

Ehrentraut, Oliver; Raffelhüschen, Bernd

Article — Published Version

Die Rentenversicherung unter Reformdruck: Ein Drama in drei Akten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehrentraut, Oliver; Raffelhüschen, Bernd (2003) : Die Rentenversicherung unter Reformdruck: Ein Drama in drei Akten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 11, pp. 711-720

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42146>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Oliver Ehrentraut, Bernd Raffelhüschen*

Die Rentenversicherung unter Reformdruck – Ein Drama in drei Akten

Bereits vor ihrer eigentlichen Veröffentlichung Ende August 2003 wurden die Rentenreformvorschläge der Rürup-Kommission von allen Seiten kritisiert und zerrupft. Dabei wurde nicht nur ihre Wirkung auf die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Rentenversicherung angezweifelt, sondern auch von ungerecht hohen Belastungen der heutigen Rentnergenerationen gesprochen. Ist diese Kritik gerechtfertigt?

Der demografische Alterungsprozess hat die Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland unter erheblichen Reformdruck gestellt. Diese Tatsache ist mittlerweile so allgegenwärtig, dass sie fast schon zur Floskel verkommt. Politik, Wissenschaft und die breite Öffentlichkeit diskutieren bereits seit längerer Zeit Maßnahmen und Optionen, die den Sozialstaat umgestalten sollen, um ihn auch für zukünftige Generationen leistungsfähig und bezahlbar zu machen. Dies ist bislang aber weder in der gesetzlichen Kranken- oder Pflege- noch in der Rentenversicherung gelungen. Im Gegensatz zum Gesundheitswesen hat die rot-grüne Bundesregierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) mit der Rentenreform 2001 schon einen – wenn auch kleinen – Schritt in Richtung mehr Nachhaltigkeit vollzogen. Da die GRV allein der demografischen Zwickmühle zumutbarer und stabiler Beitragssätze einerseits und eines annehmbaren Versorgungsniveaus im Alter andererseits nicht zu entrichten vermag, sollte durch die so genannte „Riester-Rente“ die private Altersvorsorge gestärkt werden. Die so erreichte Teilfundierung der Alterssicherung ist aber bei weitem nicht ausreichend, um die bestehenden und zukünftigen Finanzierungsprobleme zu lösen.

Prolog

Die neuste Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts hat die ungeheure Brisanz der demografischen Veränderung in der deutschen Bevölkerung in aller Deutlichkeit offenbart. Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird der

Alterslastquotient, welcher das Verhältnis von Rentempfängern (über 60-Jährige) zu Beitragszahlern (20-59-Jährige) widerspiegelt, von heute 44 auf 78 im Jahr 2050 steigen¹. Hinter dieser Tatsache verbirgt sich in zweierlei Hinsicht (sozial-)politischer Sprengstoff. Denn einerseits wird das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem in seiner derzeitigen Ausgestaltung unter diesen demografischen Bedingungen nicht mehr finanzierbar sein, und andererseits verringert sich mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung die Chance auf eine radikale Reform der GRV².

Vor diesem Hintergrund müssen die rentenpolitischen Debatten manchem Bürger wie ein klassisches Drama erscheinen, denn die politischen Handlungsträger scheuen sich, ihrem „Publikum“ die „ungeschminkte Wahrheit“ zu offenbaren und manövrieren das System damit in eine Sackgasse. Dabei ist die Lage keineswegs so aussichtslos wie sie erscheint, wenn eine Botschaft klar ausgesprochen wird: Die Frage ist nicht, ob Leistungskürzungen notwendig sind, sondern nur, wie sie erreicht werden können. Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, hat die rot-grüne Bundesregierung Ende des Jahres 2002 die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ einberufen, welche Ende August 2003 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat.

Der vorliegende Beitrag soll zeigen, dass die von der so genannten Rürup-Kommission eingebrachten Vorschläge durchaus einen Weg in Richtung Nachhaltigkeit der Rentenversicherung darstellen können.

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzwissenschaft I an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und an der Universität Bergen, Norwegen. Er war Mitglied der so genannten Rürup-Kommission; Oliver Ehrentraut, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft I.

* Für wertvolle Hinweise, Korrekturen und Hilfestellung danken wir Stefan Fetzer und Jasmin Häcker.

¹ Dies gilt für die Variante 5 („mittlere Bevölkerung“) der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.

² Vor den Auswirkungen der Alterung auf die politischen Entscheidungen durch strukturelle Veränderung der Wählerschaft warnen z.B. H.-W. Sinn, S. Übelmesser: When will the Germans get trapped in their Pension System?, CESifo Working Paper Nr. 561 (2001).

Darunter fallen vor allem zwei Maßnahmen, nämlich die Anhebung der Altersgrenze für Regelaltersrenten von 65 auf 67 Jahre und die Integration eines so genannten Nachhaltigkeitsfaktors in die aktuelle Rentenformel. Auf die in der wissenschaftlichen Diskussion seit langem geforderte Einführung von höheren Abschlägen bei Frühverrentung hat man verzichtet. Dennoch wird auch diese Maßnahme zusammen mit den vorgeschlagenen mittels der Methode der Generationenbilanzierung im Hinblick auf ihre fiskalische Wirkung überprüft. Dazu erfolgt im ersten Akt zunächst eine kurze Einführung in die Methodik der Generationenbilanzierung. Im zweiten Akt werden die bestehenden Probleme der GRV aufgezeigt und verdeutlicht. Die Analyse der unterschiedlichen Reformideen und Lösungsvorschläge im Vergleich zum Status quo ist Gegenstand des dritten Akts. Der Epilog fasst den Beitrag zusammen und schließt mit einem Ausblick auf die politischen Realisierungschancen der Reformkonzepte.

Erster Akt: Die Methodik

Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich im Kern um ein intertemporales Budgetierungssystem, mit dessen Hilfe alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die es vom Staat erhält, saldiert werden, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen abschätzen zu können. Als nachhaltig gilt die momentane Fiskalpolitik immer dann, wenn sie langfristig unverändert aufrecht erhalten werden kann³.

Für die empirische Umsetzung werden in einem ersten Schritt altersspezifische Steuer- und Transferprofile aus Mikrodaten ermittelt⁴. In einem zweiten Schritt werden diese auf die im Basisjahr beobachteten primären Einnahmen und Ausgaben des Staates der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skaliert.

³ Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der neunziger Jahre in Amerika entwickelt, um die herkömmlichen Indikatoren staatlicher Aktivität wie z.B. Budgetdefizite oder Schuldenstand um ein langfristiges Analyseinstrument zur Beurteilung der Lastverschiebung auf zukünftige Generationen zu ergänzen. Vgl. A. Auerbach, J. Gokhale, L. Kotlikoff: *Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in: D. Bradford (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy*, 5, Cambridge, MIT Press, 1991, S. 55-110; dies.: *Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving*, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94 (1992), S. 303-318; dies.: *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1994), S. 73-94. Die vorliegende Untersuchung basiert auf den methodischen Grundkonzeptionen von H. Bonin: *Generational Accounting: Theory and Application*, Springer Verlag, Berlin 2001; und B. Raffelhüschen: *Generational Accounting: Method, Data, and Limitations*, in: *European Economy: Reports and Studies*, 6/1999, S. 17-28.

⁴ Diese stammen im Wesentlichen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 1998.

Werden nun diese skalierten Profile über alle betrachteten Zahlungsströme von einem durchschnittlichen Individuum an den Staat (Steuern und Sozialbeiträge) addiert und mit den gegenläufigen Zahlungsströmen vom Staat an die Individuen (Transfers und Staatskonsum) saldiert, ergeben sich die altersspezifischen Nettosteuerzahlungen für das Basisjahr 2000.

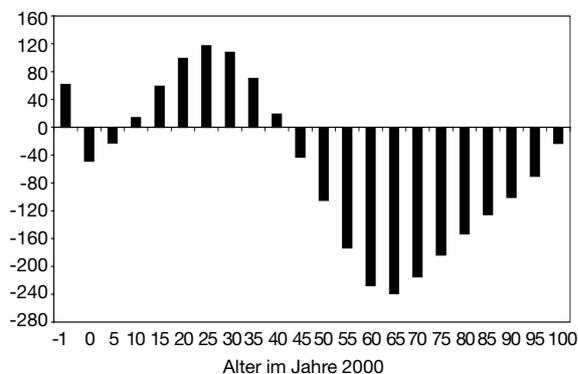
Ferner werden im Rahmen der Nachhaltigkeitsanalyse die oben dargestellten Zahlungsströme zwischen Individuen und dem Staat mit einer Produktivitätswachstumsrate g (im Standardfall 1,5%) in die Zukunft fortgeschrieben⁵. Werden alle jährlichen Nettosteuerzahlungen eines Durchschnittsindividuums über seinen verbleibenden Lebenszyklus hinweg mit dem Realzins r (im Standardfall 3%) auf das Basisjahr diskontiert und summiert, ergibt sich dessen Generationenkonto. Die Generationenkonto der Durchschnittsindividuen werden daraufhin mit der Jahrgangsstärke gewichtet und über alle lebenden und zukünftigen Kohorten addiert⁶. Daraus resultiert die implizite und statistisch nicht dokumentierte Staatschuld, die zusammen mit der expliziten Staatsschuld die so genannte Nachhaltigkeitslücke ergibt. Diese wird im Folgenden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausgedrückt.

Eine (positive) Nachhaltigkeitslücke impliziert eine intergenerative Lastverschiebung, da die heute geltende Fiskalpolitik langfristig nicht aufrecht erhalten werden kann. Zur Herstellung einer nachhaltigen fiskalischen Situation bedarf es daher entweder Ausgabenkürzungen in Form von niedrigeren Transferzahlungen des Staates oder das gegenwärtige Leistungsniveau müsste über steigende Beiträge und Steuern finanziert werden. Überlässt man allein zukünftigen Generationen die Schließung der Nachhaltigkeitslücke mittels höherer Nettosteuerzahlungen, so illustriert das Generationenkonto des -1-Jährigen stellvertretend die

⁵ Damit bezahlt beispielsweise ein 40-Jähriger im Jahr 2050 eine um $(1+g)^{50}$ höhere Nettosteuer als ein Gleichaltriger im Basisjahr 2000. Um den immer noch anhaltenden extremen wirtschaftlichen Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland Rechnung zu tragen, wird bei der Berechnung der Ausgangsprofile auch zwischen ost- und westdeutschen Individuen unterschieden. Im Zuge der Fortschreibung der Profile wird dann aber eine Anpassung der individuellen Zahlungsprofile ostdeutscher an westdeutsche Individuen bis zum Jahr 2040 unterstellt. Für die Wirkung dieser Anpassung auf die Nachhaltigkeit vgl. O. Ehrentraut, S. Fetzter: *Wiedervereinigung, Aufholprozess Ost und Nachhaltigkeit*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 83. Jg. (2003), Heft 4, S. 260-264.

⁶ Die zukünftigen Jahrgangsstärken werden mittels einer umfassenden Bevölkerungsprojektion bestimmt. Diese basiert auf der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O. Die verwendeten Fertilitätsraten und Wanderungsbewegungen entsprechen der dort veröffentlichten offiziellen Variante 5 („mittlere Bevölkerungsentwicklung“).

Abbildung 1
Generationenbilanz im Status quo¹
(Nettosteuerzahlung in 1000 Euro)



¹ Basisjahr 2000, $r=3,0\%$, $g=1,5\%$.

Belastungen nachfolgender Jahrgänge. Da dieser –1-Jährige wie auch der im Basisjahr geborene Nulljährige über seinen gesamten Lebenszyklus erfasst wird, können die Generationenkonten der beiden unmittelbar verglichen werden. Die Mehrbelastung zukünftiger Generationen berechnet sich somit als absolute Differenz der beiden Generationenkonten. Das Ausmaß der fiskalischen Schieflage kann auch über die notwendige Veränderung des Abgabenlastquotienten dargestellt werden. Diese gibt an, um wie viel die Steuer- und Beitragszahlungen mit sofortiger Wirkung angehoben werden müssten, sollten alle lebenden und zukünftigen Generationen zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke herangezogen werden.

Zweiter Akt: Das Problem

Ausgangspunkt für die folgende Analyse der Reformoptionen in der GRV ist die Generationenbilanz des Status quo im Basisjahr 2000. Für den Status quo ist die Gesetzeslage bzw. der gesetzgeberische Wille der Regierung im Basisjahr maßgeblich, d.h. alle budgetären Auswirkungen von bereits für die Zukunft beschlossenen Maßnahmen sind zu berücksichtigen.

Im Prinzip bedeutet dies, dass alle verwertbaren Informationen hinsichtlich der Datengrundlage für die Berechnung der Generationenbilanz verwendet werden⁷.

Abbildung 1 illustriert beispielhaft die Generationenkonten für den Status quo des Basisjahres 2000. Ein positives Generationenkonto impliziert, dass die Steuerzahlungen eines repräsentativen Mitglieds der Kohorte die vom Staat empfangenen Transferleistungen über den verbleibenden Lebenszyklus betrachtet übersteigen. Analog entspricht ein negatives Generationenkonto einer Nettotransferleistung des Staates an den Repräsentanten der entsprechenden Kohorte. Da alle vor dem Basisjahr geleisteten Zahlungen keine Berücksichtigung finden, können Generationenkonten zwischen lebenden Generationen nicht verglichen werden. Sie weisen, wie Abbildung 3 zeigt, ein typisches sinuskurvenförmiges Verlaufsmuster auf, das auf die Bestandteile der erhaltenen Transfer- und Steuerzahlungen einzelner Kohorten rückschließen lässt. So wachsen die verbleibenden Nettosteuerzahlungen zunächst mit steigendem Alter stetig an, da einerseits immer mehr ausbildungsbezogene Transferleistungen entfallen und andererseits die während des Erwerbslebens anfallenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge einer schwächeren Diskontierung unterliegen. Ab dem Alter, in dem ein durchschnittliches Individuum in die Erwerbstätigkeit tritt, beginnt sich diese Tendenz umzukehren. Der im Weiteren abfallende Verlauf erklärt sich durch das immer näher rückende Ende des Erwerbslebens, was mit einem abnehmenden Barwert der noch zu zahlenden Steuern und Beiträge einhergeht, während gleichzeitig die im Ruhestand empfangenen Transferleistungen einer abnehmenden Diskontierung unterliegen. Ab Renteneintritt nehmen die Barwerte der verbleibenden Nettotransferleistungen im Takt mit der Reduktion der verbleibenden Lebenszeit stetig ab.

Quantitativ zeichnet sich aus dem Verlauf der Generationenkonten folgendes Bild ab: Ein im Basisjahr geborenes Individuum erhält über den restlichen (gesamten) Lebenszyklus einen Nettotransfer in Höhe von 61 660 Euro. Die maximale Nettosteuerzahlung beträgt für den 26-Jährigen des Jahres 2000 genau 117 260 Euro. Dagegen ergibt sich für den im Basisjahr 63-Jährigen das absolute Minimum bei einem Nettotransfer in Höhe von 241 410 Euro.

Summiert man die mit der Jahrgangsstärke gewogenen Nettosteuerzahlungen aller heute und zukünftig lebenden Generationen, so ergibt sich für das Basisjahr 2000 eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von

⁷ Damit sind insbesondere die fiskalischen Auswirkungen der Rentenreform 2001 sowie diejenigen der Steuerreformen (Steuerreform 2000 und Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/20002) berücksichtigt. Für eine gesonderte Analyse der Rentenreform vgl. C. Borgmann, P. Krimmer, B. Raffelhüschen: Rentenreformen 1998-2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2 (2001), S. 319-334; zu den Auswirkungen der Steuerreform vgl. P. Krimmer, B. Raffelhüschen: Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999-2005 – Die Perspektive der Generationenbilanz, in: M. Ahlheim, H.-D. Wenzel, W. Wiegand (Hrsg.): Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Springer Verlag, Berlin 2003, S. 521-541. Nicht umgesetzt ist das geplante Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform vom 1.1.2005 auf den 1.1.2004. Dieses hätte aufgrund der langfristigen Perspektive der Generationenbilanz aber ohnehin keine nennenswerten Auswirkungen.

271,7% des BIP⁸. Dieser Wert markiert das Referenzszenario für die Beurteilung der Wirksamkeit der einzelnen Reformschritte. Berücksichtigt man, dass die explizite Staatsverschuldung im Jahr 2000 bei 59,2% gelegen hat, so verbleibt eine implizite, nicht verbriefte Staatsschuld in Höhe von 212,5% des BIP. Diese resultiert im Wesentlichen aus den Verpflichtungen der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme und den nicht durch Ausgabenkürzungen gedeckten Einnahmeausfällen der jüngsten Steuerreformen⁹. Die Veränderung des Abgabenlastquotienten beträgt im Status quo 11,4%, d.h. die gesamte Steuer- und Abgabenlast müsste mit sofortiger Wirkung von 43,3 auf 48,2% angehoben werden, um die bestehende Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Von einer nachhaltigen Fiskalpolitik kann somit keine Rede sein.

Anders als bei abgeschlossenen parafiskalischen Systemen wie z.B. der Kranken- und Pflegeversicherung, ist eine isolierte Generationenbilanz für die GRV nicht berechenbar. Dies liegt insbesondere an der Tatsache, dass die Rentenversicherung zu knapp 30% durch Steuern (allgemeiner Bundeszuschuss und Ökosteuerzuweisung) finanziert wird, und damit nicht allein auf der paritätischen Beitragsfinanzierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beruht¹⁰. Zudem fließen Teile der Ausgaben, nämlich die Beiträge der Rentner, aus der GRV als Transfers an die Kranken- und Pflegeversicherung. Betrachtet man dennoch den hypothetischen Fall einer „holzschnittartigen“ Isolierung, so läge die Nachhaltigkeitslücke des Subsystems „Rente“ bei etwa 120 Prozentpunkten. Eine

Reform kann also nur dann als erfolgreich bewertet werden, wenn es mit ihrer Hilfe gelingt, die Nachhaltigkeitslücke signifikant zu verringern. Ob die oben genannten Maßnahmen dieser Forderung gerecht werden können, soll die folgende Analyse zeigen.

Dritter Akt: Die Lösung?

Der Wunsch, das deutsche Rentensystem nachhaltiger zu finanzieren und für kommende Generationen tragfähig zu machen, besteht spätestens seit Ende der 1970er Jahre¹¹. Da die umlagefinanzierten Sozialversicherungen durch den demografischen Wandel zunehmend unter Druck geraten, ist aus diesem „frommen“ Wunsch aber längst bittere Notwendigkeit geworden: Steigende durchschnittliche Leistungsausgaben sind in einem Umlagesystem nicht mit fallenden durchschnittlichen Beitragseinnahmen vereinbar. Solange der Beitragssatz zur Rentenversicherung nicht weiter steigen soll, kann es also nüchtern betrachtet nur einen Weg zur Lösung dieses Problems geben, nämlich drastische Leistungskürzungen¹².

Mit den Regelungen zur Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen und der Implementierung des Nachhaltigkeitsfaktors hat die Kommission zwei unterschiedlich wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke vorgeschlagen. Diese sowie auch die Erhöhung der Abschläge bei Frühverrentung werden im Folgenden zunächst separat im Rahmen der Generationenbilanzierung untersucht; anschließend wird der Versuch unternommen, ein „Reformpaket“ zu schnüren, das zeigen soll, was im Bereich der Alterssicherung potenziell möglich ist.

⁸ Bisher wurde für das Basisjahr 2000 eine Nachhaltigkeitslücke im Status quo in Höhe von 204,0% des BIP ausgewiesen. Die Differenz zur hier errechneten Nachhaltigkeitslücke ergibt sich aus dem schon angesprochenen Wechsel von der 9. auf die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts. Für eine Sensitivitätsanalyse der Generationenbilanzierung bezüglich der unterstellten Bevölkerungsentwicklung vgl. D. Besendorfer, H. Bonin, B. Raffelhüschen: Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45 (2000), S. 105-122.

⁹ Die über alle lebenden Generationen hinweg entlastende Wirkung der Steuerreformen führt isoliert betrachtet zu einer Lastverschiebung auf zukünftige Generationen in Höhe von 142,1% des BIP. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Steuerreform in der Generationenbilanz statisch umgesetzt ist. Mögliche reforminduzierte Wachstumsimpulse sind somit im Status quo nicht abgebildet. Ein Beispiel für die Modellierung potenzieller Wachstumseffekte bieten P. Krimmer, B. Raffelhüschen, a.a.O. Die Riesterreform führt hingegen zu einer Entlastung zukünftiger Generationen in Höhe von 50,8% – und damit zu einer Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke.

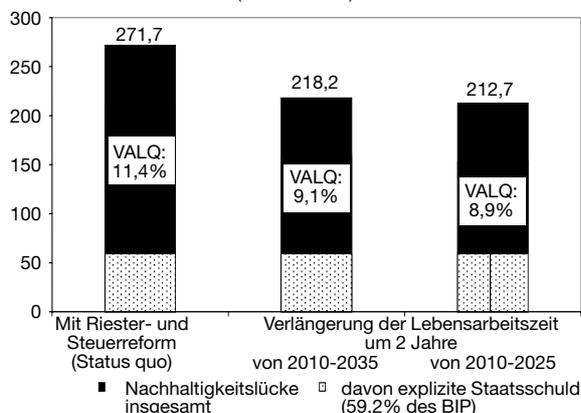
¹⁰ Die Einnahmen der GRV bestanden z.B. im Jahr 2002 zu jeweils 34,3% aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen. 25,1% überwies der Fiskus als Bundeszuschuss an die Rentenversicherung und 6,4% stammten aus der Ökosteuer, vgl. D. Bräuninger: Zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Bank Research (Hrsg.): Aktuelle Themen Nr. 266 (2003), Mehr Wachstum für Deutschland.

¹¹ Während das deutsche Rentensystem durch diverse Modifikationen an Komponenten der Rentenformel bis 1972 immer großzügiger geworden ist, wurden erstmals mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 die Leistungen der GRV de facto gekürzt. Für eine detaillierte Untersuchung der Rentenformel im Zeitablauf vgl. C. Borgmann, M. Heidler: Demographics and volatile Social Security Wealth: Political risks of benefit rule changes in Germany, CESifo Working Paper Nr. 1021 (2003).

¹² Zu den Folgen einer weiteren Beitragssatzsteigerung äußern sich unter anderem P. Arnds, H. Bonin: Arbeitsmarkteffekte und finanzpolitische Folgen der demographischen Alterung in Deutschland, IZA Discussion Paper Nr. 667 (2002).

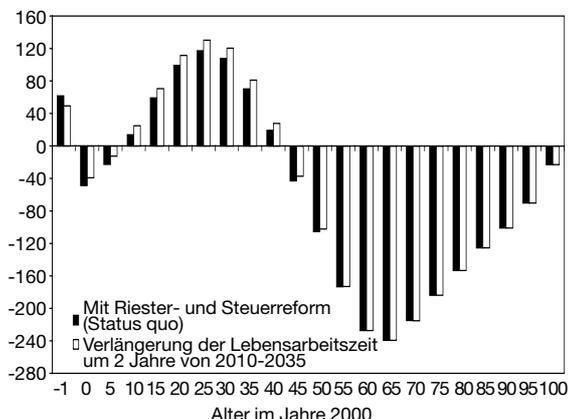
¹³ Aufschluss darüber gibt auch die vom Statistischen Bundesamt prognostizierte Entwicklung des Alterslastquotienten bei unterschiedlichen Altersabgrenzungen. So kommen auf 100 Personen zwischen 20 und 59 Jahren im Jahr 2050 78 Personen über 60 Jahre. Dies entspricht in etwa dem Verhältnis von Renteneinzüglern zu Beitragszahlern bei derzeitigem durchschnittlichen Renteneintrittsalter, welches in Westdeutschland bei 60,5 Jahren und in Ostdeutschland bei 58,6 Jahren liegt, vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Deutschland in Zahlen, Deutscher Instituts-Verlag, Köln 2003. Könnte das effektive Renteneintrittsalter hingegen auf 65 Jahre gesteigert werden, so läge der Alterslastquotient (über 65-Jährige zu 20-64-Jährigen) nur noch bei knapp 55; vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O.

Abbildung 2
Nachhaltigkeitslücke und Veränderung des Abgabenlastquotienten (VALQ) im Status quo und bei Verlängerung der Lebensarbeitszeit¹
 (in % des BIP)



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

Abbildung 3
Generationenbilanz im Status quo und nach Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre¹
 (Nettosteuerzahlung in 1000 Euro)



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Die Idee, die Dauer der Erwerbsphase der steigenden Lebenserwartung anzupassen, basiert auf der einfachen Logik, dass dadurch einerseits die Länge der Beitragsperiode steigt und andererseits die Rentenbezugsdauer verkürzt wird. Beide Effekte helfen, die Finanzsituation in der GRV zu entschärfen¹³. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann prinzipiell auf zwei Arten erreicht werden. Entweder muss eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen erfolgen, oder der vorzeitige Renteneintritt muss erschwert werden. Die Kommission hat sich vorrangig für erstere

Variante entschieden und vorgeschlagen, die gesetzliche Altersgrenze für Regelaltersrenten von derzeit 65 auf letztlich 67 Jahre anzuheben^{14, 15}. Diese Erhöhung soll nach den Vorstellungen der Kommission ab dem Jahr 2011 stufenweise erfolgen und bis zum Jahr 2035 abgeschlossen sein¹⁶. Die bestehenden Möglichkeiten eines vorgezogenen Rentenzugangs bleiben dabei erhalten; sie werden jedoch parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze verschoben¹⁷.

Abbildung 2 verdeutlicht die Wirkung dieser ersten Maßnahme auf die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik. Während im Status quo eine Nachhaltigkeitslücke von 271,7% des BIP besteht, reduziert sich diese um gut 50 Prozentpunkte auf 218,2% des BIP bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei Jahre. Sollen alle Generationen zur Bedienung dieser Staatsverschuldung herangezogen werden, so müsste die Abgabenlast um 9,1% von derzeit 43,3% auf dann 47,2% angehoben werden. Bei einem kürzeren Implementierungszeitraum von 2010-2025 wären zusätzlich 5,5 Prozentpunkte mehr Nachhaltigkeit erreichbar (Abbildung 2).

Betrachtet man die Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Generationenbilanz, so können bereits auf einen ersten Blick die Gewinner und Verlierer des ersten Reformelements identifiziert werden. Aus dem Vergleich der Generationenkonten vor und nach Anhebung der Altersgrenze in Abbildung 3 ergeben sich nämlich die Mehr- oder Minderbelastungen für die einzelnen Jahrgänge. Diese werden im Folgenden in Form von Annuitäten über die verbleibende Lebens-

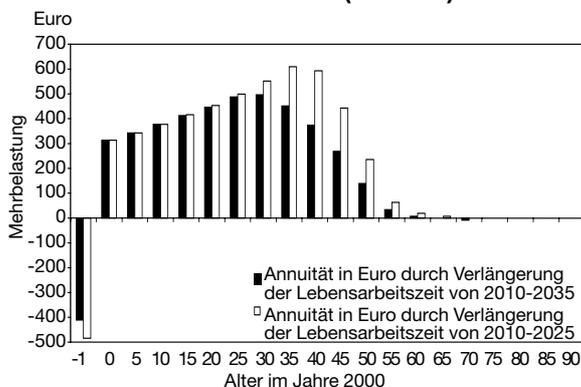
¹⁴ Neben der Anhebung der Altersgrenze für Regelaltersrenten sieht der Vorschlag vor, auch alle anderen Altersgrenzen um jeweils zwei Jahre anzuheben. Diese Vorgehensweise ist unmittelbar damit verknüpft, dass ohne Erhöhung des Abschlagsfaktors eine Beibehaltung des frühestmöglichen Rentenzugangsalters zu starke Anreize zu einem unerwünscht zeitigen Renteneintritt gesetzt hätte.

¹⁵ Zuletzt wurden die gesetzlichen Altersgrenzen durch die Rentenreformen 1992 und 1999 verändert. Aufgrund der langen Übergangsfristen werden diese Reformen aber erst im Jahr 2017 vollständig umgesetzt sein. Eine Analyse der bisherigen Auswirkungen der Renteneintrittsregelungen in Deutschland liefert A. Reimann: Auswirkungen der Renteneintrittsregelungen in Deutschland, in: Arbeitsmarkt und Alterssicherung, DRV-Schriften, 42 (2003).

¹⁶ Im Einzelnen bedeutet dies, dass für den Geburtsjahrgang 1946 im Jahr 2011 eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren und einem Monat gilt. Für jede weitere Kohorte erfolgt eine Anhebung um einen Monat, somit würde die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren für alle Geburtsjahrgänge ab 1969 Bestand haben.

¹⁷ Die Einzelheiten aller Maßnahmen können dem Endbericht der Rürup-Kommission entnommen werden. Die Kommission weist darauf hin, dass neben der langfristigen Einphasung der Anhebung der Regelaltersgrenze flankierende Maßnahmen zur Gewährleistung des Vertrauensschutzes der Versicherten notwendig werden; vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Endbericht, Kapitel 3, 2003.

Abbildung 4
Mehr- und Minderbelastungen pro verbleibendem
Lebensjahr durch die Verlängerung der
Lebensarbeitszeit (Annuität)¹



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

zeit (mittlere ferne Lebenserwartung) ausgewiesen, um eine bessere Vergleichbarkeit der Belastungen einzelner Jahrgänge zu ermöglichen.

Logischerweise muss die deutliche Entlastung zukünftiger Generationen von den heute lebenden Generationen bezahlt werden. Dabei sind es vor allem die 0-50-Jährigen, die im Durchschnitt Annuitäten von knapp 380 Euro bzw. knapp 440 Euro bei schnellerer Einphasung pro Kopf zu tragen haben, während die über 50-Jährigen kaum noch Auswirkungen der Reform spüren werden (Abbildung 4). Auffällig ist der Unterschied in der Mehrbelastung der Kohorten, die im Basisjahr zwischen 30 und 60 Jahre alt sind. Sie würden bei einer schnelleren Einphasung deutlich stärker „zur Kasse“ gebeten, als im Fall der längeren Übergangsregelung. Dies liegt insbesondere daran, dass die vollständige Anhebung der Altersgrenzen bereits zehn Jahre früher greift und damit ein Großteil der in diesem Zeitraum in Rente gehenden (geburtstarken) Jahrgänge von einer längeren Erwerbs- und einer kürzeren Rentenbezugsphase bzw. von Rentenabschlägen betroffen ist.

Die Analyse der Folgen einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Anhebung der Regelaltersgrenze zeigt also, dass diese Maßnahme einen wirkungsvollen Schritt in Richtung mehr Nachhaltigkeit der GRV bedeuten kann. Das gilt unabhängig davon, ob die Erhöhung der gesetzlichen Altersgrenzen auch zu einer effektiven Verlängerung der Lebensarbeitszeit führt.

¹⁸ S. Ohsmann, U. Stolz, R. Thiede: Rentenabschläge bei verzögertem Rentenbeginn: Welche Abschlagssätze sind „richtig“?, in: Die Angestelltenversicherung, 50. Jg., 4 (2003), S. 1-9.

¹⁹ D. Bräuninger, a.a.O.

Personen, die bei ihrer ursprünglichen Ruhestandsentscheidung bleiben, müssen nämlich Abschläge in Höhe von bis zu zwei mal 3,6% hinnehmen. Da diese Abschläge, wie von Ohsmann, Stolz und Thiede¹⁸ gezeigt, fiskalische Neutralität für den Rentenversicherungsträger implizieren, kommt es allein durch die Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze zu einer anhaltenden finanziellen Entlastung. Eine Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters schafft entgegen vielfach geäußelter Vorstellungen genau dies nicht, sondern kann bestenfalls kurzfristig entlasten.

Umstritten ist auch die Frage der Einphasungsdauer. So hält z.B. Bräuninger¹⁹ den von der Kommission vorgeschlagenen Zeitraum von 24 Jahren für zu lang. Er argumentiert, dass von einer so langen Übergangzeit keine Signalwirkungen für die Versicherten mehr ausgehen und plädiert daher für eine deutlich schnellere Anhebung der Altersgrenzen²⁰. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der ab etwa 2020 beginnenden „Verrentungswelle“ der geburtstarken Jahrgänge, wäre eine kurzfristige Implementierung durchaus auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen sinnvoll. Denn bei isolierter Betrachtung dieser Reformoption ist es nur so möglich, die entsprechenden Jahrgänge stärker in die Verantwortung zu nehmen (vgl. Abbildung 4).

Der Nachhaltigkeitsfaktor

Kernstück des Kommissionsvorschlags ist entgegen der öffentlichen Meinung aber nicht die vielfach

²⁰ Für eine schnelle Einphasung plädiert auch der Bundespräsident der Schweiz, Pascal Couchepin, im Rahmen der jüngsten Vorschläge zur Reform des Schweizer Systems der Alters- und Hinterbliebenenversicherung, vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 27.5.2003.

²¹ Formal sieht der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) deshalb wie folgt aus:

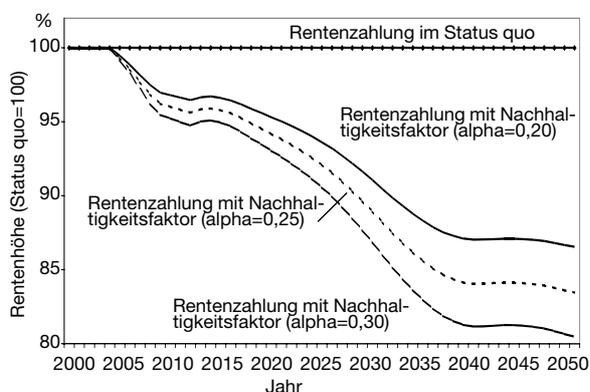
$$\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) * +1 \right]$$

Die modifizierte Rentenanpassungsformel wäre demnach:

$$AR_t = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{BAF_t * AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{BAF_t * AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} * NHF.$$

Dabei bezeichnet AR_t den aktuellen Rentenwert im Jahr t , BE die durchschnittlichen Bruttoentgelte der Arbeitnehmer, BAF den Bruttoanpassungsfaktor, AVA den Altersvorsorgeanteil und RVB den Beitragsatz zur GRV. Sowohl der neue Nachhaltigkeitsfaktor als auch der von der Regierung Kohl Ende 1997 beschlossene demografische Faktor wirken wie „interne“ Korrekturfaktoren in der Rentenanpassungsformel, indem sie die Rentenhöhe automatisch an die sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen angleichen. Während beim demografischen Faktor die Lebenserwartung maßgeblich war, ist es nun die bereits angesprochene Veränderung des Rentnerquotienten. Damit berücksichtigt der Nachhaltigkeitsfaktor zusätzlich auch Änderungen bei der Zahl der Erwerbstätigen. Für eine ausführliche Behandlung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie weiterer möglicher Modifikationen der Rentenformel, vgl. auch A. Börsch-Supan, A. Reil-Held, C. B. Wilke: Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV, MEA Discussion Paper 30 (2003).

Abbildung 5
Entwicklung der Rentenzahlung eines 72jährigen bei Implementierung des Nachhaltigkeitsfaktors im Vergleich zum Status quo

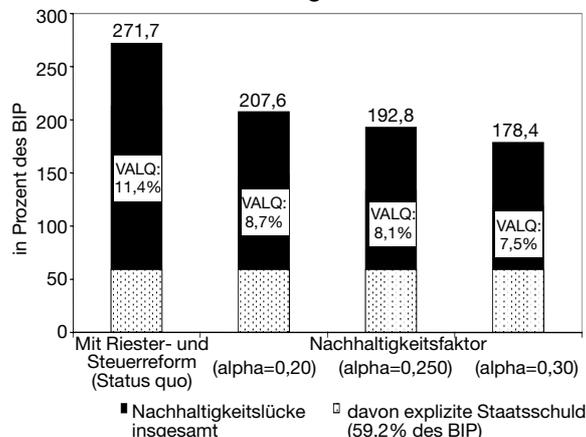


diskutierte Anhebung der Altersgrenzen, sondern der neu geschaffene Nachhaltigkeitsfaktor und damit die Modifizierung der aktuellen Rentenformel. Grundsätzlich berücksichtigt der Nachhaltigkeitsfaktor sowohl die demografische Entwicklung als auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt, indem er die Veränderung des so genannten Rentnerquotienten – also das Verhältnis von tatsächlichen Rentenempfängern zu beitragspflichtigen Erwerbstätigen – in die Rentenformel aufnimmt²¹. Dabei verdient vor allem der neu implementierte Steuerungsparameter besondere Aufmerksamkeit. Dieser Parameter bestimmt nämlich, in welcher Höhe die Demografie bzw. die Arbeitsmarktlage auf die Rentenhöhe durchschlägt oder anders ausgedrückt, inwiefern die sozio-demografisch bedingten Finanzierungslasten zwischen Rentnern und Erwerbstätigen aufgeteilt werden²². Bis zum Jahr 2040 wird die Veränderung des Rentnerquotienten einen Wert größer Eins annehmen, was bei einem von z.B. 0,20 dazu führt, dass die Renten auf etwa 99% ihres realen Kaufkraftniveaus gekürzt werden. Genauer gesagt werden also nur 99% des modifizierten Bruttolohnwachstums ausgeglichen und damit das No-

²² Ein Blick auf die Formel des Nachhaltigkeitsfaktors macht deutlich, inwiefern die Höhe des Steuerungsparameters ausschlaggebend für die Veränderung des Rentenniveaus ist. Ein in Höhe von Null würde die Rentenanpassungsformel entsprechend unverändert lassen und die demografisch bedingten Finanzierungslasten der GRV allein den Erwerbstätigen auferlegen. Bei = 1 würden rückläufige Beitragseinnahmen vollständig durch Renten Kürzungen kompensiert.

²³ Mögliche Wege, die private Altersvorsorge attraktiver und effizienter zu gestalten, liegen einerseits in der Vereinfachung der Zulagenförderung sowie in einer Erhöhung der bisherigen vier Prozent Sonderausgabenabzugsfähigkeit für Altersvorsorgeaufwendungen. Entsprechende Empfehlungen wurden von der Rürup-Kommission abgegeben.

Abbildung 6
Nachhaltigkeitslücke und Veränderung des Abgabenlastquotienten (VALQ) im Status quo und durch den Nachhaltigkeitsfaktor¹

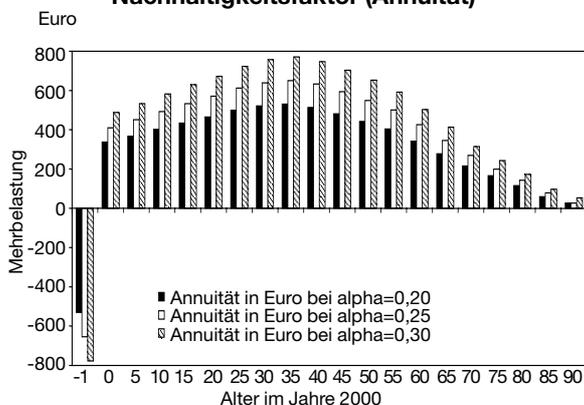


¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

minalwachstum der Renten gebremst. Das wirkliche Ausmaß dieser auf den ersten Blick nur sehr geringen Korrekturen wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass diese reale Kaufkraftreduktion jährlich erfolgt und dauerhaft Bestand hat. Insgesamt folgt damit, dass beispielsweise das Rentenniveau eines 72-Jährigen im Jahr 2040 bei nur noch etwa 87% eines gleichaltrigen heutigen Rentners liegt (Abbildung 5). Das bedeutet aber nicht, dass die heutigen Rentnergenerationen durch den Nachhaltigkeitsfaktor ihrer im Erwerbsleben erworbenen Ansprüche beraubt würden. Im Gegenteil, die demografische Entwicklung bedingt erst ab dem Jahr 2020 eine Absenkung der Altersbezüge auf unter 95% des heutigen Rentenniveaus. Damit bleiben die aktuellen Bestandsrenten in der Regel von nennenswerten Kürzungen verschont. Für alle zukünftigen Zugangsrentner wird das Rentenniveau hingegen durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors stärker sinken als bislang erwartet. Diese Maßnahme ist zwar unumgänglich, erfordert aber parallel eine Ausweitung der privaten Vorsorge über das bisherige Maß hinaus, um ein angemessenes Versorgungsniveau im Alter auch in Zukunft zu gewährleisten²³.

Entsprechend entlastend wirkt sich diese Reformoption für zukünftige Generationen aus. Die Nachhaltigkeitslücke sinkt etwa bei einer Festsetzung des Steuerungsparameters = 0,25 um 78,9 Prozentpunkte auf 192,8% des BIP. Die VALQ beträgt in diesem Fall 8,1%. Ein höherer (niedrigerer) Wert für trägt der Alterung der Gesellschaft entsprechend stärker (schwächer) Rechnung und bewirkt damit ein

Abbildung 7
Mehr- und Minderbelastungen pro
verbleibendem Lebensjahr durch den
Nachhaltigkeitsfaktor (Annuität)¹



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

Sinken der Nachhaltigkeitslücke um 64,1 (93,3) Prozentpunkte (vgl. Abbildung 6).

Der Nachhaltigkeitsfaktor ist in seiner Wirkung auf die Nachhaltigkeit also zunächst deutlich effektiver als die zuvor diskutierte Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Aber nicht nur zwischen heutigen und zukünftigen Generationen könnte bei Implementierung des Nachhaltigkeitsfaktors mehr Gerechtigkeit erreicht werden, auch zwischen den heute lebenden Generationen erfolgt, wie Abbildung 7 veranschaulicht, eine deutlich gleichmäßigere Belastung. Während von der Anhebung der Altersgrenzen insbesondere die Jahrgänge unter 60 Jahren betroffen sind, belastet die Modifikation der Rentenanpassungsformel – wenn auch nur geringfügig – ebenfalls die heutigen Rentnerkohorten. So muss beispielsweise ein im Basisjahr 70-Jähriger Rentner über seine verbleibende Lebenszeit hinweg eine jährliche Last von 215 Euro tragen. Um die Entlastung der zukünftigen Generationen, in Höhe von gut 650 Euro finanzieren zu können, müssen im Maximum die heute 35-Jährigen pro verbleibendem Lebensjahr eine etwa ebenso hohe Belastung aufbringen.

Die hier ausgewiesene „mittlere“ Variante des Nachhaltigkeitsfaktors mit einem Wert von $\alpha = 0,25$ würde dabei nach Berechnungen der Kommission in Kombination mit der angestrebten Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre gerade ausreichen, um die mit der Rentenreform 2001 festgelegten Beitragssatzziele von maximal 20% bis zum Jahr 2020 und 22% ab

2030 einzuhalten²⁴. Ob dieser Wert damit „richtig“ gewählt ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden, sondern ist von den politischen Handlungsträgern zu entscheiden. Es erscheint aber zumindest fragwürdig, ob die Festsetzung des Steuerungsparameters nach Maßgabe einer im Jahr 2001 aufgestellten – offenbar verfehlten – Beitragssatzprognose erfolgen sollte. Eine gleichmäßigere Belastungsverteilung auf Rentenempfänger und Beitragszahler würde vor dem Hintergrund einer ohne Zweifel erforderlichen Ausweitung der privaten Alterssicherung hier notwendige Freiräume schaffen.

Insgesamt bleibt aber festzuhalten, dass der Nachhaltigkeitsfaktor eine zweckmäßige und darüber hinaus sehr effektive und elegante Maßnahme darstellt, um den Folgen der zunehmenden Alterung im Rahmen der GRV zu begegnen. Allein die Modifikation an der Rentenformel reicht aber nicht aus, um die bestehende Nachhaltigkeitslücke in der Rentenversicherung zu schließen. Die hier behandelten Reformoptionen müssen demnach parallel eingeführt werden, um die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Alterssicherung langfristig zu gewährleisten. Nur eine konsequente Umsetzung der vorgeschlagenen Elemente, nämlich die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2035 bei gleichzeitiger Implementierung des Nachhaltigkeitsfaktors mit $\alpha = 0,25$ in die Rentenanpassungsformel, ist in der Lage, die Probleme der GRV nachhaltig zu lösen. So wäre eine Senkung der Nachhaltigkeitslücke um 126,7 Prozentpunkte auf 145,0% des BIP möglich. Die Reformvorschläge der Rürup-Kommission können damit als durchaus wirksam und erfolgversprechend beurteilt werden. Ob dieses Urteil auch nach der nun zwangsläufig folgenden politischen Debatte noch Bestand haben wird, ist allerdings fraglich.

Anreizkompatible versus versicherungsmathematisch faire Abschlüsse

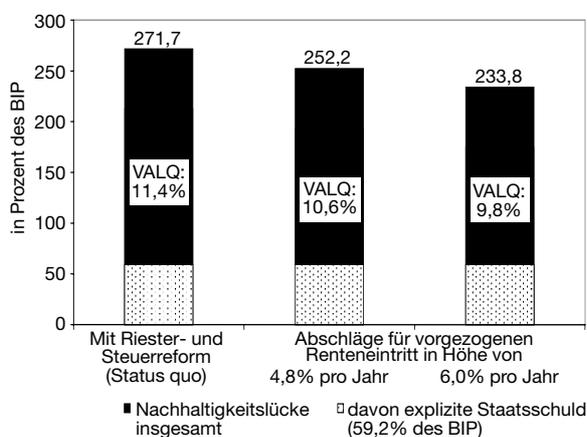
Wie bereits zuvor angedeutet, kann eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, welche die Anzahl der Erwerbstätigen erhöht und gleichzeitig die Anzahl der Rentenempfänger reduziert, auf zwei Arten erfolgen. Neben dem zuvor behandelten Vorschlag, die gesetzlichen Altersgrenzen zu erhöhen, besteht auch die

²⁴ Vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, a.a.O.

²⁵ Im Unterschied zum Individuum ist für den Rentenversicherungsträger der gegenwärtige pauschalierte Abschlagssatz in etwa versicherungsmathematisch fair, weil kostenneutral. Vgl. S. Ohsmann, U. Stolz, R. Thiede, a.a.O.

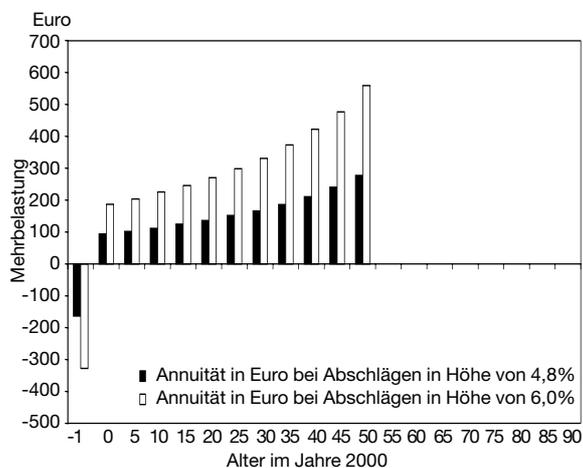
²⁶ A. Börsch-Supan: Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland, MEA Discussion Paper Nr. 15 (2002).

Abbildung 8
Nachhaltigkeitslücke und Veränderung des Abgabenlastquotienten (VALQ) im Status quo und bei höheren Abschlägen für vorgezogenen Renteneintritt¹



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

Abbildung 9
Mehr- und Minderbelastungen pro verbleibendem Lebensjahr durch höhere Abschläge bei vorgezogenem Renteneintritt (Annuität)¹



¹ Basisjahr 2000, r=3,0%, g=1,5%.

Möglichkeit, den Renteneintritt zu erschweren. Nach bislang geltendem Rentenrecht, also bei Abschlägen in Höhe von 3,6% pro Jahr (d.h. 0,3% pro Monat), bestehen kaum oder zu geringe Anreize, tatsächlich bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten. So muss ein Individuum bei einem vorgezogenen Renteneintritt zwar mit einer geringeren Rente auskommen, es profitiert aber im Gegenzug von einer längeren Rentenbezugsdauer. Eine solche Renteneintrittsentscheidung ist solange vorteilhaft, bis die entsprechenden Abzüge bei der Rentenhöhe nicht mehr durch die längere Bezugsdauer kompensiert werden können. Aus Sicht des Individuums wäre das System erst dann versicherungsmathematisch fair und entsprechend anreizneutral, wenn die abschlagsfreie Rente über die verbleibende Lebenszeit hinweg genauso hoch ist, wie die entsprechend gekürzte Frührente, d.h. der Barwert der Rentenleistung muss unabhängig vom Renteneintritt immer gleich sein²⁵.

Untersuchungen zeigen, dass die mit der Rentenreform 1992 eingeführten Abschläge in Höhe von 3,6% pro Jahr nicht ausreichen, um Anreize zur Frühverrentung zu vermeiden. Anreizkompatibel wären hingegen nach Ansicht von Börsch-Supan²⁶ Anpassungen in Höhe von sieben bis acht Prozent. Da eine vollständige Ausrichtung des Systems auf anreizkompatible

Abschläge unrealistisch erscheint, werden in der vorliegenden Analyse zwei moderatere Szenarien berechnet, nämlich lediglich Erhöhungen der monatlichen Abschläge von 0,3 auf 0,4 bzw. 0,5%. Beide Anhebungen werden von 2010 bis 2015 eingeführt²⁷. Entsprechend gemäßigt fallen auch die Änderungen der Nachhaltigkeitslücke aus. So sinkt diese bei Abschlägen in Höhe von 4,8% um 19 Prozentpunkte auf 252,7% des BIP. Bei Abschlägen in Höhe von 6,0% verbleibt noch eine Nachhaltigkeitslücke von 233,8% des BIP (Abbildung 8). Die Veränderung des Abgabenlastquotienten (VALQ) beträgt im ersten Fall 10,6%, im zweiten noch 9,8%.

Betrachtet man die Auswirkungen der Einführung von höheren Abschlägen in Form von Mehr- und Minderbelastungen der heute und in Zukunft lebenden Generationen, so zeigt sich, dass nachkommende Generationen auf Kosten der im Basisjahr 0-50-Jährigen entlastet werden. Die Belastungen liegen bei maximal knapp 280 bzw. 560 Euro pro verbleibendem Lebensjahr eines 50-Jährigen, je nach Höhe der implementierten Abschläge (vgl. Abbildung 9). Für Bestandsrentner und nahe Rentnergenerationen ist durch die Einführung dieser Maßnahme ab 2010 eine Art „Vertrauensschutz“ ihrer Ansprüche gewährleistet, da sie – wie die Abbildung zeigt – von den höheren

²⁷ Die (erneute) Anhebung erfolgt damit erst nach der vollständigen Einphasung der mit der 92er Reform eingeführten Abschläge, welche im Jahr 2004 abgeschlossen sein wird.

²⁸ Zudem wirkt ein Diskontierungseffekt, so dass auch die absoluten Mehr- und Minderbelastungen mit dem Lebensalter geringfügig ansteigen.

Abschlägen nicht betroffen sind. Allen Jahrgängen unter 50 Jahren werden hingegen in exakt dem gleichen Maße Mehrbelastungen aufgebürdet. Der steigende Verlauf dieser zusätzlichen Lasten resultiert dabei im Wesentlichen aus der Tatsache, dass sich die Anzahl der verbleibenden Lebensjahre zwischen den Kohorten naturgemäß unterscheidet²⁸.

Der Effekt einer Erhöhung der Abschläge auf die Nachhaltigkeit des Systems ist auf den ersten Blick offenbar nicht so groß, wie man intuitiv annehmen könnte. Bei der Bewertung der Nachhaltigkeitswirkung müssen aber zwei wesentliche Faktoren berücksichtigt werden. Zum einen handelt es sich lediglich um eine weitere Erhöhung der (monatlichen) Abschläge um 0,1 bzw. 0,2 Prozentpunkte, da bereits mit der 92er Rentenreform entsprechende Kürzungen eingeführt wurden. Zum anderen bewirkt die Annäherung an eine anreizkompatible Ausgestaltung der Rentenversicherung nur eine Übergangsentlastung. Langfristig ist es für die Finanzsituation des Rentenversicherungsträgers unerheblich, wann die Versicherten effektiv in Rente gehen.

Epilog

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zeigen, dass die deutsche Fiskalpolitik nicht nachhaltig ist. Zukünftigen Generationen werden unter dem gegenwärtigen Status quo kaum zu bewältigende Lasten auferlegt – und die Lage verschärft sich, je länger die dringend notwendigen Reformen verzögert werden. Dennoch ist das demografisch vorgezeichnete dramatische Ende der sozialen Alterssicherung nicht unabwendbar. Die nun von der Rürup-Kommission erarbeiteten Vorschläge können zur (finanziellen) Entspannung der Situation beitragen und die GRV so vor dem Weg in die Sackgasse bewahren. Nachhaltigkeit und damit mehr Generationengerechtigkeit sind also durchaus möglich, sie haben aber ihren Preis.

Die einzig mögliche Antwort auf die demografischen Herausforderungen in der umlagefinanzierten Rentenversicherung sind Leistungskürzungen. Die Möglichkeiten, diese Leistungskürzungen umzusetzen sind zwar vielfältig, aber auch politisch wenig opportun. So ist von den durch die Rürup-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen wahrscheinlich einzig die geplante Anhebung der Altersgrenzen ein für jedermann nach-

vollziehbares Vorhaben. Der Gedanke, zusätzliche Lebensjahre ausschließlich im Ruhestand zu verbringen ohne für deren Finanzierung auch entsprechend länger zu arbeiten, sollte zumindest niemanden überzeugen. Die Umsetzung und Realisierung dieses Ziels droht aber schon im Vorfeld am politischen Widerstand diverser Interessengruppen zu scheitern. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor läuft Gefahr in den Mühlen der Politik zerrieben zu werden, aus der schlichten Angst heraus, die Absenkung des Rentenniveaus in der Öffentlichkeit zu vertreten. Andererseits haben auch die Politiker in der Zwischenzeit entdeckt, dass der Nachhaltigkeitsfaktor ein – wenn auch kleines – kurzfristig erzielbares Entlastungspotenzial birgt. Dies mag manchen Entscheidungsträger angesichts der zum Januar 2004 drohenden Beitragssatzerhöhung von 19,5 auf 19,9% etwas mutiger stimmen.

Dennoch, so nachhaltig die Vorschläge der Rürup-Kommission die GRV auch machen können, es fehlen zwei entscheidende Punkte: Erstens wird ohne eine wirkliche Vereinfachung und Deregulierung der geförderten privaten Altersvorsorge keine umfassende Versorgung breiter Bevölkerungsschichten erreicht werden können. Eine aktuelle Untersuchung von Schnabel²⁹ zeigt, dass die Abschlussquoten und die Sparanstrengungen im Bereich der Riesterrente weit hinter den Erwartungen zurück liegen. Die dringend notwendige ersetzende Alterssicherungsfunktion kann dieses Produkt so keinesfalls erfüllen. Dabei sollte die Diskussion über ein Obligatorium im privaten Bereich bereits im Keim erstickt werden, indem die Abschlussbereitschaft der Bevölkerung durch eine transparenzfördernde Beschränkung der Mindestanforderungen gesteigert wird. Diese könnten beispielsweise in einer Nominalgarantie des Einzahlungsbetrags und einer Auszahlung nicht vor dem 60sten Lebensjahr bestehen. Zweitens sollte das Rentenversicherungssystem künftig auch eine unterstützende Rolle auf dem Arbeitsmarkt übernehmen. Da im Zuge der demografischen Veränderung die Zahl der Erwerbspersonen in den kommenden Jahrzehnten abnehmen wird, ist es unmittelbar angezeigt, neben dem gesetzlichen auch das effektive Rentenzugangsalter zu erhöhen. Dies kann aber nur über erhöhte anreizkompatible Abschläge bei Frühverrentungen erfolgen.

Wie auch immer, die Bühne für das Drama in der Rentenversicherung ist bereit und das geneigte Publikum darf gespannt sein, wie es weitergeht.

²⁹ R. Schnabel: Die Rentenlücke: Das Problem wächst, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln 2003.