



IW-Gutachten

Anhebung des Rentenalters - notwendig, aber noch nicht hinreichend

Simulation im Generationencheck
Susanna Kochskämper

Auftraggeber: INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 30.09.2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Susanna Kochskämper
+49 (0)221 / 4981 - 887
kochskaemper@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Problemstellung	5
2 Variation der Regelaltersgrenze im Generationencheck – Überblick über die Methodik und zentrale Annahmen	6
2.1 Anpassung der Regelaltersgrenze	6
2.2 Rentenzugangswahrscheinlichkeiten und Erwerbstätigkeit	8
2.3 Weitere Annahmen und modellendogene Auswirkungen	8
3 Ergebnisse des Szenarios „Anhebung der Regelaltersgrenze“	9
3.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	9
3.2 Der Blick auf das Rentensystem	14
4 Was zu tun bleibt	16
Abbildungsverzeichnis	17
Literaturverzeichnis	18

JEL-Klassifikation:

H63 – Staatsverschuldung und Schuldenmanagement

H68 – Haushaltsprognosen, Defizit und Verschuldung

J11 – Demografische Trends und Bevölkerungsprognosen

Zusammenfassung

In diesem Gutachten werden zentrale Ergebnisse des Reformszenarios „Anhebung der Regelaltersgrenze“ des Generationenchecks vorgestellt und mit dem Basisszenario verglichen, das von den rechtlichen Vorgaben des Status quo ausgeht. Üblicherweise werden in vergleichbaren Studien implizite Schulden ausgewiesen – also jene Lücke, die sich über alle Generationen hinweg aus den aktuellen Leistungsversprechen und den zu erwarteten Einnahmen bei unverändertem Beitrags- und Steuerrecht ergibt. Was aber passiert, wenn man aus Gründen der Generationengerechtigkeit keine impliziten Schulden aufhäuft? Im Basisszenario werden dazu die entsprechenden Auswirkungen vor allem für die gesetzliche Rentenversicherung aufgezeigt. Das Ergebnis ist eindeutig: Mitglieder jüngerer Kohorten müssen für ihre gesamte Erwerbszeit mit deutlich höheren Beitragslasten rechnen, als Mitglieder vorausgegangener Kohorten. Gleichzeitig sinkt für die jüngeren Generationen das künftig zu erwartende Rentenniveau nach derzeitigem Rentenrecht deutlich. Wie lassen sich diese intergenerativen Lastverschiebungen reduzieren oder gar vermeiden? Mit dem Reformszenario, das die regelgebundene Anhebung der Regelaltersgrenze über 2029 hinaus fortschreibt, werden die Effekte dieser bislang in der politischen Öffentlichkeit weitgehend tabuisierten Option verdeutlicht.

Eine langfristige Anhebung der Regelaltersgrenze wird im Rahmen des Generationenchecks für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und analog für Beamte modelliert. Dabei zeigt sich, dass die gesetzliche Rentenversicherung stabilisiert werden kann – der Beitragssatzanstieg und das Absenken des Rentenniveaus können gebremst werden. Allerdings reicht auch das noch nicht aus, um intergenerative Lastverschiebungen in der umlagefinanzierten Alterssicherung zur Gänze auszuschließen. Immerhin bleibt der positive Effekt nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt. Denn unter den Modellannahmen bewirkt eine verlängerte Lebensarbeitszeit zusätzliche Wachstumsimpulse, die sich günstig auf die weitere Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmequote des Staates auswirken. Dadurch entstehen Handlungsspielräume für die Wirtschaftspolitik, die notwendig sind, um die wirtschaftlichen Grundlagen der sozialen Sicherungspolitik auch in einer alternden Bevölkerung nachhaltig zu sichern.

1 Problemstellung

Mit der Alterung der Bevölkerung werden insbesondere die sozialen Sicherungssysteme stark beansprucht, allen voran die gesetzliche Rentenversicherung. Denn in der umlagefinanzierten Alterssicherung ist die Umverteilung zwischen den Generationen systematisch angelegt. Es ist eine Binsenweisheit, wenn sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Ruheständlern und Beitragszahlern verändert, verändern sich damit ohne Anpassung auch die Umverteilungen zwischen den Generationen. Dies ist kein neuer Befund: Bereits Anfang der 2000er Jahre hat die deutsche Politik erkannt, dass die Tragfähigkeit des Rentensystems langfristig gefährdet ist, und hat deshalb verschiedene Maßnahmen ergriffen: Mit der Rentenanpassungsformel wurde ein Automatismus etabliert, der Beitragssatz und Rentenniveau anpasst, sollten Einnahmen und Ausgaben nicht übereinstimmen. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre zu erhöhen.

Allerdings lässt sich mit dem von Berger et al. (2019) entwickeltem Generationencheck zeigen, dass sich trotz Rentenanpassungsformel und einer Regelaltersgrenze ab den 2030er Jahren von 67 Jahren Beitragssatzsteigerungen mittelfristig nicht vermeiden lassen (Kochskämper, 2019). Da auch das Rentenniveau reagiert, müssen die Mitglieder heute jüngerer Generationen gleichzeitig mit einem im Vergleich zu dem Durchschnittsverdienst der dann beitragszahlenden Erwerbsgeneration niedrigeren Versorgungsniveau rechnen.

Die Frage stellt sich daher, welche Maßnahmen dazu beitragen können, um diese Perspektiven langfristig zu verbessern. Hierzu ist es wichtig, sich den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu vergegenwärtigen. Denn tatsächlich ist die Bevölkerungsentwicklung nur mittelbar entscheidend, da sie den Rahmen des Möglichen vorgibt. Ausschlaggebend für die Finanzierbarkeit künftiger Staatstätigkeit ist hingegen die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung. Dies gilt ebenso im Allgemeinen wie auch im Besonderen für die gesetzliche Rentenversicherung: Denn der Rentnerquotient, das heißt das Verhältnis zwischen Rentenbeziehern und Beitragszahlern, kann je nach Arbeitsmarktlage und Quoten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durchaus langsamer oder schneller steigen als der Altenquotient in der Gesamtbevölkerung. Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Migrationspolitik nehmen damit Einfluss auf die künftige Finanzlage. Um diese jedoch gezielt für die gesetzliche Rentenversicherung zu verbessern eignet sich ein weiteres Steuerungsinstrument, das bislang in der politischen Debatte weitgehend tabuisiert wird: die Regelaltersgrenze. Sie definiert den Zeitpunkt, zu dem der „Versicherungsfall“ in der Rentenversicherung eintritt, also bislang erwerbstätige Personen abschlagfrei in den Ruhestand wechseln können. Vorausgesetzt, diese Grenze beeinflusst tatsächlich die Entscheidung zum Übergang in die Rentenphase, kann mit einer Variation der Regelaltersgrenze der Rentnerquotient und damit ein zentraler Parameter für die Stabilität der beeinflusst werden. Dabei entfaltet die Regelaltersgrenze eine normative Kraft nicht allein im regulatorischen Sinne. Denn die Erwerbsfähigkeit der Versicherten und die Regelaltersgrenze stehen in keinem empirischen Zusammenhang. Deshalb ist davon auszugehen, dass ein Heraufsetzen der Regelaltersgrenze auch die langfristige Planung des persönlichen Erwerbslebens beeinflusst und sich jüngere Arbeitnehmer auf eine längere Erwerbstätigkeit einstellen, um Abschläge bei der Rente zu vermeiden, die ansonsten bei einem unveränderten Ausstiegsalter aus dem Erwerbsleben fällig würden.

Im Folgenden wird untersucht, wie sich eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf Beitragssatz und Rentenniveau ebenso wie auf die Staatsfinanzen insgesamt auswirken kann – und damit, ob es überhaupt „lohnend“ ist, sich mit diesem bislang weitgehend tabuisierten Thema in der politischen Debatte intensiver zu befassen.

Genutzt wird hierzu der von Berger et al. (2019) entwickelte Generationencheck – ein Generationenkonto-Modell, in dem alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht aufgeteilt und in die Zukunft projiziert werden.

2 Variation der Regelaltersgrenze im Generationencheck – Überblick über die Methodik und zentrale Annahmen

2.1 Anpassung der Regelaltersgrenze

Laut geltender Rechtslage steigt gegenwärtig die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung kontinuierlich an bis sie ab dem Geburtsjahrgang 1964 dauerhaft 67 Jahre beträgt – demnach ab dem Jahr 2031. Eine Anpassung an Entwicklung der Lebenserwartung oder eine Fortsetzung der regelgebundenen Anhebung über dieses Datum hinaus sieht der Gesetzgeber bislang nicht vor.

Im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ des Generationenchecks wird hingegen eine auch über das Jahr 2031 hinausgehende, kontinuierliche Anhebung der Regelaltersgrenze bis zu einem Alter von 70 Jahren unterstellt. Angenommen wird, dass auch nach 2031 die Altersgrenze für die Altersrente – wie in den Jahren 2023-2029 – um 2 Monate pro Geburtsjahrgang steigt, so dass schließlich ab 2052 eine Regelaltersgrenze von 70 Jahren erreicht ist. Gleichzeitig werden analog zur geltenden Rechtslage auch die anderen Altersgrenzen – beispielsweise für die Rente für besonders langjährige Versicherte oder die Altersrente für schwerbehinderte Menschen – angehoben. Ebenso werden die Anrechnungszeiten für die Erwerbsminderungsrente angepasst. Die Annahmen für die einzelnen Rentenarten sind in Tabelle 2-1 zusammengefasst.

Tabelle 2-1: Annahmen zu Altersgrenzen im Szenario "Anhebung der Regelaltersgrenze"

Rentenarten	Altersrenten		Rente für besonders langjährige Versicherte		Erwerbsminderungsrenten				Altersrente für schwerbehinderte Menschen			
	Jahre	Monate	Jahre	Monate	Zurechnungszeiten		Abschlagsfreier Rentenbeginn		Frühestmöglicher Bezug		Abschlagsfreier Rentenbeginn	
Jahrgang	Jahre	Monate	Jahre	Monate	Jahre	Monate	Jahre	Monate	Jahre	Monate	Jahre	Monate
1964	67	0	65	0	67	0	65	0	62	0	65	0
1965	67	2	65	2	67	2	65	2	62	2	65	2
1966	67	4	65	4	67	4	65	4	62	4	65	4
1967	67	6	65	6	67	6	65	6	62	6	65	6
1968	67	8	65	8	67	8	65	8	62	8	65	8
1969	67	10	65	10	67	10	65	10	62	10	65	10
1970	68	0	66	0	68	0	66	0	63	0	66	0
1971	68	2	66	2	68	2	66	2	63	2	66	2
1972	68	4	66	4	68	4	66	4	63	4	66	4
1973	68	6	66	6	68	6	66	6	63	6	66	6
1974	68	8	66	8	68	8	66	8	63	8	66	8
1975	68	10	66	10	68	10	66	10	63	10	66	10
1976	69	0	67	0	69	0	67	0	63	0	67	0
1977	69	2	67	2	69	2	67	2	63	2	67	2
1978	69	4	67	4	69	4	67	4	63	4	67	4
1979	69	6	67	6	69	6	67	6	63	6	67	6
1980	69	8	67	8	69	8	67	8	63	8	67	8
1981	69	10	67	10	69	10	67	10	63	10	67	10
1982	70	0	68	0	70	0	68	0	63	0	68	0

Eigene Darstellung.

2.2 Rentenzugangswahrscheinlichkeiten und Erwerbstätigkeit

Im Modell wird angenommen, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze auch eine Verhaltensänderung der Beschäftigten bewirkt und sowohl der Austritt aus dem Arbeitsleben als auch der Eintritt in die Rente zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Allerdings wird diese Annahme nicht für alle Beschäftigten getroffen. Die Zugangswahrscheinlichkeiten in die Erwerbsminderungsrente und in die Altersrente für schwerbehinderte Menschen werden nicht angepasst, weil hier unterstellt wird, dass die auslösenden, medizinischen Sachverhalte unabhängig von demografischen Entwicklungen eintreten und deshalb keine Verhaltensanpassungen unterstellt werden dürfen. Für alle anderen Beschäftigten wird hingegen eine starke Reaktion des Erwerbsverhaltens unterstellt: Eine Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr mündet in um ein Jahr verschobenes Renteneintritts- und Arbeitsmarktaustrittsverhalten. Unterstellt wird somit ein unverändertes Erwerbsverhalten in den jüngeren Altersklassen, während sich die individuelle Verrentungsentscheidung an der Regelaltersgrenze orientiert. Das bedeutet insbesondere, dass per Annahme bei steigender Regelaltersgrenze weder höhere Abschläge auf die Rente noch eine längere Wartezeit in Kauf genommen werden als im Status quo. Konsistent zur Anhebung der Regelaltersgrenze werden daher auch die *Erwerbsquoten* und die *Erwerbslosenquoten*, die jenseits der Regelaltersgrenze nahezu 0 sind, entsprechend angehoben.

Dass sich höhere Regelaltersgrenzen positiv auf die Beschäftigung auswirken können, zeigen mehrere empirische Studien (u.a. Atalay / Barrett, 2015; Hanel / Riphon, 2012; Manoli / Weber, 2018; Geyer et al., 2018), allerdings variiert die Stärke des Effekts. Daher kann für die Zukunft nicht sicher bestimmt werden, wie sich das Arbeitsmarktaustritts- und das Renteneintrittsverhalten bei einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze entwickeln würde. Das Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ des Generationenchecks ist daher nicht als Prognose zu verstehen, sondern stellt vielmehr ein „Was wäre wenn“-Szenario dar: Betrachtet wird, was eine Anhebung der Regelaltersgrenze für Beitragssatz und Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung bewirken könnte, vorausgesetzt die Versicherten reagierten annahmegemäß mit einer entsprechend verlängerten Erwerbsbiografie. Andererseits wird hier – entgegen der Ergebnisse vieler empirischer Studien – unterstellt, dass der Zugang in die Erwerbsminderungsrente unabhängig von gegebenen Altersgrenzen erfolgt. Damit wird dieses Szenario nicht auf alle Beschäftigten ausgeweitet, sondern es werden ausschließlich die Effekte betrachtet, die sich bei einer Reaktion derjenigen ergeben würde, die erwerbsfähig sind und eine reguläre Altersrente beziehen.

2.3 Weitere Annahmen und modellendogene Auswirkungen

Im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ wird zudem angenommen, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze auch für Beamte gilt. Analog zum Basisszenario wird bei den Beamtenpensionen unterstellt, dass der Effekt einer solchen Reform eine identische Wirkung auf die ausbezahlten Beamtenpensionen (nach Alter und Geschlecht differenziert) hat wie bei den Rentenzahlungen (ermittelt aus der Summe von Alters- und Erwerbsminderungsrenten).

Für die Hinterbliebenenrenten wird hingegen, ebenfalls analog zum Basisszenario, keine Auswirkung modelliert, sondern im Zeitverlauf mit unveränderten durchschnittlichen

Entgeltpunkte gerechnet. Diese Annahme wird gewählt, weil anderenfalls zusätzliche Aussagen über künftige Haushaltskonstellationen getroffen werden müssten.

Darüber hinaus gibt es im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ im Vergleich zum Basisszenario eine Reihe von Anpassungen, die nicht explizit implementiert werden müssen, sondern die sich modellendogen ergeben. Dazu gehören beispielsweise:

- Die Anpassung von Erwerbs- und Erwerbslosenquoten wirkt sich auf die Beschäftigung und damit mittelbar auch auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus.
- Durch den unveränderten Rentenanpassungsmechanismus (Rentenanpassungsformel) ergeben sich durch eine höhere Regelaltersgrenze und dadurch ausgelöste Beschäftigungseffekte insbesondere Auswirkungen auf den aktuellen Rentenwert und damit das Rentenniveau sowie auf den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung.
- Durch die Änderung bei den Einkommen durch eine höhere Erwerbstätigkeit/sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ändern sich die Einnahmen aus der Einkommensteuer und die Einnahmen in der Sozialversicherung.
- Dies wirkt sich auch auf die Entwicklung der verfügbaren Einkommen aus, in der Folge ändern sich auch die Einnahmen aus Konsumsteuern.
- Entsprechend reagieren die aggregierten Ausgaben und die aggregierten Einnahmen des Staates insgesamt.

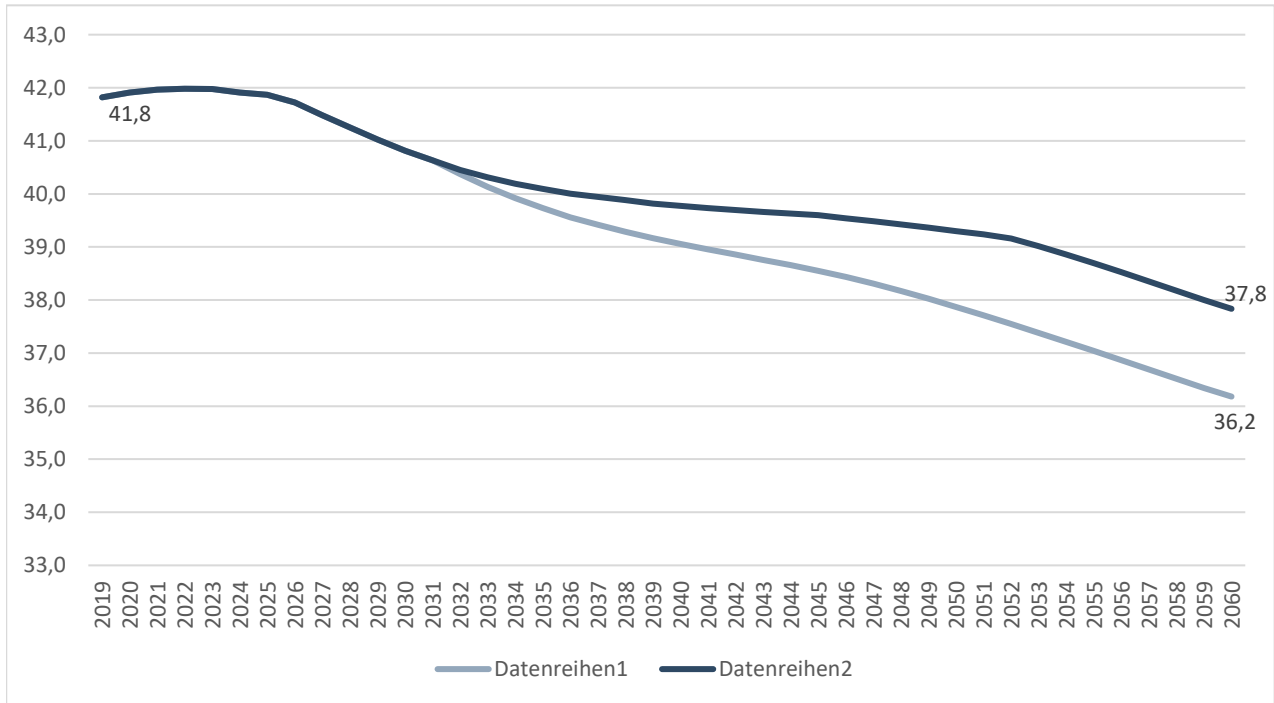
3 Ergebnisse des Szenarios „Anhebung der Regelaltersgrenze“

3.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Selbst wenn die Regelaltersgrenze auch nach den 2030er Jahren noch weiter angehoben wird und die Beschäftigung Älterer steigt, zeigt sich im Generationencheck weiterhin ein Rückgang der Beschäftigung um 4 Millionen Personen. Im Vergleich zum Basisszenario, in dem die Regelaltersgrenze bis 2060 auf 67 Jahre festgeschrieben ist und ein Rückgang um 5,6 Millionen Personen zu verzeichnen ist, fällt dieser jedoch deutlich moderater aus (Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Beschäftigungsentwicklung bis 2060 in den Szenarien

Beschäftigte, in Mio.

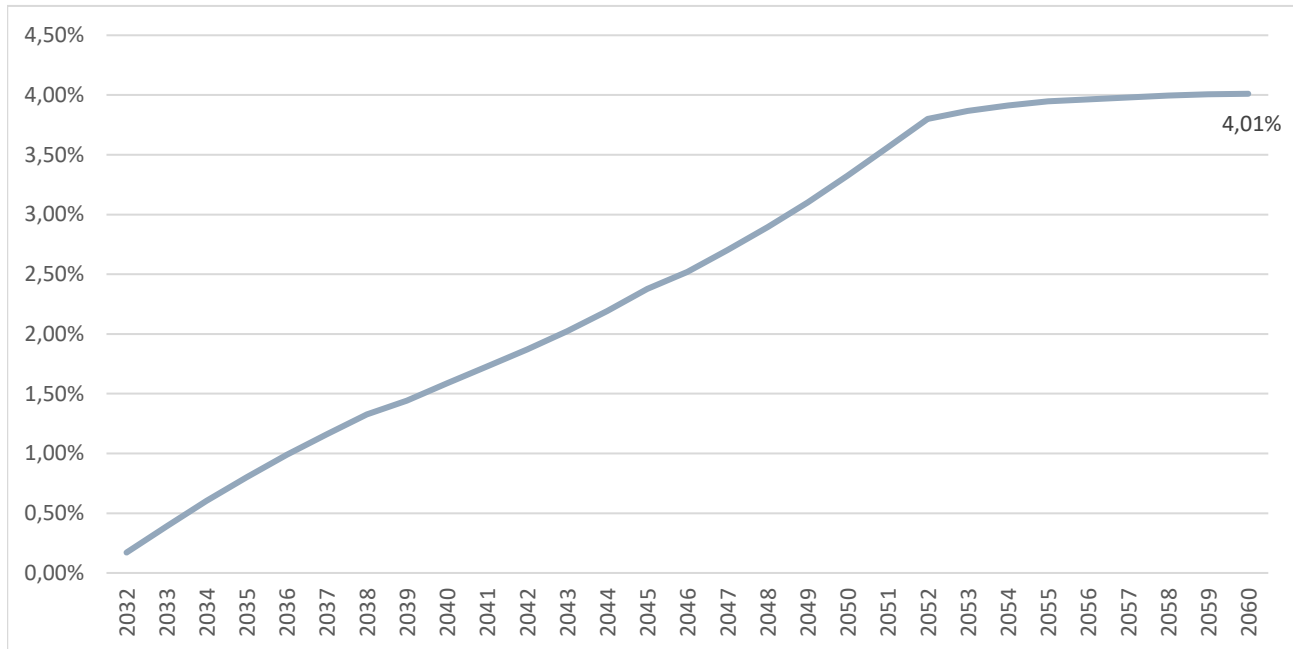


Eigene Berechnungen und Darstellung.

Allein aus dieser günstigeren Beschäftigungsentwicklung ergeben sich bereits nennenswerte Effekte auf das BIP ab den 2030er Jahren : Im Vergleich zum Basisszenario liegt das BIP im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ bereits Anfang der 2040er Jahre um knapp 2 Prozent über dem des Basisszenarios, im Jahr 2060 dann sogar über 4 Prozent (Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2: BIP im Szenario "Regelaltersgrenze" im Vergleich zu dem des Basisszenarios

In Prozent



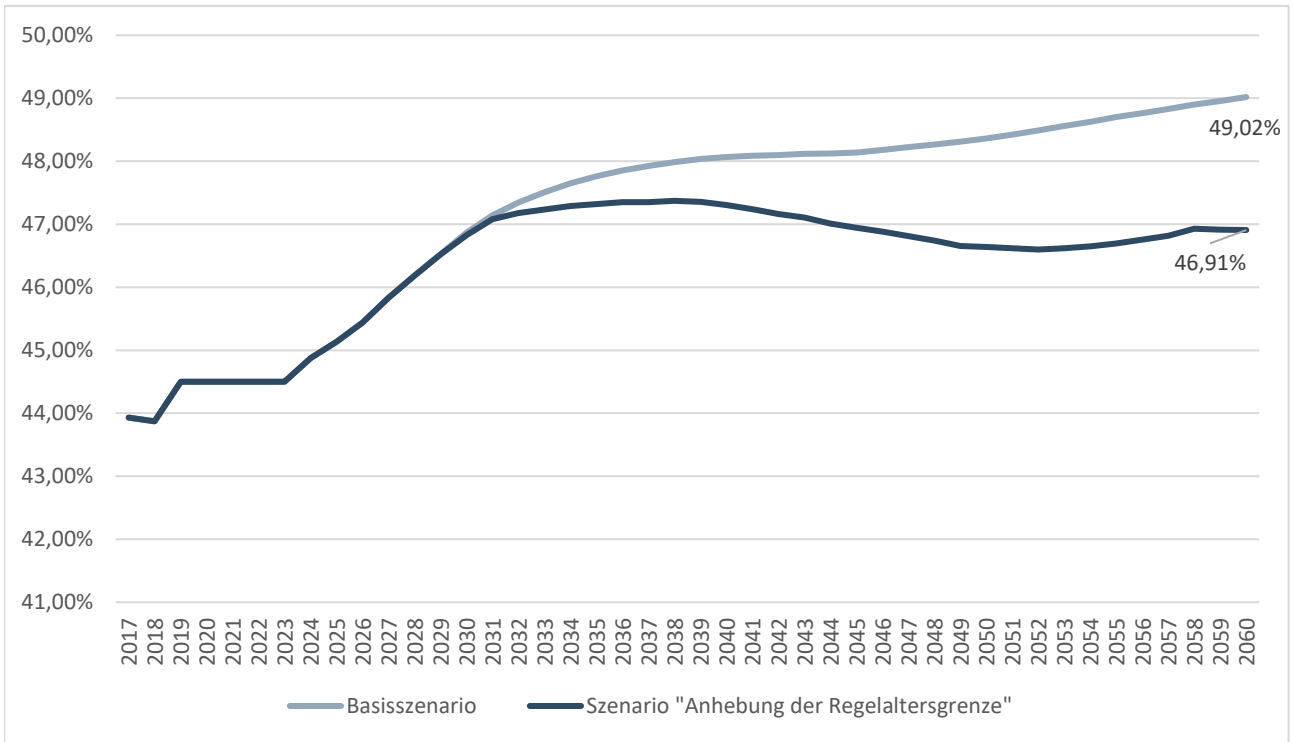
Eigene Berechnungen und Darstellung.

Entsprechend positiver fallen im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ auch die Entwicklung der Staatsausgabenquote und die Entwicklung der Einnahmenquote aus:

Zwar kann die gegenwärtige Staats(ausgaben)quote von gut 44 % auch in diesem Reformszenario nicht gehalten werden. Allerdings steigt sie bis zum Jahr 2035 moderater an als im Basisszenario und liegt anschließend bis zum Jahr 2060 um gut 2 Prozentpunkte unterhalb der des Basisszenarios (Abbildung 3-3).

Abbildung 3-3: Entwicklung der Staatsausgabenquote 2017 bis 2060 in den Szenarien

In Prozent des BIP

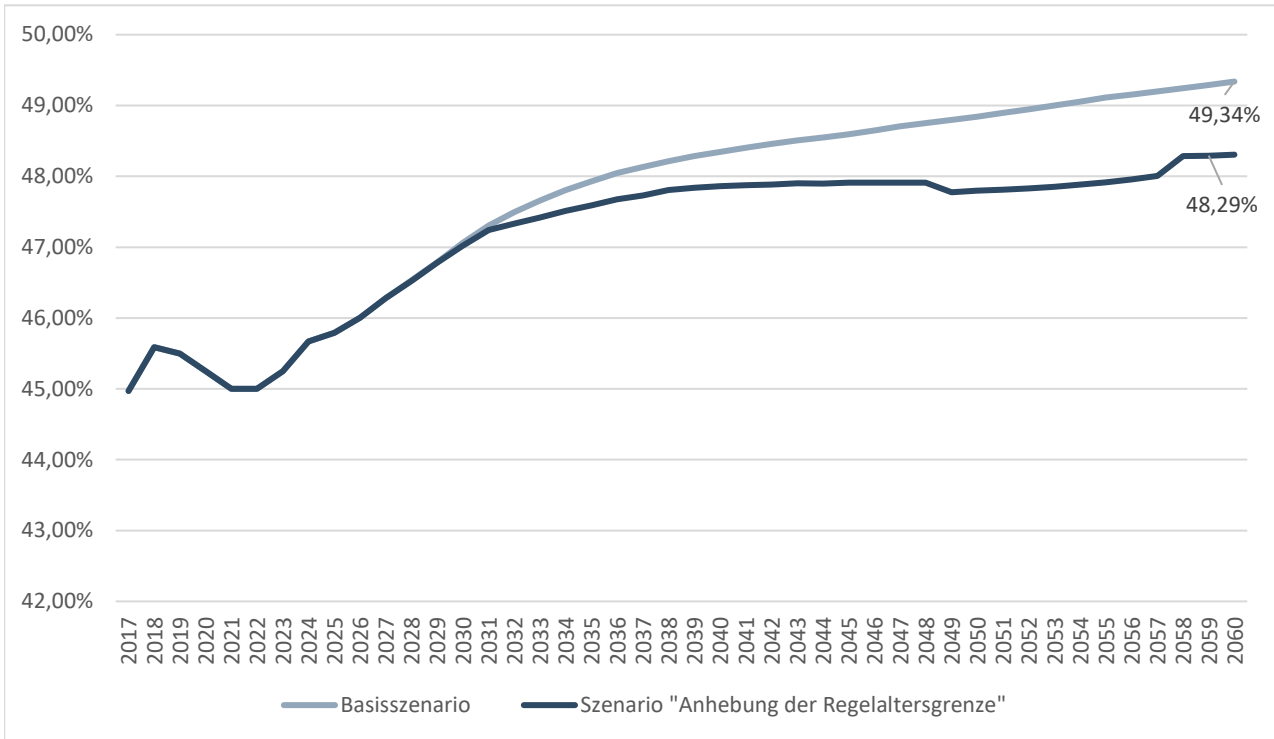


Eigene Berechnungen und Darstellung.

Ähnliches gilt für die Einnahmequoten, wenn auch in einem geringeren Ausmaß: Sie liegt im Reformszenario im Jahr 2060 um gut einen Prozentpunkt unterhalb der des Basisszenarios (Abbildung 3-4).

Abbildung 3-4: Entwicklung der Einnahmequote in den Szenarien

In Prozent des BIP



Eigene Berechnungen und Darstellung.

Hervorzuheben ist, wie oben beschrieben, dass aufgrund der höheren Beschäftigung das BIP im Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ ab den 2030er Jahren kontinuierlich höher ist als im Reformszenario des Basisszenarios. Bezieht man die Summe der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben des Szenarios „Anhebung der Regelaltersgrenze“ auf das BIP des Basisszenarios wird der Nettoeffekt des Reformszenarios deutlich:

- Die weitaus positivere Entwicklung der Staatsquote im Vergleich zum Basisszenario ist vor allem der beschäftigungsinduziert positiveren Entwicklung des BIP geschuldet. Bezogen auf das BIP des Basisszenarios ist der Effekt einer weiterhin steigenden Regelaltersgrenze beispielsweise auf die Staatsausgabenquote zwar ebenfalls durchweg positiv. Allerdings auf einem weitaus geringeren Niveau: Rechnet man die Effekte der positiven Beschäftigungsentwicklung aus dem Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ heraus, ist die Staatsquote im Jahr 2060 rund 0,2 Prozentpunkten geringer als im Basisszenario.
- Der bedeutende Effekt der Reform schlägt sich vor allem auf der Einnahmenseite des Staatshaushaltes nieder: Bezogen auf das BIP des Basisszenarios – also wiederum bei Betrachtung des Nettoeffektes – liegt die Einnahmequote im Jahr 2060 bei über 50 Prozent.

Letzteres geht aber gerade nicht mit einer höheren Belastung der einzelnen Beschäftigten einher. Dies wird deutlich, wenn ein näherer Blick auf das Rentensystem geworfen wird.

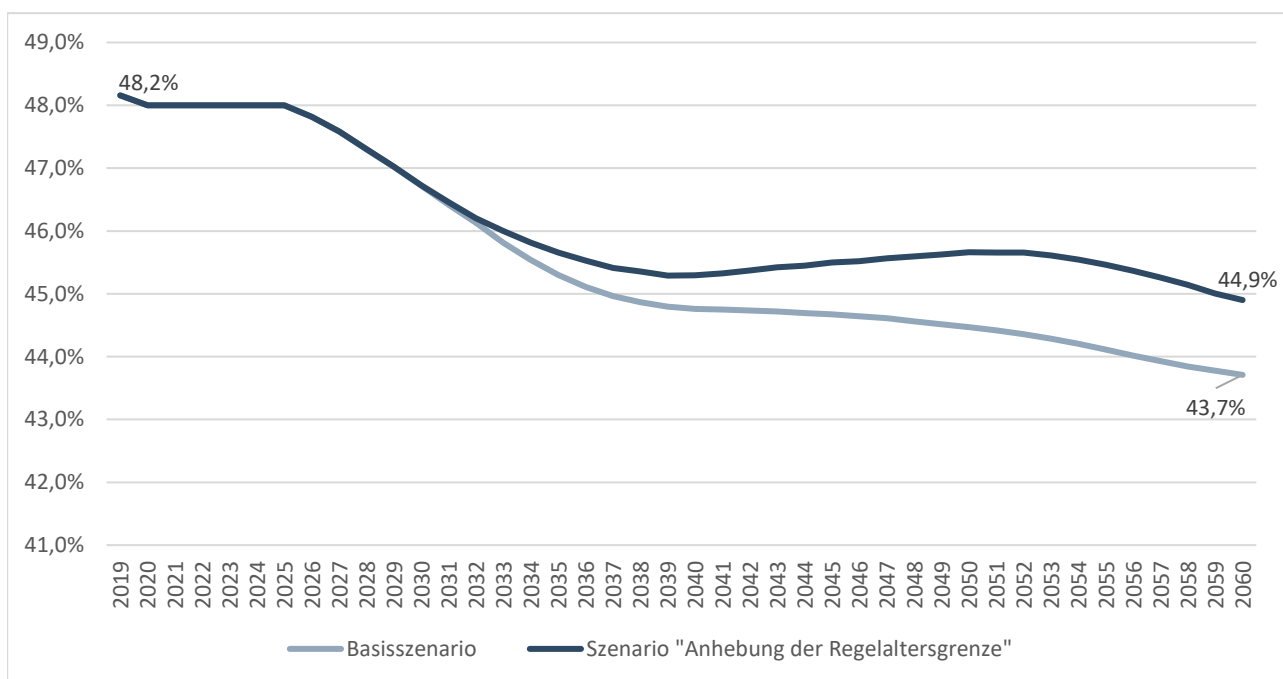
3.2 Der Blick auf das Rentensystem

Im Reformszenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ des Generationenchecks reagieren nur die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der Rentenanpassungsformel auf die veränderte Altersgrenze. Alle anderen Ausgabenkategorien bleiben hingegen im Vergleich zum Basisszenario unverändert. Auf der Einnahmenseite werden die Steuersätze konstant gehalten beziehungsweise die Beitragssätze für alle anderen Sozialversicherungszweige.

Im Reformszenario ergibt sich aufgrund des unterstellten positiven Beschäftigungseffekts und der damit verbunden höheren Beitragseinnahmen bei gleichzeitig günstigerer Entwicklung des Rentnerquotienten ein höheres Rentenniveau als im Basisszenario (Abbildung 3-5). Bereits ab Mitte der 2030er Jahre liegt es kontinuierlich einen halben Prozentpunkt über dem des Basisszenarios, ab Ende der 2040er beträgt der Abstand dann mehr als einen Prozentpunkt.

Abbildung 3-5: Rentenniveau bis 2060 in den Szenarien

In Prozent

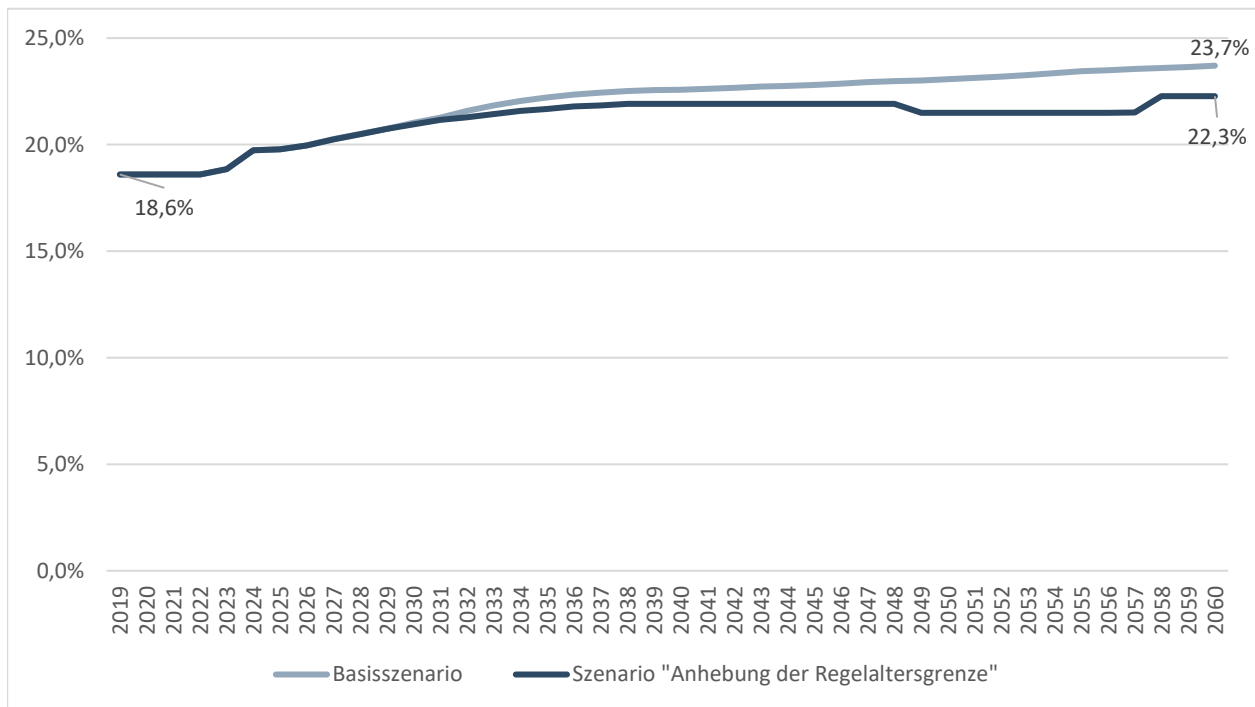


Quelle: Eigenen Berechnungen und Darstellung.

Wenn mit zusätzlichen Beitragszahlungen während der verlängerten Erwerbsphase auch höhere individuelle Anwartschaften im gesetzlichen Alterssicherungssystem realisiert werden können, stellt sich die Frage, ob damit nicht der positive Einfluss einer höheren Regelaltersgrenze wieder kompensiert werden kann. Tatsächlich kann das höhere Rentenniveau aber gleichzeitig mit niedrigeren Beitragssätzen realisiert werden als im Basisszenario (Abbildung 3-6). Die Dynamik der Beitragssatzsteigerung kann im Reformszenario nicht vermieden, aber deutlich abgebremst werden. Auf lange Sicht liegt der Beitragssatz um rund 1,4 Prozentpunkte unter der Entwicklung, die sich aus dem Basisszenario ergibt.

Abbildung 3-6: Beitragssatzentwicklung bis 2060 in den Szenarien

In Prozent



Eigenen Berechnungen und Darstellung.

Das Reformszenario des Generationencheck weist damit denselben Trend auf wie vergleichbare Studien (u.a. Börsch-Supan et al., 2016; Aretz et al., 2016) und zeigt, dass eine weitere Fortschreibung der Regelaltersgrenze über 2031 hinaus stabilisierend auf die gesetzliche Rentenversicherung wirken kann. Entscheidend und im Generationencheck sichtbar ist dabei, dass in dieser Simulation keine nennenswerte Ausgabensenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt: Durch die längere Lebensarbeitszeit werden auch höhere Anwartschaften erworben, die sich in höheren Rentenauszahlungen und damit in einem höheren Rentenniveau niederschlagen. Die Ausgaben bleiben daher annähernd konstant, da sich gleichzeitig die durchschnittliche Rentenbezugsdauer verkürzt. Die positive Wirkung entfaltet sich vor allem über die Mobilisierung zusätzlicher Beschäftigter, wodurch zum einen die Beitragsbelastung pro Kopf gesenkt und zum anderen das Rentenniveau angehoben werden kann.

4 Was zu tun bleibt

Im Generationencheck wird die im Rentensystem schlummernde implizite Verschuldung explizit gemacht und untersucht, welche Auswirkungen sich auf die Staatsfinanzen im Allgemeinen und auf das Rentensystem im Besonderen ergäben, wenn diese implizite Schuld in Zukunft bedient wird.

Im Basisszenario (Kochskämper, 2019) des Generationenchecks, in dem die aktuelle Gesetzeslage in die Zukunft fortgeschrieben wird, zeigt sich, dass sich eine implizite Verschuldung in Zukunft zwar vermeiden ließe, dies aber vollständig auf Kosten der zukünftigen Generationen ginge. Demnach stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Politik gegeben sind, diese Lasten anders zu verteilen ohne dabei den Rahmen des wirtschaftlich Machbaren aus den Augen zu verlieren.

Deshalb wurde in einem weiteren Szenario untersucht, wie sich im Generationencheck eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze auswirkt. Eine Fortschreibung des gesetzlichen Rentenalters wird zwar in der politischen Debatte derzeit ausgeklammert. Ein Blick über die Grenzen zeigt aber, dass diese Option in anderen Ländern weitaus offensiver angegangen wird.

Positive Effekte hätte eine derartige Reformstrategie auch für Deutschland: zum einen können die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber dem Status-quo-Szenario stabilisiert werden. Zum anderen bewirkt eine Anhebung der Regelaltersgrenze unter den Modellannahmen zusätzliche Wachstumsimpulse und eröffnet dadurch Handlungsspielräume innerhalb der gesamten Staatsfinanzen.

Deutlich wird aber auch: Treiber ist eine positive Beschäftigungsentwicklung. Nur wenn eine höhere Regelaltersgrenze mit einer längeren Erwerbstätigkeit einhergeht, wird der künftige Einbruch der Beschäftigungsentwicklung aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge teilweise kompensiert. Damit richtet sich aber ein eindeutiger Auftrag (nicht nur) an die Politik: Die Maßnahme einer Heraufsetzung der Regelaltersgrenze kann nur erfolgreich sein, wenn die Arbeitnehmer Bedingungen vorfinden, die es ihnen ermöglichen, länger erwerbstätig zu sein. Kontraproduktiv wirken also nicht nur Anreize zur Frühverrentung wie die Option auf einen abschlagfreien vorzeitigen Bezug der Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Notwendig sind darüber hinaus Maßnahmen, die eine erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsleben auch im höheren Erwerbsalter begünstigen – angefangen von Hilfestellungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bis hin zur berufsbegleitenden Qualifizierung von Beschäftigten. Denn unter dem Strich gilt, dass eine erfolgreiche Alterssicherungspolitik eine erfolgreich gestaltete Erwerbsbiografie voraussetzt. Erst damit können auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine effektive Sozialpolitik geschaffen werden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Beschäftigungsentwicklung bis 2060 in den Szenarien	10
Abbildung 3-2: BIP im Szenario "Regelaltersgrenze" im Vergleich zu dem des Basisszenarios	11
Abbildung 3-3: Entwicklung der Staatsausgabenquote 2017 bis 2060 in den Szenarien	12
Abbildung 3-4: Entwicklung der Einnahmequote in den Szenarien	13
Abbildung 3-5: Rentenniveau bis 2060 in den Szenarien.....	14
Abbildung 3-6: Beitragssatzentwicklung bis 2060 in den Szenarien	15

Literaturverzeichnis

Atalay, Kadir / Barrett, Garry F., 2015, The Impact of Age Pension Eligibility Age on Retirement and Program Dependence: Evidence from an Australian Experiment, in: Review of Economics and Statistics, 97 (1), S. 71-87.

Aretz, Bodo / Christofzik, Désirée I. / Scheuering, Uwe / Werding, Martin, 2016, Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Arbeitspapier 06/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

Berger, Johannes / Beznoska, Martin / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2019, Das Baisszenario des Generationenchecks. Daten und Methodik, IW-Report 30/2019, Köln (erscheint zeitgleich)

Börsch-Supan, Axel / Bucher-Koenen, Tabea / Rausch, Johannes, 2016, Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, IMA Discussion Papers, 03-2016, München

Geyer, Johannes / Haan, Peter / Hammerschmid, Anna, 2018, Labor Market and Distributional Effects of an Increase in the Retirement Age, DIW Discussion Paper 1741

Hanel, Barbara / Riphahn, Regina T., 2012, The Timing of Retirement – New Evidence from Swiss Female Workers, in: Labor Economics, 2012, 19 (5), S. 718-728

Kochskämper, Susanna, 2019, Ist das Rentensystem in Deutschland generationengerecht? Status quo und Prognose bis 2060 aus dem Generationencheck, IW-Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 9.9.2019, Köln (erscheint zeitgleich)

Manoli, Day / Weber, Andrea, 2016, The Effects of the Early Retirement Age on Retirement Decisions, NBER Working Paper Series, Working Paper 22561