



Finanzielle Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und politische Mehrheiten

Friedrich Breyer, Universität Konstanz

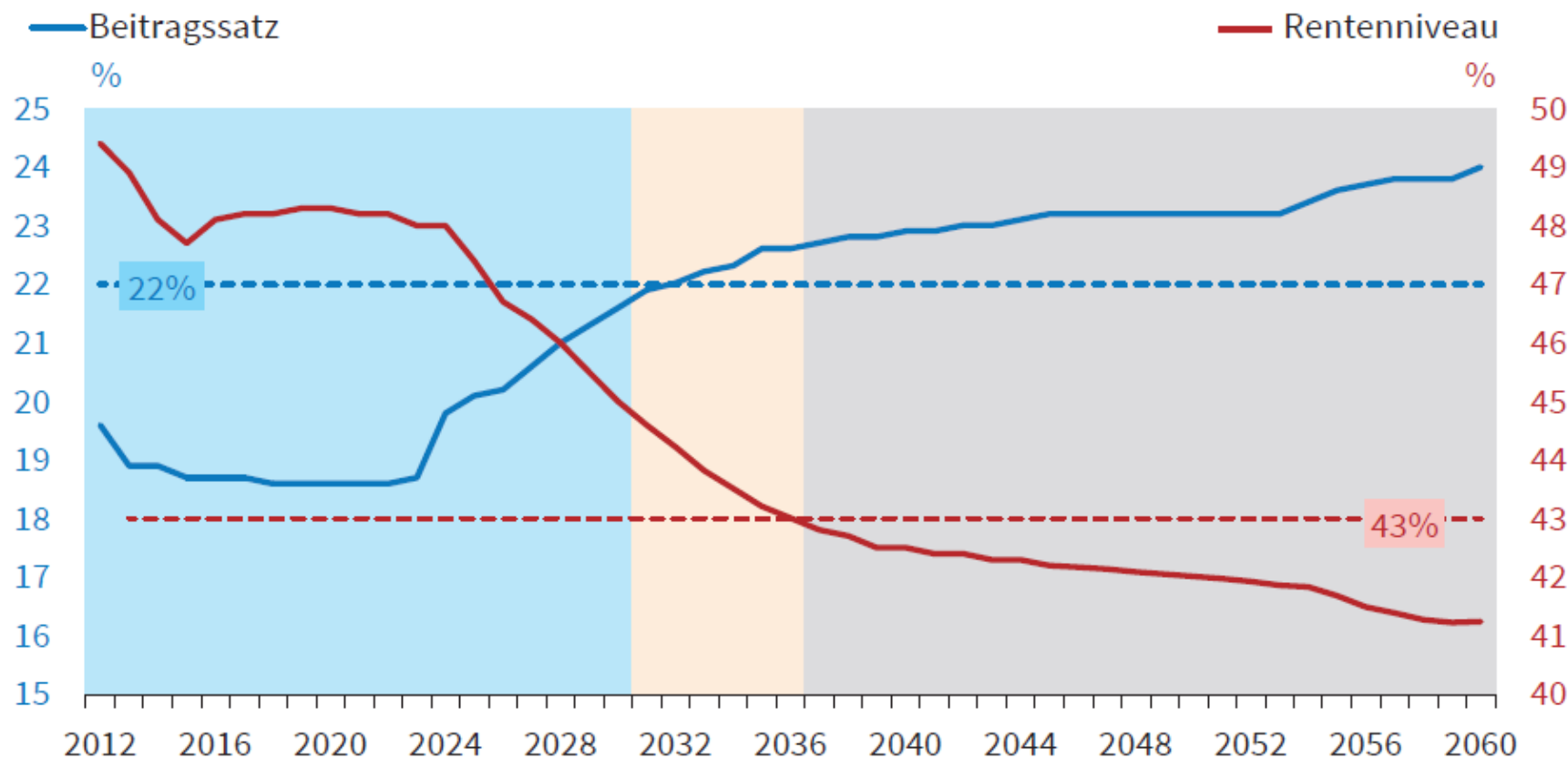
FNA-Jahrestagung „Nachhaltigkeit in der
Alterssicherung“, Berlin, 11.2.2021



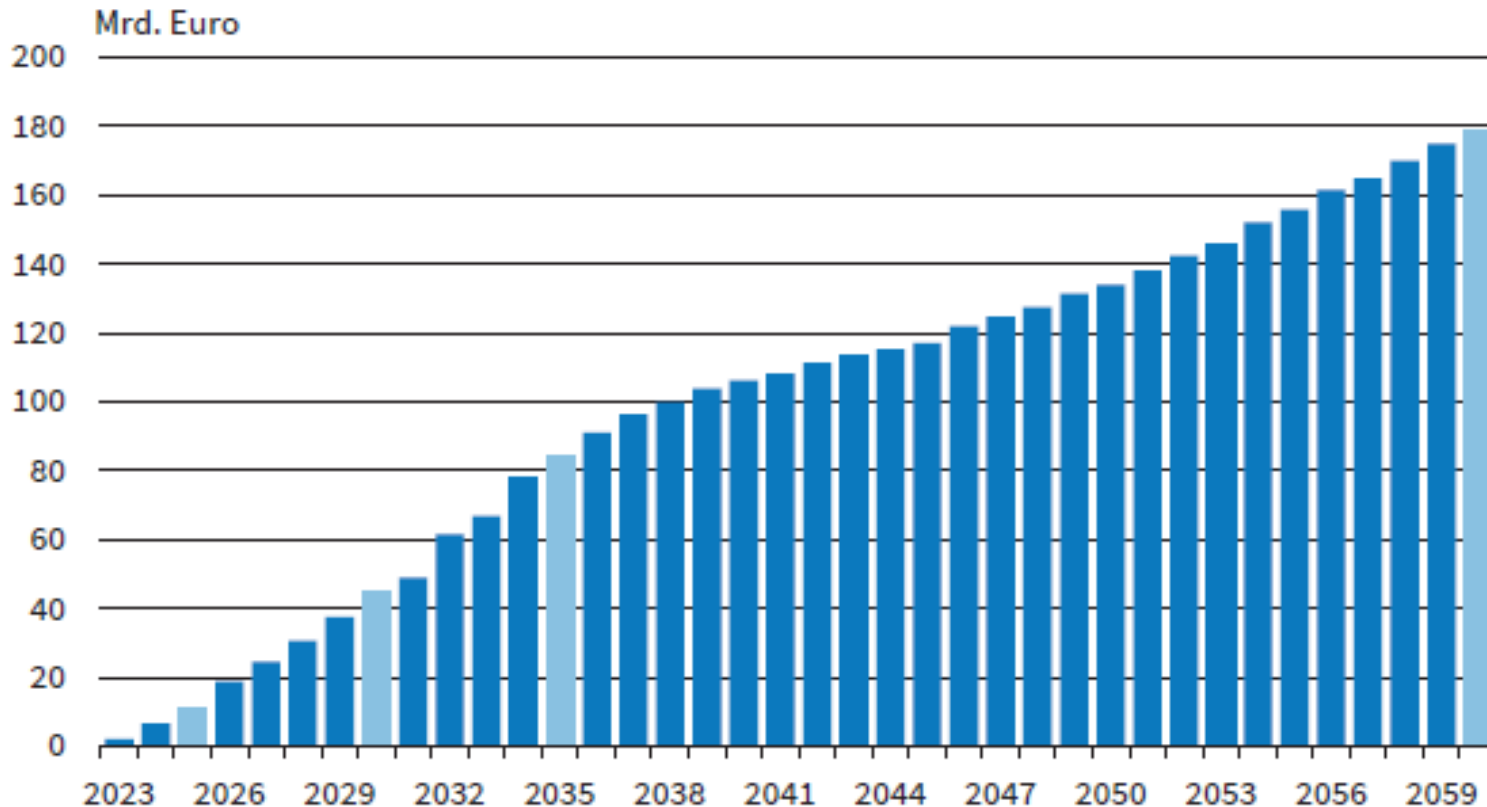
- Rentenpolitik erfordert langfristige Planung
- Demographische Situation in Deutschland wird sich gravierend verändern:
 1. kleinere Geburtskohorten treten in den Arbeitsmarkt ein,
 2. (ferne) Lebenserwartung im Alter 65 steigt;beides erhöht den Altenquotienten von 35 auf über 55 in 2050.
- Wie sollen Rentenniveau und Beitragssatz langfristig angepasst werden?
- Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ist gescheitert.
- Politik hat „Haltelinien“ für Rentenniveau und Beitragssatz bis 2025 vorgegeben.
- Für die Zeit danach sind folgende Ziele unvereinbar:
 1. ein Rentenniveau von mindestens 48%,
 2. ein Beitragssatz von höchstens 20%,
 3. ein konstanter Bundeszuschuss im Verhältnis zum BIP.



Rentenniveau, Beitragssatz und Haltelinien nach Gesetzeslage 2017



Budget-Kosten der Haltelinien 48/20%, real



Quelle: Börsch-Supan und Rausch (2018)

Zum Vergleich: Bundeshaushaltsplan 2020: 360 Mrd. Euro
Bundeszuschuss zur RV: ca. 100 Mrd. Euro



1. Was bedeuten „finanzielle Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ in der Alterssicherung?
2. Welche konkreten Folgerungen ergeben sich daraus für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau?
3. Welche Ergebnisse sind im zukünftigen politischen Prozess in der Demokratie zu erwarten?
4. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die kurze Frist?



1. (Finanzielle) Nachhaltigkeit:

Die Brundtland-Kommission von 1987 definiert „nachhaltige Entwicklung“ so, dass sie „...die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“

2. Generationengerechtigkeit:

„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.“ (James Woodward 1986)

→ Konzepte sind nahezu äquivalent, aber: wie misst man die „Bandbreite der Ressourcen und Chancen“? – mein Vorschlag:

als **Anteil des verfügbaren Einkommens am Bruttoeinkommen**
daher: **Fixierung des Beitragssatzes (auf 20%?)**



Ein weiteres, aus der Umweltpolitik bekanntes Konzept ist das

3. Verursacherprinzip:

Eine Person oder Gruppe, die eine bestimmte Entwicklung verursacht hat, sollte auch ihre – positiven oder negativen – Folgen tragen.

Bisweilen ist es nicht klar, wer eine Entwicklung „verursacht“ hat. Hier könnte folgendes Hilfsprinzip gelten:

4. Nutznießerprinzip:

Eine Person oder Gruppe, die Nutznießer einer Entwicklung ist, sollte auch die gegebenenfalls auftretenden Kosten dieser Entwicklung tragen



1. **Nicht-bestandserhaltende Geburtenrate** wurde von der „alten“ Generation verursacht. Aus Verursacherprinzip folgt:
 - Konstanthaltung des Beitragssatzes, Anpassung beim Rentenniveau
 - Ausgleich innerhalb einer Generation durch Kindergeld, Erziehungszeiten oder bei der Rentenhöhe
2. **Anstieg der Lebenserwartung** kommt den Alten zugute. Aus Nutznießerprinzip folgt:
 - proportionale Erhöhung der Regelaltersgrenze oder Anpassung des Rentenniveaus

Fazit:

Alle vier Prinzipien (Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Verursacherprinzip, Nutznießerprinzip) sprechen für Fixierung des Beitragssatzes!



Fixierung des Beitragssatzes auf 20% bedeutet Absinken des (durchschnittlichen) Rentenniveaus auf ca. 40%.

Es droht dann gravierende Altersarmut. Wie bekämpft man die?

2 Vorschläge:

1. Mehr Umverteilung durch degressive Zuteilung von zukünftigen Entgeltpunkten (Vorbild USA).
Nachteil: wirkt erst langfristig
2. Differenzierung der Rentenanpassung bei Bestandsrenten:
 - a) erste 0,5 Entgeltpunkte pro Jahr: Anpassung nach Lohnwachstum (wie bisher) mit Haltelinie bei 48%
 - b) alle weiteren Entgeltpunkte nach Einnahmesituation



- These von Sinn und Übelmesser (2002):
„Ca. ab 2016 ist Deutschland eine Gerontokratie. Durch ihre Wählermehrheit können die Alten die Jungen dann nach Belieben ausbeuten.“ Nachhaltigkeit gibt es dann nicht mehr.
- Gegenthese (Breyer/Stolte 2001, Bierbrauer u.a. 2021):
Die Ausbeutung der Jungen hat Grenzen, weil diese sich gegen übermäßige Besteuerung wehren können:
 - durch Reduktion des Arbeitsangebots,
 - durch Abwanderung von Leistungsträgern,
 - durch Streiks
- Auch Kranken- und Pflegeversicherung haben wachsenden Mittelbedarf, der bei den Belastungsgrenzen bedacht werden muss.
- Bundesregierung hat Arbeitgebern eine „Sozialgarantie“ gegeben:
Gesamtbeitragssatz nicht über 40%!



Vergleich zweier neuerer Projektionen für 2040 in Prozent:

1. ifo-Institut: optimistischere Annahme zum Wirtschaftswachstum je Erwerbstätigen (1,2% p.a.)
2. Breyer/Lorenz: Wirtschaftswachstum wie im Zeitraum 2000-19 (0,6% p.a.)

	Renten- versicherung	Arbeitslosen- versicherung	Kranken- versicherung	Pflege- versicherung	gesamt
ifo	22,5	2,4	20,2	4,4	49,5
Breyer/ Lorenz	(22,5)	(2,4)	23,6	5,2	53,7

Fazit: „Sozialgarantie“ von 40% ist langfristig nicht zu halten,
aber Grenzen wird es geben!



- Beitragssätze zur GRV von 22% und mehr sind langfristig politisch nicht durchsetzbar.
- Politiker sollten keine Versprechungen machen, die sie selbst nicht einlösen müssen und die nicht einlösbar sind.
- Eine Fixierung des Beitragssatzes auf 20% wäre nachhaltig, generationengerecht und *eher* finanzierbar.
- Eine Generation, die nicht für genug Nachwuchs gesorgt hat, muss daneben andere Vorsorge betreiben.
- Altersarmut kann mit gezielten Maßnahmen besser bekämpft werden als mit dem allgemeinen Rentenniveau.