



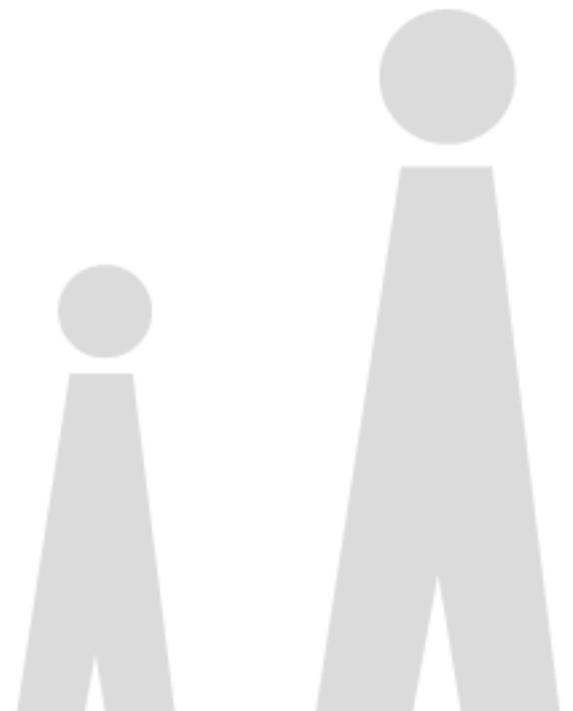
FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

Zur Diskussion um die Rente mit 67: Fakten und Zusammenhänge

Forschungszentrum Generationenverträge

Bernd Raffelhüschen
Arne Leifels
Johannes Vatter

20. August 2010



Der Ausgangspunkt: Demografie erzeugt Finanzierungsdruck im Rentensystem

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist eine umlagefinanzierte Sozialversicherung mit definierten Leistungen. Deshalb führen ein Anstieg der Lebenserwartung sowie die seit Jahrzehnten niedrige Geburtenrate bereits heute, vor allem aber in den kommenden Jahrzehnten, zu erheblichen Finanzierungslücken.

Vier Konsolidierungswege, drei Bedingungen

Zur Konsolidierung der GRV bestehen per Definition nur vier Optionen, nämlich (1.) Beitragserhöhungen, die (2.) Anhebung von Steuerzuschüssen, (3.) Leistungskürzungen sowie (4.) eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Neben dem Hauptziel der finanziellen Tragfähigkeit bestehen drei zentrale politische Nebenbedingungen im Hinblick auf den Konsolidierungsprozess. Ausgehend von der Massenarbeitslosigkeit der vergangenen 25 Jahre, war es zum einen das Ziel der Politik, einem starken Anstieg der Beitragssätze (Lohnnebenkosten) entgegenzuwirken.¹ Zum anderen steht jede Reform der GRV direkt mit Fragen der Generationengerechtigkeit in Verbindung. Demnach soll eine unverhältnismäßige oder einseitige Belastung einer Generation vermieden werden. Schließlich sollte die Konsolidierung systematisch und im Einklang mit den Prinzipien der GRV durchgeführt werden.

Rente mit 67 als ein Schritt auf dem Weg zur Tragfähigkeit

Im Zuge der zurückliegenden Reformen ist es gelungen, das System auf eine tragfähigere Basis zu stellen; die implizite Finanzierungslücke der GRV konnte in den vergangenen zehn Jahren um mehr als die Hälfte reduziert werden.² Dabei hat sich der Gesetzgeber für

eine Kombination der vier Reformoptionen entschieden:

- Festlegung einer Obergrenze der Beitragssätze bis 2020 (2030) von 20 (22) Prozent (AvmEG, 2001)
- Leistungskürzung durch Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (RVNG, 2004)
- Schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 bis zum Jahr 2029 (RVAGAnpG, 2007)
- Zwischen 1998 und 2008 sind die jährlichen Bundeszuschüsse um mehr als 50 Prozent auf 78,6 Mrd. Euro angewachsen.³

Intention der Politik war es, mittels dieses Policy-Mixes bei Erhaltung der Systematik und Funktionenvielfalt der GRV sowohl eine gerechte Aufteilung der Konsolidierungslasten zwischen den Generationen zu gewährleisten als auch negative Folgen für den Arbeitsmarkt in Grenzen zu halten.

Rücknahme der Rente mit 67 würde an anderer Stelle kosten

Eine sofortige Rückführung der Rente mit 67 würde mit einer Ausweitung der impliziten Schuldenlast der GRV um ca. 15 Prozent des BIP einhergehen. Daraus ergäbe sich zwangsläufig eine Intensivierung der übrigen Konsolidierungsmaßnahmen sowie der damit verbundenen Auswirkungen:

Option 1: Beitragssatzerhöhung um 0,65 bis 1,0 Prozentpunkte bis 2050

Zur Gegenfinanzierung müssten die Beiträge bis 2050 um knapp einen Prozentpunkt ansteigen. Geht man davon aus, dass sich aufgrund der Rente mit 67 das tatsächliche Renteneintrittsalter ebenfalls verschiebt, könnte der Beitragssatz bereits zum Jahr 2030 um bis zu einen Prozentpunkt niedriger

¹ Vgl. etwa den Bericht der „Rürup-Kommission“.

² Derzeitig wird die implizite Schuldenlast mit „nur“ noch ca. 100 Prozent des BIP quantifiziert (vgl. Moog, S. und B. Raffelhüschen (2009): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009).

Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit, Stiftung Marktwirtschaft.); Zur Auswirkung der Reformen auf die Tragfähigkeit der GRV siehe Heidler (2009): Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung: Politisches Risiko und intergenerative Umverteilung, München.

³ Vgl. Finanzstatistik der Deutschen Rentenversicherung.

ausfallen als in einem Szenario ohne Anhebung der Regelaltersgrenze.⁴ Die Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren würde jedoch den Arbeitsmarkt und die zukünftigen Beitragszahler belasten und die Investitionstätigkeit dämpfen.

Option 2: Rentenkürzung um rund 7 Prozent bis 2050

Alternativ könnte man auch sämtliche Rentenleistungen schrittweise kürzen. Bis 2050 müsste der aktuelle Rentenwert dementsprechend nach und nach um insgesamt 7,2 Prozent reduziert werden.⁵ Dies hätte theoretisch ähnliche Konsequenzen wie die Anhebung der Regelaltersgrenze mit dem Unterschied, dass auch die heutigen Bestandsrentner mit geringfügigen Mehrbelastungen zu rechnen hätten, während der Belastungseffekt der Zugangsrentner in Zukunft etwas geringer ausfiele. Relevant ist zudem, wie stark sich das tatsächliche Renteneintrittsalter im Zuge der Reformen verschiebt. Je später die Versicherten ihre Rentenansprüche geltend machen,⁶ umso stärker wird der Kürzungseffekt durch einen steigenden aktuellen Rentenwert kompensiert.⁷ Langfristig unterscheidet sich die vorgesehene Anhebung der Rentenaltersgrenze jedoch nur marginal von einer äquivalenten Rentenkürzung.

Option 3: Zusätzliche Zuschüsse von bis zu 90 Mrd. Euro bis 2050

Schließlich lassen sich die zusätzlichen Finanzierungslücken, welche aufgrund einer Rückführung der Rente mit 67 entstehen würden, auch mit Bundesmitteln schließen. Im Barwert müssten dann bis zu 90 Mrd. Euro zu-

sätzlich in das System der GRV fließen.⁸ Dabei ist anzunehmen, dass diese Variante die Schuldenkrise des Bundes verschärft und andere Teile des Bundeshaushalts noch stärker unter Druck setzt. Gleichzeitig schwächt eine Ausweitung der Steuerzuschüsse das Äquivalenzprinzip der GRV.

Warum eine Anhebung der Regelaltersgrenze?

Jede der genannten Optionen ließe sich mit identischem Konsolidierungseffekt umsetzen. Die grundsätzliche Überlegung hinter einer Anhebung der Regelaltersgrenze wird jedoch klar, wenn man sich die tatsächliche Entwicklung der Lebenserwartung vergegenwärtigt. Während ein 65-Jähriger im Jahr 1960 noch eine restliche Lebenserwartung von 12,2 Jahren hatte, beträgt diese heute bereits 17,4. Bis zum Jahr 2060 wird diese bedingte Lebenserwartung nach heutigen Erwartungen um weitere drei Jahre ansteigen.

Restliche Lebenserwartung 65-Jähriger			
	1960	2010	2060
Männer	12,2	17,4	20,2
Frauen	15,4	21,3	24,6
Quelle: Generationensterbetafeln (Trend V1), Statistisches Bundesamt			

Diese Entwicklung stellt eine stetige implizite Rentensteigerung dar. Damit das Verhältnis von Rentenbezugszeit zu Jahren in Erwerbstätigkeit heute jenem von 1960 entspräche, müsste die Regelaltersgrenze demnach schon heute bei 69 liegen.

Aus aktuellem Anlass: Einfrieren der Regelaltersgrenze mangels Beschäftigung?

Derzeit wird diskutiert, ob es angesichts der geringen Erwerbsbeteiligung älterer Menschen überhaupt zumutbar bzw. „weiterhin vertretbar“⁹ ist, die Regelaltersgrenze wie geplant anzuheben. Die Diskussion aufgrund der sogenannten „Überprüfungsklausel“ ist jedoch fehlgeleitet.

⁴ Vgl. Heidler, M. (2009); Bucher-Koenen, T. und C. B. Wilke (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen, Sozialer Fortschritt 4, 69–79.

⁵ Die 7,2 Prozent ergeben sich, wenn man von einem jeweils gleichen Verlauf der Beitragssätze, dem Fortbestand der Ausnahmen für langjährig Versicherte und keiner Anpassung des tatsächlichen Rentenalters ausgeht. Für Personen, die über ihr 65. Lebensjahr hinaus arbeiten, fällt die Kürzung noch höher aus, da bislang eine Berufstätigkeit nach Erreichen der Regelaltersgrenze mit einem Aufschlag von 0,5 Prozent pro Monat begünstigt wurde.

⁶ Berkel und Börsch-Supan (2004) schätzen, dass sich das tatsächliche Renteneintrittsalter aufgrund der Reform um 0,8 Jahre erhöhen wird (vgl. Berkel, B. und Börsch-Supan, A. (2004): Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions, MEA Discussion Paper 62-04.).

⁷ Vgl. hierzu die Auswirkungen einer längeren Berufstätigkeit auf den Nachhaltigkeitsfaktor und die Rentenformel.

⁸ Für die Berechnung des Steuerzuschusses wurden folgende Annahmen getroffen: reale Wachstumsrate von einem Prozent, Realzins von 2,5 Prozent, demografische Entwicklung gemäß Variante 1 (W1, L1) der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

⁹ Vgl. § 154 Absatz 4 SGB VI (sog. „Überprüfungsklausel“).

Beschäftigungsgrad nur bedingt wichtig für Entlastungswirkung

Der Zweck der Rente mit 67 ist die dringend nötige finanzielle Entspannung der GRV. Dieses Ziel wird unabhängig davon erreicht, ob die Menschen länger arbeiten. Für den hypothetischen Fall, dass sich am Renteneintrittsverhalten absolut nichts ändert, müssen die betroffenen Kohorten die entsprechenden Rentenkürzungen in Kauf nehmen. Im anderen Extremfall, in dem alle zwei Jahre länger arbeiten, käme es zwar zu keinen zusätzlichen Abschlägen – es kämen im Durchschnitt sogar zwei Entgeltpunkte hinzu. Allerdings hätte sich dann die Beitragszeit verlängert und die Rentenbezugszeit verkürzt, was unter dem Strich natürlich ebenfalls eine Rentenkürzung im Lebenszyklus darstellt.

Rentenkürzung, so oder so

Die Anhebung der Regelaltersgrenze ist also in jedem Fall eine Rentenkürzung und damit eine Entlastung der GRV. Aus dieser fiskalischen Perspektive spielt der Arbeitsmarkt bzw. die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern keine Rolle.¹⁰

Aktueller Arbeitsmarkt: ohnehin irrelevant

Die Beschäftigungssituation von älteren Menschen hat sich in Deutschland zwar in den letzten Jahren deutlich verbessert, ist aber nach wie vor ein Problem. Im Jahr 2008 waren ca. 54 Prozent der 55- bis 64-Jährigen erwerbstätig, was dem OECD-Durchschnitt entsprach. Acht Jahre zuvor hatte Deutschland mit 38 Prozent noch deutlich unter dem Durchschnitt von 48 Prozent gelegen. Davon abgesehen, ob dies die richtigen Zahlen sind,¹¹ um die Beschäftigungsmöglichkeiten Älterer darzustellen, ist die heutige Situation auf dem Arbeitsmarkt für die Diskussion um

die Anhebung der Regelaltersgrenze irrelevant. Denn die Rente mit 67 wird allmählich eingeführt – abgestimmt auf die Bevölkerungsentwicklung. Beginnend mit dem Jahrgang 1947 wird die Regelaltersgrenze ab 2012 jährlich um einen Monat erhöht, ab 2024 dann um zwei, so dass in knapp zwanzig Jahren für die großen Kohorten der Baby-Boomer die Regelaltersgrenze bei 67 liegt. Daher ist – wenn überhaupt – die Arbeitsmarktsituation in 10 bis 20 Jahren relevant.

Zukünftiger Arbeitsmarkt: Demografie bringt Entspannung

Falls man das Vorhandensein von Arbeitsnachfrage als Voraussetzung für die Zumutbarkeit einer Regelaltersgrenzanhebung ansieht, muss man also den Arbeitsmarkt der Zukunft betrachten. Die (mittelfristig) irreversible demografische Entwicklung bringt mit sich, dass die Bevölkerungsgruppe der über 60-Jährigen jährlich um etwa ein Prozent wächst und alle jüngeren Bevölkerungsgruppen schrumpfen. Die Bevölkerungspyramide wird also oben dicker und unten dünner. Demzufolge geht das Arbeitskräftepotenzial zurück – und zwar deutlich stärker als die Arbeitsnachfrage. Die offensichtliche Folge ist ein substantieller Rückgang der Unterbeschäftigung.

Zwangsläufig steigende Erwerbsquoten der Älteren

Vor dem Hintergrund schon recht hoher Frauenerwerbsquoten und moderater Zuwanderung wird der Beschäftigungseffekt hauptsächlich in den älteren Kohorten stattfinden. So ergibt eine Simulationsrechnung des IAB, dass sich z. B. die Erwerbsquote westdeutscher Männer zwischen 2007 und 2025 von 54 auf fast 66 Prozent erhöhen wird.

Arbeitsmarktproblem, kein Rentenproblem

Natürlich wird es auch weiterhin ältere Menschen geben, die trotz intensiver Bemühungen keine Stelle finden. Doch das sind primär Arbeitsmarktprobleme, die beschäftigungspolitisch angegangen werden müssen, so-

¹⁰ Präziser ausgedrückt beeinflusst das Verräumungsverhalten das zeitliche Muster der anfallenden Zahlungsströme, ist allerdings aktuarisch nahezu neutral.

¹¹ Eine Anmerkung zur Diskussion um die „richtigen“ Zahlen: Es wurde kritisiert, dass die Erwerbstätigenquote auch Beamte, Selbstständige, Minijobber, Teilzeitbeschäftigte usw. enthält. Genaugenommen ist die Kritik z. T. berechtigt. Allerdings gibt es keine besser geeignete Zahl für die implizite Fragestellung „Wie groß ist der Bedarf an älteren Arbeitskräften in Vollzeitäquivalenten?“. Die Verwendung des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der entsprechenden Altersgruppe ist aus dieser Perspektive eher schlechter als besser geeignet.

lange noch Zeit ist¹² – nicht durch die Rücknahme wichtiger Rentenreformen.

Keine Sonderregelungen

Gleiches gilt für die offensichtlich existierenden Berufe, in denen es kaum möglich ist, bis 65 oder 67 zu arbeiten. Sonderregelungen in der GRV für spezifische Berufsgruppen mit hohem Erwerbsunfähigkeitsrisiko wären jedoch nichts anderes als eine Subvention der Beitragszahler an die Tarifpartner, die dieses Risiko finanziell abdecken müssen.¹³

Rentenpolitischer Irrweg

Die Rücknahme der Rente mit 67 wäre vor dem Hintergrund der "Rentengarantie" und der Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors eine Fortsetzung des eingeschlagenen rentenpolitischen Irrwegs. Es würde sich schlicht um eine erneute Lastenverschiebung auf die zukünftigen Beitragszahler und Rentner handeln.

¹² Beschäftigungspolitisch gilt nach wie vor der Ruf nach Qualifizierungsmaßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit – welche für die Arbeitgeber in Zukunft ohnehin lukrativer werden. Außerdem sollte die Bereitschaft gesteigert werden, im Alter produktivitätsbedingte Lohneinbußen in Kauf zu nehmen.

¹³ Aufgabe der GRV ist die Alterssicherung, nicht die Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit. Es gibt im Rahmen der „Rente wegen Erwerbsminderung“ zwar die Möglichkeit, vorzeitig in Rente zu gehen – aber eben mit entsprechenden Abschlägen, die verhindern, dass das Kollektiv der Beitragszahler dieses Risiko finanziell trägt. Ist dieses Risiko nicht berufsspezifisch, ist die Absicherung Privatsache. Berufsspezifische Risiken, die v. a. im Handwerk und psychisch belastenden Berufen auftreten, sollten sich allerdings in den Vereinbarungen der Tarifpartner niederschlagen (Lohnkomponente, spezielle Betriebsrenten zur Überbrückung, Beteiligung an Berufsunfähigkeitsversicherungen o. ä.). Falls die Gesellschaft dies subventionieren will, sollte das aus Steuermitteln geschehen, nicht allein zu Lasten der GRV-Beitragszahler.

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon +49(0)761 . 203 23 54

Fax +49(0)761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de