



der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Zur Nachhaltigkeit der GRV –
Status quo, Potenziale und Risiken

Oliver Ehrentraut
Matthias Heidler

No. 21 – Dezember 2007



Zur Nachhaltigkeit der GRV: Status quo, Potenziale und Risiken

Oliver Ehrentraut

Matthias Heidler*

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dezember 2007

Zusammenfassung

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist von einem langen Reformprozess geprägt. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen der Alterungsprozess der deutschen Bevölkerung, der Druck auf die Finanzierungsbasis der GRV ausübt. Um diesem Finanzierungsdruck in den kommenden Jahrzehnten zu begegnen, hat der Gesetzgeber weitreichende Reformen auf den Weg gebracht, welche sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Leistungsseite der GRV wirken. Gleichzeitig wurden aber auch entsprechende Sicherungsziele definiert, die künftige Beitragssatzsteigerungen nach oben und künftige Leistungskürzungen nach unten begrenzen sollen. Der Beitrag untersucht vor diesem Hintergrund die Auswirkungen der einzelnen Reformschritte und zeigt Potenziale und Risiken auf. Dies betrifft vor allem eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters sowie Auswirkungen einer Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung.

*Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität, 79085 Freiburg (Fax: +49-761-203 2290; E-Mail: matthias.heidler@generationenvertraege.de).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die GRV im Status quo	2
3	Reformschritte und Wirkungen	4
3.1	Vor dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz	4
3.2	RV-Nachhaltigkeitsgesetz	6
3.3	RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz	6
4	Potenziale und Risiken	8
4.1	Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters	8
4.2	Rente mit 69?	12
4.3	Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung	16
5	Fazit und Ausblick	19

1 Einleitung

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland ist von einem langen Reformprozess geprägt. Dabei spannt sich der Bogen vom Einstieg in das Umlageverfahren, der Einführung der lohnbezogenen dynamischen GRV für Arbeiter und Angestellte im Jahr 1957, über Leistungsausweitungen, wie die Frühverrentung zu Beginn der 1970er Jahre, bis zu den jüngsten Reformen, dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz und dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. Während die Reformen bis Anfang der 1990er Jahre weitestgehend aus Leistungsausweitungen bestanden, markierte die Rentenreform 1992 gewissermaßen den endgültigen Wendepunkt dieses Trends. Spätestens im neuen Jahrtausend wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet. So bedeutet die Einführung der staatlichen Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge eine Abkehr von der alleinigen Lebensstandardsicherung über die GRV hin zur Gesamtversorgung im Rahmen des Drei-Säulen-Systems der Alterssicherung.¹ Ursächlich hierfür sind zukünftige Leistungseinschnitte, die als Reaktion auf den sogenannten doppelten Alterungsprozess unumgänglich sind.

Dabei gilt es für die GRV zwei Effekte der Alterung in Deutschland zu berücksichtigen: Zum einen wird die Altersstruktur in den nächsten Jahrzehnten durch die Geburtenraten sowohl der Vergangenheit als auch der Zukunft geprägt. Zum anderen ist die Restlebenserwartung angestiegen und wird höchstwahrscheinlich weiter ansteigen. Im Zeitablauf (stark) variierende Geburtenraten führen dazu, dass sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern (ausgedrückt im Altenquotienten) verschiebt. Im Falle Deutschlands bewirkt der sogenannte Pillenknicke in den kommenden Jahrzehnten einen deutlichen Anstieg des Altenquotienten und übt damit Druck auf die Finanzierung der GRV aus. Gleiches gilt für den oben erwähnten Anstieg der Restlebenserwartung, der ohne Änderungen am Rentenzugangsalter die Rentenbezugsdauer verlängert.

Die politischen Entscheidungsträger haben beide Probleme erkannt und weitestgehend darauf reagiert. So wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz der Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt, der das Rentenniveau bei steigendem Ungleichgewicht zwischen Erwerbstätigen und Rentnern absenkt und damit eine Dämpfung des Beitragsatzanstiegs zur Folge hat. Beschlossen ist zudem eine Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre im Zeitraum 2012 bis 2029. Auch diese Maßnahme leistet einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Rentenfinanzen.

Die vorliegende Untersuchung fußt auf einer Anwendung der Methodik der Generationenbilanzierung für die GRV.² Die Generationenbilanzierung ist ein langfristiges Analyseinstrument zur Beurteilung der staatlichen Fiskalpolitik unter Berücksichtigung der demografischen

¹Vgl. Michaelis (2006) sowie Ehrentraut (2006).

²Der folgende Beitrag basiert auf Heidler (2008).

Entwicklung. Als nachhaltig gilt die Rentenpolitik immer dann, wenn es möglich ist, die in Zukunft anfallenden Rentenzahlungen mittels des aktuellen Beitrags- und Besteuerungsniveaus zu finanzieren. Ist dies nicht möglich können entweder die Einnahmen (Beiträge und Bundeszuschuss) erhöht oder die Ausgaben (Rentenzahlungen) gekürzt werden. Entsprechend stehen Vorausberechnungen des Beitragssatzes und Rentenniveauprojektionen im Mittelpunkt dieses Beitrags. Der Gesetzgeber hat für beide Entwicklungen im Rahmen des Reformprozesses der letzten Jahre entsprechende Zielvorgaben definiert. So soll der Beitragssatz gemäß § 154 Abs. 3 SGG VI bis 2020 nicht über 20 und bis 2030 nicht über 22 Prozent des Bruttoentgelts ansteigen. Das Nettorentenniveau vor Steuern soll bis 2020 nicht unter 46 und 2030 nicht unter 43 Prozent sinken.³ Da die wesentlichen Stellschrauben der Finanzierung Beitragssatz und Rentenniveau sind, ist eine weitere zentrale Frage des vorliegenden Beitrags, ob aus der gleichzeitigen Definition von Beitragssatzstabilität und Sicherungsniveau ein Zielkonflikt entstehen kann bzw. unter welchen Szenarien dieser verschärft oder gedämpft wird. Hierzu berücksichtigen die Berechnungen entsprechende Rückkoppelungseffekte und Wechselwirkungen der verschiedenen Reformmaßnahmen.

Der Beitrag liefert zunächst eine Nachhaltigkeitsanalyse des Status quo. Daran anschließend werden die Wirkungen der jüngsten Reformen, das RV-Nachhaltigkeitsgesetz und das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, kritisch gewürdigt. Darüber hinaus werden die Auswirkungen einer Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters analysiert. So kann speziell für die Jahre 2020 und 2030, welche aufgrund der gesetzlich verankerten Ober- und Untergrenze des Beitragssatzes und des Rentenniveaus politisch besonders brisant sind, eine Bandbreite der Ergebnisse aufgezeigt werden. Außerdem wird gezeigt, welche Auswirkungen die vom Bundeskabinett Ende 2007 angedachte Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit auf die GRV hat. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Die GRV im Status quo

Das Status-quo-Szenario umfasst den Rechtsstand des SGB VI des Jahres 2007. Für die hier durchgeführten Berechnungen bedeutet das – neben der Berücksichtigung der Wirkungen der Rentenreformen der vergangenen Jahre – insbesondere die Modellierung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes, welches die wesentliche Rechtsänderung des Jahres 2007 darstellt. Mit dieser Rentenreform sind drei in die Zukunft wirkende Maßnahmen beschlossen worden: Seit dem 1. Januar 2007 liegt der Rentenbeitragssatz bei 19,9 Prozent – vorher

³Das Nettorentenniveau vor Steuern wird ermittelt, indem die Standardrente des Eckrentners (45 Entgeltpunkte) gemindert wird um den durchschnittlichen Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung und diese Nettorenten vor Steuern ins Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt abzüglich aller Sozialversicherungsbeiträge gestellt wird. Im Folgenden werden die Begriffe (Netto-)Rentenniveau vereinfachend synonym verwendet.

19,5 Prozent. Des Weiteren wird die Regelaltersgrenze für alle Jahrgänge, die nach 1947 geboren sind, ab 2012 schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben, wobei es allerdings eine Ausnahmeregelung für langjährig Versicherte gibt.^{4,5} Schließlich sollen mit dem sogenannten Nachholfaktor (modifizierte Schutzklausel) nicht realisierte Kürzungen der Rentenanpassung – bis dato die der Jahre 2005 und 2006 – ab 2011 nachgeholt werden. Eine detaillierte Analyse der Nachhaltigkeitswirkungen der einzelnen Reformschritte findet in Abschnitt 3 statt.

Die bei den Berechnungen verwendete Datengrundlage basiert weitestgehend auf dem Basisjahr 2005 und den Basisannahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1-W2).⁶ Weiterhin wird eine Wachstumsrate der durchschnittlichen Bruttolohn- und Gehaltssumme von 1,5 Prozent und ein Diskontsatz von drei Prozent unterstellt.

Für das Status-quo-Szenario wird – in Anlehnung an die meisten Standardanwendungen der Generationenbilanzierung – weiterhin angenommen, dass keine Verhaltensanpassungen der Individuen stattfinden. So berücksichtigt der Standardfall auch keine Anpassung des tatsächlichen Renteneintrittsalters und dessen Auswirkungen.⁷

Für die Vorausberechnungen des Beitragssatzes und des Rentenniveaus müssen grundsätzlich zwei weitere Effekte berücksichtigt werden. Zum einen führt eine Erhöhung des Beitragssatzes ebenfalls zu einer Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses. Zum anderen wirken Veränderungen des Beitragssatzes im Rahmen der modifizierten Bruttolohnanpassung in der Folgeperiode auf die Rentenanpassung und damit auf das Rentenniveau. Darüber hinaus können noch weitere Effekte, wie bspw. die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte oder Veränderungen des Rentnerquotienten, bei der Rentenanpassung eine Rolle spielen. Diese werden in Abschnitt 4 ausführlich erläutert.

Die Ergebnisse des Status quo verdeutlichen zunächst die grundsätzlich „spiegelbildliche“ Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau (vgl. die folgenden Abbildungen 1 (a) und (b)). Während der Rentenbeitrag also in Zukunft deutlich steigt, sinkt das Nettorentenniveau vor Steuern deutlich ab. Es zeigt sich, dass im Status-quo-Szenario nur das Nettorentenniveau vor Steuern im Jahr 2020 den oben genannten Zielwert einhält. Sowohl das Rentenniveau im Jahr 2030 als auch die Beitragssatzziele für die Jahre 2020 und 2030 können nicht eingehal-

⁴Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren steigt zunächst um jeweils einen Monat von Jahrgang zu Jahrgang. Für die nach 1958 Geborenen steigt dann die Regelaltersgrenze von 66 Jahren um jeweils zwei Monate pro Jahr(-gang) und beträgt dann für alle 1964 und später Geborenen 67 Jahre

⁵Die entscheidenden Einschränkungen bestehen vor allem in zwei Bereichen, nämlich der Rente für besonders langjährige Versicherte mit mehr als 45 Beitragsjahren sowie der Erwerbsminderungsrente für Versicherte mit mehr als 35 (bzw. ab 2040 mehr als 40) Beitragsjahren.

⁶Für eine aktuelle Darstellung der demografischen Entwicklung und eine Analyse der Ergebnisse auf Basis der Annahmen der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts seit der Jahrtausendwende. Vgl. Ehrentraut und Heidler (2007).

⁷Da eine der Anhebung der Altersgrenzen folgende Verlängerung der Lebensarbeitszeit allerdings vorübergehend einen deutlichen Entlastungseffekt herbeiführen kann, berücksichtigt Abschnitt 4.1 ein entsprechendes Szenario.

ten werden. Zudem steigt (sinkt) der Beitragssatz (das Nettorentenniveau) im Jahr 2050 nochmals deutlich von 22,6 (42,4) Prozent im Jahr 2030 auf 23,7 (40,5) Prozent im Jahr 2050.

3 Reformschritte und Wirkungen

3.1 Vor dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz

Die Nachhaltigkeitswirkungen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes und des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes lassen sich nun isoliert aufzeigen und mit dem Status-quo-Szenario vergleichen, um den Reformprozess in einen Kontext zu setzen.

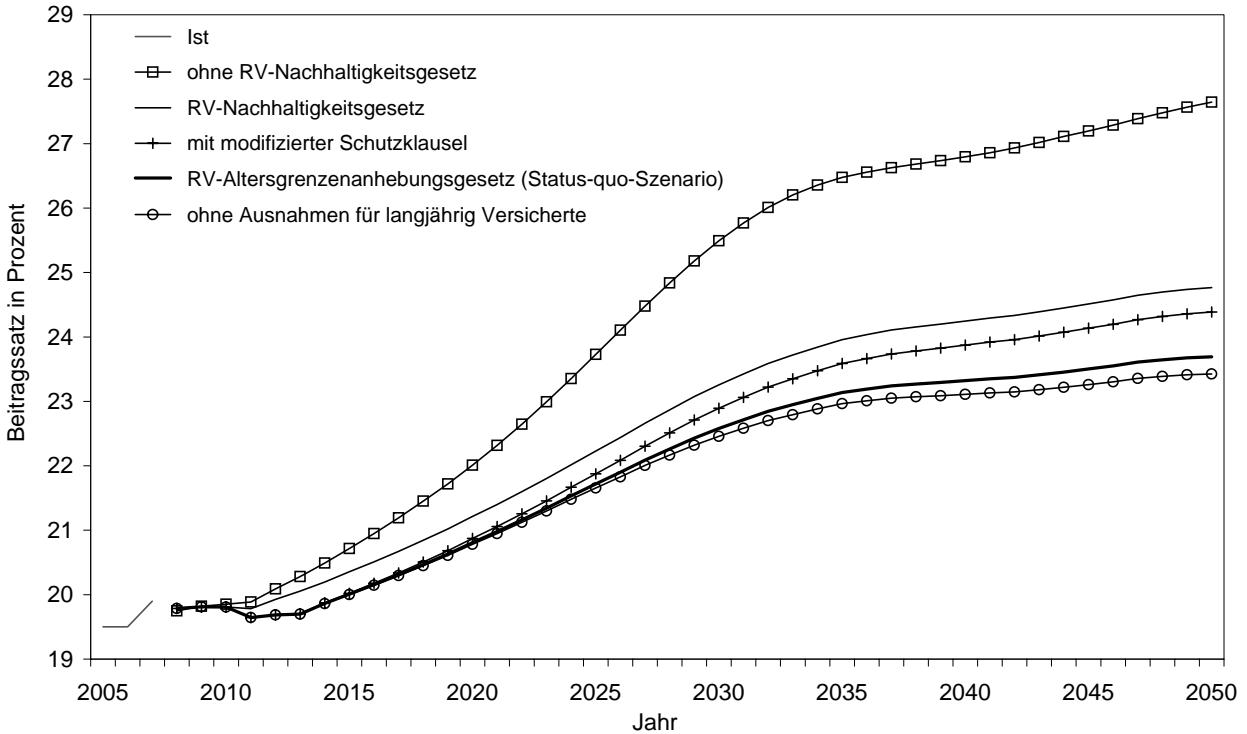
Abbildungen 1 (a) und (b) stellen die entsprechende Entwicklung des Beitragssatzes und des Nettorentenniveaus vor Steuern dar.

Ohne die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wäre der Beitragssatz nach heutigem Kenntnisstand im Jahr 2030 auf 25,5 Prozent und bis zum Jahr 2050 auf sogar knapp 27,7 Prozent angestiegen; obwohl das Nettorentenniveau auch schon ohne den Nachhaltigkeitsfaktor gesunken wäre. So führte schon vor dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz die bei der Rentenanpassung berücksichtigte sogenannte Riester-Treppe über den Anstieg des Altersvorsorgeanteils für die Jahre 2002 bis 2010 zu einer Verminderung der Rentenanpassung um ca. 0,6 Prozent pro Jahr. Die heute noch verbleibenden Stufen (2007 bis 2010) kürzen das Rentenniveau um ca. drei Prozent. Zusätzlich berücksichtigt die modifizierte Brutto-lohnanpassung aber auch einen Anstieg des Beitragssatzes, der das Rentenniveau nochmals um gut sieben Prozent bis zum Jahr 2030 absenkt. Die Nachhaltigkeitsanalyse des durch die Riesterreform bestimmten Reformstands vor dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz verdeutlicht einen wichtigen Punkt: Die Riesterreform war der Ausgangspunkt für einen fundamentalen Paradigmenwechsel hin zu ersetzender kapitalgedeckter Altersvorsorge und führte bereits zu deutlichen Einschnitten in das Rentenniveau.⁸ Sie ist aber nur ein Schritt in Richtung einer nachhaltigen Finanzierung der GRV.

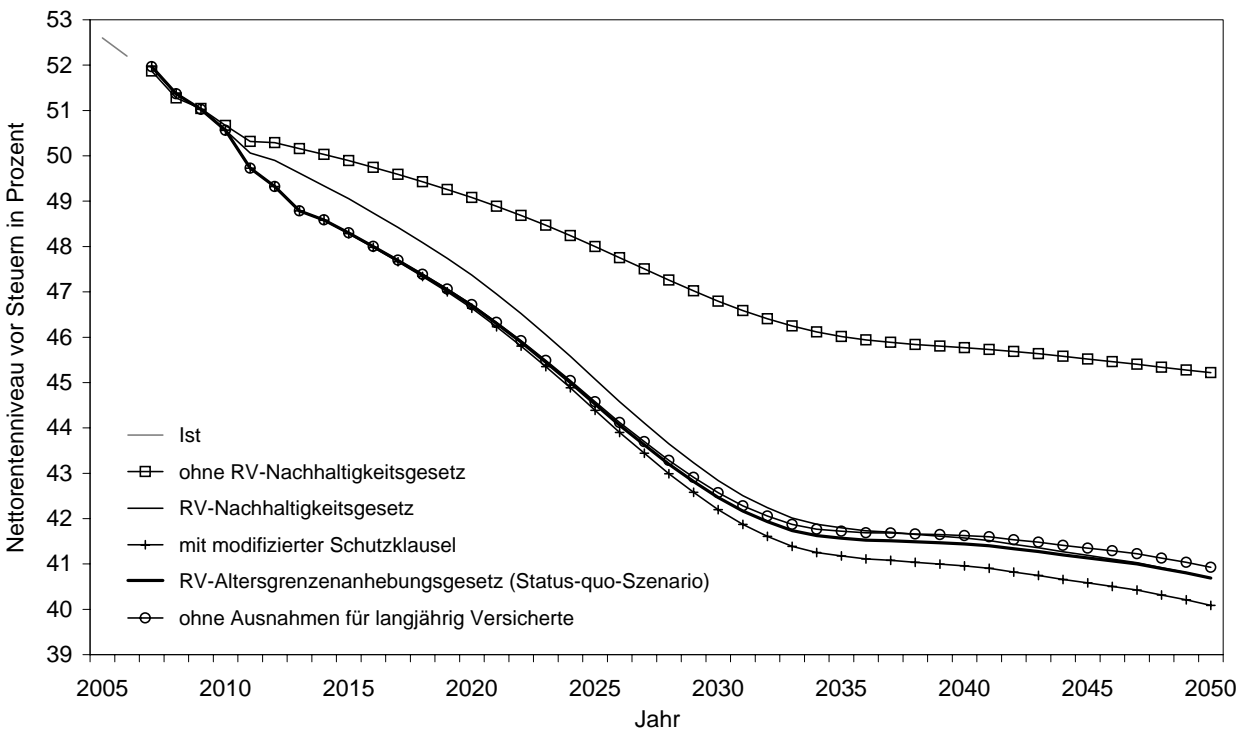
⁸Eine Absenkung des Rentenniveaus in ähnlicher Größenordnung wäre allerdings auch im Rahmen der 1992 eingeführten Nettolohnindexierung geschehen. Einen extremen Anstieg des Beitragssatzes hätte allerdings die Wiedereinführung der Bruttolohnanpassung, wie sie bis zur Rentenreform 1992 durchgeführt wurde, bewirkt. Die Bruttolohnanpassung führt nämlich zu einer Erhöhung der Rentenanpassung, wenn der Beitragssatz zur GRV steigt. Damit wäre der Beitragssatz rein rechnerisch auf 31,3 im Jahr 2030 und sogar auf 36,8 Prozent im Jahr 2050 gestiegen.

Abbildung 1: Entwicklung des Beitragssatzes und des Nettorentenniveaus vor Steuern für einzelne Reformschritte

(a) Beitragssatz



(b) Nettorentenniveau vor Steuern



3.2 RV-Nachhaltigkeitsgesetz

Die 2005 durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz herbeigeführte Kürzung des Nettorentenniveaus vor Steuern über den Nachhaltigkeitsfaktor entspricht nochmals in etwa dem eben gezeigten Umfang. Im Vergleich zur Situation ohne Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2030 ergibt sich eine weitere Absenkung um etwa acht Prozent, die zu einer Reduktion der impliziten Schuld um gut 70 Prozentpunkte auf 88,1 Prozent und des Beitragssatzes im Jahr 2030 von 25,5 auf 23,3 Prozent führt. Diese Entlastung hat allerdings auch ihren Preis. So sinkt das Nettorentenniveau auf unter 43 Prozent, nämlich auf 42,8 Prozent im Jahr 2030. Dies entspricht insgesamt einer Kürzung im Vergleich zum Jahr 2006 um gut 18 Prozent. Die Wirkungen sind deshalb so groß, weil Dämpfungen der Rentenanpassung alle Rentner betreffen. Die Kürzung durch den Nachhaltigkeitsfaktor (sowie die Rückkoppelung der steigenden Beitragssätze in der Anpassungsformel) entsteht allerdings nicht unmittelbar, sondern entwickelt sich parallel zum Rentnerquotienten. Das bedeutet, dass erst dann der Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors zunimmt, wenn die Babyboomer in Rente gehen. So beträgt die Rentenniveaукürzung bis zum Beginn der großen Verrentungswelle im Jahr 2015 nur knapp 1,5 Prozent.

3.3 RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz

Das Status-quo-Szenario umfasst neben den gerade dargestellten Wirkungen der Riesterreform und des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. Dieses besteht im Wesentlichen aus der Anhebung der Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre und der modifizierten Schutzklausel, die auch als Nachholfaktor bezeichnet wird.⁹ Der Nachholfaktor ist nichts anderes als, wie es der Name schon nahe legt, ein Nachholen der unterlassenen Rentenkürzungen. Denn mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz wurde eine Schutzklausel eingefügt, die sicherstellt, dass es allein aufgrund der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors und der Riester-Treppe nicht zu einer Minusanpassung kommen oder dass sich eine aus der Lohnentwicklung resultierende Minusanpassung nicht weiter verstärken kann. Diese Schutzklausel verhinderte 2005 eine Rentenkürzung von 1,1 Prozent und 2006 eine Verminderung von 0,9 Prozent. Damit gehen Mehrausgaben von insgesamt ca. vier Mrd. Euro jährlich einher.¹⁰ Der Nachholfaktor halbiert daher ab 2011 die jährliche (positive) Rentenanpassungsrate bis das Einsparziel erreicht ist. Die Abbildungen 1 (a) und (b) zeigen, dass die Wirkung durchaus erheblich ist. So würde das Auslassen der Rentenkürzungen zu einer Anhebung des Beitragssatzes um ca. 0,4 Prozentpunkte führen. Das Rentenniveau sinkt durch den Nachholfaktor von 42,8 auf 42,3 Prozent.

⁹Zusätzlich führt die Anpassung des Beitragssatzes für das Jahr 2007 auf 19,9 Prozent zu einer Entlastung, die hier allerdings zur besseren Vergleichbarkeit der Vorausberechnungen für alle Reformen gilt.

¹⁰Vgl. SVR (2006).

Der letzte Baustein ist schließlich die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Hinter dieser Verschiebung der Altersgrenzen verbirgt sich nichts anderes als eine Rentenkürzung um exakt 7,2 Prozent. Diese ist vom Verhalten der Versicherten unabhängig, denn egal ob diese künftig zwei Jahre länger arbeiten oder früher in den Ruhestand gehen, ist die Rente unter der neuen Rechtslage um 7,2 Prozent niedriger als zuvor. In dem hier betrachteten Fall ohne Verhaltensreaktionen der Versicherten sinkt der Rentenzahlbetrag mit den zusätzlichen Abschlägen für Zugangsrentner. Der Rückgang vollzieht sich sukzessive, so dass die volle Wirkung erst ab ca. 2050 eintritt, wenn alle Rentner die vollen Abschläge erhalten. Insgesamt kann es damit gelingen, bis zum Jahr 2025 einen Beitragssatz von nicht mehr als 22 Prozent zu halten - was zwar das eigentliche Ziel um fünf Jahre verfehlt, aber in Relation zur Entwicklung ohne die jüngsten Reformen eine beachtliche Leistung darstellt.

Dieses Entlastungspotenzial wird jedoch nicht vollständig ausgenutzt. Die Koalition hat nämlich den eigentlichen Vorschlag zur „Rente mit 67“ durch Ausnahmen geschmälert und damit den Gesamteffekt der Reform um etwa ein Drittel verringert. Die entscheidenden Einschränkungen bestehen vor allem in zwei Bereichen, nämlich der Rente für besonders langjährig Versicherte mit mehr als 45 Beitragsjahren sowie der Erwerbsminderungsrente für Versicherte mit mehr als 35 (bzw. ab 2040 mehr als 40) Beitragsjahren.¹¹ Aktuell fallen bereits mehr als 20 Prozent der Männer und immerhin gut vier Prozent der Frauen, jeweils gemessen an den gesamten Zugängern im Bereich der Altersrenten, unter diese Ausnahmen.¹² Hinzu kommt, dass die langjährig Versicherten im Durchschnitt relativ hohe Ansprüche (Entgeltpunkte) haben und deshalb der Anteil der Rentenausgaben, der unter die Ausnahmeregelung fällt, noch größer als der Anteil der Fälle ist.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters die Anzahl der Fälle und deren Entgeltpunkte nochmals darüber hinaus ansteigen lassen könnte.¹³ Es bleibt festzustellen, dass die Ausnahmen letztlich den Nachhaltigkeitseffekt der Rente mit 67 schmälern. Die Beitragssatzentwicklung macht dies sichtbar (vgl. Abbildung 1 (a)). So fällt die Dämpfung des Rentenbeitrags im Jahr 2030 durch die Rente mit 67 anstelle der 22,6 Prozent um gut 0,1 Prozentpunkte niedriger aus. Die vollen Wirkungen der Rente mit 67, und der Ausnahmen, zeigen sich allerdings grundsätzlich erst dann, wenn der Großteil der Bestandsrentner von den Abschlägen betroffen ist. So ergibt sich im

¹¹Dabei werden bei den hier relevanten Beitragsjahren Zeiten der Pflege sowie der Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes mitgezählt, während Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie der (Hoch-)Schulausbildung nicht dazu zählen.

¹²Im Folgenden wird auf Daten von Kaldybajewa und Kruse (2006) zurückgegriffen. Diese gelten für die alten und neue Bundesländer, ausgehend von dem Altersrentenzugang 2004. Neben dem Anteil der Fälle mit 45 Beitragsjahren sind auch die durchschnittlichen Entgeltpunkte ausgewertet.

¹³Diese höhere Variante wird im nächsten Abschnitt berücksichtigt. Vgl. Kaldybajewa und Kruse (2006) für den Anteil der Fälle und die durchschnittlichen Entgeltpunkte bei einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters.

Jahr 2050 ein Beitragssatz von 24,4 ohne die Rente mit 67 und ein Beitragssatz von 23,7 Prozent im Status quo. Die Ausnahmen für langjährig Versicherte verhindern eine weitere Absenkung des Beitragssatzes auf 23,4 Prozent.

Abschließend muss betont werden, dass die Ausnahme für langjährig Versicherte grundsätzlich inkonsistent mit einer starken Verknüpfung zwischen dem eigenen Vorsorgebeitrag und der späteren Rentenleistung ist. Sie durchbricht das (Teilhabe-)Äquivalenzprinzip der GRV und bürdet denjenigen eine Steuer auf, die nicht in den Genuss der Ausnahme kommen, obwohl sie möglicherweise insgesamt genau so viel eingezahlt haben wie andere.¹⁴ Grundsätzlich erhöht jede Maßnahme, die ohne Beitragsleistung einen Anspruch gewährt, den Steuercharakter der Beiträge und untergräbt die Akzeptanz der GRV.

4 Potenziale und Risiken

4.1 Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters

Wurde bislang nur die Situation ohne eine Verhaltensanpassung der Individuen in Bezug auf ihr Rentenzugangsalter betrachtet, wird nun ein parallel mit der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – von 2012 bis 2029 – erfolgender Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters miteinbezogen. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann insbesondere im Zeitraum um 2030 für deutliche Entlastungspotenziale in der Finanzierung sorgen. Zudem scheint eine Verhaltensanpassung in gewissem Umfang wahrscheinlich. So ist das Renteneintrittsalter (Renten wegen Alters), aufgrund der durch die Rentenreformen 1992 und 1999 beschlossenen Rechtsänderungen, seit 2000 um knapp ein Jahr auf heute 63,2 Jahre angestiegen. Berkel und Börsch-Supan (2004) schätzen die Auswirkungen auf insgesamt ca. 1,7 Jahre und die weitere Reaktion auf eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre auf 0,8 Jahre. Insofern scheint eine schrittweise Zunahme um weitere zwei Jahre aus heutiger Perspektive eine Obergrenze. Die zu erwartende Veränderung liegt demnach zwischen dem Status-quo-Szenario und dem hier berücksichtigten Szenario.

Es sei an dieser Stelle allerdings nochmals grundsätzlich angemerkt, dass eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters keine nachhaltigen bzw. langfristigen Effekte auf den Beitragssatz hat. Dies liegt daran, dass eine Verschiebung des Renteneintrittsalters die Abschläge für den Verzicht auf die Frührente verringert, mit anderen Worten Zuschläge gewährt, und zudem die Mehrarbeit zu einer Erhöhung der Entgeltpunkte und des Rentenanspruchs führt. Bei budgetneutralen Abschlägen – wie es für die GRV in Deutschland der Fall ist

¹⁴Gegen diese Sonderregelung wurden vielfältige sozial- und verteilungspolitische Bedenken vorgetragen, die jedoch zu keiner Revision führten. Siehe hierzu bspw. Reimann (2007).

–¹⁵ stellt sich langfristig der gleiche Beitragssatz ein, ob mit oder ohne Verschiebung des Renteneintritts.¹⁶

Dennoch eröffnet eine schrittweise Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters im Übergang deutliche Entlastungspotenziale. So führt die hier berücksichtigte Verlängerung des Erwerbslebens zunächst zu einer Erhöhung der Beitragseinnahmen und einer Verringerung der Anzahl der Rentner. Dieser Entlastungseffekt nimmt mit der schrittweisen Verschiebung des Renteneintrittsalters zu. Allerdings stehen der Entlastung – wie oben erwähnt – die steigenden Entgeltpunkte der Versicherten gegenüber, die sie bei einem späteren Renteneintritt erhalten.¹⁷ Sobald aber die Versicherten ab dem Jahr 2030 ihren Renteneintritt nicht mehr weiter verschieben, bleiben die Beitragseinnahmen gleich und der Anteil der Rentner am Rentenbestand mit hohen Renten nimmt sukzessive zu. Bei budgetneutralen Abschlägen stellt sich langfristig der gleiche Beitragssatz ein, wie ohne eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Bei einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters sind allerdings weitere (Rückkoppelungs-)Effekte zu betrachten. Zum einen wirken sich Veränderungen des Beitragssatzes grundsätzlich auch auf den Bundeszuschuss und in der nächste Periode auf die Rentenanpassung aus. Beide Effekte wirken „selbststabilisierend“ Veränderungen des Beitragssatzes entgegen. In dem hier betrachteten Fall sinkt der Beitragssatz bei einer Anhebung vorübergehend nicht so stark, wie ohne Berücksichtigung dieser Rückkoppelungseffekte. Zum anderen führt die Anhebung des Renteneintrittsalters zu einer Senkung des Rentnerquotienten und damit einer Erhöhung der Rentenanpassung. Diese beruht auf der Konstruktion des Nachhaltigkeitsfaktors, der die Veränderung des Rentnerquotienten berücksichtigt. So führen ein Rückgang der Rentner und eine Zunahme der Beitragszahler dazu, dass der Rentnerquotient (zeitverzögert) sinkt und damit die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors dämpft.

Das Ausmaß ist allerdings nicht so stark wie sich zunächst vermuten ließe. Denn der für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors berücksichtigte Rentnerquotient wird nicht als Quotient aus tatsächlichen Rentnern zu Beitragszahlern, sondern als Verhältnis von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern definiert.

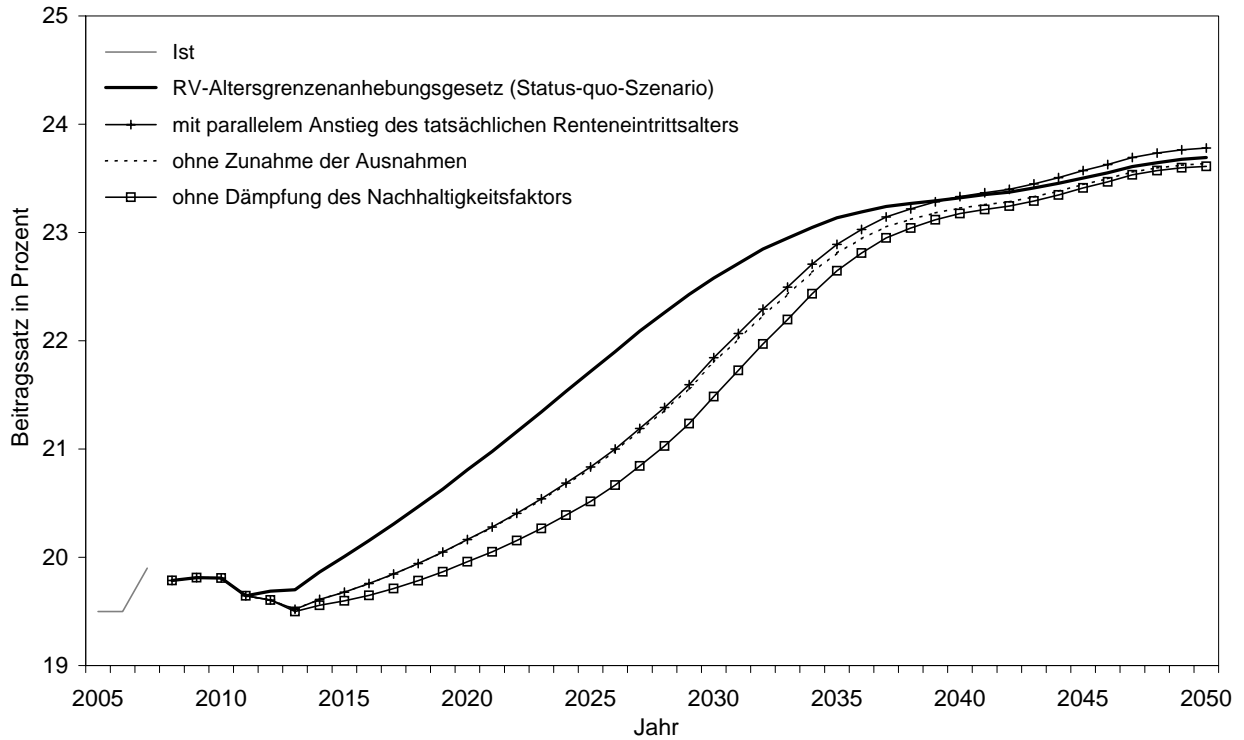
¹⁵Vgl. Ohsmann et al. (2003).

¹⁶Vgl. dazu Rürup-Kommission (2003).

¹⁷Die Zugangsfaktoren ändern sich für die Versicherten nicht, weil eine parallele Verschiebung des tatsächlichen mit dem gesetzlichen Renteneintrittsalter angenommen wird und somit die zusätzlichen Abschläge umgangen werden, also die Abschläge ohne Berücksichtigung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes erhalten bleiben.

Abbildung 2: Entwicklung der Beitragssätze und des Nettorentenniveaus vor Steuern bei einer Verhaltensanpassung in Bezug auf das Renteneintrittsalter

(a) Beitragssatz



(b) Nettorentenniveau vor Steuern

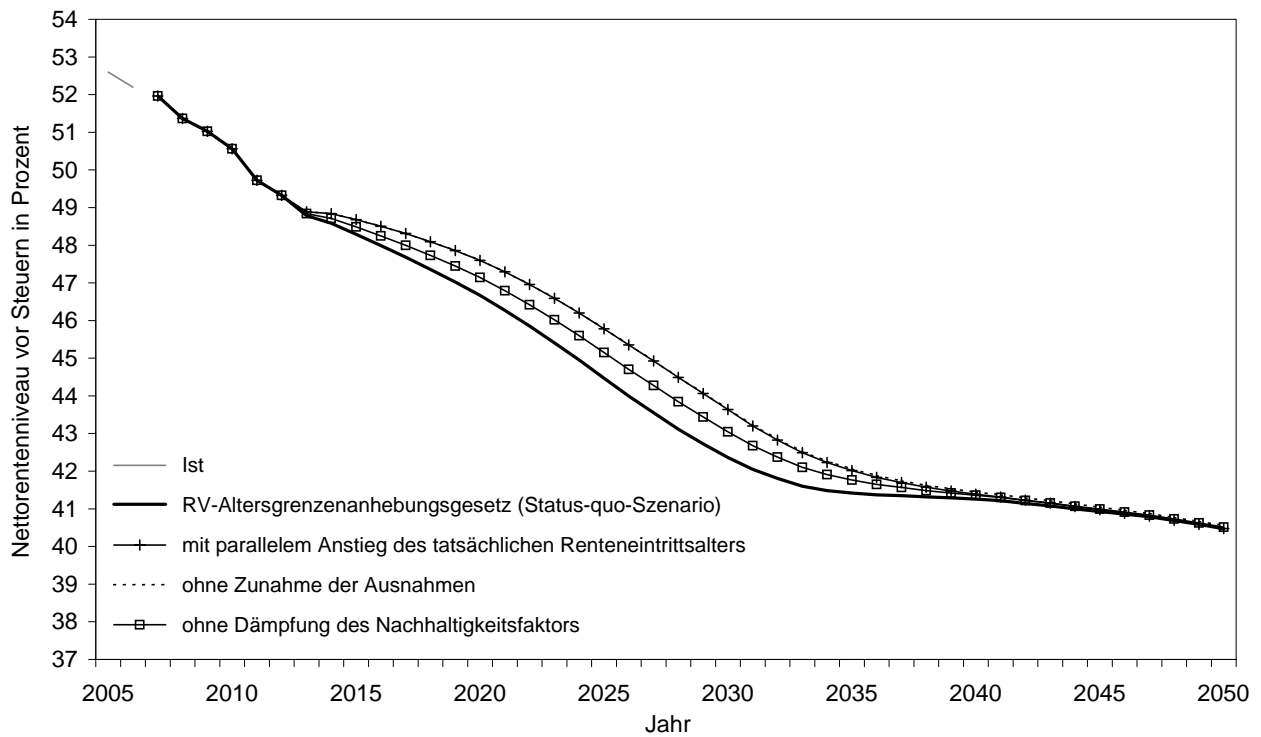


Abbildung 2 (a) zeigt die Effekte auf den Beitragssatz schrittweise. Zunächst wird die Entwicklung des Beitragssatzes für das Status-quo-Szenario dargestellt. Dieses unterstellt, dass die Versicherten ihre Lebensarbeitszeit nicht an die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen anpassen und die Zugangsrenten sukzessive aufgrund des Inkrafttretens der Rentenabschläge sinken.¹⁸ Um die Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters isoliert zu betrachten, liegt der Fokus zunächst auf der untersten Datenreihe. Diese vernachlässigt zum einen die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors aufgrund des durch die Verschiebung des Renteneintritts sinkenden Rentnerquotienten. Zudem wird die im vorherigen Abschnitt erwähnte Zunahme der Ausnahmen für langjährig Versicherte nicht betrachtet, so dass die Wirkung einer Erhöhung der Beitragsjahre und Entgeltpunkte und damit des Anteils der Ausnahmen durch eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters beiseite gelassen wird. In Abbildung 2 (a) wird weiterhin ersichtlich, dass die Beitragssatzentwicklung bei einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ohne die Berücksichtigung der beiden dämpfenden Effekte (vorübergehend) deutlich unter der Entwicklung des Beitragssatzes bei einer Beibehaltung des tatsächlichen Renteneintrittsalters liegt. Der Grund dafür sind die durch die Verschiebung des Renteneintritts erhöhten Beitragsseinnahmen und verminderten Rentenzugangszahlen.¹⁹ Zudem zeigt sich, dass nach dem Jahr 2030 die Entlastung zurückgeht, weil der Anteil der Rentner, die erhöhte Renten erhalten, steigt. Erst nach 2050 weisen alle Renterjahrgänge im Bestand einen erhöhten Rentenzahlbetrag auf und der Entlastungseffekt ist nahezu verpufft.

Die beiden mittleren Reihen zeigen die ausgabenerhöhenden Rückkoppelungseffekte. Erstens erhöhen sich die Beitragssätze durch die Dämpfung des Nachhaltigkeitsfaktors um knapp 0,5 Beitragssatzpunkte im Jahr 2030. Diese Wirkung ist allerdings nur vorübergehend, weil die für den Rentnerquotienten maßgebliche Erhöhung der Äquivalenzbeitragszahler der Zunahme der Äquivalenzrentner (durch die steigenden Rentenausgaben) entgegensteht und sich somit langfristig keine Verbesserung für die GRV einstellt („ohne Zunahme der Ausnahmen“).²⁰

¹⁸Genau genommen führt grundsätzlich auch die Anhebung der Regelaltersgrenze zu einer Rückkoppelung auf den Nachhaltigkeitsfaktor im Vergleich zur Situation ohne Anhebung. Dies liegt daran, dass die Rentenausgaben bei einer Anhebung geringer sind. Auch dadurch wird über die Definition der Äquivalenzrentner und deren Berücksichtigung im Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung gedämpft und der Beitragssatz läge somit in allen Szenarien mit Berücksichtigung der Anhebung der Regelaltersgrenze leicht höher. Dieser Effekt wird hier allerdings vernachlässigt, denn er ist deutlich geringer als die dämpfende Wirkung bei einer Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, da die Beitragseinnahmen nicht ansteigen.

¹⁹Die parallele Verschiebung des tatsächlichen mit dem gesetzlichen Renteneintrittsalter wird modelliert, indem für die Rentenzugänger im Übergang ein Mischprofil gilt, welches schrittweise die Verschiebung und Erhöhung der Entgeltpunkte mit einer jährlichen Verzögerung bis 2025 zunächst um ein Jahr und bis 2030 um ein weiteres Jahr berücksichtigt. Gleichzeitig wird angenommen, dass die Verschiebung zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit ab dem Alter von 60 Jahren in gleichem Umfang führt.

²⁰Die Rückkoppelung des Nachhaltigkeitsfaktors wird modelliert, indem die Vorausberechnungen des Beitragssatzes mit und ohne Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters – jeweils ohne Rückkoppelungen der Beitragssätze und des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung – verglichen werden. Der relative Unterschied wird mit dem Rentnerquotienten ohne Berücksichtigung der Anhebung multipliziert. Der sich daraus ergebende Rentnerquotient gibt somit die vorübergehende Entlastung der Äquivalenzrentner und Äquivalenzbei-

Zweitens schmälert die Ausnahmeregelung nach 2030 nochmals die potenziellen Entlastungseffekte. Die Zunahme des Anteils der Versicherten, die unter die Ausnahmeregelung fallen und damit bei „parallelem Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters“ außen vor bleiben, bewirkt nämlich einen um 0,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz als ohne Zunahme der Ausnahmen“. Insgesamt zeigt sich, dass durch die Verhaltensanpassung die Einhaltung des Zielbeitragssatzes im Jahr 2030 deutlich wahrscheinlicher wird. So liegt der Beitragssatz im Jahr 2030 mit ca. 21,8 Prozent knapp unter 22 Prozent. Langfristig führt die Zunahme allerdings in allen Szenarien zu einem Beitragssatz i.H.v. etwa 23,7 Prozent.

Abbildung 2 (b) zeigt die entsprechenden Wirkungen auf das Rentenniveau. Zum einen führt der geringere Beitragssatz bei einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters vorübergehend zu einer Anhebung des Niveaus. So ist das Rentenniveau im Jahr 2030 um ca. 0,6 Prozentpunkte höher. Zudem erhöht die Berücksichtigung der Veränderung des Rentnerquotienten das Rentenniveau um weitere 0,6 Prozentpunkte, so dass das Rentenniveau von 42,4 auf 43,7 Prozent im Jahr 2030 steigt. Auch dieser Effekt ist nur vorübergehend und das Nettorentenniveau vor Steuern erreicht im Jahr 2050 wieder nahezu das Niveau des Status-quo-Szenarios.

Zusammengenommen lässt sich feststellen, dass das Erreichen der Beitragssatz- und Rentenniveaueziele für das Jahr 2030 durch eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters deutlich wahrscheinlicher wird. Der hier simulierte Entlastungseffekt stellt allerdings eine Obergrenze dar, weil eine Zunahme der Lebensarbeitszeit um zwei weitere Jahr relativ hoch erscheint.²¹ Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass diejenigen, die unter die Ausnahmeregelungen fallen, keine zusätzlichen Abschläge erhalten und somit keinen Anreiz zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters haben könnten. Eine Verhaltensanpassung kann für diese Gruppe bezweifelt werden. Dieser Sachverhalt zeigt allerdings auch wie kontraproduktiv die Ausnahmeregelungen hinsichtlich des Ziels einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters sind.

4.2 Rente mit 69?

Die vorübergehende Wirkung der zuvor behandelten Entlastungspotenziale zeigt, dass die GRV für die demografischen Herausforderungen mittelfristig relativ gut gewappnet ist. Langfristig wird sich der Finanzierungsdruck allerdings weiter verschärfen. Dies ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Lebenserwartung zurückzuführen. Dieses Problem wurde bisher unterschätzt, da die offiziellen Prognosen der Lebenserwartung noch vor kurzem deutlich geringer

tragszahler im Verhältnis zum Rentnerquotient bei einer Beibehaltung des Renteneintrittsalters wider.

²¹So reagiert auch der langfristige Indikator der impliziten Schuld kaum auf die vorübergehenden Entlastungspotenziale, und liegt mit i.H.v. 57,2 Prozent nur gut zwei Prozent unter dem Status-quo-szenario.

waren. So hat das Statistische Bundesamt innerhalb von lediglich sechs Jahren die Untergrenze - und in ähnlichem Umfang auch die Obergrenze - für die künftige Lebenserwartung von Frauen (Männern) um 3,5 (5,4) Jahre angehoben.²² Es stellt sich also die Frage, wie dem entgegengewirkt werden könnte. Die Antwort ist nahe liegend: Die mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vollzogene Anpassung der Lebensarbeitszeit an die Lebenserwartung muss fortgeführt werden. Damit die Anpassung allerdings offen für die tatsächliche Entwicklung der Lebenserwartung wäre, müsste ein zukünftiger Anstieg der Lebenserwartung regelgebunden und dynamisch, ähnlich dem Nachhaltigkeitsfaktor, formuliert werden.

Um die Parameter solch einer automatischen Anpassung zu begründen, macht es zunächst Sinn sich die Extremfälle einer Anhebung der Regelaltersgrenze in Bezug auf die Restlebenserwartung vor Augen zu führen. So stellt die Beibehaltung des Regeleintrittsalters einen Extremzustand dar. Die Rentner kommen in den vollen Genuss der Lebenserwartung, die komplett von den Beitragszahlern finanziert wird. Das andere Extrem entspricht einer Veränderung des Regeleintrittsalters genau in Höhe der Veränderung der ferneren Lebenserwartung. Ein „natürlicher“ Kompromiss könnte in der Mitte, also bei einer hälftigen Aufteilung des Anstiegs der Restlebenserwartung auf Lebensarbeitszeit und Rentenbezugsdauer, liegen.²³

Um die Folgen einer regelbasierten Anpassung abzuschätzen, muss zunächst der Betrachtungszeitraum definiert werden. Der Begründung der Bundesregierung für das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz folgend, geht es um die zukünftige Erhöhung der Restlebenserwartung, aber auch den Anstieg der letzten 40 Jahren.²⁴ Im Sinne des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ist also der Zeitabschnitt seit der Rentenreform 1957 maßgeblich.

Die durchschnittliche Restlebenserwartung bei 65-Jährigen Männern (Frauen) im Zeitraum 1957 bis 2050 wird um voraussichtlich 9,3 (10,7) Jahre zunehmen.²⁵ Im Folgenden wird ausschließlich die Restlebenserwartung der Männer betrachtet. So wird sichergestellt, dass die sich an der Lebenserwartung orientierende Anhebung der Regelaltersgrenze eine Untergrenze darstellt.

Ein natürlicher Kompromiss, der aus einer hälftigen Aufteilung des Zugewinns der Lebenserwartung auf die Erwerbs- und Ruhestandsphase besteht, würde eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters um insgesamt mindestens vier Jahre nahe legen. Insofern könnte die Regelaltersgrenze von 2030 bis 2050 auf dann 69 Jahre angehoben werden. Durch diese Maßnahme wären die zukünftigen Rentner immer noch deutlich besser gestellt als die

²²Vgl. Ehrentraut und Heidler (2007).

²³Vgl. Zu selbststabilisierenden Rentensystemen im Allgemeinen vgl. Börsch-Supan (2007). Er schlägt dort eine andere Form eines natürlichen Kompromisses vor, nämlich die Einhaltung von konstanten Proportionen der Lebensarbeitszeit und Rentenbezugsdauer.

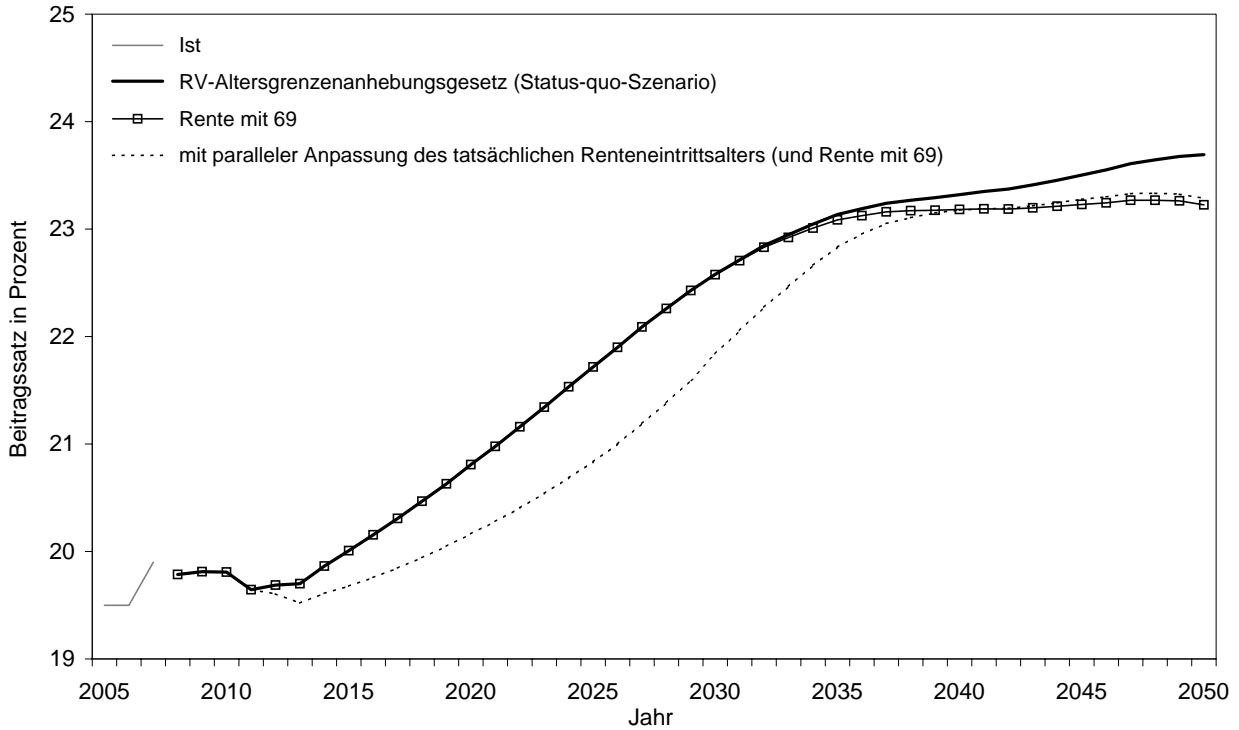
²⁴Vgl. Deutscher Bundestag (2007), S.2.

²⁵Die hier dargestellte Lebenserwartung basiert auf sogenannten Generationensterbetafeln, die der Frage nachgehen, wie alt Personen im Durchschnitt, unter Berücksichtigung der vergangenen und geschätzten Sterblichkeitstrends, tatsächlich werden können bzw. könnten. Vgl. Statistisches Bundesamt (2006), Variante V2.

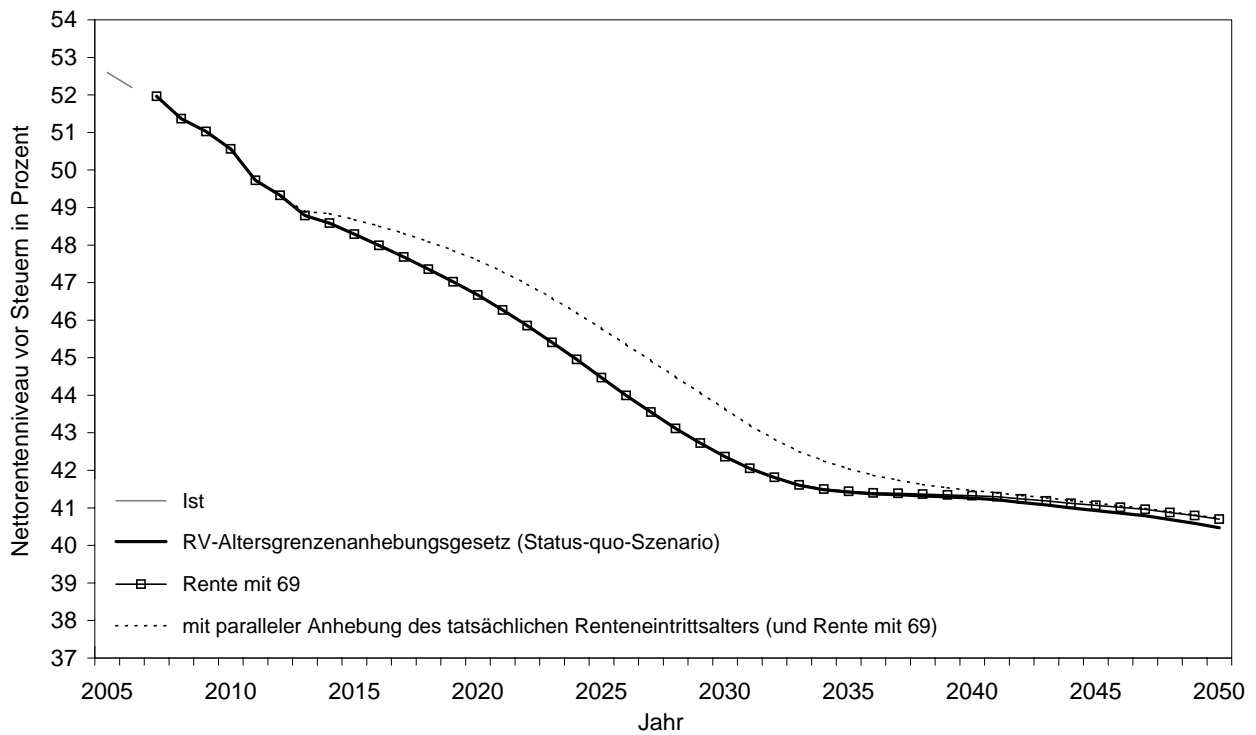
Rentner im Jahre 1957. Zudem könnte der Beitragssatz – unter den getroffenen Annahmen zur Lebenserwartung – langfristig auf ein Maximum von knapp 23 Prozent begrenzt und das Rentenniveau auf gut 41 Prozent in der Status-quo-Variante stabilisiert werden kann (vgl. Abbildung 3). Die hier vorgeschlagene Anhebung würde ab dem Jahr 2030 starten, wäre allerdings nur wirksam, wenn die Lebenserwartung zukünftig auch tatsächlich steigt.

Abbildung 3: Entwicklung der Beitragssätze und des Nettorentenniveaus vor Steuern bei der Rente mit 69

(a) Beitragssatz



(b) Nettorentenniveau vor Steuern



4.3 Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung

Seit dem 1. Januar 2002 wird die betriebliche Altersvorsorge zusätzlich zur nachgelagerten Besteuerung durch die Sozialabgabenfreiheit der umgewandelten Entgeltanteile gemäß § 3 Nr. 63 EStG gefördert. So sind die in der Ansparphase geleisteten Beiträge zur Entgeltumwandlung bis zu einer Höhe von vier Prozent der RV-Beitragsbemessungsgrenze (West) steuer- und sozialabgabenbefreit. Bei der Auszahlung werden die Betriebsrenten besteuert und Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung fällig. Diese Förderung war zunächst als Anschubfinanzierung gedacht und sollte zum 31. Dezember 2008 auslaufen.

Am 8. August 2007 wurde vom Bundeskabinett eine Fortführung der Sozialabgabenfreiheit beschlossen.²⁶ Dabei stand insbesondere im Vordergrund, dass es beim Auslaufen der Förderung aufgrund der nachgelagerten Belastung mit Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zu einer Doppelverbeitragung der in der betrieblichen Altersvorsorge gesparten Entgeltanteile käme und dadurch dieser Vorsorgeweg deutlich benachteiligt wäre. Zudem stellt die Sozialabgabefreiheit bei der Entgeltumwandlung insbesondere für Geringverdiener einen attraktiven Anreiz im Verhältnis zur Steuerfreiheit dar, da diese nicht sehr viel oder gar keine Steuern zahlen.²⁷

Allerdings führt die Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit nach Angaben der Bundesregierung zu Einnahmeausfällen i.H.v. rund 3,3 Mrd. Euro bis Ende 2006.²⁸ Unter Annahme einer weiteren Zunahme der Verbreitung wird von einem jährlichen Zuwachs der Beitragsausfälle um ca. 200 Mio. Euro ausgegangen. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass ein Ende der Beitragsfreiheit zu Mehreinnahmen bei der Sozialversicherung in voller Höhe dieses Beitragsausfalls führen würde. Vielmehr können mögliche Verhaltensänderungen dazu führen, dass Beitragsausfälle in nicht quantifizierbarem Umfang dauerhaft bestehen bleiben.²⁹

Hinsichtlich der Finanzierungswirkung für die GRV gilt: In der Rentenversicherung kommt es bei einer Abschaffung der Sozialabgabenfreiheit nur kurzfristig zu einer Absenkung des Beitragssatzes. Dies liegt daran, dass die durch den Einnahmeausfall erfolgende Absenkung des Beitragssatzes in der Folgeperiode – über die Berücksichtigung der Beitragssatzsteigerung in der Rentenanpassungsformel – zu einer Erhöhung der Rentenanpassung und damit zu einer finanziellen Mehrbelastung führt. Zudem folgt aufgrund der Berücksichtigung der beitragspflichtigen Entgelte in der Rentenformel eine weitere Anhebung der Renten in der übernächsten Periode.

²⁶Vgl. Deutscher Bundesrat (2007).

²⁷Vgl. Ehrentraut und Raffelhüschen (2006).

²⁸Vgl. Deutscher Bundesrat (2007), S.7.

²⁹So würde beispielsweise ein Ausweichen der Finanzierung in Zeitwertkonten oder arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung ebenso zu Beitragsverlusten führen.

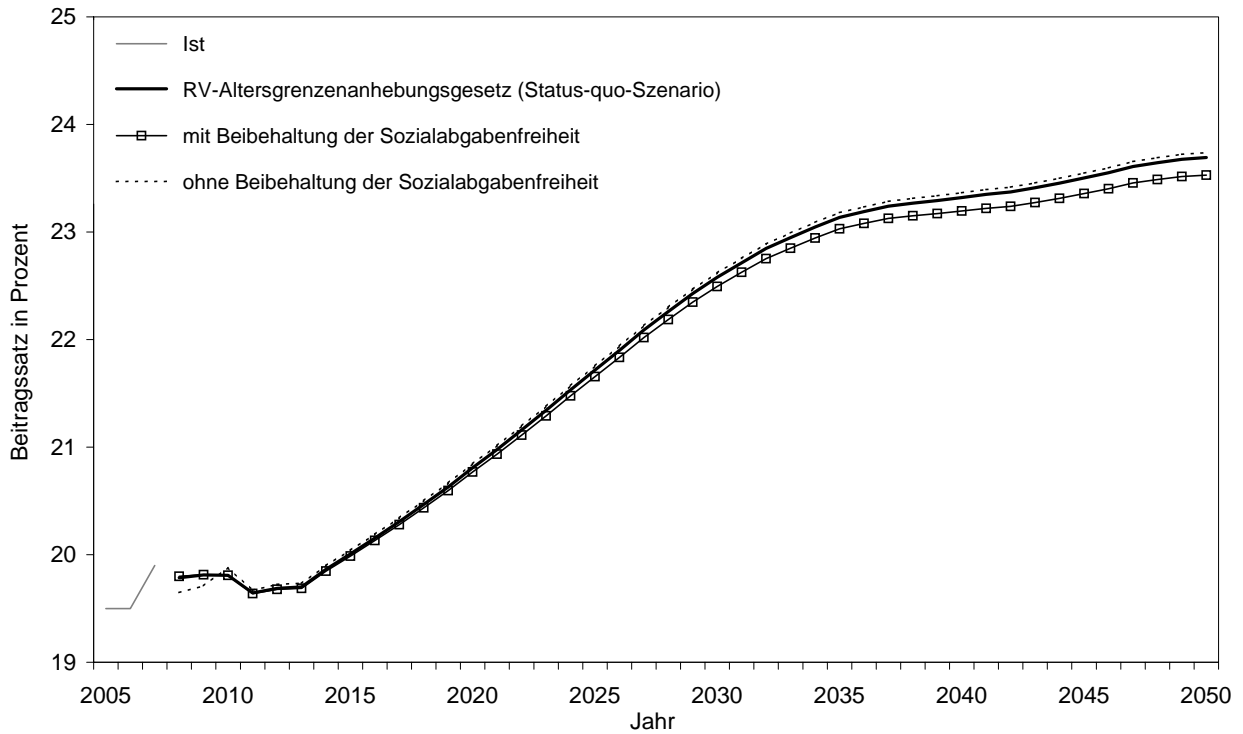
Eine Beibehaltung kann dagegen langfristig sogar einen leicht sinkenden Beitragssatz bewirken. Dabei führt der Rückgang an beitragspflichtigen Entgelten sowohl zu einem Absinken der Rentenanpassung als auch langfristig zu einer Verminderung der Rentenansprüche. Darüber hinaus kommt es durch die Berücksichtigung der Beitragseinnahmen im Nachhaltigkeitsfaktor wiederum zu einer Rückkoppelung. Denn die im Nenner des Nachhaltigkeitsfaktors stehenden Äquivalenzrentner werden als Quotient aus Beitragseinnahmen und das nicht von der Entgeltumwandlung berührte Bruttodurchschnittsentgelt berechnet. So führen die sinkenden Beitragseinnahmen zu einer Absenkung des Rentnerquotienten, der die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors verstärkt und die Rentenanpassung zusätzlich dämpft. Insgesamt bedeutet das, dass eine Zunahme der Verbreitung schließlich sogar zu einem geringeren Beitragssatz führen kann.

Die Annahmen der hier durchgeführten Berechnungen der Auswirkungen einer Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung orientieren sich an Ehrentraut und Raffelhüschen (2006) und Börsch-Supan et al. (2007).

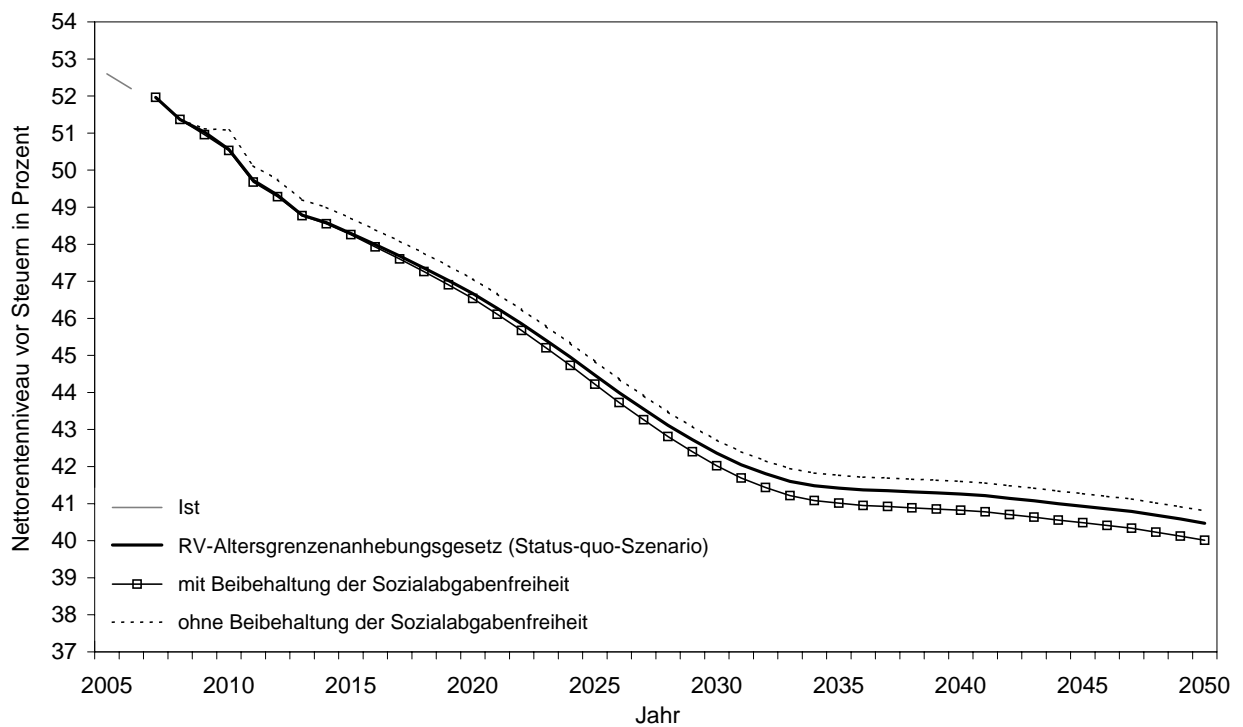
Abbildungen 4 (a) und (b) zeigen die Finanzierungswirkungen einer Abschaffung und Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit auf den Beitragssatz und die Entwicklung des Rentenniveaus.

Abbildung 4: Entwicklung der Beitragssätze und des Nettorentenniveaus vor Steuern bei Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit

(a) Beitragssatz



(b) Nettorentenniveau vor Steuern



Zunächst wird im Vergleich zum Status-quo-Szenario deutlich, dass sich ohne Beibehaltung keine langfristige Verbesserung des Beitragssatzes erreichen lässt. Dennoch erhöht sich das Rentenniveau, weil die Abschaffung zu einer Erhöhung der Anpassung führt. Dagegen führt eine Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit bei einem von Jahr zu Jahr zunehmenden Verbreitungsgrad zu einem leichten Rückgang des Beitragssatzes. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2030 bei 22,5 Prozent und somit 0,2 Prozentpunkte unter dem Beitragssatz mit Beibehaltung. Ein Einschnitt entsteht allerdings beim Rentenniveau, welches auf 42 Prozent absinkt und im Verhältnis zu dem Szenario ohne Beibehaltung der GRV um 0,7 Prozentpunkte niedriger liegt.

5 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag liefert eine aktuelle Bestandsaufnahme des Status quo sowie zusätzlicher Potenziale und Risiken in Bezug auf die künftige Finanzierung der GRV.

Zunächst einmal kann festgestellt werden, dass das Erreichen der Beitragssatz- und Rentenniveaueziele unter Berücksichtigung der hier dargestellten Szenarien im Rahmen des Möglichen liegt. Ein Vergleich zur Situation ohne RV-Nachhaltigkeits- und RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz zeigt, dass die jüngsten Reformen eine Erfolgsgeschichte in Bezug auf ein Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Finanzierung darstellen. Der entscheidende Punkt ist, dass die Ursache des Finanzierungsdrucks, der doppelte Alterungsprozess, bei der Entwicklung des künftigen Leistungsniveaus berücksichtigt wird. Es erfolgt damit eine auf die Demografie bedingte Rentenzusage. Dennoch werden das Beitragssatz- und Rentenniveaueziel im Status-quo-Szenario, wenn auch nur knapp, verfehlt. Dies zeigt, dass keinerlei Spielraum für Sonderregelungen bzw. Leistungsausweitungen jeglicher Art vorhanden ist. Ganz im Gegenteil, der Beitrag verdeutlicht, dass eine Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit die Einhaltung des vom Gesetzgeber angestrebten Netto Rentenniveaus vor Steuern im Jahr 2030 soweit tendenziell erschwert. Andererseits können im Fall einer Anpassung des tatsächlichen Renteneintrittsalters die Beitragssatzziele 2020 und 2030 mit einiger Sicherheit erreicht werden. Hier manifestieren sich die Entlastungspotenziale einer Verhaltensanpassung künftiger Rentnergenerationen.

Die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters kann dabei noch mehr bewirken als den reinen Finanzierungseffekt. Erstens ist sie notwendig, weil die Anzahl der Erwerbstätigen ansonsten zurückgeht und negative Wachstumsimpulse zu erwarten sind. Denn die im Jahr 2030 lebenden Menschen werden ähnlich viele Güter und Dienstleistungen nachfragen wie die heute lebenden. D.h., um den Wohlstand aufrecht zu erhalten, müssen 2030 deutlich weniger Arbeitnehmer deutlich mehr leisten. Der internationale Vergleich zeigt, dass eine Erhöhung

der Erwerbsquoten möglich ist und nicht zwangsläufig zu Lasten der Arbeitslosenquote erfolgt. Der häufig gebrachte Einwand, eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters habe negative Konsequenzen auf die Arbeitslosigkeit, konnte bis heute empirisch nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigen Boldrin et al. (1999), dass Frühverrentung nicht zu geringerer Jugendarbeitslosigkeit führt und Boeri et al. (2000) weisen darauf hin, dass Länder mit einer hohen Erwerbsquote nicht zwingend eine höhere Arbeitslosigkeit haben.³⁰

Zweitens bedeutet das für die Individuen aber auch, dass sie durch Mehrarbeit ihren individuellen monatlichen Rentenanspruch erhöhen können, indem sie sich eine steigende Anzahl an Entgeltpunkten und niedrigere Abschläge erarbeiten. Diese Mehrarbeit setzt allerdings voraus, dass – abgesehen von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – die Beschäftigten in ihre Beschäftigungsfähigkeit investieren und sich auch in fortgeschrittenem Alter beruflich fortbilden. Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber darüber nachdenken, Hinzuverdienstgrenzen auch bei vorzeitigem Rentenbezug abzuschaffen. Eine Entkoppelung von Rentenbezug und Erwerbstätigkeit würde die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und den Übergang in die Rente wesentlich vereinfachen. Bisher, so scheint es, wurde die Möglichkeit einer „echten“ Altersteilzeit von der subventionierten Altersteilzeit verdrängt. Eine verlängerte Lebensarbeitszeit bedeutet letztlich, dass Abschläge durch die Anhebung der Altersgrenzen durch eine Kombination aus Mehrarbeit und Mehrersparnis deutlich leichter zu kompensieren sind.

Drittens stellt sich die Frage wie es langfristig also nach 2030 aussieht. Im vorliegenden Beitrag wurde gezeigt, dass eine weitere Anhebung der Altersgrenzen nach dem Jahr 2030 bis zum Jahr 2050 auf 69 Jahre den ansonsten steigenden Beitragssatz im Status-quo-Szenario auf 23 Prozent stabilisieren könnte. Würde damit wiederum eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters einhergehen, dann könnte der Beitragssatz weiter abgesenkt werden. Grundsätzlich muss hier allerdings betont werden, dass die Anhebung der Altersgrenzen nach einem regelbasierten Prinzip erfolgen sollte um die Planbarkeit zu erhöhen und das politische Risiko zu senken. Eine hälftige Aufteilung der steigenden Restlebenserwartung auf Lebensarbeitszeit und Ruhestand erscheint als „goldener Mittelweg“ ein guter Kompromiss zu sein.

³⁰Vgl dazu auch SVR (2007).

Literatur

- Berkel, B. und Börsch-Supan, A. (2004). Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions. *Finanzarchiv*, 60(3):393–421.
- Boeri, T., Layard, R., und Nickel, S. (2000). Welfare-to-work and the Fight against Long-term Unemployment, Report to the Prime Minister Blair and D'Alema, 21 February 2000.
- Boldrin, M., Dolado, J., Jimeno, J., und F.Peracchi (1999). The Future of Pensions in Europe. *Economic Policy*, 29:289–320.
- Börsch-Supan, A., Wilke, C., und Reil-Held, A. (2007). Über selbststabilisierende Rentensysteme, MEA Discussion Paper Nr. 117-07, University of Mannheim.
- Deutscher Bundesrat (2007). Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung. Bundesratsdrucksache 540/07.
- Deutscher Bundestag (2007). Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) . Bundestagsdrucksache 16/4372.
- Ehrentraut, O. (2006). *Alterung und Altersvorsorge: Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels*. Peter Lang, Frankfurt.
- Ehrentraut, O. und Heidler, M. (2007). Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich. Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 20.
- Ehrentraut, O. und Raffelhüschen, B. (2006). Auswirkungen der Entgeltumwandlung auf die gesetzliche Rentenversicherung im Status Quo sowie ab 2009. Gutachten des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.
- Heidler, M. (2008). Politisches Risiko der GRV: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Mimeo.
- Kaldybajewa, K. und Kruse, E. (2006). Eine vorgezogene, abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte mit 45 „Versicherungsjahren“? – Statistische Fakten, Hintergründe und Bewertungen zu diesem Vorschlag. *RVaktuell*, 53(11):434–448.

- Michaelis, K. (2006). Die künftige Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung im Gesamtkonzept der drei Säulen. In Förster, W., Gohdes, A., Recktenwald, S., und Schmidt, R., Hrsg, *Altersversorgung und Vergütung*, Seite 173–178. Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Ohsmann, S., Stolz, U., und Thiede, R. (2003). Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: welche Abschläge sind „richtig“? *DangVers*, 4:171–179.
- Reimann, A. (2007). Anmerkungen zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. *Deutsche Rentenversicherung*, 62(4/5):181–196.
- Rürup-Kommission – Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003). Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Statistisches Bundesamt, Hrsg (2006). *Modellrechnungen für die Geburtsjahrgänge 1871-2004*. Wiesbaden.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2006). *Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007*. Metzler-Poeschel, Wiesbaden.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007). *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008*. Metzler-Poeschel, Wiesbaden.

Seit 2005 erschienene Beiträge

- No. 1 Christian **Hagist**/ Norbert **Klusen**/ Andreas **Plate**/ Bernd **Raffelhüschen**
Social Health Insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?
- No. 2 Stefan **Fetzer**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Lara **Slawik**
Wie viel Gesundheit wollen wir uns eigentlich leisten?
- No. 3 Oliver **Ehrentraut**/Matthias **Heidler**/Bernd **Raffelhüschen**
En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme?
- No. 4 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Interne Rendite der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 5 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Internal Rates of Return of the German Statutory Long-Term Care Insurance
(Englische Fassung von Diskussionsbeitrag No. 4)
- No. 6 Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**
How risky is the German Pension System? The Volatility of the Internal Rates of Return
- No. 7 Laurence J. **Kotlikoff**/ Christian **Hagist**
Who's going broke? Comparing Growth in Healthcare Costs in Ten OECD Countries
- No. 8 Jasmin **Häcker**
Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft
- No. 9 Dirk **Mevis**/ Olaf **Weddige**
Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005
- No. 10 Daniel **Besendorfer**/ Emily Phuong **Dang**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt
- No. 11 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“
- No. 12 Christian **Hagist**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Olaf **Weddige**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004
- No. 13 Matthias **Heidler**/ Arne **Leifels**/ Bernd **Raffelhüschen**
Heterogenous life expectancy, adverse selection, and retirement behavior
- No. 14 Pascal **Krimmer**/ Bernd **Raffelhüschen**
Grundsicherung in Deutschland - Analyse und Reformbedarf
- No. 15 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters
- No. 16 Jasmin **Häcker**/ Birgit **König**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Matthias **Wernicke**/ Jürgen **Wettke**
Effizienzreserven in der stationären Pflege in Deutschland: Versuch einer Quantifizierung und Implikationen für die Reform der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 17 Christian **Hagist**/ Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Jörg **Schoder**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz Update 2007: Demografie trifft Konjunktur
- No. 18 Lukas **Mangelsdorff**
Die Geldsteuer: Vorschlag für eine radikal einfache Steuer
- No. 19 Jasmin **Häcker**/ Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Demenzranke und Pflegebedürftige in der Sozialen Pflegeversicherung – Ein intertemporaler Kostenvergleich
- No. 20 Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**
Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? – Koordinierte Bevölkerungsvorsausberechnungen im Vergleich

No. 21

Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**

Zur Nachhaltigkeit der GRV – Status quo, Potenziale und Risiken

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X