Regionen in einem Konjunkturtief befinden.

werbsquoten junger Menschen aufweisen, ist nicht nur eine starke statistische Korrelation, sondern lässt sich auch durch eine Kausalkette begründen.³⁴ Die Arbeiten eines internationalen Teams um Gruber und Wise (2010), die Rentenreformen in elf Ländern als Instrumente nutzen, um die kausale Wirkung einer höheren Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Beschäftigung junger Menschen zu untersuchen, bestätigen den in Abbildung 15 gezeigten Zusammenhang auf der Basis nationaler Mikrodaten und weisen die Ursachen nach. Im Gegensatz zu einem kleinen Unternehmen mit einem festen Stellenkegel und festem Kundenstamm können ganze Volks-

wirtschaften wachsen, die Nachfrage nach allen Gütern und Dienstleistungen steigern und somit die Nachfrage nach Arbeit. Zudem lassen sich die Kosten der Frühverrentung nicht auf die Schultern Anderer laden, wie das bei einzelnen Unternehmen oft der Fall ist. In einer Gesamtwirtschaft müssen alle Kosten für Sozialtransfers von den Menschen getragen werden, die Steuern und Sozialbeiträge zahlen. Da die Kosten von früh ausgezahlten Renten den Beitragssatz zur Rentenversicherung und daher die Arbeitskosten aus Sicht der Unternehmen erhöhen, Arbeit für diese also teurer machen, führen Frühverrentungsregelungen für Ältere zu weniger Beschäftigung für Jüngere.

Abbildung 15: Vorruhestand und Jugendarbeitslosigkeit in OECD-Ländern



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des OECD Employment Outlook 2020.

Anmerkung: Die Punkte bezeichnen die Arbeitslosenrate Jüngerer und die Beschäftigungsrate Älterer im jeweiligen Land.

VIII.4 Irreführende Begriffe des deutschen Rentenrechts

Die unvermeidliche Komplexität eines Rentensystems wird durch verwirrende Begriffe im deutschen Rentenrecht verstärkt. Der politischen Akzeptanz von Rentenreformen hat vor allem der in der Rentenpolitik zentrale Begriff des **Rentenniveaus** geschadet, weil dessen Absenkung eine Verringerung des verfügbaren Einkommens für Rentnerinnen und Rentner suggeriert. Dies ist falsch, wie Abbildung 8 im Abschnitt 6 gezeigt hat. Das, wie es technisch heißt, „Sicherungs niveau vor Steuern“ wird berechnet, indem die Standardrente ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt gesetzt wird, wobei sowohl die Rente als auch das Arbeitsentgelt nach Abzug von Sozialbeiträgen, aber vor Abzug der Steuern definiert werden (vgl. Kasten 1). Dies ist intransparent und für die meisten Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Verständnis von „Netto“ schwer verständlich. Vor allem ist es irreführend, eine Prozentzahl als Niveau zu bezeichnen.

Eine Neudefinition des Sicherungsniveaus darf jedoch nicht in Verdacht geraten, eine Niveauabsenkung – wie auch immer definiert – zu verschleiern. Es sollte daher das bisherige Konzept beibehalten, aber in „**Sicherungsquote**“ umbenannt und durch weitere Konzepte ergänzt werden:

- Erstens wäre es verständlicher, wenn sowohl Zähler als auch Nenner der Sicherungsquote als reines Nettokzept, d.h. nicht nur nach Sozialabgaben, sondern auch nach Steuern, formuliert würden („Standardsicherungsquote“). Dazu müssten von der heutigen Definition die durchschnittliche Einkommensteuerlast der Standardrente im Zähler und die durchschnittliche Einkommensteuerlast der Beitragszahlenden im Zähler abgezogen werden.

- Zweitens könnte man Realitätsnähe gewinnen, indem die fiktive Standardrente im Zähler des Sicherungsniveaus durch die tatsächliche Durchschnittsrente ersetzt wird, denn viele Rentnerinnen und Rentner haben nach heutigem Stand weniger Erwerbsjahre verbracht, als es der Standardrente zugrunde liegt. Langfristig würde eine so definierte „durchschnittliche Sicherungsquote“ auch Änderungen der Versichertenstruktur wie z.B. steigende Renten von Frauen oder aufgrund der Verlängerung des Erwerbslebens berücksichtigen.
- Drittens könnten die als prozentuales Verhältnis definierten Sicherungsquoten durch in Euro gemessene absolute Zahlbeträge ergänzt werden („Standardzahlbetrag“ und „Durchschnittszahlbetrag“). Dazu werden die durchschnittlichen Zahlbeträge ermittelt, den der Standard bzw. der Durchschnitt der Rentnerinnen und Rentner erhält. Diese Zahlbeträge werden in heutiger Kaufkraft berechnet und fortgeschrieben.

Der Begriff des **Beitragsatzes** als Maß für die finanzielle Belastung der Erwerbstätigen ist ebenfalls irreführend, da diese über Steuern an der Finanzierung des Rentensystems beteiligt werden. Die tatsächliche Belastung wird damit unterschätzt, weil ignoriert wird, dass die der GRV zukommenden Bundesmittel durch direkte und indirekte Steuern das verfügbare Einkommen der Haushalte mindern. Ein „**Gesamtbeitragsatz**“, der dies berücksichtigen würde, läge derzeit bei etwa 25,6%, wobei sich dieser wie folgt zusammensetzt:

- Beitragszahlung: 18,6%,
- Steuerbelastung für Kindererziehungszeiten: 1,2%,
- Steuerbelastung für den allgemeinen Bundeszuschuss: 3,8%,
- Steuerbelastung für den zusätzlichen Bundeszuschuss: 1,0%,
- Steuerbelastung für den Erhöhungsbetrag: 1,1%.³⁵

35 Hierbei wird das Volumen der jeweiligen Bundeszuschüsse auf die Beitragssumme der Sozialversicherungspflichtigen umgelegt.

IX. Empfehlungen



Der Beirat kommt zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen:

1. Der Anstieg des Altersquotienten, also des Verhältnisses der über 65-jährigen zu den 20- bis 64-jährigen, wird sich in zwei Phasen vollziehen: In den Jahren bis 2035 wirken sich sowohl die steigende Lebenserwartung als auch (und das vor allem) der Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand aus, während in diesen Jahren bereits deutlich kleinere Kohorten in den Arbeitsmarkt eintreten. In diesem Zeitraum steigt der Altersquotient von ca. 35 auf etwas über 50 Prozent an. Von 2040 an wird er, bedingt durch einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung, auf bis zu 60 Prozent steigen und diesen Wert auch langfristig in etwa halten, wobei das exakte Ausmaß von einer Reihe demographischer Faktoren wie der zukünftigen Geburtenrate und der Migration abhängt.
2. Im Zuge der Agenda 2010 wurden in den Jahren 2001 bis 2007 eine Reihe von Reformen der Rentenversicherung eingeführt, die dieser Entwicklung bis zum Jahr 2030 Rechnung tragen. Zu nennen sind hier die Riester-Reform, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze bis 2031 auf 67 Jahre. Besondere Belastungen für Rentnerinnen und Rentner einerseits und Beitragszahlende andererseits wurden durch eine Kombination von Rentengarantie und Nachholfaktor vermieden. Dieses bis 2030 austarierte System wurde von der großen Koalition durch die Einführung der Rente mit 63, die Aussetzung des Nachholfaktors und die Einführung einer doppelten Haltelinie gestört.
3. In der Corona-bedingten Rezession haben diese Maßnahmen zu einer einseitigen Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zu einer Situation ohne diese Maßnahmen geführt. Diese Besserstellung wird langfristig bestehen bleiben. Die Garantie, dass der aktuelle Rentenwert nominal nicht sinken darf, bedeutet bei sinkenden Jahreslöhnen, dass das Sicherungsniveau der Renten deutlich ansteigen wird, und zwar umso mehr, je tiefer die Rezession ausfallen wird. Rentnerinnen und Rentner werden also weniger von der Corona-Krise betroffen sein als die Erwerbsbevölkerung, deren Nettajahreslöhne im Durchschnitt nominal gesunken sind. Diese Besserstellung belastet die Erwerbstätigen auch in Zukunft, weil sie zu einer dauerhaften Erhöhung des Beitragssatzes um knapp einen Prozentpunkt führt, während das Sicherungsniveau vor Steuern um knapp zwei Prozentpunkte steigt. Ohne die Maßnahmen hätte der Nachholfaktor dafür gesorgt, dass dieser Anstieg nach einigen Jahren wieder abgeschmolzen wird. Durch das Ausschalten des Nachholfaktors im Zuge des Rentenpakts 2019 ist dieser Effekt nun jedoch permanent. **Der Beirat empfiehlt daher, den Nachholfaktor schon vor 2025 wieder einzuführen, damit die ursprüngliche Balance der Belastungen zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlenden wiederhergestellt wird.**
4. Eine Fortführung der doppelten Haltelinie über 2025 hinaus ist keine langfristig tragbare Lösung. Sie würde den Gleichgewichtsmechanismus zwischen den Einnahmen und Ausgaben der GRV dauerhaft außer Kraft setzen, sodass der Bund der Rentenversicherung erhebliche zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung stellen müsste. Die dadurch entstehenden Steuerbelastungen würden das Finanzierungsproblem nur verschieben und langfristig zu einer untragbaren Belastung des öffentlichen Haushalts führen. Schon heute fließt deutlich mehr als ein Viertel des Bundeshaushalts in die Rentenversicherung. Bei einem Mindestsiche-

rungsniveau von 48 % und einem Maximalbeitragssatz von 20 % müssten im Jahr 2045 zusätzliche Bundesmittel im Umfang von weiteren 23 % des Bundeshaushalts aufgebracht werden. Dann würde mehr als die Hälfte des Bundeshaushalts in die Rente fließen. Dies zu finanzieren widerspricht der Intention von Haltelinien, die Belastung der Haushalte verlässlich zu begrenzen.

Dieser Finanzierungsbedarf ist so groß, dass sich die Frage stellt, ob die Gesamtbelastung überhaupt finanzierbar ist, zumal wichtige Zukunftsausgaben (Digitalisierung, Klimawandel und Energiewende, öffentliche Infrastruktur) anstehen. **Der Beirat rät daher davon ab, die Illusion von langfristig gesicherten Haltelinien weiter aufrechtzuerhalten. Stattdessen sollte sich die Politik umgehend mit möglichen Alternativen auseinandersetzen.**

5. Der Beirat empfiehlt, Rentenreformschritte an den in Ziffer 1 dargestellten Ursachen der finanziellen Engpässe zu orientieren. Eine Ursache ist die voraussichtlich weiterhin steigende Lebenserwartung. Zwischen 2012 und 2030 wird schrittweise die „Rente mit 67“ eingeführt. Dies führt zu einer Aufteilung des Wachstums der Lebenserwartung seit der Jahrtausendwende zwischen länger Arbeiten und länger Rente beziehen im Verhältnis 2:1, welches wiederum das Verhältnis eines 40-jährigen Erwerbslebens zu einer 20-jährigen Rentenbezugszeit widerspiegelt. **Der Beirat betont, dass eine Anpassung des Rentenzugangsalters an die Lebenserwartung auch nach 2031 unerlässlich ist, und empfiehlt, diese 2:1-Aufteilung als explizite Regel zu verankern und ab 2031 weiterzuführen.** Demgemäß würde nach derzeitigen Prognosen der Lebenserwartung das Rentenalter etwa im Jahr 2042 68 Jahre erreichen. Sollte die Lebenserwartung dagegen weniger stark steigen als bisher oder sogar wieder fallen, würde auch das Rentenalter entsprechend weniger stark ansteigen oder ebenfalls sinken.
6. Da die Lebensumstände der Menschen sehr unterschiedlich sind, **empfiehlt der Beirat, die Norm einer für alle gültigen „Regelsaltersgrenze“ durch das Konzept des „Renteneintrittsfensters“ zu ersetzen, innerhalb dessen die Menschen ihr Eintrittsalter frei wählen können und damit auch ihre genaue Rentenhöhe bestimmen. Dazu müssen die Zu- und Abschläge auf das aktuarisch neutrale Niveau angehoben werden. Zudem sollten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb des Renteneintrittsfensters ein Weiterbeschäftigungsrecht erhalten,** solange nicht betriebliche Gründe dagegen sprechen und die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber keine Arbeitsmängel belegen kann.
7. Die mangelnde Akzeptanz eines höheren Renteneintrittsalters liegt zudem an der Fehlvorstellung, der Gesundheitszustand der meisten älteren Menschen lasse es nicht zu, noch länger zu arbeiten. Weit verbreitet ist zudem die Meinung, dass die Arbeitsproduktivität von Menschen ab dem fünften Lebensjahrzehnt beschleunigt abnimmt und dass daher eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit unsinnig sei. Für diese Vorstellung kann selbst in stark standardisierten Tätigkeiten keine Evidenz gefunden werden.
8. Bei der Berechnung des Sicherungsniveaus (das für die Anwendung der entsprechenden Haltelinie relevant ist) wird derzeit angenommen, dass der Standardrente auch in Zukunft ein Erwerbsleben von 45 Jahren zugrunde gelegt wird, was im Widerspruch dazu steht, dass das Renteneintrittsalter schrittweise erhöht wird.

Der Beirat empfiehlt daher, die Definition der Standardrente an das gestiegene Regelrenteneintrittsalter anzupassen, damit das erreichte Sicherungsniveau nicht kleiner dargestellt wird, als es tatsächlich ist.

9. Über eine Erhöhung des Renteneintrittsalters sind weitere Schritte notwendig, um die Nachhaltigkeit des Rentensystems zu gewährleisten. Der Beirat beschreibt zwei Möglichkeiten, die beide eine deutliche Abkehr von gängigen Prinzipien der deutschen Rentenversicherung bedeuten. Beiden Wegen liegt die Absicht zugrunde, die populäre Idee einer Haltelinie zumindest in Teilen zu erhalten, um die Akzeptanz einer Reform zu erhöhen, sie aber nur auf einen Teil der Rentenleistungen anzuwenden, während die Ausgaben für die übrigen Rentenleistungen durch einen dem Nachhaltigkeitsfaktor entsprechenden Mechanismus gedämpft werden. Ziel ist es dabei, eine Balance zwischen den Zielen einer nachhaltigen Finanzierung einerseits und einer angemessenen Altersversorgung vor allem im unteren Einkommensbereich zu erreichen.
10. Der erste Weg besteht darin, Bestandsrenten weniger stark zu dynamisieren als Zugangsrenten. So könnten die Zugangsrenten durch eine Haltelinie gesichert werden, während anschließend die Bestandsrenten nur mit der Kaufkraft dynamisiert werden, wie es etwa in Österreich und Frankreich der Fall ist. Die Zugangsrente, d.h. die zum Renteneintritt zu berechnende Rente, würde nach diesem Modell gemäß einer Haltelinie von z.B. 48 % ermittelt. Dieser Betrag würde im weiteren Verlauf des Rentenbezugs dann nur noch gemäß der Kaufkraftentwicklung fortgeschrieben. Damit könnte der Beitragssatz dauerhaft unterhalb von 23 % stabilisiert werden. Ein Nachteil dieses Modells ist jedoch, dass dann sowohl das Rentenniveau im

Bestand als auch die finanzielle Situation der Rentenversicherung insgesamt im Gegensatz zum geltenden Recht von der stark schwankenden Differenz zwischen Lohn- und Preisentwicklung abhängt. Dies bedeutet bei hohem Wachstum der Arbeitsproduktivität, dass Menschen, die weniger als die Standardrente beziehen, im hohen Alter Gefahr laufen, an die Armutsgrenze zu kommen, obwohl die reale Kaufkraft ihrer Rente erhalten bleibt. Bei niedrigem Produktivitätswachstum ist dagegen der beitragsentlastende Effekt gering.

11. Derzeit ist der monatliche Rentenbetrag strikt proportional zu den erworbenen Entgeltpunkten, was dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz in konventioneller Definition entspricht. Einige Länder, z.B. die USA, haben stattdessen einen degressiven Zusammenhang zwischen Rentenzahlbetrag und Entgeltpunkten, bei dem die Rente pro Entgeltpunkt mit der Anzahl der Entgeltpunkte abnimmt. In diese Richtung zielt der zweite Vorschlag. Das „Sockelschutzmodell“ schützt nur einen Teil der erworbenen Entgeltpunkte mittels einer Haltelinie und bewertet die übrigen Entgeltpunkte nach geltendem Recht, d.h. abzüglich eines Nachhaltigkeitsfaktors für die demographische Entwicklung. Dies führt zu einer relativen Aufwertung geringer gegenüber höheren Renten und wirkt sich somit auch als Verringerung der Altersarmutsgefährdung aus.
12. **Die Modelle der Preisdynamisierung und des Sockelschutzes haben unterschiedliche Verteilungsimplicationen und unterschiedliche Vor- und Nachteile, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Auch eine Kombination beider Modelle ist denkbar. Der Beirat spricht keine Empfehlung aus, drängt aber, diese Diskussion im politischen Prozess bald zu führen.**

13. Die Herausforderungen der gegenwärtigen Rentenpolitik liegen auch in der Wiedergewinnung der politischen Akzeptanz von Rentenreformen. Dazu müssen ihre Vorteile für jetzige und künftige Rentnergenerationen leicht verständlich sein. Wegen des komplizierten Rentenrechts ist dies jedoch oft nicht der Fall. **Der Beirat empfiehlt daher, die anstehende Rentenreform mit einer Informationskampagne zu verbinden, welche über die Möglichkeiten und Grenzen dieser Reform aufklärt, Fehlvorstellungen abbaut, Vorurteile widerlegt sowie irreführende Begriffe des Rentenrechts durch leichter verständliche ersetzt.** Ein wichtiger Punkt dabei ist es, den Zuschussbedarf eines nicht reformierten Rentensystems aufzuzeigen und dabei zu berücksichtigen, dass die anderen Sozialversicherungen, vor allem Kranken- und Pflegeversicherung, ebenfalls einen ständig steigenden Finanzbedarf haben. Betont werden muss zudem, dass ein Rentensystem, das immer größer werdende Tragfähigkeitslücken aufbaut, keine Planungssicherheit bietet, so dass Reformen so früh wie möglich auf den Weg zu bringen sind.

Berlin, den 4. Mai 2021

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Prof. Dr. Klaus M. Schmidt

Literatur

- Altig, D., A.J. Auerbach, L.J. Kotlikoff, K.A. Smetters und J. Walliser** (2001): *Simulating Fundamental Tax Reform in the United States*, American Economic Review 91: 574–595.
- Aubert, P.** (2003): *Productivity, wage and demand for elder workers; an examination on French matched employer-employee data*, Working Paper INSEE, Paris.
- Aubert, P. und B. Crépon** (2007): *Are Older Workers Less Productive? Firm-Level Evidence on Age-Productivity and Age-Wage Profiles*, mimeo.
- Bierbrauer, F. J., P. C. Boyer und A. Peichl** (2021): *Politically feasible reforms of non-linear tax systems*, American Economic Review 111: 153–191.
- Blanchet, D., A. Bozio und S. Rabaté** (2016): *Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ?*, Revue économique 67(4): 879–911.
- Boeri, T. und P. Garibaldi** (2019): *A Tale of Comprehensive Labor Market Reforms: Evidence from the Italian Jobs Act*, Labour Economics 59: 33–48.
- Börsch-Supan, Axel** (2004): *Faire Abschlüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Sozialer Fortschritt, 53, S. 258–261.
- Börsch-Supan, A.** (2007): *Rational Pension Reform*, Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice 4: 430–446.
- Börsch-Supan, A. und H. M. v. Gaudecker** (2003): *Regionale Mortalitätsunterschiede in Baden-Württemberg*, Gutachten für das Staatsministerium der Finanzen Baden-Württemberg.
- Börsch-Supan, A. und M. Weiss** (2016): *Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line*, Journal of the Economics of Ageing 7: 30–42.
- Börsch-Supan, A., C. Hunkler und M. Weiss** (2020): *Big Data at Work: Age and Labor Productivity in the Service Sector*, Journal of the Economics of Ageing (forthcoming).
- Börsch-Supan, A., J. Rausch, H. Buslei und J. Geyer** (2020): *Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit, sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung*, MEA Discussion Paper 02-2020.
- Börsch-Supan, A. und J. Rausch** (2020a): *Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden?*, MEA Discussion Paper 03-2020.
- Börsch-Supan, A. und J. Rausch** (2020b): *Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung*, ifo Schnelldienst 73: 36–43.

- Börsch-Supan, A. und J. Rausch** (2021): *Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden? Aktualisierung aufgrund der Corona-Pandemie*, MEA Discussion Paper 01-2021.
- Breyer, F. und S. Hupfeld** (2009): *Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty*, FinanzArchiv 65: 358–380.
- Bundeswahlleiter, Wiesbaden** (2018), *Heft 4: Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Frauen und Männer nach Altersgruppen*, Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Chetty, R.J. u.a.** (2016): *The Association Between Income and Life Expectancy in the United States, 2001–2014*, Journal of the American Medical Association 315: 1750–1766.
- Coronado, J.L., D. Fullerton und T. Glass** (2002): *Long-Run Effects of Social Security Reform Proposals on Lifetime Progressivity*, in: M. Feldstein und J. Liebman (Eds.), *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, University of Chicago Press, 149–196.
- Delevoye, J.-P.** (2019): *Pour un système universel de retraite*, Juillet 2019.
- Diamond, P.A.** (1998): *Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates*, American Economic Review 88: 83–95.
- Eurostat** (2020): <http://ec.europa.eu/eurostat/> (online data code: hlth_hlye).
- Feldstein, M.** (1995): *The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act*, Journal of Political Economy 103: 551–572.
- Feldstein, M.** (1999): *Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax*, The Review of Economics and Statistics 81: 674–680.
- Freedman, V.A., E.M. Crimmins, R.F. Schoeni, B. Spillman, H. Aykan, E. Kramarow, K. Land, K. Manton, L.G. Martin, D. Shinberg und T. Waidmann** (2004): *Resolving inconsistencies in old-age disability trends: Report from a technical working group*, Demography 41(3): 417–441.
- Freedman, V.A., B. Spillman, P. Andreski, J.C. Cornman, E. Crimmins, E. Kramarow, J. Lubitz, L.G. Martin, S. Merkin, R.F. Schoeni, T. Seeman und T. Waidmann** (2013): *Trends in Late-Life Activity Limitations: An Update from 5 National Surveys*, Demography. NIHMSID: NIHMS365791.
- Gasche, M. und S. Kluth** (2012): *Dynamisierung der Rente – Was ist die beste Rentenanpassungsformel?* Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 61: 3–45.
- Gaudecker, H.M. von und R. Scholz** (2007): *Differential mortality by lifetime earnings in Germany*, Demographic Research 17: 83–108.

- Göbel, C. und T. Zwick** (2009): *Age and Productivity – Evidence from Linked Employer Employee Data*, ZEW Discussion Paper No. 09-020, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Gruber, J. und D.A. Wise** (2010): *Social Security and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gruber, J., und E. Saez** (2002): *The elasticity of taxable income: evidence and implications*, Journal of Public Economics 84: 1–32.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen** (2020): *The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system*, Journal of the Economics of Ageing 17.
- Holter, H.A., D. Krüger und S. Stepanchuk** (2014): *How does tax progressivity affect Laffer curves?*, NBER Working Paper No. 20688.
- Kinge, J.M. u. a.** (2019): *Association of Household Income With Life Expectancy and Cause-Specific Mortality in Norway, 2005–2015*, Journal of the American Medical Association 321: 1916–1925.
- Kommission VGV** (2020): *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Berlin.
- Krupp, H.-J.** (2003): *Zur Interpretation des Nachhaltigkeitsfaktors*, Wirtschaftsdienst 83(11), 705–710.
- Lazear, E. P.** (1995): *Personnel Economics*, Cambridge/Mass.: MIT Press.
- Liebman, J. B.** (2002): *Redistribution in the Current U.S. Social Security System*, in: M. Feldstein und J. Liebman (Eds.), *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, University of Chicago Press, 11–48.
- Malmberg, B., T. Lindh und M. Halvarsson** (2008): *Productivity Consequences at the Plant Level of Work-Force Ageing: Stagnation or a Horndal Effect?*, Population and Development Review 34: 238–256.
- OECD** (2017): *Preventing Ageing Unequally*. Paris: OECD Publishing.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler** (2017): *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung.
- Piketty, T. und E. Saez** (2007): *How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective*, The Journal of Economic Perspectives 21, No. 1, S. 3–24.
- République française** (2020): *Projets de loi SSAX1936435L/SSAX1936438L*, submitted to the Assemblée Nationale on 24 January 2020.

- Rowe, J. W., L. F. Berkman, R. Binstock, A. Börsch-Supan, J. Cacioppo, L. Carstensen, D. Goldman, L. Fried, J. Jackson, M. Kohli, J. Olshansky und J. Rother** (2009): *Facts and Fictions about an Aging America*, *Contexts* 8(4): 16–21.
- Rürup, B.** (1997): *Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien.
- Saez, E.** (2001): *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*, *Review of Economic Studies* 68: 205–229.
- Saez, E., J. Slemrod und S. Giertz** (2012): *The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review*, *Journal of Economic Literature* 50: 3–50.
- Saez, E. und G. Zucman** (2019): *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Norton & Company.
- Scheve, K. und D. Stasavage** (2016): *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*, Princeton University Press.
- Seibold, A.** (2021): *Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities*, *American Economic Review* 111(4): 1126–1165.
- Sinn, H.-W. und S. Übelmesser** (2002): *Pensions and the path to gerontocracy in Germany*, *European Journal of Political Economy* 19: 153–158.
- Trabandt, M. und H. Uhlig** (2011): *The Laffer curve revisited?*, *Journal of Monetary Economics* 58: 305–327.
- Werding, M.** (2007): *Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung*, ifo Schnelldienst, 16/2007: 19–32.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2016): *Nachhaltigkeit in der Sozialen Sicherung über 2030 hinaus*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2015): *Potenzielle nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse*, Berlin.
- Woodward, J.** (1986): *The Non-Identity Problem*, *Ethics* 96(4): 804–831.

Mitglieder

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Professor Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.
(Federführend)

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Felix Bierbrauer

Professor für Finanzwissenschaften und Center for Macroeconomic Research (CMR)
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Friedrich Breyer

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Eckhard Janeba

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Klaus M. Schmidt

(Vorsitzender)
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Verzeichnis der Mitglieder

Professor Regina T. Riphahn, Ph. D.

(Stellvertretende Vorsitzende)
Professorin für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Hermann Albeck

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold

Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Dr. h. c. Peter Bernholz

Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel, Schweiz

Professor Dr. Norbert Berthold

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart

Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dr. h. c. Christoph Engel

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Gabriel Felbermayr, Ph. D.

Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. reale und monetäre Außenwirtschaft
an der Universität zu Kiel
Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Wolfgang Franz

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i. R.
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph. D.

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)

Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Nicola Fuchs-Schündeln, Ph. D.

Professorin für Makroökonomie und Entwicklung
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Christina Gathmann, Ph. D.

Leiterin des Labor Market Department,
Institute for Socio-Economic Research (LISER),
Luxemburg

Professorin für Volkswirtschaftslehre
am Department of Economics, University of
Luxembourg

Professor Dr. Hans Gersbach

Professor für Makroökonomie, Innovation und
Politik

CER-ETH – Center of Economic Research
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph. D.

Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation
und Wettbewerb, München

Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung
von Gemeinschaftsgütern i. R.

Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst

Professor für Finanzen und Ökonomie
House of Finance

an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Otmar Issing

Mitglied des Direktoriums der Europäischen
Zentralbank i. R.

Frankfurt am Main

Professor Dr. Günter Knieps

Em. Professor für Wirtschaftspolitik und Direktor
der Abteilung für Netzökonomie,
Wettbewerbsökonomie und Verkehrswissenschaft
an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dorothea Kübler

Professorin für Volkswirtschaftslehre an der
Technischen Universität Berlin

Direktorin der Abteilung Verhalten auf Märkten
am Wissenschaftlichen Zentrum Berlin

Professor Dr. Dr. h. c. Wernhard Möschel

Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels-
und Wirtschaftsrecht

an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels

Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar

an der Universität zu Köln

Professor Dr. Albrecht Ritschl

Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Olaf Sievert

Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten
Sachsen und Thüringen, Leipzig i. R.,

Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Werner Sinn

Präsident des Ifo-Instituts München i. R.

Em. Professor für Nationalökonomie und
Finanzwissenschaft

an der Universität München

Professor Dr. Jens Südekum

Professor für Volkswirtschaftslehre
Düsseldorf Institute for Competition Economics
(DICE)
an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Professor Dr. Roland Vaubel

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und
Politische Ökonomie
an der Universität Mannheim

Professor Achim Wambach, Ph. D.

Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für
Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Eberhard Wille

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann

Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dipl.-Ing. Dr. Christine Zulehner

Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank
in Frankfurt am Main

Professor Dr. Veronika Grimm

Professorin für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für VWL, insb. Wirtschaftstheorie
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg

Professor Dr. Monika Schnitzer

Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948

Online auf der Website des Wissenschaftlichen Beirats (www.wissenschaftlicher-beirat.de) abrufbar:

Gutachten vom 4. Mai 2021

„Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 12. März 2021

„Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“

Gutachten vom 22. Februar 2021

„Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs“

Gutachten vom 26. Juni 2020

„Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 24. April 2020

„Corona-Krise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 17. September 2019

„Moderne Wirtschaftspolitik braucht Evaluierung“

Gutachten vom 28. Juni 2019

„Energiepreise und effiziente Klimapolitik“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 30. April 2019

„Eine marktorientierte Verkehrswende“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 8. Februar 2019

„Nationale Industriestrategie“

Gutachten vom 7. Februar 2019

„Wirtschaftspolitische Probleme der deutschen Leistungsbilanz“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 9. Januar 2019

„Bildungsgerechtigkeit als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 27. November 2018

„Messung der Leistungsbilanzüberschüsse“

Gutachten vom 29. Juni 2018

„Soziale Wohnungspolitik“

Gutachten vom 27. April 2018

„Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von internationalen Investitionsförder- und -schutzverträgen (IFV)“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries vom 21. Dezember 2017

„Europa“

Gutachten vom 15. September 2017

„Sharing Economy und Wirtschaftspolitik“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries vom 28. April 2017

„Zur Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit Großbritannien“

Gutachten vom 9. Februar 2017

„Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 25. November 2016
**„Zu den Vorschlägen des Basler Ausschusses für
Bankenaufsicht zur Behebung von Missständen
bei den Eigenkapitalvorschriften für Banken“**

Gutachten vom 24. November 2016
**„Die essenzielle Rolle des CO₂-Preises für eine
effektive Klimapolitik“**

Gutachten vom 16. September 2016
**„Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung über 2030
hinaus“**

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 16. Juni 2016
„Gesetzliche Rentenversicherung“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 26. April 2016
„Zur Förderung von Elektroautos“

Gutachten vom 5. Februar 2016
„Mehr Transparenz in der Bildungspolitik“

Gutachten vom 25. Juni 2015
„Regionale Wirtschaftsförderung“

Gutachten vom 24. April 2015
**„Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch
weniger Arbeitsmarkthemmnisse“**

Gutachten vom 26. September 2014
**„Engpassbasierte Nutzerfinanzierung und
Infrastrukturinvestitionen in Netzsektoren“**

Gutachten vom 20. September 2013
**„Langfristige Steuerung der Versorgungssicher-
heit im Stromsektor“**

Gutachten vom 20. September 2013
**„Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaß-
nahmen als Element einer evidenzbasierten Wirt-
schaftspolitik“**

Gutachten vom 30. November 2012
„Altersarmut“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und
Technologie Dr. Rösler vom 16. Oktober 2012
„Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und
Technologie Dr. Rösler vom 31. Juli 2012
„Mindestlohn“

Gutachten vom 2. Februar 2012
„Wege zu einer wirksamen Klimapolitik“

Gutachten vom 25. November 2011
**„Realwirtschaftliche Weichenstellungen für
einen stabilen Euro“**

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und
Technologie Rainer Brüderle vom 2. Mai 2011
„Zur Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes“

Gutachten vom 27. November 2010
**„Überschuldung und Staatsinsolvenz in der
Europäischen Union“**

Gutachten vom 16. April 2010
**„Reform von Bankenregulierung und Banken-
aufsicht nach der Finanzkrise“**

Gutachten vom 16. April 2010
**„Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen
Krankenversicherung“**

Gutachten vom 6. November 2009

„Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 23. Januar 2009
„Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 5. Dezember 2008
„Europäisches System des Handels von CO₂-Emissionen“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 10. Oktober 2008
„Aktuelle Entwicklungen im Finanzsystem“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 17. April 2008
„Kein Staatseingriff bei Mitarbeiterbeteiligungen“

Gutachten vom 24. Januar 2008
„Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 9. Dezember 2007
„Schuldenbegrenzung nach Art. 115 GG“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 9. Juli 2007
„Gesetzentwurf Wagniskapitalbeteiligung (WKBG) und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG)“

Gutachten vom 12. Mai 2007
„Öffentliches Beschaffungswesen“

Gutachten vom 24. März 2007
„Patentschutz und Innovation“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 20. Januar 2007
„Gesundheitsreformgesetz“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 20. November 2006
„Wettbewerbsverhältnisse und Preise der deutschen Energiewirtschaft“

Gutachten vom 16. September 2006
„Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte, weniger Bürokratie“

Gutachten vom 12./13. Mai 2006
„Mehr Wettbewerb im System der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 18. März 2006
„Kombi- und Mindestlöhne“

Gutachten vom 21. Januar 2006
„Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte“

Gutachten vom 8. Juli 2005
„Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“

Gutachten vom 18. März 2005
„Alterung und Familienpolitik“

Gutachten vom 24. April 2004
„Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 17. Januar 2004
„Ausbildungsplatzabgabe“

Gutachten vom 16. Januar 2004
„Zur Förderung erneuerbarer Energien“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 6. Dezember 2003
„Europäische Verfassung“

Gutachten vom 11. Oktober 2003
„Tarifautonomie auf dem Prüfstand“

Gutachten vom 15./16. November 2002
„Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 10./11. Oktober 2002
„Personal-Service-Agenturen“

Gutachten vom 28./29. Juni 2002
„Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“

Gutachten vom 12. Januar 2002
„Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt“

Gutachten vom 6. Juli 2001
„Wettbewerbspolitik für den Cyberspace“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 16. Dezember 2000
„Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 1. Juli 2000
„Reform der europäischen Kartellpolitik“

Gutachten vom 26./27. Mai 2000
„Aktuelle Formen des Korporatismus“

Gutachten vom 15./16. Oktober 1999
„Offene Medienordnung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 19./20. Februar 1999
„Wechselkurszielzonen“

Gutachten vom 18./19. Dezember 1998
„Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft“

Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF und BMWi vom 02.10.1998
„Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“

Gutachten vom 20./21. Februar 1998
„Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11. Juni 1997
„Protokoll zu Art. 222 EG-Vertrag bezüglich der Einstandspflichten öffentlich-rechtlicher Körperschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11. Juni 1997
„Ein Beschäftigungskapitel im Maastricht II-Vertrag?“

Gutachten vom 25./26. April 1997
„Wagniskapital“

Gutachten vom 9. November 1996
„Anstehende große Steuerreform“

Gutachten vom 30. August 1996
„Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?“

Gutachten vom 19./20. Januar 1996
„Langzeitarbeitslosigkeit“

Gutachten vom 9. März 1995

„Orientierungen für eine Postreform III“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Günter Rexrodt vom 23. Januar 1995

„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs“

Gutachten vom 31. August 1994

„Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“

Gutachten vom 10./11. Juli 1992

„Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung“

Gutachten vom 24. Januar 1992

„Stellungnahme zu den Vorschriften über eine Industriepolitik in den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“

Gutachten vom 12. bis 14. Juli 1991

„Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 15./16. Februar 1991

„Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 14. Dezember 1990

„Stellungnahme zu den GATT-Verhandlungen“

Gutachten vom 19./20. Oktober 1990

„Aufzeichnung der Beratungsergebnisse zu den Belastungen durch die deutsche Einheit“

Gutachten vom 29./30. Juni 1990

„Außenwirtschaftspolitische Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft an der Schwelle zum Binnenmarkt“

Gutachten vom 1./2. März und 27. März 1990

„Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes in Deutschland“

Gutachten vom 17./18. November und 15./16. Dezember 1989

„Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR“

Gutachten vom 5. Juni 1989

„Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses“

Gutachten vom 20./21. Januar 1989

„Europäische Währungsordnung“

Gutachten vom 26./27. Februar 1988

„Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten der großen Industrieländer“

Gutachten vom 26./27. Juni 1987

„Gewinn, Investitionen und Beschäftigung“

Gutachten vom 6. Dezember 1986

„Wettbewerbspolitik“

Gutachten vom 21. und 22. Februar 1986

„Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt“

Gutachten vom 11. und 12. Oktober 1985

„Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten“

Gutachten vom 14. und 15. Dezember 1984

„Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“

Gutachten vom 25. Juni 1983

„Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit?“

Gutachten vom 18. Februar 1983
„Konjunkturpolitik – neu betrachtet“

Gutachten vom 23. Januar 1982
„Probleme der Wohnungswirtschaft“

Gutachten vom 23. Februar 1981
„Wirtschaftspolitik bei defizitärer Leistungsbilanz“

Stellungnahme vom 17. Januar 1981
„Probleme der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft“

Gutachten vom 9. Februar 1980
„Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“

Gutachten vom 7. und 8. Dezember 1979
„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung“

Gutachten vom 15. und 16. Dezember 1978
„Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“

Gutachten vom 12. November 1977
„Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“

Gutachten vom 4. Juli 1977
„Rationalisierungsinvestitionen“

Gutachten vom 20. November 1976
„Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung“

Gutachten vom 14. und 15. November 1975
„Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen“

Gutachten vom 9. und 10. Mai 1975
„Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen“

Gutachten vom 15. und 16. März 1974
„Probleme der Ausländerbeschäftigung“

Gutachten vom 16. und 17. November 1973
„Höchstpreisvorschriften für Energie“

Gutachten vom 19. und 20. Oktober 1973
„Stabilitätspolitische Problematik der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 9. und 10. März 1973
„Grundfragen der Stabilitätspolitik“

Gutachten vom 11. Dezember 1971
„Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“

Stellungnahme vom 3. Juli 1971 zum
„gegenwärtig bestehenden Problem der Wechselkurspolitik“

Gutachten vom 12. Dezember 1970
„Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“

Gutachten vom 24. Oktober 1970
„Problematik der gegenwärtigen hohen Zinssätze“

Gutachten vom 6. Februar 1970
„Einführung einer Fusionskontrolle“

Gutachten vom 1. Februar 1969
„Aktuelle Probleme der außenwirtschaftlichen Absicherung“

Gutachten vom 23. Juli 1968
„Fragen der Staatsverschuldung“

Gutachten vom 25. November 1967
„Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und Preisniveaustabilität“

Stellungnahme vom 15. Juli 1967 zum
**„Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung
 des deutschen Steinkohlenbergbaus und der
 deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“**

Gutachten vom 28. Februar 1967
„Subventionen in der Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. Juni 1966
„Staatliche Zinsregulierungen“

Gutachten vom 29. Januar 1966
„Ständige Preiserhöhungen in unserer Zeit“

Gutachten vom 31. Oktober 1964
**„Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatli-
 cher Kräfte im Bereich der wirtschaftspolitischen
 Gesetzgebung“**

Gutachten vom 20. Juni 1964
**„Zusammenwirken von staatlichen und nicht-
 staatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik“**

Gutachten vom 9. November 1963
„Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht“

Gutachten vom 16. Februar 1963
**„Selbstfinanzierung bei verlangsamtem
 wirtschaftlichen Wachstum“**

Gutachten vom 23. Juni 1962
**„Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbs-
 beschränkungen“**

Stellungnahme vom 4. März 1961 zur
„Aufwertung der D-Mark“

Gutachten vom 21. Januar 1961
**„Gedanken über die Konzeption einer künftigen
 deutschen Energiewirtschaftspolitik“**

Gutachten vom 21. Februar 1960
**„Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer
 konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundes-
 republik“**

Gutachten vom 25. Januar 1960
**„Probleme einer rationellen Wirtschaftshilfe an
 die Entwicklungsländer unter Berücksichtigung
 der von der Bundesrepublik zu treffenden Maß-
 nahmen“**

Gutachten vom 14. April 1959
**„Konjunkturpolitische Situation der Bundes-
 republik Deutschland im Frühjahr 1959“**

Stellungnahme vom 3. März 1959 zur
**„internationalen Koordinierung der Konjunktur-
 politik, insbesondere zur Frage eines europäi-
 schen Konjunkturboards“**

Gutachten vom 27. Juli 1958
**„Problem Verteidigungslast und volkswirtschaft-
 liches Wachstum“**

Gemeinsames Gutachten des Wissenschaftlichen
 Beirats beim Bundesminister der Finanzen und des
 Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirt-
 schaftsministerium vom 26. Januar 1958
„Kapitalmarkt und Besteuerung“

Gutachten vom 30. April 1957
**„Wirtschaftspolitische Problematik der deutschen
 Exportüberschüsse“**

Gutachten vom 24. Februar 1957
„Problem von Index- und Preisgleitklauseln“

Gutachten vom 3. Juni 1956 und 7. August 1956
**„Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre
 rechtliche Institutionalisierung“**

Gutachten vom 11. Oktober 1955

„Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation?“

Gutachten vom 12. Juni 1955

„Probleme einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik“

Gutachten vom 23. Januar 1955

„Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 20. November 1954

„Einführung von direkten Tarifen“

Gutachten vom 14. November 1954

„Anträge und Gesetzentwürfe zur Beschränkung des Wettbewerbs in gewissen Gewerben und Berufen“

Gutachten vom 23. Oktober 1954

„Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung“

Gutachten vom 2. Oktober 1954

„Fragen des Kartellproblems, die durch die bevorstehende Gesetzgebung aufgeworfen werden“

Gutachten vom 31. Mai 1954

„Problem landwirtschaftlicher Paritätspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 10. Januar 1954

„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 11. Oktober 1953

„Fragen des gemeinsamen Marktes“

Gutachten vom 28. Juni 1953

„Problem der gegenwärtigen deutschen Zahlungsbilanz“

Gutachten vom 1. Mai 1953

„Frage der wirtschaftlichen Integration Europas“

Gutachten vom 22. Februar 1953

„Problem der Integration der europäischen Agrarmärkte (sogenannte Agrarunion)“

Ergebnis der Beratungen vom 17./18. Januar 1953

„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 14. Dezember 1952

„Frage des gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“

Gutachten vom 16. November 1952

„Konvertierbarkeit der Währungen“

Gutachten vom 6. Juli 1952

„Wiederaufbau des Kapitalmarktes und Zinspolitik“

Gutachten vom 8. Juni 1952

„Verteidigungsleistungen und Wirtschaftsverfassung“

Gutachten vom 27. April 1952

„Ausgleich der Währungsspannen im Rahmen einer europäischen Integration“

Gutachten vom 4. Februar 1952

„Belebung des Wertpapiermarktes“

Gutachten vom 9. Oktober 1951

„Ist zur Überwindung der gegenwärtigen Aufschwunghemmung eine aktive Konjunkturpolitik anzuraten?“

Gutachten vom 29. Juli 1951

„Außenhandelspolitik“

Gutachten vom 10. Juni 1951

„Lenkungsmaßnahmen“

Stellungnahme vom 29. April 1951

„Investitionshilfe“

Vorläufige Stellungnahme vom 25. Februar 1951

„Wirtschaftspolitische Möglichkeiten zur Begrenzung der direkten lenkenden Eingriffe“

Gutachten vom 28. Januar 1951

„Bereinigung des Preisgefüges“

Gutachten vom 10. Dezember 1950

„Kapitalmarktpolitik und Investitionspolitik“

Vorläufige Stellungnahme vom 5. November 1950

„Deckung des zusätzlichen künftigen Finanzbedarfs“

Gutachten vom 5. November 1950

„Einwirkung der Weltkonjunktur auf die deutsche Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 24. September 1950

„Struktur- und konjunkturpolitische Fragen der Einkommensverteilung“

Gutachten vom 11. Juni 1950

„Probleme der Kapitalbildung und der Geldschöpfung“

Gutachten vom 7. Mai 1950

„Stellung des Wohnungswesens in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 26. Februar 1950

„Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 5. Februar 1950

„Europäische Zahlungsunion“

Gutachten vom 18. Dezember 1949

„Das Dollardefizit Europas im Handel mit USA (Problem der Dollarlücke)“

Gutachten vom 30. Oktober 1949

„Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. September 1949

„Geldordnung und Wirtschaftsordnung“

Gutachten vom 24. Juli 1949

„Grundsatzfragen der Monopolgesetzgebung“

Gutachten vom 8. Mai 1949

„Expansive und kontraktive Kreditpolitik“

Gutachten vom 27. Februar 1949

„Investitionsmittel und ERP-Mittel“

Gutachten vom 17. Januar 1949

„Preispolitik und Außenhandelsgestaltung“

Gutachten vom 24. Oktober 1948

„Agrarpolitik und Agrarpreise“

Gutachten vom 3. September 1948

„Währungs-, Preis-, Produktions- und Investitionspolitik“

Gutachten vom 11. Juli 1948

„Investitionspolitik nach der Währungsreform“

Gutachten vom 12. Juni 1948

„Investitionspolitik“

Gutachten vom 1. April 1948

„Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform“

Die Wurzeln des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie reichen zurück bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges. Ab 1943 trafen sich einige der späteren Beiratsmitglieder unter dem Vorsitz von Prof. Erwin von Beckerath, um die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands nach dem Krieg vorzubereiten. Diese so genannte „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ ging in dem Anfang 1948 gegründeten Beirat auf, der am 23. Januar 1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, in Königstein/Taunus formell konstituiert wurde.

Der Beirat hatte folgende 17 Gründungsmitglieder:

Prof. Dr. Franz Böhm,

Prof. Dr. Walter Eucken,

Prof. Dr. Walther G. Hoffmann,

Prof. Dr. Wilhelm Kromphardt,

Prof. Dr. Adolf Lampe,

Prof. Dr. Elisabeth Liefmann-Keil,

Prof. Dr. Alfred Müller-Armack,

Prof. Dr. Oswald v. Nell-Breuning,

Prof. Dr. Erik Nölting,

Prof. Dr. Hans Peter,

Prof. Dr. Erich Preiser,

Prof. Dr. Ludwig Raiser,

Prof. Dr. Heinz Sauermann,

Prof. Dr. Karl Schiller,

Prof. Dr. Otto Veit,

Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Prof. Dr. Theodor Wessels.

