

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

Berlin, 7. Juni 2021 – Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi hat heute ein Gutachten zum Thema

„Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

veröffentlicht.

Der Beirat prognostiziert schockartig steigende Finanzierungsprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung ab 2025. Er hält die Koppelung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung für unumgänglich und macht Vorschläge, wie die populären „Haltelinien“ für Beitragssatz und Rentenniveau zumindest teilweise erhalten werden können.

Die rentenpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre haben in eine Sackgasse geführt. Mit dem „Nachhaltigkeitsfaktor“ wurde 2005 ein tragfähiger Mechanismus eingeführt, der die finanziellen Belastungen des demographischen Wandels gleichmäßig auf die ältere und die jüngere Generation verteilt. Dieser Mechanismus ist jedoch 2018 durch die Haltelinien von mindestens 48 Prozent für das Rentenniveau und höchstens 20 Prozent für den Beitragssatz in seiner Wirkung ausgehebelt worden. Das hat die illusionäre Erwartung geweckt, dass sich höhere Beiträge und ein niedrigeres Rentenniveau dauerhaft vermeiden lassen. Die Erweiterung der Mütter- und die Einführung der Grundrente haben zu zusätzlichen finanziellen Belastungen geführt. Schließlich hat die Einführung der „Rente ab 63“ die falsche Vorstellung befördert, dass die Koppelung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, die mit der schrittweisen Einführung der „Rente ab 67“ angegangen wurde, mit keinen oder nur geringen Rentenabschlägen unterlaufen werden kann. Jetzt steht die Rentenpolitik vor einem Dilemma: Wenn der Nachhaltigkeitsfaktor, wie derzeit gesetzlich vorgesehen, ab 2026 wieder greifen würde, gäbe es ein böses Erwachen. Der Beitragssatz würde stark ansteigen und das Sicherungsniveau deutlich fallen, was viele Menschen in ihren Erwartungen enttäuschen würde. Werden dagegen die Haltelinien fortgeführt, müssten stark steigende Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in die Rentenkasse fließen. „Das ginge zulasten von Zukunftsinvestitionen z.B. in Bildung, Infrastruktur und Klimaschutz und würde die Tragfähigkeit unseres Sozialsystems untergraben“, sagt Prof. Klaus M. Schmidt (LMU München), Vorsitzender des Beirats anlässlich der Vorlage des Gutachtens.

2019 flossen knapp 26 Prozent des Bundeshaushalts in die Rentenversicherung. Dieser Anteil müsste bis 2040 auf über 44% und bis 2060 auf über 55% ansteigen, wenn der Beitragssatz unter 22 Prozent und das Sicherungsniveau über 48 Prozent gehalten werden sollen. „Das würde den Bundeshaushalt sprengen und wäre auch mit massiven Steuererhöhungen nicht finanzierbar“ sagt Schmidt. „Die jüngere Generation muss wissen, mit welcher gesetzlichen Rente sie in Zukunft rechnen kann.“ Da sich die Finanzierungsprobleme schon in wenigen Jahren dramatisch zuspitzen werden, müsse zügig gehandelt werden.

Aufgrund der demographischen Entwicklung werden sich die Finanzierungsprobleme im Zeitablauf deutlich verschärfen. Die niedrige Geburtenrate und die weiter steigende Lebenserwartung führen dazu, dass der Altersquotient, also das Verhältnis der Bevölkerung von über 65 Jahren zu den 20 bis 64-Jährigen, von derzeit etwa 36 Prozent auf über 58 Prozent im Jahr 2060 ansteigen wird. Wegen des Eintritts der Generation der Babyboomer in die Rente müssen zwei Drittel dieses Anstiegs schon in der Zeit von 2025 bis 2035 verkraftet werden.

Zudem hat die Pandemie im Zusammenhang mit der Rentengarantie und der Aussetzung des „Nachholfaktors“ (nicht zu verwechseln mit dem „Nachhaltigkeitsfaktor“) eine weitere Unwucht in der gesetzlichen Rente verursacht. Während Menschen, die bereits eine Rente beziehen, auch langfristig ein höheres Rentenniveau als vor der Pandemie genießen dürfen, müssen diejenigen, die die Rente finanzieren, mit noch stärker steigenden Beiträgen rechnen. „Der die Rentengarantie wieder ausgleichende Nachholfaktor muss umgehend wieder eingeführt werden“, betont daher Prof. Axel Börsch-Supan, Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München, bei dem die Federführung des Gutachtens lag.

Darüber hinaus schlägt der Beirat eine Reformstrategie vor, die aus zwei Pfeilern besteht. Zum einen kann das Renteneintrittsalter nicht langfristig von der Entwicklung der Lebenserwartung abgekoppelt werden. Stattdessen müssen die zusätzlichen Lebensjahre nach einer klaren Regel zwischen mehr arbeiten und länger Rente beziehen aufgeteilt werden. „Das geschieht am besten durch eine dynamische Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung, sodass das Verhältnis der in Arbeit und in Rente verbrachten Lebenszeit konstant bleibt“, sagt Börsch-Supan. Gemäß den derzeitigen Prognosen der Lebenserwartung würde mit einer solchen Regel das Rentenalter im Jahr 2042 68 Jahre erreichen. Sollte die Lebenserwartung stagnieren, greift die Regel nicht. Sollte die Lebenserwartung abnehmen, kann auch das Rentenalter sinken.

Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen müssen davon ausgenommen werden. Umgekehrt gibt es schon jetzt viele Menschen, die gerne länger arbeiten wollen, dies aber z.B. wegen tariflicher Regeln nicht dürfen. Der Beirat schlägt daher vor, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein begrenztes Weiterbeschäftigungsrecht einzuräumen, solange nicht betriebliche Gründe dagegensprechen.

Über eine Erhöhung des Renteneintrittsalters hinaus sind weitere Schritte notwendig, um die Nachhaltigkeit des Rentensystems zu gewährleisten. Für diesen zweiten Pfeiler beschreibt der Beirat zwei Wege, die beide eine Abkehr von gängigen Prinzipien der deutschen Rentenversicherung bedeuten. Beiden Wegen liegt die Absicht zugrunde, die populäre Idee einer Haltelinie zumindest in Teilen zu erhalten, sie aber nur auf einen Teil der Rentenleistungen anzuwenden, während die Ausgaben für die übrigen Rentenleistungen durch einen dem Nachhaltigkeitsfaktor entsprechenden Mechanismus gedämpft werden. „Dabei steht die Balance zwischen nachhaltiger Finanzierung und angemessener Altersversorgung – vor allem im unteren Einkommensbereich – im Vordergrund“ sagt Börsch-Supan.

Der erste Weg besteht darin, Bestandsrenten weniger stark zu dynamisieren als Zugangsrenten. Während die Zugangsrenten durch eine Haltelinie von z.B. 48% gesichert werden, werden anschließend die Bestandsrenten nur noch mit der Kaufkraft dynamisiert. Damit könnte der Beitragssatz dauerhaft unterhalb von 23% stabilisiert werden, gleichzeitig wäre die Kaufkraft der Rente dauerhaft stabilisiert. Ein Nachteil dieses in Frankreich und Österreich implementierten Modells ist jedoch, dass bei hohem Wachstum der Löhne Menschen, die sehr alt werden, im Verhältnis zu den Löhnen nur sehr niedrige Renten erhalten. Bei niedrigem Lohnwachstum ist dagegen der beitragsentlastende Effekt gering.

Der zweite Weg führt einen degressiven Zusammenhang zwischen Rentenzahlbetrag und Entgeltpunkten ein, bei dem die Rente pro Entgeltpunkt mit der Anzahl der Entgeltpunkte abnimmt. Dieses Modell schützt einen Teil der erworbenen Entgeltpunkte mittels einer Haltelinie und bewertet die übrigen Entgeltpunkte nach geltendem Recht. Diese Abkehr von der strikten „Teilhabeäquivalenz“ führt zu einer relativen Aufwertung geringer gegenüber höheren Renten und verringert daher die Gefahr von Altersarmut.

„Beide Wege haben unterschiedliche Verteilungsimplicationen und unterschiedliche Vor- und Nachteile, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen“, sagt Börsch-Supan. Auch eine Kombination beider Modelle sei denkbar. Der Beirat spricht daher keine einseitige Empfehlung aus, drängt aber, diese Diskussion bald zu führen, um den bereits in wenigen Jahren anstehenden Schock durch Erreichen und Überschreiten der Haltlinien abzufedern. Der Beirat empfiehlt zudem, die nötige 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.