

Das Ausmaß des demographischen Wandels ist schwer zu begreifen. Wer kann schon intuitiv erfassen, wie einschneidend Reformen sein müssen, damit eine Volkswirtschaft doppelt so hohe Alters-, Gesundheits- und Pflegelasten pro Arbeitnehmer schultern kann? Sie hören den Seufzer aus der Rürup-Kommission. Drei unserer Nachbarn – die Dänen, die Niederländer und die Schweizer – haben bereits vor längerer Zeit gewagt, ihre sozialen Sicherungssysteme grundlegend zu reformieren. Wir Deutschen tun uns schwerer, aber – hoffen wir es – weniger schwer als unsere französischen und österreichischen Nachbarn.

Dieser Newsletter stellt kurzgefaßt die wichtigsten Vorschläge der Rürup-Kommission zur Rente vor. Das MEA hat in zentraler Rolle an diesen Vorschlägen mitgearbeitet. Die Vorschläge sind nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Anpassung der Riesterreform an die wirklichen demographischen Tatsachen. Der vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor entlastet die jüngere Generation durch deutlich geringere Beitragserhöhungen – die gesparten Lohnnebenkosten entsprechen etwa 250.000 geretteten Arbeitsplätzen. Der Spielraum zwischen Rentenniveau und Beitragssatz ist jedoch arg knapp, was Ausdruck der Wucht des demographischen Wandels ist. Wichtig ist: Der Spielraum nimmt mit jedem Monat ab, mit dem wir die Reform der Rente später realisieren.

Kommentar von Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

## **DIE VORSCHLÄGE DER "RÜRUP-KOMMISSION" ZUR RENTENREFORM**

Warum ist schon zwei Jahre nach der Riester-Reform, die als "Jahrhundertreform" bezeichnet wurde, wieder eine Reform zur nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung nötig?

Die Riester-Reform war konzeptionell ein wichtiger Schritt. Sie führte das zukünftige Mehrsäulenmodell – bestehend aus staatlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge – in Deutschland ein. Das war ein politischer Kraftakt und gelang, wie so oft, nur durch Kompromisse.



The scale of the demographic developments is staggering. Is it really possible for anyone to grasp intuitively just how radical reforms need to be to enable the economy to shoulder twice as many pension, health, and long-term care burdens per employee? You can already hear the sighs of the Rürup Commission. Three of our neighbours – the Danes, the Dutch and the Swiss – have long since taken up the gauntlet and have fundamentally reformed their social security systems. We Germans seem to find the going much tougher – if, hopefully, not as tough as our French and Austrian friends.

This newsletter summarizes the most important recommendations for pension reform made by the Rürup Commission. MEA has played a key role in working them out. The proposals represent nothing more or less than a modification of the Riester reform to take account of demographic realities. The proposed sustainability factor will relieve the burden on the younger generation by significantly slowing down the increase in contribution rates – the cut in non-wage labour costs will save around 250,000 jobs. However, the sheer force of demographic change means that there is little room for manoeuvre between benefit levels and contribution rates. It is therefore all the more important to remember that the available scope for leverage becomes slimmer with every month by which reform is delayed.

Comment by Axel-Börsch-Supan

## **THE RÜRUP COMMISSION'S PENSION REFORM RECOMMENDATIONS**

Why is it that a mere two years after the Riester reform – dubbed the "reform of the century" – another reform is needed to secure the long-term financing of the pension system?

The Riester reform was conceptually a step in the right direction since it introduced the future multi-pillar system – consisting of public, occupational, and private pensions. The reform required huge political effort and, as so often, was itself the stuff of compromise. The main problem with the reform, however, was that it was based on unrealistic popu-

Vor allem die damals für die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung zugrunde gelegten Annahmen waren unrealistisch. Daher ist nun nötig, das richtige Konzept auch quantitativ richtig "nachjustieren".

Die Rürup-Kommission hat neue Berechnungen auf der Basis von revidierten Annahmen angestellt, die diesmal auf einem breiten Konsens von Wissenschaftlern und Praktikern basieren. Diese Neuberechnungen zeigen, dass der Rentenversicherungsbeitragssatz in 2030 ohne weitere Reformen auf über 24 Prozent steigen wird. Da sich die Bundesregierung verpflichtet hat, Maßnahmen zu ergreifen, falls der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 über 20 Prozent und bis 2030 über 22% steigt, wurden von der Kommission zwei wesentliche Reformvorschläge unterbreitet: die langfristige Erhöhung der Altersgrenzen und eine Reduzierung der jährlichen Rentenanpassung. Sie werden durch eine leichtere Handhabung der Riesterrente und Anpassungen bei den Erwerbsminderungsrenten, die Härtefälle vermeiden sollen, flankiert.

Die beträchtlich gestiegene Lebenserwartung ist der Grund für die Heraufsetzung des Regelrentenalters, das seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts unverändert bei 65 Jahren liegt. Ein späterer Renteneintritt verlangsamt die steigende Belastung der Rentenkasse durch immer längere Rentenlaufzeiten (siehe Abb.1) und reduziert damit den Finanzierungsdruck auf die jüngere Generation. Um den Versicherten genug Vorlaufzeit zu geben, sich der veränderten Situation anzupassen, erfolgt die Anhebung der Altersgrenzen sehr allmählich und mit einiger Verzögerung.. Die Regelaltersgrenze soll ab 2011 stufenweise jedes Jahr um einen Monat angehoben werden, so dass erst ab 2035 alle Arbeitnehmer regulär bis zum 67. Lebensjahr arbeiten werden. Parallel zur Regelarbeitszeit werden auch die Altersgrenzen für einen vorzeitigen Rentenbezug angehoben, so dass das Gefüge der verschiedenen Rentenzugangsarten erhalten bleibt.

Gegen die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wird oft das Argument vorgebracht, es gebe derzeit für ältere Arbeitnehmer kein Arbeitsmarktpotential. Dabei wird außer Acht gelassen, dass diese Maßnahme langfristig angelegt ist und auf die Arbeitsmarktsituation nach 2020 abzielt. Durch den Alterungsprozess der Bevölkerung wird sich die Arbeitsmarktsituation bis dahin stark verändern. Im Jahr 2030 wird es nahezu 7 Millionen Menschen weniger im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 geben als heute. Man wird auf eine deutlich höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren - und auch der Frauen - angewiesen sein. Die Veränderung der Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer ist daher eine wichtige Voraussetzung für den Arbeitsmarkt der Zukunft und für die Finanzierbarkeit der Renten. In der Vergangenheit wurden massive Anreize für einen frühen Renteneintritt gesetzt. Eine Änderung des Anreizsystems (z.B. die Abschaffung von Vorruhestandsregelungen oder die Einführung von Subventionen für die Einstellung älterer Arbeitnehmer) wird zu einer höheren Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer führen, denn derzeit kann ein Arbeitgeber einen beträchtlichen Teil der Kosten einer frühen Verrentung auf die

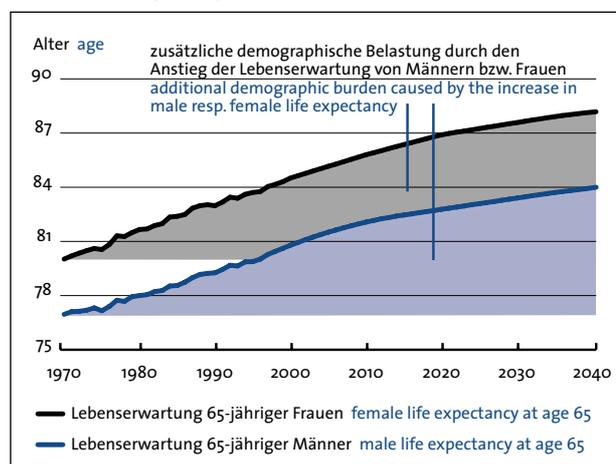
lation and labor market forecasts. This is why quantitative adjustments now need to be made to a concept which was, in principle, fundamentally sound.

The Rürup Commission's new estimates are based on revised assumptions – elaborated, this time round, by a broad spectrum of researchers and experts. These estimates reveal that, without further reforms, pension contributions will rise to over 24% by the year 2030. As the German government has committed itself to taking action if the contribution rate were to rise to over 20% by the year 2020 or over 22% by the year 2030, the Commission has proposed two fundamental reforms: a long-term increase in the retirement age and a reduction of the annual adjustment of retirement benefits. These mechanisms are backed up by a simplification of the Riester reform and adjustments to incapacity benefits designed to avoid hardship cases.

The reason for increasing the regular retirement age – which has remained unchanged at age 65 since the middle of the last century – is the substantial increase in life expectancy. Delaying retirement slows down the growing burden on the pension scheme due to ever longer periods during which people claim pension benefits (Fig. 1) and will thus reduce the financial pressure on the younger generation. In order to give contributors enough time to adapt to the new situation, higher age limits will be phased in gradually. The state retirement age will be raised by one month a year as of 2011 and it will be 2035 before the age of retirement is 67 for all workers. In parallel, the age limits for early retirement will also be raised to maintain the overall structure of the various paths to retirement.

One of the most common arguments against raising the age of retirement to 67 is that there is no labor market potential for older workers. However, this line of reasoning fails to take into account that the proposed measures are long term in nature and geared towards the labor market of 2020 and later, by which time the population aging process will have significantly altered the labor market situation. In the year 2030, there will be almost 7 million fewer people of working age (i.e. aged between 15 and 64) than is the case today. The economy will be reliant on a much higher labor force participation of older workers – and of women. A fun-

Abbildung 1 / figure 1



Allgemeinheit abwälzen. Daneben sind aber auch Veränderungen in den Unternehmen notwendig, zum Beispiel die stärkere Förderung der lebenslangen Weiterqualifizierung.

Ein um zwei Jahre verschobenes Rentenalter reicht jedoch nicht aus, um die im Gesetz festgelegten Beitragssatzziele zu erreichen. Der zweite Vorschlag lautet deshalb, die Renten künftig stärker an die Beitragsentwicklung anzupassen, um die Finanzierung der künftigen Renten sicher zu stellen. Dies geschieht mittels eines sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors.

Oft ist die Frage aufgetaucht, ob dieser "Nachhaltigkeitsfaktor" dem von der Bundesregierung direkt nach ihrem Wahlsieg 1998 abgeschafften "demographischen Faktor" entspricht. Das ist nicht der Fall. Denn der Nachhaltigkeitsfaktor verwendet als Steuergröße das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern, nicht jedoch die Lebenserwartung, die den alten demographischen Faktor steuerte. Diese wird ja bereits durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters zumindest teilweise abgefangen. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird insbesondere durch die Erwerbsbeteiligung bestimmt. Er ermöglicht es, die jährliche Erhöhung der Renten im Einklang mit der Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarkts zu halten.

damental shake up of the labor market for older workers is therefore a crucial requirement for both the labor market of the future and the financial viability of pensions. In the past, massive incentives were created to encourage early retirement. Changes in this system of incentives (e.g. abolishing early retirement schemes or introducing subsidies for the employment of older workers) will increase employment among older workers; at present, employers are able to pass on a considerable share of the costs of early retirement to the taxpayer. Companies, too, will have to change their ways, e.g. by investing more in continuous, lifelong training.

However, the contribution rates required by the law will be superseded if only the retirement age were raised by two years. The second proposal therefore involves yoking retirement benefits more closely to contributions: This ensures that future benefits can be financed. The instrument for achieving this is the 'sustainability factor'.

It is often suggested that this sustainability factor is to all intents and purposes the same as the "demographic factor" which was abolished by the German government after its electoral victory in 1998. This is not the case as the sustainability factor takes into account the ratio of retirees to contributors and is not, like the old demographic factor, based on life expectancy. Increasing life expectancy will

Abbildung 2 / figure 2

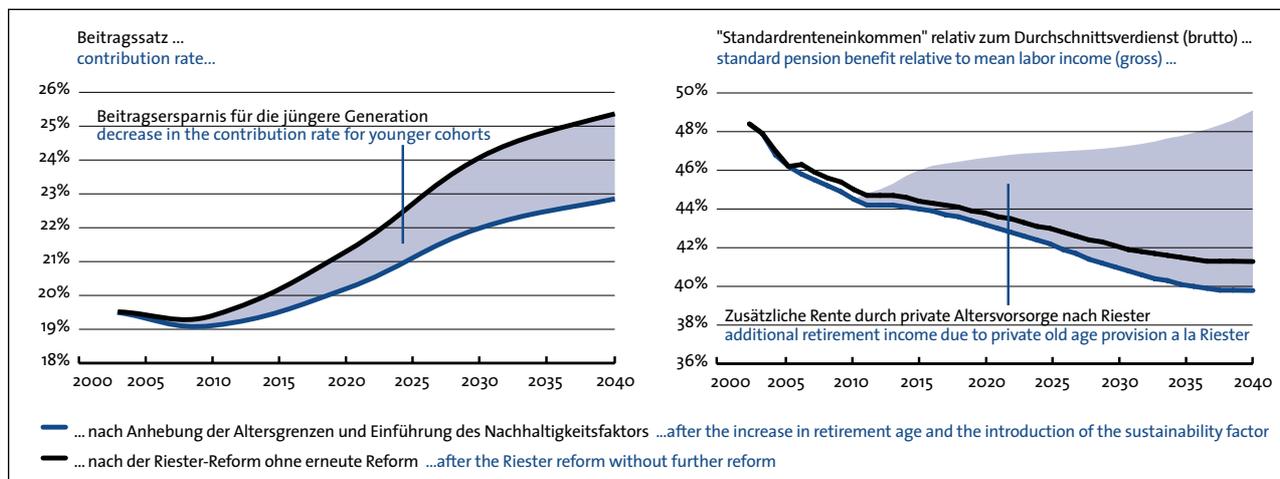


Abbildung 2 veranschaulicht zusammenfassend die Auswirkungen der Vorschläge der Kommission auf die Beitragszahlungen und Rentenleistungen im Vergleich zur Riester-Reform. Sie zeigt die beitragsenkende Wirkung einer längeren Arbeitszeit und die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ebenso wie den wichtigen "Auffülfleffekt" der ergänzenden privaten Altersvorsorge. Durch eine erneute Reform kann es gelingen, die Beitragssätze auf dem Niveau von 20% bis 2020 und 22% bis zum Jahr 2030 zu halten, während sie ohne diese Reform auf über 24% steigen würden. Gleichzeitig kann der Rückgang der Rentenleistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung durch konsequente private Altersvorsorge und eine längere Lebensarbeitszeit ausgeglichen werden. Der demographische Wandel bürdet also uns allen zusätzliche Lasten auf. Die Reformvorschläge der Rürup-Kommission verteilen

already be cushioned to some extent by the increase in the retirement age. The sustainability factor is therefore determined in particular by labor force participation. It enables annual adjustments in pension benefits to be brought into line with changes in the population and the labor market.

Figure 2 summarizes the impact of the Commission's proposals on contributions and benefits in comparison with the Riester reform and illustrates the lower contributions which will result from longer working lives as well as the impact of the sustainability factor. It also shows the important "topping up" effect of private savings for old-age. A fresh reform will allow contribution rates to be maintained at 20% until 2020 and at 22% up to the year 2030; without this reform, rates would rise to over 24%. At the same time, the drop in benefits from the public pay-as-you-go system can be compensated by consistent private pension cover and

diese aber gleichmäßig auf verschiedene rentenpolitische Instrumente und zwischen den Generationen, so dass sie für alle erträglich werden.

Ausführlichere Informationen über die Rentenreformvorschläge stehen auf der Webseite des MEA unter [www.mea.uni-mannheim.de](http://www.mea.uni-mannheim.de) zur Verfügung.

## MEA-FORSCHER (5)

### Matthias Weiss

Eine enge Verbindung zum MEA hat Matthias Weiss schon länger. Er ist schon seit einiger Zeit ein häufiger Teilnehmer des MEA-Seminars und kennt Herrn Börsch-Supan als Professor schon seit dem ersten Semester. Studiert hat der Volkswirt in Mannheim und in Louvain-la-Neuve (Belgien), um anschließend am Graduiertenkolleg in Mannheim und am University College London zu promovieren. Das Thema seiner Dissertation, Arbeitsmarkteffekte des technischen Fortschritts, und sein generelles Interesse an der Funktionsweise des Arbeitsmarktes haben ihn jetzt auch beruflich ans MEA gebracht. Denn die Veränderung der Bevölkerungsstruktur wird massive Einflüsse auf den Arbeitsmarkt haben. "Die Frage ist, ob sich das Problem der hohen Arbeitslosigkeit durch einen sinkenden Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter von selbst löst oder ob eine Zunahme älterer Menschen die wirtschaftliche Situation noch verschärft, da es an Produktivität und Innovationen fehlen könnte", erklärt Weiss.

Diese und ähnliche Themen werden ihn in Zukunft als designierten Leiter des Forschungsbereiches "Makroökonomische Implikationen einer alternden Gesellschaft" beschäftigen. Wichtig sind für Weiss insbesondere auch Rückkopplungen von anderen Märkten, die oft zu wenig beachtet werden. Ein einfaches Beispiel: Wenn ein Arbeitnehmer in Rente geht, wird sein Arbeitsplatz frei, was zunächst positive Beschäftigungswirkungen auslöst. Er hat jetzt aber mehr Zeit und weniger Geld, also wird er möglicherweise verstärkt selbst im eigenen Haushalt arbeiten. Er wird eventuell keine Haushaltshilfe mehr beschäftigen, so dass diese ihren Arbeitsplatz verlieren würde. Aus Beispielen wie diesem wird deutlich, dass der Austritt aus dem Erwerbsleben Einfluss auf die Konsumstruktur hat und damit auf den Arbeitsmarkt nicht nur direkt, sondern auch indirekt über andere Märkte wirkt.

### IMPRESSUM

»newsletter« ist die Informationsschrift des mea **HERAUSGEBER:** Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel, Gebäude L 13, 17, D-68131 Mannheim, Tel. 06 21 - 1 81 18 62, [www.mea.uni-mannheim.de](http://www.mea.uni-mannheim.de) **VERANTWORTLICH:** Prof. Axel Börsch-Supan Ph.D. **LEITUNG UND KOORDINATION:** Melanie Lührmann **TEXTE:** Anna Bauer und Melanie Lührmann **ÜBERSETZUNG:** David Allison **GESTALTUNG:** Christoph Noe, Sylvia Krieg und united ideas, Stuttgart, Agentur für Kommunikation **DRUCK:** Druckforum GmbH, Mannheim

a longer working life. The demographic changes ahead impose additional burdens on all of us. The reform proposals of the Rürup Commission distribute these burdens equally among generations and over different policy instruments such that they become bearable for everybody.

More detailed information is available on the MEA website at [www.mea.uni-mannheim.de](http://www.mea.uni-mannheim.de).

## MEA RESEARCHERS (5)

### Matthias Weiss



Matthias Weiss has long been closely associated with MEA. He is a long-standing and avid participant in the MEA seminar and has known Professor Börsch-Supan since his very first semester at university. Matthias Weiss studied economics in Mannheim und Louvain-la-Neuve (Belgium) before moving on to graduate studies in Mannheim and at University College London. It was his thesis on the impact of technological progress on the labor market, and his general interest in the way the labor market functions which influenced his decision to work at MEA. Changes in the population structure will, after all, massively impact the labor market. "The question is whether the problem of high levels of unemployment will be solved automatically as the working age population shrinks or whether an increasing number of older people might not erode productivity and innovation and thus exacerbate the economic situation even further," explains Matthias Weiss.

These and similar issues will occupy him in the future in his role as designated head of the "Macroeconomic implications of an aging society" research unit. Amongst other things, it is the often neglected interactions with other markets which are of particular interest to Matthias Weiss, as a simple example shows: When somebody retires, his or her job becomes vacant and this initially has a positive impact on employment. The new retiree now has more time and less money, which might mean that he or she invests more time and energy working in the home. In consequence, he will need less domestic support at home which in turn could put a cleaner or other worker out of a job. Examples such as these demonstrate that retirement from gainful employment can influence the structure of consumption and thus does not only impact the labor market directly, but also indirectly via other markets.