

Reinhold Schnabel

Das Rentenpaket 2014 – eine ökonomische Beurteilung

Beginnend mit der großen Rentenreform von 1992 hat die Politik angesichts der erheblichen demografischen Verschiebung konsequent die Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Spannungsfeld von Sicherungsziel und Finanzierbarkeit gestärkt. Zu den zentralen Elementen dieser Rentenpolitik der letzten 20 Jahre zählten:

- Die Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug zum Abbau der Frühverrentung (Rentenreform 1992),
- die Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der Rentenanpassung durch den Nachhaltigkeitsfaktor verbunden mit einer Niveausicherungsklausel,
- die allmähliche Erhöhung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 für die Geburtsjahrgänge 1948 bis 1964, um die Rentenversicherung an die dramatisch steigende Lebenserwartung anzupassen.

Die Kernelemente des Rentenpakets 2014 stellen diese Politik grundlegend infrage. Dieser Beitrag unternimmt den Versuch der Einordnung und Bewertung und setzt sich hierzu mit den drei zentralen Elementen des Rentenpakets 2014¹ auseinander:

1. Leistungsausweitung in der Erwerbsminderungsrente,
2. Erhöhung der Kindererziehungszeit für Geburten vor 1992 auf 2 Entgeltpunkte („Mütterrente“) und
3. abschlagsfreie „Rente ab 63“.

Die Erhöhungen des Reha-Budgets um maximal 200 Mio. Euro jährlich werden nicht behandelt. Auch die in letzter Minute aufgenommene Flexibilisierung des Rentenzugangs ist nicht Gegenstand dieses Beitrags. Hierzu sei auf die Ausführungen von Axel Börsch-Supan in diesem Heft ver-

¹ RV-Leistungsverbesserungsgesetz, Gesetzentwurf Bundestagsdrucksache, Nr. 18/909, Bundesgesetzblatt Teil 1, Nr. 27, 26.6.2014.

wiesen.² Im letzten Abschnitt beschäftige ich mich mit dem Zusammenhang zwischen Renteneintrittsalter, finanzieller Nachhaltigkeit und Sicherungsziel. Zum einen weil das Rentenpaket von einigen Politikern nur als Einstieg in eine vollständige Abkehr von der bisherigen Rentenpolitik begriffen wird, zum anderen weil es einen inhaltlichen Zusammenhang von der „Rente ab 63“ und der Frage der Abschläge gibt.

Erwerbsminderungsrente

Die Leistungsverbesserungen der Erwerbsminderungsrenten bestehen aus zwei Elementen, die jedoch nur auf Rentenzugänge ab dem 1.7.2014 angewendet werden:

- Für die Berechnung der Zurechnungszeit wird das Alter von 60 auf 62 erhöht, so dass sich die Zurechnungszeit um bis zu zwei Jahre erhöht. Die Entgeltpunkte für Neuzugänge erhöhen sich dadurch im Durchschnitt um 1,5 Punkte, was im Jahr 2015 einem monatlichen Betrag von rund 40 Euro entspricht.
- Liegen die Entgelte in den letzten vier Jahren vor Rentenbeginn unter dem Durchschnitt der Leistungsbewertung, dann werden diese Zeiten für die Durchschnittsbewertung nicht berücksichtigt. In diesen Fällen erhöht sich die Berechnungsgrundlage der Rente.

Anlass für die Leistungsverbesserung in der Erwerbsminderungsrente ist der Rückgang der durchschnittlichen Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrenten seit 2000. Auch im Vergleich zu den Altersrenten ist ein deutlicher Rückgang zu konstatieren. Während die durchschnittlichen Zahlbeträge der Neuzugänge in Altersrenten für Männer und Frauen von 2001 bis 2013 um rund 100 Euro gestiegen sind, sanken die Beträge für Neuzugänge bei den Erwerbsminderungsrenten für Männer um 70 Euro und stiegen für Frauen nur geringfügig um 20 Euro (vgl. Tabelle 1).³

Erwerbsminderungsrenten im Zugang

Der Rückgang der Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrenten hat mehrere Gründe. Ein Teil des Rückgangs wird durch

² A. Börsch-Supan: Lehren aus den Rentenreformen seit 1972, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), Sonderheft, S. 16-21.

³ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen 2014, in: DRV-Schriften, Bd. 22.

Prof. Dr. Reinhold Schnabel lehrt Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen.

Tabelle 1
Erwerbsminderungsrente im Zugang

		Anteil mit Abschlag in %	Abschlag		Zahlbetrag	Rente vor Abschlag und KV-Beitrag
			Monate	Betrag		
Männer	2001	38,50	4,81	11,07	709,19	767,07
	2013	96,20	33,59	79,22	640,30	786,11
Frauen	2001	41,60	4,86	9,07	575,31	622,35
	2013	96,70	34,86	76,47	593,03	731,17

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen 2014, in: DRV-Schriften, Bd. 22.

die gedämpfte Entwicklung des aktuellen Rentenwertes verursacht, was alle anderen Rentenarten gleichermaßen betrifft. Die Erwerbsminderungsrenten sind jedoch in wesentlich höherem Maße als Altersrenten durch Abschläge betroffen. Bei letzteren nahmen 2013 nur 36,7% einen Abschlag in Kauf, der im Schnitt nur 24 Monate betrug. Zudem hat sich bei Neuzugängen in Erwerbsminderungsrenten seit dem Jahrtausendwechsel die Summe der Entgeltpunkte ungünstig entwickelt, weil die durchschnittliche Entgeltpunktzahl je Versicherungsjahr deutlich zurückgegangen, während die Zahl der Versicherungsjahre stabil geblieben ist.

Inwiefern der Rückgang der Zahlbeträge zu einer gestiegenen Armut von Erwerbsminderungsrentnern geführt hat, kann empirisch kaum belegt werden, da verlässliche Daten im Längsschnitt fehlen. Anhand einer Stichprobe von Erwerbsminderungszugängen des Jahres 2008 kann zumindest die sozio-ökonomische Situation im Querschnitt beurteilt werden. Erwerbsminderungsrentner sind demzufolge überdurchschnittlich stark von Armut betroffen mit einer Armutsrisikoquote von 37%.⁴ Sie erhalten auch besonders häufig Grundsicherungsleistungen; die Grundsicherungsquote liegt bei 18% und damit ein Vielfaches über derjenigen aller Rentner.⁵

Durch die Verbesserungen in der Erwerbsminderungsrente werden zwar die Verluste im Vergleich zu Altersrenten nur teilweise ausgeglichen, doch dürfte die Maßnahme gleichwohl im Rentenzugang längerfristig zu einer spürbaren Verringerung der Armutsbetroffenheit führen. Da die Verbesserungen nur für Neuzugänge gelten, liegen die zusätzlichen Ausgaben anfangs mit 100 Mio. Euro vergleichsweise niedrig und erreichen erst 2030 eine Höhe von 2,1 Mrd. Euro.⁶

Eine – zumal anreizneutrale – Anwendung auf Altfälle hätte einen wesentlich stärkeren armutsvermeidenden Effekt,

4 Vgl. S. Martin, P. Zollmann: Erwerbsminderung – ein erhebliches Armutsrisiko, ISI (Informationsdienst Soziale Indikatoren), Nr. 49, Februar 2013, S. 1-5.

5 Ebenda.

6 Vgl. RV-Leistungsverbesserungsgesetz, a.a.O.

wäre jedoch sofort mit wesentlich höheren Kosten verbunden. Diese lägen aber weit unter den Ausgaben für die sogenannte Mütterrente. Hätte der Gesetzgeber Wert auf Armutsvermeidung gelegt, so hätte sich eine Einbeziehung von Bestandsfällen als eine gezielt wirksame Maßnahme angeboten.

Die Leistungsverbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten entfalten auch Anreizwirkungen. Die Erwerbsminderungsrenten werden im Vergleich zu einer vorgezogenen Altersrente wieder attraktiver, weil der Unterschied im Abschlag nur zwölf Monate (d.h. 3,6%) beträgt. Auch die Neuregelung für die Durchschnittsbewertung erhöht die Anreize, eine Erwerbsminderungsrente zu beantragen für jene Versicherte, die einen Rückgang der Entgelte in ihren letzten Erwerbsjahren erfahren. Eine strikte Prüfung der Zugangsvoraussetzungen wird daher in Zukunft noch wichtiger als bisher, um ein Ausweichen auf die Erwerbsminderungsrente zu vermeiden.⁷ Darüber hinausgehende Leistungsverbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten (beispielsweise ein Verzicht auf Abschläge oder noch höhere Zurechnungszeiten) würden den finanziellen Unterschied zu Altersrenten eliminieren und zu massiven Substitutionsanreizen führen. Es liegt nahe, stattdessen auf verbesserte Vorbeugung und Reha-Maßnahmen zu setzen, um Erwerbsminderung zu vermeiden.

Mütterrente

Die sogenannte Mütterrente verdoppelt die Anrechnung für Geburten vor 1992 auf 2 Entgeltpunkte pro Geburt. Die Ausgaben der GRV steigen laut Gesetzentwurf um ca. 6,5 Mrd. Euro pro Jahr. Erst nach 2030 ist mit einem langsamen Rückgang der Mehrbelastung zu rechnen. Eine bisher wenig beachtete Nebenwirkung besteht darin, dass rund 1 Mrd. Euro Mehrausgaben in Form höherer Beiträge direkt an die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung fließen. Die Mehrbelastung des gesamtstaatlichen Budgets liegt somit entsprechend niedriger als im Gesetzentwurf angegeben.

Die Finanzierung der Mütterrente erfolgt durch die GRV. Dies wird häufig mit dem Argument kritisiert, es handele sich um eine gesellschaftliche Aufgabe, die aus allgemeinen Steuermitteln zu tragen sei. Gegen dieses Argument kann zunächst eingewendet werden, dass der Bundeszuschuss automatisch ansteigt und daher mit rund einem Drittel ein großer Teil der Mütterrente vom Steuerzahler getragen wird. Außerdem lagen bisher die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten mit 11,5 Mrd. Euro pro Jahr deutlich höher als die gleichzeitig hierfür ausge-

7 Ein solches Ausweichen fand in den 1980er Jahren statt, als bis zu 50% via Erwerbsunfähigkeitsrenten in den Ruhestand wechselten.

zahlten Renten an Rentnerinnen. Durch die Mütterrente entsprechen sich die beiden Größen ab 2015 in etwa. Eine Notwendigkeit für eine stärkere Bundesfinanzierung ist somit nicht gegeben.

Intergenerative Gerechtigkeit durch Mütterrente?

Bei Einführung der Kindererziehungszeiten im Zuge der Rentenreform 1992 wurden zwei Argumente für die Differenzierung nach Geburten vor und nach dem Stichtag genannt:

- Die höhere Anerkennung von Geburten ab 1992 mit 3 Entgeltpunkten sollte der Förderung künftiger Geburten dienen.
- Als Ausgleich für Frauen, die vor 1992 Kinder geboren hatten und die in geringem Umfang arbeiteten, wurden die Renten um bis zu 50% aufgestockt (sogenannte Rente nach Mindesteinkommen für geringe Zeiten mit geringen Entgeltpunkten vor 1992).

Eine Erhöhung der Anrechnung wie im Rentenpaket geschehen ist somit nicht zwingend erforderlich, um intergenerative Gerechtigkeit herzustellen. Dies gilt umso mehr, als Änderungen im Rentenrecht regelmäßig nicht möglich sind, ohne bestimmte Kohorten besserzustellen oder andere zu benachteiligen. Gerade die aktuelle Reform enthält ja auch wieder Stichtagsregelungen, die manche Kohorten bevorzugen (beispielsweise Erwerbsminderungsrentner, die nach dem 1.7.2014 in Rente gehen oder Nutzer der „Rente ab 63“, jeweils relativ zu früheren Zugängen).

Verteilungseffekte der Mütterrente

Durch die Mütterrente werden zunächst ältere Kohorten von Müttern begünstigt. In den meisten Fällen kommt dies aber auch Vätern – verheirateten wie geschiedenen – zugute. Geschiedene Väter können deshalb von der Rentenerhöhung profitieren, weil sie einen Anspruch auf Neuberechnung des Versorgungsausgleichs haben, sofern die Kindererziehungszeiten in die gemeinsame Ehezeit fallen. Nur wenn die Väter bereits verstorben sind oder Kinder außerehelich geboren wurden, profitieren allein die Mütter. Wenn also im Folgenden die Verteilungseffekte betrachtet werden, gilt dies entsprechend für die „assozierten“ Väter.

Die Mütterrente hat komplexe intra- und intergenerative Verteilungseffekte zur Folge. Es erfolgt eine Umverteilung zugunsten von älteren Müttern im Vergleich zu Kinderlosen (intragenerativ) und jüngeren Müttern (intergenerativ), was Hauptziel dieser Maßnahme gewesen ist. Da diese zusätzlichen Leistungen über Beiträge und Steuern finanziert werden, gehen die Leistungen im Wesentlichen zulasten von

jüngeren Generationen und sind auf Sicht von Jahrzehnten zu tragen.

Auch innerhalb der Gruppe der älteren Mütter ergeben sich Umverteilungswirkungen. Da es sich in erster Näherung um einen Pauschaltransfer handelt, verringert sich die Ungleichheit von Renteneinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Da jedoch – systemkonform – eine Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen erfolgt, gewinnen Mütter am unteren Ende der Einkommensverteilung nur wenig oder gar nichts hinzu; dieser Effekt verstärkt wiederum die Ungleichheit.

Sofern das Ziel Armutsvermeidung verfolgt wird, ist die Mütterrente ein unverhältnismäßig teures und wenig wirksames Instrument. Denn im untersten Einkommensbereich ist wegen der Anrechnung auf die Grundsicherung die armutsvermeidende Wirkung gering; sie ist sogar gleich Null, wenn trotz erhöhter Mütterrente das Grundsicherungs-niveau unterschritten wird. Zur Armutsvermeidung ließe sich mit weniger Geld viel mehr erreichen. Neben der oben bereits behandelten Erwerbsminderungsrente kommen vor allem folgende Instrumente infrage:

- Höherwertung von Beitragszeiten mit niedrigen Entgelt-punkten, ähnlich der Rentenreformen 1992 und 1972,
- (Wieder-)Anhebung des Rentenartfaktors der Witwen-rente von 55% auf 60%; da hier ohnehin eine Einkommensprüfung besteht, könnte die Witwenrente zielgenau zur Armutsvermeidung eingesetzt werden. Eine Begünstigung höherer Einkommen kann vermieden werden.

Rente ab 63

In Zukunft können Versicherte zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in Rente gehen, wenn sie mindestens 45 anrechenbare Beitragsjahre vorweisen können. Da die Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre angehoben wird, steigt zwar die Altersgrenze für die vorgezogene Altersrente langfristig von 63 auf 65 Jahre an. Es bleibt aber dauerhaft bei einer um zwei Jahre vorgezogenen abschlagsfreien Rente – und die Zugangsbedingungen werden in Zukunft leichter zu erfüllen sein.

Für die ersten anspruchsberechtigten Kohorten wird im Grunde der Rechtsstand von 1972 wiederhergestellt, der erstmals eine Frühverrentung mit 63 Jahren vorsah, damals jedoch an 35 Pflichtbeitragsjahre geknüpft (sogenannte Rente für langjährig Versicherte). Die Erfahrungen mit der Einführung der (abschlagsfreien) Rente mit 63 im Jahr 1972 waren eindeutig: nahezu jeder Anspruchsberechtigte nutzte die Möglichkeit und das effektive Rentenzugangsalter sank in kürzester Zeit um zwei Jahre. Jenseits des Alters

von 63 Jahren war von wenigen Ausnahmen abgesehen kein versicherungspflichtig Beschäftigter mehr vorhanden. Erst die Einführung der Abschläge seit 1998 veränderte das Rentenzugangsverhalten, so dass das durchschnittliche Zugangsalter der Altersrente wieder um zwei Jahre auf 64 Jahre anstieg. Das mit Abstand häufigste Zugangsalter ist mittlerweile wieder 65 Jahre. Die Erfolge der letzten Jahrzehnte werden durch die Rente ab 63 entscheidend aufs Spiel gesetzt mit schwerwiegenden Folgen für Rentenausgaben, Beitrags- und Steuereinnahmen, aber auch für das Sicherungsniveau.

Fiskalische Belastungen

Die im Gesetzentwurf genannten Zahlen zu den Mehrbelastungen waren völlig unrealistisch und haben das Problem verniedlicht. So ging der Gesetzentwurf von Mehrausgaben in der GRV von „nur“ rund 2 Mrd. Euro in den nächsten Jahren aus. Dies ist kompatibel mit 50 000 zusätzlichen Frühverrentungen pro Jahrgang, wie auch durch eine Antwort auf eine parlamentarische Anfrage bestätigt wurde. Realistischerweise muss jedoch mit der doppelten Zahl – also 100 000 Fällen pro Jahr – gerechnet werden, da 200 000 Personen die Voraussetzungen erfüllen, wie eine eigens durchgeführte Auswertung der Versicherungskontenstichprobe zeigt. Nach Abzug von Zugängen, die auch ohne Reform mit Abschlägen erfolgt wären, ist mit 135 000 zusätzlichen Berechtigten zu rechnen. Die Tendenz ist in den nächsten Jahren stark steigend, weil die geburtenstarken Jahrgänge in das Frühverrentungsalter kommen. Die hohe Zahl von Anträgen auf Rente mit 63 bestätigt meine bereits im Januar 2014 vorgelegten Berechnungen.⁸

Unabhängig davon, ob „nur“ 50 000 eines Jahrgangs, 100 000 oder mehr die vorgezogene Altersrente abschlagsfrei beanspruchen, gefährdet die Rente ab 63 nicht nur die finanzielle, sondern auch die soziale Nachhaltigkeit der Rentenversicherung. Falls im ungünstigen Fall nicht 50 000, sondern 125 000 Personen jährlich die abschlagsfreie Frührente ab 63 in Anspruch nehmen, können die zusätzlichen Ausgaben der GRV auf 4 Mrd. Euro pro Jahr steigen. Es treten zudem Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung und im Steueraufkommen auf, weil Frühverrentung zu einem Rückgang der Beschäftigung Älterer führt. Der Gesetzentwurf nennt nur Mindereinnahmen der GRV für 2030 in Höhe von 600 Mio. Euro, bezieht diese in die finanzielle Belastung der GRV in Höhe von 2 Mrd. Euro aber nicht ein. Auch in den anderen Bereichen der Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung) entstehen durch die Frühverrentung Einnahmeausfälle, weil die verbeitragten Einkommen im Rentenfall deutlich unter

den Entgelten im Erwerbsfall liegen. Das Gleiche gilt für die Einkommensteuer; wo aufgrund der Grundfreibeträge und der direkten Progression die Einnahmen durch den vorzeitigen Rentenbezug besonders stark reduziert werden. Insgesamt können sich die Einnahmeausfälle auf 2 Mrd. Euro pro Jahr addieren. Die fiskalische Belastung durch die abschlagsfreie Rente ab 63 kann somit im Falle einer höheren Inanspruchnahme 6 Mrd. Euro pro Jahr erreichen. Selbst bei einer wie im Gesetzentwurf unterstellten geringen Inanspruchnahme ergeben sich gesamtstaatliche Einnahmeausfälle in Höhe von 900 Mio. Euro.⁹

Mangelhafte Begründung der Rente ab 63

Die Rente ab 63 wird im Gesetzentwurf beiläufig als Anerkennung jahrzehntelanger Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Pflege („verdient und nicht geschenkt“) begründet. Dies ist jedoch völlig verfehlt, denn die GRV „belohnt“ ohnehin längere Beitragszeiten mit entsprechend höheren Renten; auch Kindererziehungszeiten werden bereits honoriert. Eine zusätzliche Belohnung, die durch den Verzicht auf Abschläge erfolgt, diskriminiert jene, die weniger Beitragszeiten aufweisen und bürdet ihnen sogar noch einen Teil der Kosten auf. Denn diese Versicherten müssen durch höhere Beiträge oder niedrigere Renten für die höheren Ausgaben aufkommen. Begünstigt werden durch die abschlagsfreie Rente ab 63 diejenigen, die aufgrund einer langen Erwerbslaufbahn ohnehin höhere Rentenanwartschaften aufweisen. Es kommt hinzu, dass sich diese Personengruppe gleichzeitig durch überdurchschnittliche Entgelte auszeichnet. Es findet eine unerhörte intragenerative Umverteilung zulasten geringer Einkommen statt! Auf diesen Missstand wurde auch von der Deutschen Rentenversicherung wiederholt hingewiesen.

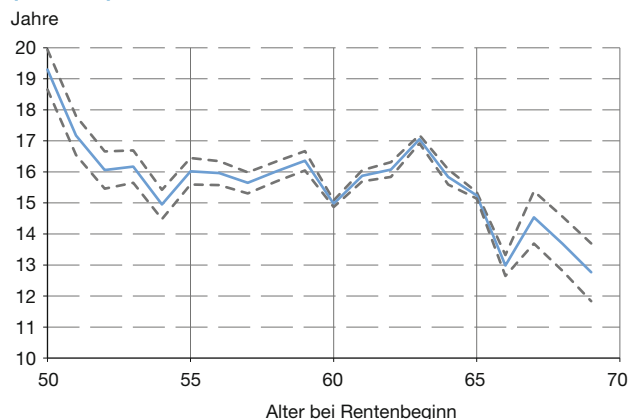
Ein weiteres Argument für die Rente ab 63 ist die angebliche körperliche Zerrüttung von langjährig Versicherten. Dieses Argument entbehrt jeder empirischen Grundlage. Im Gegenteil: die Lebenserwartung von Männern, die mit 63 in Rente gegangen sind, liegt genauso hoch wie die Lebenserwartung jener, die mit 65 in Rente gegangen sind. Dies zeigt eine Auswertung von Individualdaten der Deutschen Rentenversicherung, namentlich der „Vollendeten Versichertenleben“ (VVL).¹⁰ Folglich ist die durchschnittliche Rentenbezugsdauer von Männern, die mit 63 in Rente gehen, um ganze zwei Jahre erhöht. Bei Frauen, die mit 63 in Rente gegangen sind, ist dieser Zusammenhang sogar noch stärker ausgeprägt. Daher ist die Anwendung von aktuarischen Abschlägen in Höhe von 0,3% pro Monat der vorgezogenen

⁸ R. Schnabel: Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung, Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Januar 2014.

⁹ Vgl. R. Schnabel, a.a.O.

¹⁰ M. Giesecke, R. Schnabel: Redistribution in a Pay-As-You-Go Pension System: The Relationship between Differential Mortality and the Retirement Age, Working Paper, Universität Duisburg-Essen, 2014.

Abbildung 1
Rentenbezugsdauer Gesetzliche Rentenversicherung (Männer)



Die gestrichelten Linien geben die 95%-Konfidenzintervalle an.

Quelle: M. Giesecke, R. Schnabel: Redistribution in a Pay-As-You-Go Pension System: The Relationship between Differential Mortality and the Retirement Age, Working Paper, Universität Duisburg-Essen, 2014.

Rente mehr als angemessen, um die Versichertengemeinschaft für die längere Bezugsdauer der Rente wenigstens teilweise zu kompensieren.

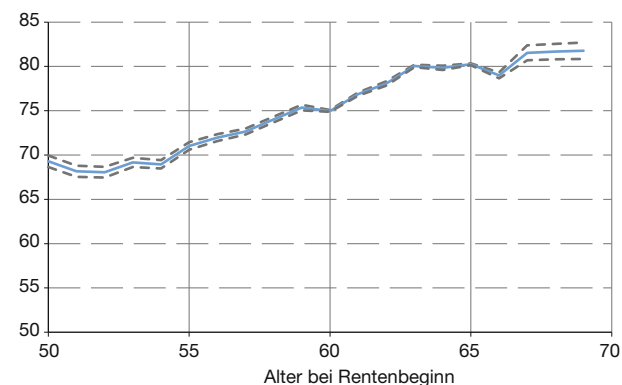
Wie Abbildung 1 zeigt, ist auch die Rentenbezugsdauer bei noch früherem Renteneintritt (also insbesondere bei Erwerbsminderungsrenten) im Schnitt höher als bei einem Rentenbeginn mit 65 Jahren. Auch hier sind aktuarische Abschläge zu rechtfertigen. Die erwartete Rentenbezugsdauer bei Erwerbsminderungsrentnern ist unter Berücksichtigung der Sterblichkeit zwischen 55 und 65 Jahren sogar um 2,5 Jahre höher als die Bezugsdauer von Regelaltersrenten.

Für Personen, die in Erwerbsminderungsrente gegangen sind, gilt gleichwohl, dass ihr erwartetes Sterbealter niedriger liegt (vgl. Abbildung 2). Dies steht nur scheinbar im Widerspruch zur längeren Rentenbezugsdauer. Erwerbsminderungsrenten werden entsprechend früh bezogen, so dass trotz einer niedrigen Lebenserwartung eine längere Bezugsdauer resultiert. Betrachtet man die Erwerbsminderungsrente aus der Perspektive des Versicherungsschutzes, dann erfolgt ex post (wie bei jeder Versicherung) eine Umverteilung zugunsten von Erwerbsgeminderten. Aufgrund des moralischen Risikos muss der Gesetzgeber eine Güterabwägung zwischen Versicherungsschutz und Selbstbeteiligung in Form von Abschlägen vornehmen.

Renteneintrittsalter und Nachhaltigkeit der GRV

Ein zentrales Element der bisherigen Rentenpolitik bestand darin, die finanziellen Anreize für einen vorzeitigen Rentenbezug durch Abschläge zu reduzieren. Ein weiteres

Abbildung 2
Sterbealter nach Rentenzugang (Männer)



Die gestrichelten Linien geben die 95%-Konfidenzintervalle an.

Quelle: M. Giesecke, R. Schnabel: Redistribution in a Pay-As-You-Go Pension System: The Relationship between Differential Mortality and the Retirement Age, Working Paper, Universität Duisburg-Essen, 2014.

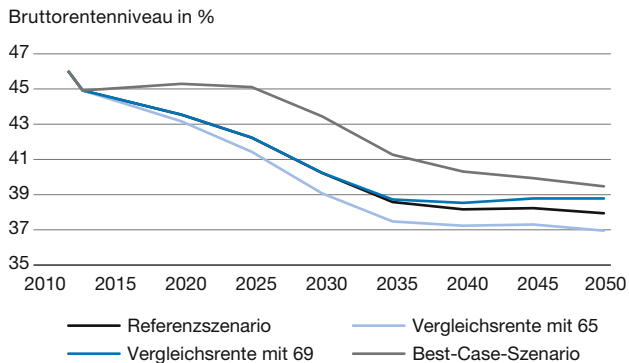
Element ist die langfristige Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre. Der bislang vorgesehene Anstieg des Renteneintrittsalters wird den Anstieg der Rentenbezugsdauer, die durch die Erhöhung der Lebenserwartung bedingt ist, dämpfen. Somit wird nur ein Teil der zusätzlich gewonnenen Lebenszeit für ein verlängertes Erwerbsleben verwendet; die Rentenbezugsdauern werden weiter ansteigen.

Grundsätzlich ist für alle Berufsgruppen eine Verschiebung des Renteneintritts zumutbar, wenn ihre Lebenserwartung ebenfalls ansteigt. Zwar gibt es Unterschiede in der Lebenserwartung nach Bildung, Beruf und anderen sozio-ökonomischen Charakteristika, doch ist ein selektiver Anstieg der Lebenserwartung bisher nicht belegt. Für jene, die aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig aufhören zu arbeiten, steht die Erwerbsminderungsrente zur Verfügung. Daran ändert auch die Anhebung der Altersgrenze nichts. Denn für das Gros der Erwerbsminderungsrenten vollzieht sich der Übergang zur Rente vor dem 60. Lebensjahr. Somit ist die weit überwiegende Zahl der Erwerbsminderungsrentner überhaupt nicht negativ von der Rente mit 67 betroffen. Der Gesetzgeber kann sogar im Zuge der Anhebung der Altersgrenze auch das Alter für die Hinzurechnung weiter anheben.

Anhebung des Renteneintrittsalters unterstützt das Sicherungsziel der GRV

Die Erhöhung des Renteneintrittsalters (sei es durch die Abschläge, sei es durch die Anhebung der Altersgrenze) hat mehrfache positive Auswirkungen auf die GRV. Die Senkung der Rentnerzahl verringert die Ausgaben der GRV, während die Erhöhung der Beschäftigung Älterer die Einnahmeseite stärkt. Im Ergebnis führt dies – vermittelt durch die Ren-

Abbildung 3
Rentenniveau, Rentenzugang und Beschäftigung
Älterer

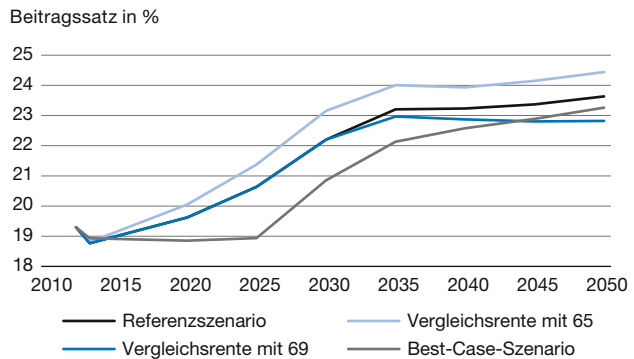


Quelle: R. Bachmann, S. T. Braun, R. Schnabel: Demografie und Rente, die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung, Projekt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), RWI-Projektbericht, Essen 2013.

tenanpassungsformel – zu einem stärkeren Wachstum des aktuellen Rentenwerts, was das Sicherungsniveau der GRV stabilisiert. Gleichzeitig ergeben sich niedrigere Beitragssätze. Eine Politik, die die Anhebung des Renteneintrittsalters konterkariert, führt also nicht nur zu höheren Beiträgen (und Steuern), sondern gefährdet gleichzeitig auch das Sicherungsziel der Rentenversicherung.

Um die Bedeutung der Beschäftigung Älterer und des Renteneintrittsalters zu demonstrieren, zeigt Abbildung 3 die Entwicklung des Bruttorentenniveaus bei unterschiedlichen Szenarien und Abbildung 4 die Entwicklung der Beitragssätze. Das Referenzszenario entspricht der Rechtslage 2013 (Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 ohne Rentenpaket 2014); das Szenario „Rente mit 65“ zeigt im Vergleich die Entwicklung bei einer Rückkehr zur Regelaltersgrenze 65. Die mit dem Rentenpaket verabschiedete Rente ab 63 führt leider in diese Richtung. Zum Vergleich wird auch gezeigt, dass das Bruttorentenniveau mit einer langfristigen Erhöhung der Regelaltersgrenze ab 2035 bis 2050 stabilisiert werden kann. Das Best-Case-Szenario unterstellt zusätzlich skandinavische Erwerbsbeteiligungsquoten Älterer.

Abbildung 4
Beitragssätze, Rentenzugang und Beschäftigung
Älterer



Quelle: R. Bachmann, S. T. Braun, R. Schnabel: Demografie und Rente, die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung, Projekt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), RWI-Projektbericht, Essen 2013.

Es zeigt sich, dass das Sicherungsziel und der Beitragssatz durch einen späteren Renteneintritt und eine erhöhte Beschäftigung gleichermaßen positiv beeinflusst werden. Dies entschärft erheblich den Zielkonflikt zwischen Sicherungsziel und Beitragssatz. Umgekehrt gilt, dass das Rentenpaket 2014 durch die Rente ab 63 sowohl die finanzielle als auch die soziale Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung infrage stellt. Durch die Rente ab 63 wird der Zielkonflikt zwischen Sicherungsziel und finanzieller Nachhaltigkeit unnötig verschärft. Entsprechend werden jetzt schon Forderungen nach einer Reform der Rentenformel bzw. einer Abschaffung des Nachhaltigkeitsfaktors geäußert, um das allgemeine Sicherungsziel einzuhalten. Hätte die Politik an dem Kurs der Rentenpolitik der letzten 20 Jahre festgehalten, wären die Freiheitsgrade höher. Gleichzeitig wurde durch die unverhältnismäßig teure Mütterrente der fiskalische Spielraum für eine wirksamere Armutsvermeidung begrenzt. Die Konsequenzen dieser Politik werden zurzeit noch von einer günstigen Konjunktur und einer kurzen Atempause in der demografischen Alterung überdeckt, werden aber leider langfristig zum Tragen kommen. Dann wird die Politik wieder einmal feststellen, dass ein Zurücknehmen von Leistungsversprechen ungleich schwieriger ist als deren Ausweitung.

Title: *The 2014 Pension Reform – an Economic Assessment*

Abstract: *The 2014 pension reform has three main components. First disability pensions have been increased by about two earnings points, an average monthly gain of 40 euros. In addition low wages in the four years preceding disability-related retirement will now be disregarded. However, since these new rules only apply to retirement after July 2014 they fail to fight poverty among current disability-related retirees. Second an additional credit for all births before 1992 (“mothers’ pension”) is extremely costly and unnecessary. Poverty prevention is weak due to a strict income test in the welfare system for the elderly. Third early retirement at age 63 without actuarial adjustment has been re-introduced This is a costly measure with negative effects on both equality and efficiency. The additional child credit and early retirement provisions reduce the financial and social sustainability of the German public pension system.*

JEL Classification: H55