

STUDIE

DIE ZUKUNFT DER ALTERSVOR- SORGE

VOR DEM HINTERGRUND VON BEVÖLKERUNGSSALTERUNG UND
KAPITALMARKTENTWICKLUNGEN

Vorsprung durch Wissen.

ERSTELLT FÜR
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
15. April 2014

ERSTELLT VON
HANDELSBLATT RESEARCH INSTITUTE
Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup
Dennis Huchzermeier

PROGNOS
Dr. Michael Böhmer
Dr. Oliver Ehrentraut

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 4 |
| 1. Executive Summary | 6 |
| 2. Hintergrund, Zielsetzung und Aufbau | 9 |
| 2.1. Krise und Legitimationsprobleme der staatlichen Alterssicherung in Deutschland | 9 |
| 2.2. Demografische Herausforderung | 11 |
| 2.3. Krise und Legitimationsprobleme der privaten Altersvorsorge | 13 |
| 3. Theoretische Grundlagen | 15 |
| 3.1. Effiziente Altersvorsorge nur im Kollektiv möglich | 15 |
| 3.2. Umlage oder Kapitaldeckung? Eine verteilungspolitische Frage | 16 |
| 3.3. Das Mackenroth-Theorem: Rentenpolitisch überschätzt | 20 |
| 4. Wirtschaftliche und demografische Perspektiven Deutschlands bis 2050 | 23 |
| 4.1. Die langfristige Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt | 23 |
| 4.2. Wie viel Wachstum kostet Deutschland die demografische Entwicklung? | 32 |
| 4.3. Langfristige Entwicklungen in der Alterssicherung | 35 |
| 5. Renditen des Umlage- und Kapitaldeckungsverfahrens | 52 |
| 6. Die Legislaturperiode 2013 bis 2017: Was zu tun und zu unterlassen ist | 61 |
| 6.1. Die Maßnahmen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes | 61 |
| 6.1.1. Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente | 61 |
| 6.1.2. Die „Mütterrente“ | 62 |
| 6.1.3. Die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nach 45 Beitragsjahren | 63 |
| 6.2. Was nicht getan werden sollte | 64 |
| 6.2.1. Rückabwicklung der Rentenreformen 2001, 2004 und 2007 – keine Lösung | 64 |
| 6.2.2. Stopp des Ausbaus privater Vorsorge – keine Alternative | 65 |
| 6.2.3. Freiwillige Zusatzversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung – kein Königsweg | 67 |
| 6.3. Was getan werden sollte | 69 |
| 6.3.1. Die Lebensleistungsrente | 69 |
| 6.3.2. Ausweitung des Versichertenkreises der Rentenversicherung – ein Beitrag zur Gleichbehandlung, nicht aber zur Erhöhung der Nachhaltigkeit | 71 |
| 6.3.3. Ankündigung einer weiteren Verlängerung der Lebensarbeitszeit jenseits des Jahres 2030 | 73 |
| 6.3.4. Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge trotz Niedrigzinsphase | 74 |
| 6.3.5. Ein Mischsystem erfordert Transparenz – in allen Säulen | 80 |
| 7. Fazit | 81 |
| Quellen | 82 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| Abbildung 1: | Geschätzte Lebenserwartung bei Geburt für Männer und Frauen in ausgewählten Varianten der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes | 14 |
| Abbildung 2: | Entwicklung des realen Zinssatzes für zehnjährige deutsche Bundesanleihen und Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts für Deutschland von 1980 bis 2013 | 21 |
| Abbildung 3: | Durchschnittliche reale Wachstumsraten von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt 2012 bis 2050 p. a. | 26 |
| Abbildung 4: | Bevölkerungsaufbau und Struktur der Erwerbstätigen in Deutschland 2012 und 2050 | 27 |
| Abbildung 5: | Entwicklung der Erwerbstätigenzahl und des Arbeitsvolumens p. a, 2000 bis 2050 | 28 |
| Abbildung 6: | Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner ausgewählter Weltregionen im Vergleich 2012 bis 2050 | 31 |
| Abbildung 7: | Durchschnittliche Wachstumsraten von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt 2012 bis 2050 p. a. im Alternativszenario | 35 |
| Abbildung 8: | Entwicklungen der Erwerbstätigenzahl und der Jahresarbeitsstunden, 2000 bis 2050 | 36 |
| Abbildung 9: | Entwicklung der Nettokapitalrendite 2000 bis 2050 im Basisszenario und im Alternativszenario mit konstanter Bevölkerung | 37 |
| Abbildung 10: | Entwicklung des Altenquotienten 2010 bis 2050..... | 40 |
| Abbildung 11: | Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors 2013 bis 2050 | 42 |
| Abbildung 12: | Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung..... | 42 |
| Abbildung 13: | Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung 2010 bis 2050 in unterschiedlichen Reformszenarien | 43 |

| | |
|--|----|
| Abbildung 14: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern 2010 bis 2050 in unterschiedlichen Reformszenarien..... | 47 |
| Abbildung 15: Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung 2010 bis 2050 unter Berücksichtigung von „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ | 50 |
| Abbildung 16: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern zur Rentenversicherung 2010 bis 2050 unter Berücksichtigung von „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ | 50 |
| Abbildung 17: Entwicklung des Gesamtbeitragssatzes zur Sozialversicherung unter Berücksichtigung der geplanten Leistungsverbesserungen 2010 bis 2050 | 53 |
| Abbildung 18: Reale Renditen des Umlageverfahrens in unterschiedlichen Szenarien für Männer und Frauen im Alter von 20 Jahren | 58 |
| Abbildung 19: Durchschnittliche Eigenkapitalrendite (real) für ausgewählte Länder, Basisszenario, 2010 bis 2050 | 60 |
| Abbildung 20: Reale Nettoeigenkapitalrendite für Deutschland, Basisszenario und reale Nettoverzinsung von Kapitalanlagen in der Lebensversicherung, 2002 bis 2012..... | 62 |
| Abbildung 21: Erforderlicher armutsfester Mindestverdienst | 74 |
| Abbildung 22: Leitzins der EZB und Rendite der 10-jährigen deutschen Bundesanleihe | 78 |
| Abbildung 23: Entwicklung der Lohnquote und der Quote der Kapitaleinkommen | 79 |
| Abbildung 24: Kapitaleinkommen als Prozentsatz des gesamten Alterseinkommens | 80 |

1. Executive Summary

Gut zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Riester-Reform, die einen Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik einleitete, ist es an der Zeit, Zwischenbilanz zu ziehen. Angesichts von Kapitalmarkt- und Staatsschuldenkrise wird intensiv diskutiert, ob der ab 2002 eingeschlagene Kurs, Leistungsrücknahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung über den Ausbau von kapitalgedeckten Ergänzungssystemen auszugleichen, der richtige Kurs ist. Die Frage nach dem heute und künftig angemessenen Verhältnis zwischen Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung, zwischen staatlicher und privater Absicherung, spaltet noch immer die rentenpolitische Diskussion.

Die vorliegende Studie des Handelsblatt Research Institute (HRI) und der Prognos AG greift diese Debatte auf und beleuchtet die Perspektiven von kapitalgedeckter Vorsorge vor dem Hintergrund von Demografie und Kapitalmarktentwicklung bis zum Jahr 2050. Zugleich soll mit dem Gutachten die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung auf dauerhafte Tragfähigkeit überprüft werden, gerade auch mit Blick auf die Rentenpläne der Großen Koalition. Die Studie setzt sich unter anderem mit folgenden Fragen auseinander.

- War die Grundsatzentscheidung für ein „Mehr-Säulen-Modell“ der Alterssicherung richtig?
- Was wurde seitdem in der Rentenpolitik erreicht?
- Wo sind Verbesserungen in den verschiedenen Säulen notwendig, und wie können diese erreicht werden?
- Wie ist vor diesem Hintergrund die rentenpolitische Programmatik der neuen Bundesregierung zu beurteilen?

Es wird gezeigt: Die grundlegende Weichenstellung – der Umbau der Alterssicherung nach dem Leitbild des „Mehr-Säulen-Modells“ – war und bleibt richtig. Nur so kann die Alterssicherung in Deutschland dauerhaft stabilisiert werden. Dies wird auch international anerkannt. Kritiker dieses Kurses unterschätzen unverändert die Auswirkungen der absehbaren demografischen Alterung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen und die staatliche Altersversorgung im Besonderen. Die Analyse zeigt: Die Rentenreformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 rückgängig zu machen, hätte schon mittelfristig negative Folgen für die Stabilität und damit die Verlässlichkeit der Alterssicherung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Analyse liegt auf den jeweiligen Stärken und Schwächen von Umlage- und Kapitaldeckung zur Finanzierung der Altersversorgung. Die Mackenroth-These, nach der aller Sozialaufwand nur aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode finanziert wird und gesamtwirtschaftlich kein Unterschied zwischen beiden Finanzierungsarten besteht, wird auf ihren gestalterischen Gehalt für die Rentenpolitik untersucht. Die Renditepotenziale von Umlagesystem und Kapi-

taldeckung werden mit Hilfe des Prognos-Modells VIEW untersucht, eines Modells, das – im Gegensatz zu vielen anderen – einen konsistenten Analyserahmen für beide Finanzierungsverfahren bietet. Mit dessen Hilfe werden nicht nur die relevanten nationalen volkswirtschaftlichen Größen zu Löhnen, Beschäftigung und Kapitalmarktrenditen bis zum Jahr 2050 simuliert, auch die außenwirtschaftliche Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft wird in diesem Modell abgebildet.

Im Ergebnis zeigt sich, dass am ehesten eine Kombination aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge für die nächsten Generationen eine Sicherung des in der Erwerbsphase gewohnten Lebensstandards im Alter gewährleisten kann.

Der in Deutschland gefundene Policy-Mix aus moderaten Beitragssatzanhebungen, einer gleitenden – durch ein Mindestsicherungsniveau flankierten – Senkung des Sicherungsniveaus, einer ausgeweiteten steuerlichen Kofinanzierung und einem Ausbau der betrieblichen und privaten Vorsorge sichert insgesamt eine Verteilung der Lasten der Alterung, die als ausgewogen angesehen werden kann. In der Summe werden durch diesen Mix die realen, nicht wegreformierbaren Kosten der Bevölkerungsalterung auf ein breites Spektrum von Alterskohorten verteilt.

Die aktuell niedrigen Zinsen ändern nichts an diesem Befund: Sie werden ein temporäres Ereignis sein, das die kapitalgedeckte Altersvorsorge allerdings vor besondere Herausforderungen stellt. Dennoch muss ungeachtet der aktuellen Niedrigzinsphase – namentlich für „sichere“ Anleihen – die langfristige Rendite im Kapitaldeckungsverfahren keineswegs niedriger ausfallen als im Umlageverfahren. Ein Renditevorsprung des Kapitaldeckungsverfahrens würde ermöglicht durch das Ausnutzen von Anlagemöglichkeiten im Ausland, die internationale Diversifizierung über Anlagen in Titeln international tätiger Unternehmen oder Finanzierungsbeteiligungen an Infrastrukturprojekten. Zugleich wird deutlich, dass eine sachgerechte Regulierung der Anbieter von Altersvorsorgeprodukten erforderlich ist, um diese Vorteile nutzen zu können. Dabei sind jedoch – neben der Rendite – die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der zugesagten Leistungen von zentraler Bedeutung.

Ohne eine Erhöhung des Verbreitungsgrads der privaten und betrieblichen Altersversorgung wird es nicht möglich sein, für breite Bevölkerungsschichten einen im Erwerbsleben gewohnten Konsumstandard in der Ruhestandsphase zu sichern. Die Rentenpolitik muss daher das Zusammenspiel von staatlicher Absicherung einerseits sowie privater und nicht zuletzt betrieblicher Altersversorgung andererseits gestalten. Einseitig nur auf eine dieser Säulen zu setzen, würde den Anforderungen nicht gerecht.

Die Studie beleuchtet vor diesem Hintergrund die aktuelle Reformdiskussion – nicht zuletzt die im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Maßnahmen zur Alterssicherung. Während die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente ohne Vorbehalte zu begrüßen sind, fällt die Beurteilung der sogenannten „Mütterrente“ und der abschlagsfreien „Rente mit 63“ für langjährig Versicherte negativ aus.

Neben der Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Beitragsmitteln – wie dies weitgehend bei der Mütterrente der Fall sein soll – ist das falsche Signal zu kritisieren, das die „Rente mit 63“ an Arbeitnehmer und Arbeitgeber sendet. Dieses falsche Signal besteht darin, dass die mit der „Rente mit 67“ beschlossene Verlängerung der Lebensarbeitszeit letztlich nicht erforderlich ist. Die Analyse dagegen zeigt: Alterung kostet Wachstum und damit Wohlstand. Über die „Rente mit 63“ wird der im vergangenen Jahrzehnt eingeschlagene rentenpolitische Kurs infrage gestellt.

Für eine abschließende Beurteilung der angekündigten Lebensleistungsrente wird es vor allem darauf ankommen, ob diese tatsächlich – wie angekündigt – über Steuermittel finanziert werden wird. Die hinter diesem Konzept stehende Idee zielt darauf ab zu verhindern, dass Versicherte trotz einer hohen Anzahl von Beitragsjahren im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein können. Damit verringern sich bestehende Anreize für Geringverdiener sowohl der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung auszuweichen als auch auf eine zusätzliche Vorsorge zu verzichten.

Eine Einbeziehung der Selbstständigen, soweit sie noch nicht über eines der bestehenden obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind, in die gesetzliche Rentenversicherung würde einen Beitrag zur Gleichbehandlung leisten. Einen Beitrag zur Erhöhung der Nachhaltigkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung würde diese Maßnahme allerdings nicht darstellen. Den zunächst höheren Beitragseinnahmen stünden höhere Ausgaben in der Zukunft gegenüber. Eine Ausweitung des Versichertenkreises sollte nicht dazu missbraucht werden, der Rentenversicherung flüchtige Mehreinnahmen zu verschaffen.

Die Analyse einer freiwilligen Zusatzversicherung unter dem Dach der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, die derzeit in der politischen Diskussion steht, zeigt, dass diese Idee zwar einen beachtlichen vordergründigen Charme hat, dem aber gravierende Nachteile gegenüberstehen.

Notwendig wäre, das gesunkene Vertrauen der Bevölkerung in die kapitalgedeckten Systeme der Alterssicherung über mehr Transparenz und Information und gegebenenfalls regulatorische Änderungen wieder aufzubauen. Anders wird es nicht möglich sein, deren Anteil an den zukünftigen Alterseinkommen zu erhöhen. Neben einer sachgerechten Anpassung der Riester-Förderung sollte der Fokus beim Ausbau der betrieblichen Altersversorgung liegen. Dies könnte erreicht werden, indem die Nutzung von Opting-out-Modellen ausgebaut wird.

Insgesamt unterstreicht die Studie die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Rentenpolitik, die neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, die langfristig die wichtigste Säule bleibt, auch die kapitalgedeckten Systeme nutzt und weiterentwickelt. Nur über eine mischfinanzierte Alterssicherung kann den Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft begegnet werden. In diesem Sinne wäre es auch wünschenswert, eine alle Säulen der Alterssicherung umfassende Renteninformation zu entwickeln und zu etablieren.

2. Hintergrund, Zielsetzung und Aufbau

2.1. Krise und Legitimationsprobleme der staatlichen Alterssicherung in Deutschland

Seit 25 Jahren hat sich die Politik bemüht, dem in der Bevölkerungsentwicklung angelegten Erhöhungsdruck auf die Ausgaben und die Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen. Zunächst mit niveauneutralen Maßnahmen wie der Streichung von Ausfall- und Ersatzzeiten, später, ab dem Jahr 1992, mit allgemeinen Leistungsrücknahmen (wie durch Umstellung von der Bruttolohn- auf die Nettolohnanpassung oder die Einführung versicherungsmathematischer Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug), aber auch durch eine Ausweitung der steuerlichen Kofinanzierung. Dabei wurden die als langfristig tragbar angesehenen Beitragssatzobergrenzen schrittweise gesenkt. Mit dem Rentenreformgesetz (RRG) 1992 waren es 28 Prozent bis zum Jahr 2030, mit dem Wachstumsförderungsgesetz 1996 sollten 26 Prozent nicht überschritten werden, beim RRG 1999 (Blüm-Reform) waren es 24 Prozent und mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz 2001 und dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz die aktuell gültigen 22 Prozent bis zum Jahr 2030. Damit wurden gleichzeitig die Koordinaten der gesetzlichen Rentenversicherung ein gutes Stück weit von einer „ausgabenorientierten Einnahmepolitik“ zu einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ verschoben.¹

Um die gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig zu finanzieren, bieten sich grundsätzlich vier Stellschrauben an. Es können die Beitragssätze angehoben, die Regelaltersgrenze erhöht, das Leistungsniveau abgesenkt oder die Steuerzuschüsse ausgeweitet werden. In der ersten Dekade dieses Jahrhunderts sind drei weitreichende Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen worden, die alle genannten Wege beschritten haben. Beginnend mit der Wiedereinführung der (modifizierten) Bruttolohnanpassung der Renten im Jahr 2001 haben die Reformgesetze der Jahre 2001, 2004 und 2007 stets auf eine Dämpfung der Ausgabendynamik wie eine Stärkung der Einnahmeseite abgezielt. Zudem sollte über das Altersvermögensgesetz die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung durch kapitalgedeckte Systeme der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge ergänzt werden mit dem Ziel, in der längeren Frist ein in etwa konstantes Leistungsniveau über eine mischfinanzierte Gesamtversorgung zu gewährleisten.

Die im Jahr 2001 eingeführte staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge sollte zunächst einen die Leistungsrücknahmen ersetzenden und langfristig auch einen ergänzenden Charakter haben. Mit weitreichenden Förderangeboten wollte der Gesetzgeber mit dem „Altersvermögensgesetz“ einen möglichst flächendeckenden Ausbau der privaten und betrieblichen Altersversorgung unterstützen. Hierzu zählen die steuer- und abgabenfreie Entgeltumwandlung zum Aufbau einer betrieblichen Altersversorgung und die durch Zulagen und steuerliche Anreize geförderte „Riester-Rente“ zum Aufbau einer privaten Zusatzvorsorge. Ziel dieser Teilkapitaldeckung der Alterssicherung war

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

es, die Risiken aus dem demografieabhängigen Umlagesystem zu diversifizieren und die Absicherung der Finanzierung im Alter nicht mehr nur auf eine Quelle des Volkseinkommens, die sozialversicherungspflichtigen Löhne und Gehälter (und die Steuerzuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung), zu stützen, sondern auch auf die Kapitaleinkommen.

2004 folgten das im Jahr 2005 in Kraft getretene RV-Nachhaltigkeitsgesetz mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie die im Frühjahr 2007 durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz² beschlossene und im Jahr 2012 eingeleitete schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029.

Diese Reformen dienten im Wesentlichen einer Dämpfung des Beitragssatzanstiegs. Der Beitragssatz soll nach dem Willen des Gesetzgebers auf nicht mehr als 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und auf nicht mehr als 22 Prozent bis zum Jahr 2030 steigen. Gleichzeitig darf das „Sicherungs niveau vor Steuern“ bis zum Jahr 2020 nicht unter 46 Prozent und bis zum Jahr 2030 nicht unter 43 Prozent zurückgehen. Bei diesen Schranken handelt es sich nicht um Zielwerte, sondern um eine obere Grenze für den Beitragssatz und eine untere Grenze für das Sicherungsniveau (Mindestsicherungsniveau). Drohen diese Grenzen verletzt zu werden, ist der Gesetzgeber zum Handeln aufgefordert.

Die Vorlage des Entwurfs für das RV-Leistungsverbesserungsgesetz vom 27. Januar 2014 stellt eine Abkehr von dem von allen Bundesregierungen der vergangenen 25 Jahre eingeschlagenen rentenpolitischen Kurs dar. Dieser Kurswechsel dokumentiert sich allerdings nicht in der überfälligen Verbesserung bei der Erwerbminderungsrente oder der sinnvollen Verknüpfung der Rehabilitationsausgaben mit der demografischen Entwicklung. Er dokumentiert sich durch die im Wesentlichen aus Beitragsmitteln finanzierte Verbesserung der rentenrechtlichen Honorierung für Kindererziehungsleistungen für die vor 1992 geborenen Kinder sowie eine befristete Möglichkeit, beim Nachweis von 45 Beitragsjahren unter Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bereits vor Vollendung des 65. Lebensjahres in Rente gehen zu können („Rente mit 63“).³ Für bestimmte Personengruppen wird also die Rente erhöht, während die Masse der Beitragszahler und die Mehrheit der Rentner direkt und indirekt für die Kosten dieser Leistungsausweitungen aufkommen müssen.

Unsere Berechnungen zeigen, dass insbesondere die Beitragssatzobergrenzen durch die von der Bundesregierung geplanten neuen Leistungsausweitungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes ohne einen höheren Bundeszuschuss nicht eingehalten werden.

2 Seinerzeit wurde die Ausnahmeregelung formuliert, nach der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Abschläge mit 65 Jahren in Rente gehen können, wenn sie 45 Beitragsjahre – allerdings ausdrücklich ohne Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit – nachweisen können.

3 Anders als bei der bereits 2007 beschlossenen Ausnahmeregelung für 65-Jährige mit 45 Beitragsjahren soll es bislang keine Obergrenze zur Berücksichtigung von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld I geben. Auch Zeiträume der beruflichen Förderung, des Krankengeldbezugs oder des Bezugs von Übergangsgeld sollen berücksichtigt werden. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II sollen dagegen nicht angerechnet werden.

2.2. Demografische Herausforderung

Der demografische Wandel und die damit einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Veränderungen haben erheblichen Einfluss auf die langfristige Finanzierungsstruktur und damit die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Zum einen bestimmt die weiter steigende Lebenserwartung die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in der Renten-, Kranken-, Pflege- und indirekt auch der Arbeitslosenversicherung. Die Menschen werden älter und nehmen daher länger Leistungen der Sozialsysteme in Anspruch. Die seit Ende der 1960er-Jahre deutlich unter dem bestandserhaltenden Niveau liegende Geburtenrate führt dazu, dass die Bevölkerung bis in die 2050er-Jahre „doppelt altert“. Doppelt, da das Durchschnittsalter der Bevölkerung sowohl als Folge der schwächer besetzten nachrückenden Kohorten als auch durch die zunehmende Lebenserwartung ansteigt. Das Verhältnis von Leistungsempfängern und Beitragszahlern, der sogenannte Rentnerquotient, steigt in der gesetzlichen Rentenversicherung, anders als in der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung, an. Ein dritter Faktor für die demografische Entwicklung ist die Zuwanderung. Angesichts im Vergleich zur Gesamtbevölkerung relativ geringer oder ausgeglichener Wanderungssalden in den vergangenen Jahren hat die Zuwanderung bislang eine verhältnismäßig geringe Bedeutung für die langfristige Bevölkerungsstruktur Deutschlands. Daran ändern auch die sehr hohen, allerdings mutmaßlich kaum nachhaltigen Zuwanderungszahlen als Folge der Krise in den südeuropäischen Euro-Staaten nichts.⁴ Nur wenn dieser Trend anhalten sollte, könnte dies für die demografische Entwicklung Deutschlands von Relevanz werden.

Die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes führen die genannten Faktoren zusammen und ermitteln – in unterschiedlichen Varianten – die künftige Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur.

Die (noch) aktuelle 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009 ist sowohl aufgrund ihres Alters als auch aufgrund des Zensus aus dem Jahr 2011 als überholt anzusehen. Für Ende 2014 wird die neue, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung erwartet. Wir erwarten, dass diese neue Fassung neben strukturellen Unterschieden auch eine erneute Korrektur der Lebenserwartung nach oben enthalten wird (Abbildung 1).⁵ Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit mit anderen Publikationen und Studien knüpft die vorliegende Analyse dennoch weiterhin an der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung an. Die hier

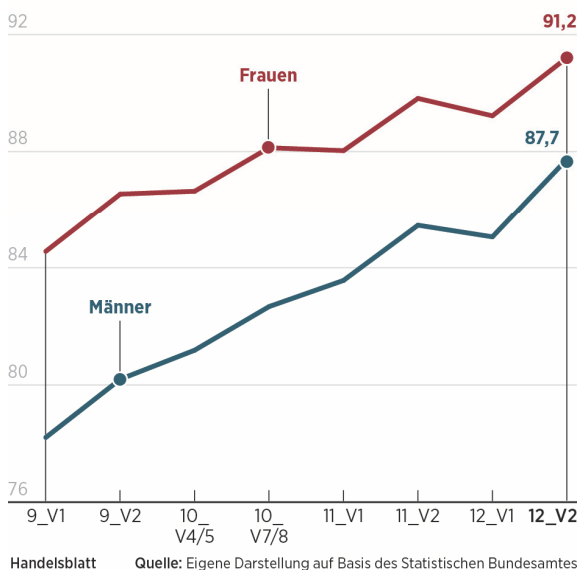
4 Die meisten ausländischen Zugezogenen stammten im ersten Halbjahr 2013 aus den Staaten der Europäischen Union. Hier stieg die Zahl der Zuzüge um 9 Prozent auf 334 000 Personen. Die Mehrzahl der ausländischen Zuwanderer kam dabei aus Polen (93 000), gefolgt von Rumänien (67 000) und Bulgarien (29 000). Wie schon im ersten Halbjahr 2012 stieg die Zuwanderung aus den EU-Ländern weiter an, die von der Finanz- und Schuldenkrise besonders betroffen sind: Aus Spanien wanderten 39 Prozent, aus Portugal 26 Prozent und aus Italien 41 Prozent mehr ausländische Zuwanderer nach Deutschland ein. Aus Griechenland war die Einwanderung dagegen im Vergleich zum Vorjahr rückläufig (– 4,5 Prozent), vgl. Statistisches Bundesamt (2013).

5 Vgl. Ehrentraut und Heidler (2008a). Die Varianten V4/5 und V7/8 der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in Abbildung 1 entsprechen den Varianten V1 und V2 der neunten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

verwendete Prognose der Bevölkerungsentwicklung setzt jedoch auf dem aktuellen Bevölkerungsstand nach Maßgabe des Zensus von 2011 auf. Sie übernimmt dann aber die Struktur und Dynamik der Veränderungen aus der 12. koordinierten Vorausberechnung.⁶

Abbildung 1: Geschätzte Lebenserwartung bei Geburt für Männer und Frauen in ausgewählten Varianten der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes

Angaben in Jahren



In der (am aktuellen Rand angepassten) mittleren Variante 1-W2 der Bevölkerungsvorausberechnung wird bis zum Jahr 2050 eine um etwa neun Prozent auf 74,6 Millionen geschrumpfte Bevölkerung vorausberechnet. Im selben Zeitraum verdoppelt sich der Altenquotient, also das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter (20 – 64 Jahre), nahezu. Er steigt von etwa 34 auf 61 Prozent.

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 – 64 Jahre) wird nach unserer Prognose im gleichen Zeitraum um etwa elf Millionen oder mehr als 20 Prozent zurückgehen. Da nicht zu erwarten ist, dass sich der seit geraumer Zeit stabile Trend des Produktivitätswachstums je Arbeitsstunde erhöhen wird,⁷ während die Bevölkerung altert, resultiert aus dem Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen eine merkliche Ver-

ringung des Trendwachstums der deutschen Wirtschaft. Auch dies ist bei der Umlagefinanzierung der sozialen Sicherung von Bedeutung.

Insbesondere der Zeitraum von 2020 bis 2050 ist für die Sicherungssysteme und die im Fokus der Untersuchung stehende gesetzliche Rentenversicherung von besonderer Bedeutung. Die geburtenstarken Jahrgänge vom Beginn der 1950er- bis Ende der 1960er-Jahre werden dann das Rentenalter erreicht haben oder erreichen, während gleichzeitig die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter abnimmt. Ausgaben- und Einnahmenseite des umlagefinanzierten Rentensystems geraten gleichzeitig unter Druck.

⁶ Qualitativ hat dies keinen signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse. Dies zeigen Rechnungen auf Basis alternativer Bevölkerungsprognosen, beispielsweise die weniger verbreiteten Arbeiten der Working Group on Ageing der UN aus dem Jahr 2012. Vgl. Rürup (2013).

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2012).

2.3. Krise und Legitimationsprobleme der privaten Altersvorsorge

Der im Jahr 2002 eingeleitete Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorgesysteme wird seit einiger Zeit kritisch hinterfragt. Grund dafür ist vor allem der Renditerückgang „sicherer“ Anlageformen durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank wie auch der anderen wichtigen Zentralbanken der Welt. So gibt es Forderungen, die kapitalgedeckte Altersvorsorge wieder zugunsten der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzudrängen. Insofern ist die kapitalgedeckte Ergänzung mit Legitimationsproblemen konfrontiert. Renditeerwartungen können wegen des abgesunkenen Zinsniveaus sicherer Anlageformen vielfach nicht erfüllt werden. Die durchschnittliche reale Rendite kapitalgedeckter Altersvorsorgeprodukte sank in Deutschland in den vergangenen Jahren stetig. Zwar liegen die Werte für Deutschland stabil über dem OECD-Durchschnitt⁸, dennoch nimmt die Unsicherheit über die erzielbaren Renditen zu. Da zudem die Gesamtverzinsung in Zukunft geringer ausfallen dürfte, führt dies bei der durchschnittlichen laufenden Verzinsung zu einer relativen Benachteiligung von Neuverträgen mit niedrigerem Garantiezins gegenüber den Altverträgen mit höherem Garantiezins.⁹

Schließlich wird auch die Demografieresistenz der kapitalgedeckten Altersvorsorge infrage gestellt. So wird bezweifelt, dass dieses Problem über Kapitalanlagen im Ausland gelöst werden kann, da die meisten Industrieländer ähnliche demografische Probleme aufweisen und die Wechselkursreaktionen aufgrund der Kapitalbewegungen die vorhandenen Renditevorteile wieder ausgleichen.¹⁰

Die Kritiker der Rentenreformen der letzten Jahre sehen sich angesichts der aktuellen Probleme in ihrer Ablehnung dieser Reformen bestärkt und fordern einen Stopp, wenn nicht sogar eine Rücknahme der Reformen.

Aktuell ist die gesamtwirtschaftliche Lage Deutschlands und die finanzielle Situation der Sozialversicherungen vergleichsweise gut. Nach einer ersten Schätzung des Statistischen Bundesamtes erzielten die Sozialversicherungen insgesamt im Jahr 2013 einen Überschuss von knapp sechs Milliarden Euro (Maastricht-Abgrenzung). Die Einnahmenentwicklung ist dank der steigenden Beschäftigung so günstig, dass der Rentenbeitrag in mehreren Schritten von 19,9 auf 18,9 Prozent gesenkt wurde. Nach bis Mitte Februar 2014 geltendem Recht hätte der Beitragssatz im Jahr 2014 weiter auf 18,3 Prozent, wenn nicht sogar auf 18,2 Prozent gesenkt werden müssen. Allerdings hat der Gesetzgeber am 16. Dezember 2013 mit seinem Entwurf für das Beitragssatzgesetz 2014 und dessen Verkündung im Bundesgesetzblatt (vor Verabschiedung des eigentlichen Gesetzes) den Beitragssatz für das Jahr 2014 nicht gesenkt. Da die von der Großen Koalition vereinbarten Leistungsverbesserungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung, namentlich die „Mütterrente“ und

8 Vgl. OECD (2013), S. 198 f.

9 Vgl. Joebges et. al. (2012b), S. 9.

10 Vgl. Grabau et. al. (2012), S. 18 f.

die „Rente mit 63“, im Wesentlichen aus Beitragsmitteln finanziert werden sollen, wurden in einem Eilverfahren die Vorschriften zur maximalen Höhe der Nachhaltigkeitsreserve und damit die Vorschriften zur Anpassung des Beitragssatzes geändert.

Vor diesem Hintergrund soll in der vorliegenden Studie untersucht werden, wie kapitalgedeckte und umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme vom demografischen Wandel betroffen sein werden. In einem zweiten Schritt werden Mittel und Wege skizziert, um die Probleme zu lösen zumindest aber zu entschärfen, die sich beiden Systemen stellen.

Ziel des gemeinsamen Projekts des Handelsblatt Research Institute und der Prognos AG ist es, einerseits die Sinnhaftigkeit einer Rückabwicklung der in den Reformen von 2001 und 2004 beschlossenen Leistungsrücknahmen bei den gesetzlichen Renten zu diskutieren und andererseits die Möglichkeit einer umlagefinanzierten Zusatzversorgung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung zu bewerten. Darüber hinaus soll den Fragen nachgegangen werden, ob der eingeschlagene Weg eines Ausbaus der kapitalgedeckten Alterssicherung unter den geänderten Rahmenbedingungen zukunftsfähig ist und wie eine Weiterentwicklung aussehen könnte.

3. Theoretische Grundlagen

3.1. Effiziente Altersvorsorge nur im Kollektiv möglich

Altersvorsorge sichert über ein lebenslanges Alterseinkommen das „Langlebkeitsrisiko“ ab, sprich die im Einzelfall unbekanntes Zeitspanne zwischen dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und dem Tod. Sparverträge, die auf eine Kapitalabfindung oder Einmalzahlung in einem bestimmten Lebensalter abzielen, stellen insofern keine genuine Form der Absicherung dieses „Langlebkeitsrisikos“ dar.

Wer seinen Lebensunterhalt nicht aus Kapitaleinkünften wie Mieteinnahmen oder Wertpapiererträgen bestreitet, also aus Einkünften, die unabhängig von der individuellen Arbeitsfähigkeit anfallen, sondern aus Erwerbseinkommen, die von der Verwertung der individuellen physischen und geistigen Fähigkeiten abhängen, ist deshalb gezwungen, während seines Arbeitslebens Vorsorge zu betreiben. Es sei denn, er/sie verlässt sich auf die staatlichen Fürsorgeleistungen, denen aber in aller Regel eine Bedürftigkeitsprüfung vorausgeht.

Der einzelne Mensch weiß in der Regel nicht, wie lange er lebt und wie lange er ein Alterseinkommen in Form einer Rente beziehen muss. Aus diesem Grund ist es für ein Individuum nicht möglich, diese unbekanntes Zeitspanne effizient über ein sicheres Alterseinkommen abzusichern. Je nach individueller Risikopräferenz ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass entweder zu wenig oder zu viel vorgesorgt wird. Das Individuum wird also im Alter entweder arm sein oder vererbt zu viel und hätte hinsichtlich der Versorgung für sein Alter einen unnötigen Konsumverzicht in jüngeren Jahren geleistet.

Eine effiziente Absicherung des „Langlebkeitsrisikos“ ist deshalb nur in einem Kollektiv möglich. Die individuelle Lebenserwartung jedes der Mitglieder eines Versicherungskollektivs, sei es die gesetzliche Rentenversicherung, ein berufsständisches Versorgungswerk, eine Pensionskasse oder eine private Leibrentenversicherung, ist unbekannt. Die durchschnittliche Lebenserwartung kann nach dem Gesetz der großen Zahl umso exakter ermittelt werden, je größer ein Versichertenkollektiv ist. Wenn jeder Versicherte nach Maßgabe der durchschnittlichen Lebenserwartung aller Mitglieder vorsorgt, ist gewährleistet, dass jeder einen lebenslangen Rentenanspruch erwirbt. Diese Gewähr einer lebenslangen Versorgung ist allerdings mit dem Risiko verbunden, bei einem, gemessen an der statistisch durchschnittlichen Lebenserwartung, vorzeitigen Tod, die nicht in Anspruch genommenen Anwart-

schaften dem Kollektiv „vererben“ zu müssen. Diese Möglichkeit des „Vererbens“ von Anwartschaften ist der Preis für die Sicherheit, auch im hohen Alter versorgt zu sein.¹¹

Im Fall einer freiwilligen Versicherung kann es dazu kommen, dass Personen, die für sich selbst, nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, nur eine relativ kurze verbleibende Lebensspanne erwarten, einen an der durchschnittlichen Lebenserwartung der Kollektivmitglieder ausgerichteten Versicherungsvertrag für wenig attraktiv halten. Umgekehrt werden diejenigen, die sich selbst als eher langlebig einschätzen, eher zur einem Vertragsabschluss bereit sein. Dies wäre dann kein Problem, wenn die eigene Einschätzung nicht besser wäre als die kollektive Einschätzung. Einschlägige Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass die eigene Einschätzung in der Regel überlegen ist.¹² Deshalb kommt es bei freiwilligen Systemen zum Zeitpunkt des Versicherungsabschlusses oder kurz vor der Verrentungsphase zu adversen Selektionsprozessen.

3.2. Umlage oder Kapitaldeckung? Eine verteilungspolitische Frage

Das Umlageverfahren basiert auf der Stabilität und Ergiebigkeit der nationalen Erwerbseinkommen. Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung setzt – abgesehen von den Steuerzuschüssen – auf die Stabilität und Ergiebigkeit der sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter. Kapitalgedeckte Systeme vertrauen auf die Stabilität und Ergiebigkeit der im Inland und/oder Ausland erwirtschafteten Kapitaleinkommen. Eine Kombination von Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren, das heißt mischfinanzierte Alterssicherungssysteme, ziehen deshalb alle Quellen des Volkseinkommens zur Finanzierung der Rentenansprüche heran.

Umlageverfahren erfordern im Interesse ihrer Dauerhaftigkeit stets ein Obligatorium. Zudem gibt es immer eine erste Generation von Leistungsempfängern, die im Fall von Rentenversicherungen Renten erhält, ohne selbst Beiträge dafür gezahlt zu haben. Und es gibt eine fiktive „letzte“ Beitragszahlergeneration, die Beiträge zahlt, ohne selbst eine Rente zu bekommen.

Kapitalgedeckte Systeme dagegen können auch auf freiwilliger Basis etabliert werden. Ein „sozialpolitischer Nachteil“ kapitalgedeckter Alterssicherungssysteme ist allerdings, dass für die erste Rentnergeneration keine Leistungen gewährt werden können, weil diese kein eigenes Vorsorgevermögen aufgebaut hat.

11 Der Kuriosität halber sei erwähnt, dass manche Ökonomen, wie zum Beispiel Friedrich Breyer (2004), aufgrund eines lebenslangen Einkommensanspruchs an eine Versicherungsgemeinschaft eine Art Moral Hazard erwarten. Dieser soll darin bestehen, dass sich mit dem Abschluss einer Rentenversicherung das individuelle Verhalten so ändert, dass die individuelle Lebenserwartung und auch die durchschnittliche Lebenserwartung steigen. Man ist ja gegen das Risiko der eigenen Langlebigkeit versichert. Die Folge wäre eine die adverse Selektion noch verstärkende Verteuerung der Versicherungskosten.

12 Vgl. Friedman et. al. (1990).

Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz aus dem Jahr 2001 wurden – um die Wirkungen des abgeschafften demografischen Faktors des RRG 1999 zu ersetzen – für eine Reihe von Jahren die Rentenanpassungen reduziert. Durch das Altersvermögensgesetz aus dem gleichen Jahr wurden den von diesen Leistungsrücknahmen Betroffenen generös geförderte Möglichkeiten eröffnet, diese Kürzungen bei der gesetzlichen Rente durch den Abschluss einer „Riester-Rente“ oder über den Aufbau einer Betriebsrente durch eine steuer- und sozialabgabenbefreite Entgeltumwandlung zu kompensieren. Dieses Reformpaket hat insofern den Charakter eines Zwitters, obligatorische Leistungsrücknahmen sollen über ein freiwilliges Altersvorsorgesparen ausgeglichen werden.

Um diese Anreizinkompatibilität zu vermeiden, hätte die private oder alternativ die betriebliche Vorsorge ebenfalls verpflichtend gemacht werden müssen. Dazu fehlte der Politik im Jahr 2001 jedoch die Kraft. Die Leistungsrücknahmen durch die in die Rentenanpassungsformel integrierte „Riester-Treppe“ und die stufenweise Ausweitung des Förderrahmens der privaten wie der betrieblichen Vorsorge hätten eine Pflicht zur Vorsorge erfordert, um eine kongruente Lösung zu sein.

Wie erwähnt sind freiwillige Systeme mit dem Problem der adversen Selektion konfrontiert. Die der Freiwilligkeit geschuldete Selektion führt dazu, dass sich in einem Kollektiv viele „schlechte Risiken“ (hier: die überdurchschnittlich Langlebigen) sammeln. Da Versicherungen, die Leibrentenverträge auf freiwilliger Basis anbieten, um diese Problematik wissen, müssen sie diesem Problem mit höheren Prämien entgegenwirken. Im Ergebnis ist daher zu erwarten, dass freiwillige Systeme teurer sind als obligatorische Systeme.

Ist einmal die – mit dem Eingriff in die Souveränität und Autonomie der Einzelnen verbundene – politische Grundsatzentscheidung getroffen, einen Teil oder die gesamte Erwerbsbevölkerung in einem obligatorischen System gegen das „Langlebigerisiko“ abzusichern, stellt sich die Frage des „Wie“.

Wenn die relativen Einkommenspositionen der Mitglieder der Versicherungsgemeinschaft aus der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen werden sollen, gibt es grundsätzlich zwei Optionen, dies auf effiziente Art sicherzustellen:¹³

1. die Einführung einer Pflicht zum Abschluss einer kapitalgedeckten Leibrentenversicherung oder
2. die Zwangsmitgliedschaft in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung.

Im ersten Fall muss von den Versicherten in der Erwerbsphase ein Kapitalstock angespart werden, über dessen Verzinsung und Verzehr in der Ruhestandsphase die Finanzierung des lebenslangen Alterseinkommens gewährleistet wird. Wenn man allerdings zum Zeitpunkt der Einführung einer

13 Vgl. Rürup (2008).

solchen Versicherungspflicht alle Mitglieder der Gesellschaft oder der betroffenen Berufsgruppe, das heißt auch die Älteren, angemessen versorgen will, müssen die Leistungen für die erste Generation der nicht mehr wirtschaftlich aktiven Gesellschaftsmitglieder vorfinanziert werden.

Dazu bieten sich wiederum zwei Möglichkeiten an: Einmal könnte für die Finanzierung der Versorgung der „Rentner der ersten Stunde“ eine Steuer erhoben werden. Zum anderen könnte ein Staatskredit aufgenommen werden. Das Erheben einer Steuer für die Dauer dieses Übergangszeitraums würde insbesondere die Erwerbstätigen dieser Einführungsperiode belasten, da sie zusätzlich zu ihrem obligatorischen Konsumverzicht zum Aufbau der eigenen Altersvorsorge mit den Steuern zur Versorgung der ersten Rentnergeneration belastet würden. Die Finanzierung der „Renten der ersten Stunde“ über eine staatliche Kreditaufnahme hätte demgegenüber den Vorteil, dass die Vorfinanzierungsbelastung nicht in erster Linie nur bei den „Erwerbstätigen der ersten Stunde“ liegt, sondern über die anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen auch nachfolgende Generationen beteiligt. Unter diesem Aspekt einer gleichmäßigeren generativen Lastverteilung wäre dieser Alternative der Vorzug zu geben. Dem Einführungsgeschenk an die „Rentner der ersten Stunde“ stünde dann eine explizite Steuer für alle folgenden Generationen gegenüber, solange diese Kreditaufnahme nicht getilgt ist.¹⁴

Bei der zweiten Alternative, der Pflichtversicherung in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung, stellt sich die Frage an die zum Zeitpunkt der Einführung dieses Systems alten Mitglieder der Gesellschaft nicht. Denn nach der Logik des Umlageverfahrens werden die Pflichtbeiträge der Erwerbstätigen immer zur Finanzierung der laufenden Rentenleistungen verwendet. Die Beitragszahler erwerben damit Rentenansprüche, die von den zukünftigen Beitragszahlergenerationen zu bedienen sind. Dieses Einführungsgeschenk in Form von Leistungen, für die keine Vorleistungen erbracht wurden, die jede erste Rentnergeneration bei der Einführung eines Umlagesystems erhält, muss von allen nachfolgenden Generationen durch eine in den Beiträgen enthaltene implizite Steuer finanziert werden. Dieser fiktive Steueranteil der Beiträge besteht aus der Differenz zwischen der – zumindest in der langen Frist – höheren Beitragsrendite eines kapitalgedeckten Systems im Vergleich zur langfristigen Beitragsrendite eines Umlagesystems.¹⁵ Letztlich steht den Belastungen durch eine explizite Steuer bei Kapitaldeckung eine implizite Steuer bei Umlagefinanzierung gegenüber. Diese implizite Besteuerung erwächst aus der Differenz des Lohnsummen-

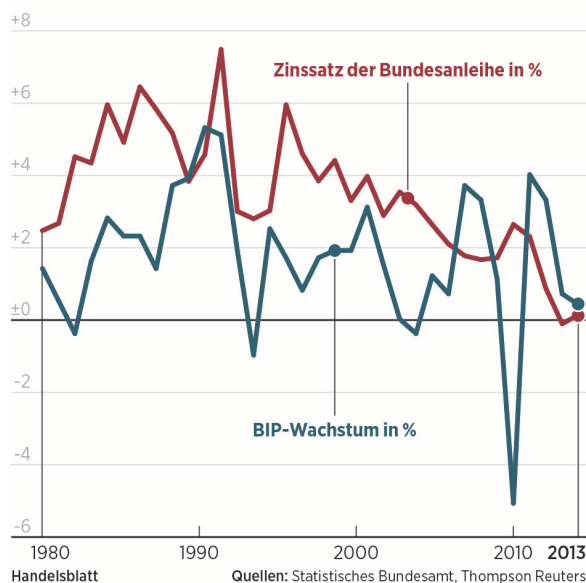
14 Würde hingegen getilgt, wären die von den Tilgungszahlungen betroffenen Generationen stärker belastet und alle folgenden Generationen entlastet.

15 Nach Berechnungen von Sinn aus dem Jahr 2000 hätte ein 20-Jähriger, der 1957 zum Startzeitpunkt der gesetzlichen Rentenversicherung in das System eintrat und 2002 in Rente ging, am Kapitalmarkt eine Rendite von 4,2 Prozent erzielen können. Die Rendite auf seine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung belief sich dagegen nur auf 2,8 Prozent. Je später der Eintritt in die gesetzliche Rentenversicherung, desto geringer die erzielbare Rendite. Jede Generation hat demnach eine implizite Steuer, inhärent in ihren Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung, zu leisten, wenn die interne Rendite des Umlageverfahrens kleiner ist als die erzielbare Rendite am Kapitalmarkt, was in der Regel der Fall ist. Nach diesen Berechnungen betrug 1957 die Höhe der impliziten Steuer für einen 20-Jährigen bei Eintritt in das Rentenversicherungssystem noch etwa 20 Prozent. Über die Jahre ist der Steueranteil an den Beitragszahlungen immer weiter angestiegen und liegt unter den damaligen Annahmen für einen heute 20-Jährigen bei über 50 Prozent. Das heißt, mehr als die Hälfte der Beitragszahlungen werden „besteuert“, um für die Einführungsgewinne der ersten Generation aufzukommen, vgl. Sinn (2000).

wachstums, der Rendite im Umlagesystem, und dem Marktzins, der approximierten Rendite eines kapitalgedeckten Systems. Langfristig ist davon auszugehen, dass des Marktzinses über dem Lohnsummenwachstum liegt. Nur in dynamisch wachsenden Volkswirtschaften mit einer jungen Bevölkerung ist es möglich, dass für einige Zeit das Lohnsummenwachstum über dem Marktzins liegt. Ohne zusätzliche Annahmen entsprechen sich die aus beiden Alternativen ergebenden Belastungen, so dass keinem Finanzierungsverfahren a priori ein Effizienzvorteil oder Effizienznachteil attestiert werden kann. Die Gestaltbarkeit der Lastenverteilung bei einem (Teil-)Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren eröffnet den politischen Entscheidungsträgern allerdings Gestaltungsspielräume, die sich freilich einer ökonomischen Bewertung entziehen.

Genauso wie man die Einführung eines Umlagesystems nicht mit Effizienzgründen, sondern nur aus Verteilungsgründen rechtfertigen kann, genauso lässt sich der (Teil-)Ausstieg aus dem Umlageverfahren – wie im Rahmen des Altersvermögensgesetzes (2001) – nicht mit Effizienzargumenten begründen. Dies gilt ungeachtet der Annahme einer höheren Beitragsrendite des kapitalgedeckten Systems. Ein etabliertes kapitalgedecktes Alterssicherungssystem bietet zwar als Folge der nicht vorhandenen impliziten Besteuerung langfristig einen Renditevorteil. Dieser Vorteil wird aber durch die bei einem Systemwechsel notwendige „Benachteiligung einer Sandwichgeneration“ oder die explizite Besteuerung zum Ausgleich dieser „Umstiegsbelastungen“ kompensiert.

Abbildung 2: Entwicklung des realen Zinssatzes für zehnjährige deutsche Bundesanleihen und Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts für Deutschland von 1980 bis 2013



Wenn es weder einen ökonomischen Grund dafür gibt, ein Umlageverfahren einzuführen noch ein bestehendes Umlageverfahren abzuschaffen und durch ein Kapitaldeckungsverfahren zu ersetzen, kann es – wenn man die Frage der unterschiedlichen Rechtssicherheit von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Ansprüchen ausblendet – auch kein optimales Mischungsverhältnis beider Systeme geben. Diese Entscheidung ist in erster Linie unter verteilungspolitischen Aspekten zu treffen und ist daher mehr eine politische denn eine ökonomische Frage.

So schrieb die Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Dezember 1999, dass „alle Simulationsstudien eines nur teilweisen Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren zeigen, dass selbst unter der Annahme, dass der Zinssatz langfristig über dem Wachstum des Sozialprodukts

beziehungsweise dem Lohnsummenwachstum liegt und somit ein permanenter Renditevorsprung für das Kapitaldeckungsverfahren besteht, es immer zu einer Zusatzbelastung der Erwerbstätigen kommt.“^{16 17}

Auch wenn es sich portfoliotheoretisch zeigen lässt, dass hinsichtlich einer effizienten Risikoverteilung mischfinanzierten Systemen der Vorzug zu geben ist,¹⁸ bleibt die Beantwortung der Frage nach dem konkreten Verhältnis von Umlage und Kapitaldeckung offen.

Die in der Aufbauphase eines ergänzenden Kapitaldeckungsverfahrens anfallenden Altersvorsorgeaufwendungen sind zwangsläufig umso höher, je größer und weitgehender dieser Umbau ist.

Wenn die mit einem Teilausstieg aus einem Umlageverfahren verbundenen Leistungsrücknahmen durch eine Ausweitung kapitalgedeckter Systeme kompensiert werden sollen und diese Versorgungssysteme einen explizit ersetzenden Charakter haben, müssen diese ersetzenden Systeme die gleichen Versicherten umfassen wie das rückgebaute Umlagesystem, also obligatorischer Natur sein.

3.3. Das Mackenroth-Theorem: Rentenpolitisch überschätzt

„Nun gilt der einfache Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle, keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein Sparen im privatwirtschaftlichen Sinne.“¹⁹ Diese im Jahr 1952 von dem Demografen und Statistiker Gerhard Mackenroth formulierte These galt als eine wichtige Begründung dafür, im Jahr 1957 die heutige dynamische Rente einzuführen. Heute wird dieses Theorem regelmäßig bemüht, um kapitalgedeckte Vorsorgesysteme zu diskreditieren.

In der Sache ist Mackenroths These einerseits trivial und andererseits falsch. Denn die aus den Beiträgen der Erwerbstätigen umlagefinanzierten Renten und die in der gleichen Periode aus den Zinsen und dem Abschmelzen zuvor gebildeter Ersparnisse stammenden Alterseinkommen können nie etwas anderes sein als Teile des gleichen Volkseinkommens. Diese Identität ist aber kein Beleg dafür, dass kapitalgedeckte Systeme sinnlos seien, weil es – so Mackenroth – „volkswirtschaftlich“ im-

¹⁶ Deutsche Bundesbank (1999), S. 20 ff.

¹⁷ In Abbildung 2 wurde als Annäherung für den Kapitalmarktzins, bei dem auch Renditen des Unternehmenssektors berücksichtigt werden, aus Gründen der statistischen Datenverfügbarkeit der reale Jahresdurchschnitts-Zinssatz von deutschen Bundesanleihen mit zehnjähriger Laufzeit gewählt. Die Zinskurve ist deshalb als Untergrenze für den eigentlichen Kapitalmarktzins zu interpretieren.

¹⁸ Vgl. Dutta et al. (2000).

¹⁹ Mackenroth, Gerhard (1952).

mer nur ein Umlageverfahren und keine gesamtwirtschaftlichen Unterschiede zwischen Umlage und Kapitaldeckung gäbe.

Politisch hatte diese triviale These eine ungeheure Durchschlagskraft. Die Rücklagen der ursprünglich kapitalgedeckten staatlichen Rentenversicherung waren durch Krieg und Währungsreform vernichtet. Es war unmöglich, in einem überschaubaren Zeitraum den benötigten Kapitalstock aufzubauen. Daher diente die Mackenroth-These als Basis der großen Rentenreform im Jahr 1957.

Politisch war der damalige Umstieg in eine umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung zweifelsohne richtig. Ein valider Beleg dafür, dass es letztlich gleichgültig ist, wie Renten finanziert werden, ist Mackenroths Aussage allerdings nicht. Denn umlagefinanzierte Renten werden aus laufenden Beiträgen der Erwerbstätigen und gegebenenfalls Zuschüssen des Staates finanziert, und die Beschäftigten erwerben mit ihrer Beitragszahlung einen Anspruch auf ein zukünftiges „Transfereinkommen“. Die Höhe dieser Transfereinkommensansprüche wird dabei über Rentenformeln von der Politik festgelegt. Sie können entsprechend sich ändernden Rahmenbedingungen und politischen Prioritäten durch Rentenreformen ausgeweitet oder gekürzt werden. Mit den Prämien für ein privatrechtlich organisiertes kapitalgedecktes Alterssicherungssystem dagegen bilden die Einzahlenden eigenes privatrechtlich geschütztes Vermögen und erwerben Ansprüche auf „Markteinkommen“, die dem politischen Eingriff zwar nicht völlig entzogen, aber doch weit weniger ausgesetzt sind als Transfereinkommen.

Diese unterschiedliche Qualität von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Renten sagt nichts über die Überlegenheit des einen oder anderen Finanzierungsprinzips aus. Sie zeigt aber, dass es sehr wohl Unterschiede zwischen umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Alterseinkommen gibt. Zudem ignorieren Mackenroth und seine Epigonen, dass das Niveau des Volkseinkommens, aus dem beide Rentenarten immer stammen, durchaus von der Art ihrer Finanzierung abhängen kann. So können zum Beispiel hohe Zwangsbeiträge in einem Umlagesystem beschäftigungs- und wachstumsdämpfend wirken. Andererseits ist es möglich, dass durch eine beim Kapitaldeckungsverfahren gegebenenfalls höhere Sparquote ein das Wirtschaftswachstum fördernder Ausbau des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks erleichtert wird.

Wichtiger ist aber das Folgende: Das Umlageverfahren stützt sich nur auf die nationalen Erwerbseinkommen, wenn man von einer steuerlichen Kofinanzierung abstrahiert. Das Kapitaldeckungsverfahren stützt sich dagegen auf die nationalen und internationalen Kapitaleinkommen. Das bedeutet, dass es möglich ist, beispielsweise durch eine Anlage der Prämien im wachstums- und renditestarken Ausland, das nationale Volkseinkommen zu erhöhen und im Ausland generierte Wertschöpfung zur Finanzierung heimischer Renten heranzuziehen.

Eine ähnliche Risikodiversifizierung würde im Umlageverfahren eine stärkere Wanderung des Faktors Arbeit (Migration) voraussetzen. Allerdings ist Kapital deutlich mobiler als Arbeit, so dass eine vergleichbar große Diversifizierung nicht möglich ist. Angesichts der Optionen, sich bei der Finanzierung von Renten zumindest teilweise von der nationalen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung abzukoppeln, ist es ein Fehler, eine Kapitalanlage von Prämiegeldern im Ausland über Gebühr zu erschweren.

Es ist unstrittig, dass beide Finanzierungsverfahren mit Risiken behaftet sind. Für beide Verfahren gibt es aber regulatorische Möglichkeiten, ein Durchschlagen dieser Risiken auf die individuellen Beträge der Renten abzufedern. Beim Umlageverfahren sind dies Rentengarantien, steuerfinanzierte Staatszuschüsse oder Bundesgarantien zur jederzeitigen Zahlungsfähigkeit der Rentenkassen. Beim kapitalgedeckten System sind dies Anlagevorschriften, Protoktor, ein Sicherungssystem für Insolvenzen von Lebensversicherungen, die Arbeitgeberhaftung und der Pensionssicherungsverein für die betriebliche Altersversorgung, durch den Betriebsrenten auch im Fall einer Insolvenz des Arbeitgebers garantiert werden.

In beiden Fällen gilt: Sicherheit hat ihren Preis, da Garantien zwangsläufig die Prämienzahler oder die Steuerzahler belasten oder die erzielbaren Anlagerenditen vermindern.

4. Wirtschaftliche und demografische Perspektiven Deutschlands bis 2050

4.1. Die langfristige Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt

Derzeit zeichnet sich die deutsche Volkswirtschaft durch ein hohes Maß an wirtschaftlicher Stabilität aus und steht im Vergleich zu vielen anderen Ländern des Euro-Raums gut da. Die intensive Einbindung in den Welthandel lässt die deutsche Ökonomie an der weltwirtschaftlichen Dynamik partizipieren. Die Folge ist, dass Deutschland sich nicht von wirtschaftlichen Schwächephasen seiner Handelspartner abkoppeln kann. Dies zeigt die schwache Konjunktur im Winterhalbjahr 2012/2013 und die schwere Rezession im Winter 2008/2009 nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers.

Im laufenden Jahr 2014 kann davon ausgegangen werden, dass sich die Output-Lücke, das heißt die Differenz zwischen dem Produktionspotenzial und dem Bruttoinlandsprodukt, schließt. Und im Jahr 2015 dürfte die deutsche Wirtschaft um gut zwei Prozent zulegen. Das läge über dem aktuellen Trendwachstum von knapp 1,5 Prozent.

Bremsend wirkte in der jüngsten Vergangenheit die schwache Investitionstätigkeit. Die Unsicherheiten im Euro-Raum und die insgesamt schwache Dynamik der Weltwirtschaft veranlassten die Unternehmen dazu, Investitionen in Deutschland aufzuschieben. Diese Zurückhaltung wird sich mit der langsam einsetzenden wirtschaftlichen Erholung der Krisenländer sowie der anziehenden Dynamik in den Schwellenländern auflösen. Damit verbunden werden die deutschen Exporte wieder anziehen, wobei der Ausfuhr in das außereuropäische Ausland eine größere Bedeutung zukommt. Zusätzlich stabilisierend wirkt die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt mit einer weiter leicht rückläufigen Arbeitslosigkeit und weiter steigenden Beschäftigung. Ein hohes Beschäftigungsniveau sowie spürbare Lohnsteigerungen erhöhen den finanziellen Spielraum der privaten Haushalte und stützen den privaten Konsum.

Die langfristige wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands wird wesentlich von der Bevölkerungsentwicklung, dem weltwirtschaftlichen Umfeld, der technologischen Leistungsfähigkeit und den Energiekosten bestimmt. Im Zeitraum bis zum Jahr 2050 wird nicht zuletzt als Folge der sinkenden Erwerbstätigenzahl das Trendwachstum merklich zurückgehen.

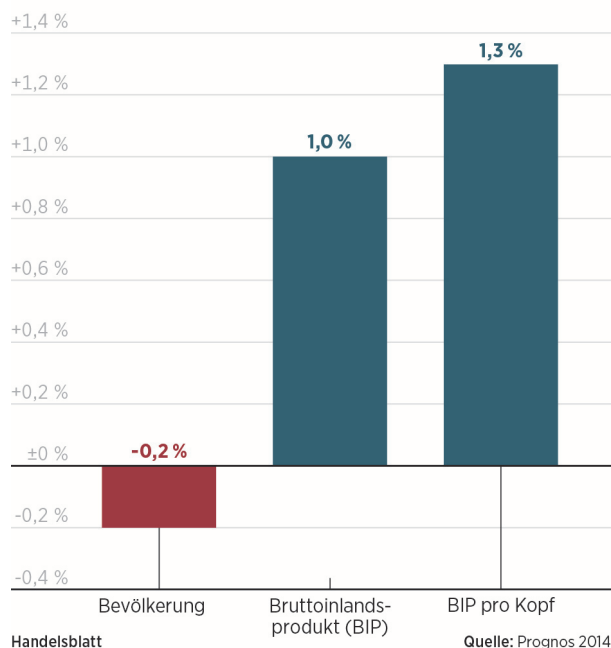
Blickt man auf die Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts, zeigt sich, dass der in der Vergangenheit sehr hohe Beitrag des Exportüberschusses zum Wirtschaftswachstum mittel- und langfristig leicht abnimmt. Gleichwohl bleibt der Wachstumsbeitrag mit einem Anteil von etwa 25 Prozent am gesamten Wirtschaftswachstum im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2050 hoch.

Dabei gewinnt als Folge des bei knapp vier Prozent liegenden Wachstums der globalen Wirtschaftsleistung der außereuropäische Handel zunehmend an Bedeutung.

Zusätzliche Impulse kommen aber auch aus der Binnennachfrage: Der private Konsum wird im Vergleich zu den zurückliegenden zwei Dekaden einen höheren Beitrag zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts leisten: Gegenüber dem Zeitraum 1995 bis 2011, in dem der Wachstumsbeitrag des privaten Verbrauchs im Durchschnitt 15 Prozent ausmachte, wird diese Komponente im Prognosezeitraum auf über 50 Prozent ansteigen. Ursächlich hierfür sind nicht zuletzt die im Vergleich zu den vergangenen Jahren höheren Lohnabschlüsse und eine als Folge der Bevölkerungsalterung geringere gesamtwirtschaftliche Sparneigung.

Vom Staatskonsum geht im Zuge anhaltender Konsolidierungsbemühungen mit Blick auf das Erreichen der Schuldenbremse hingegen nur noch ein schwacher Wachstumsimpuls aus.

Abbildung 3: Durchschnittliche reale Wachstumsraten von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt 2012 bis 2050 p. a.



Bremsend auf die wirtschaftliche Dynamik Deutschlands wirken das fortschreitende Altern und Schrumpfen der Bevölkerung und der hieraus resultierende Rückgang der Erwerbsbevölkerung.²⁰ Die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen wird nach unserer Fortschreibung bis zum Jahr 2050 um rund sieben Millionen auf 74,6 Millionen sinken.²¹ Das entspricht einem Rückgang um rund ein viertel Prozent pro Jahr oder etwa 190.000 Personen. Der deutliche Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führt zu einem Rückgang des Trendwachstums von derzeit knapp 1,5 Prozent auf ein Prozent. Bedingt durch die Abnahme der Bevölkerung steigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf dennoch mit etwa 1,3 Prozent pro Jahr (Abbildung 3).

Für diese Entwicklung sind weniger der Rückgang der Bevölkerung als vielmehr die Verschiebung der Altersstruktur und die damit verbundene Verringerung der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter von Bedeutung. Abbildung 4 zeigt, wie sich die Altersstruktur der Bevölkerung von 2012 auf 2050 verändert und wie sich die

²⁰ Vgl. hierzu auch OECD (2014).

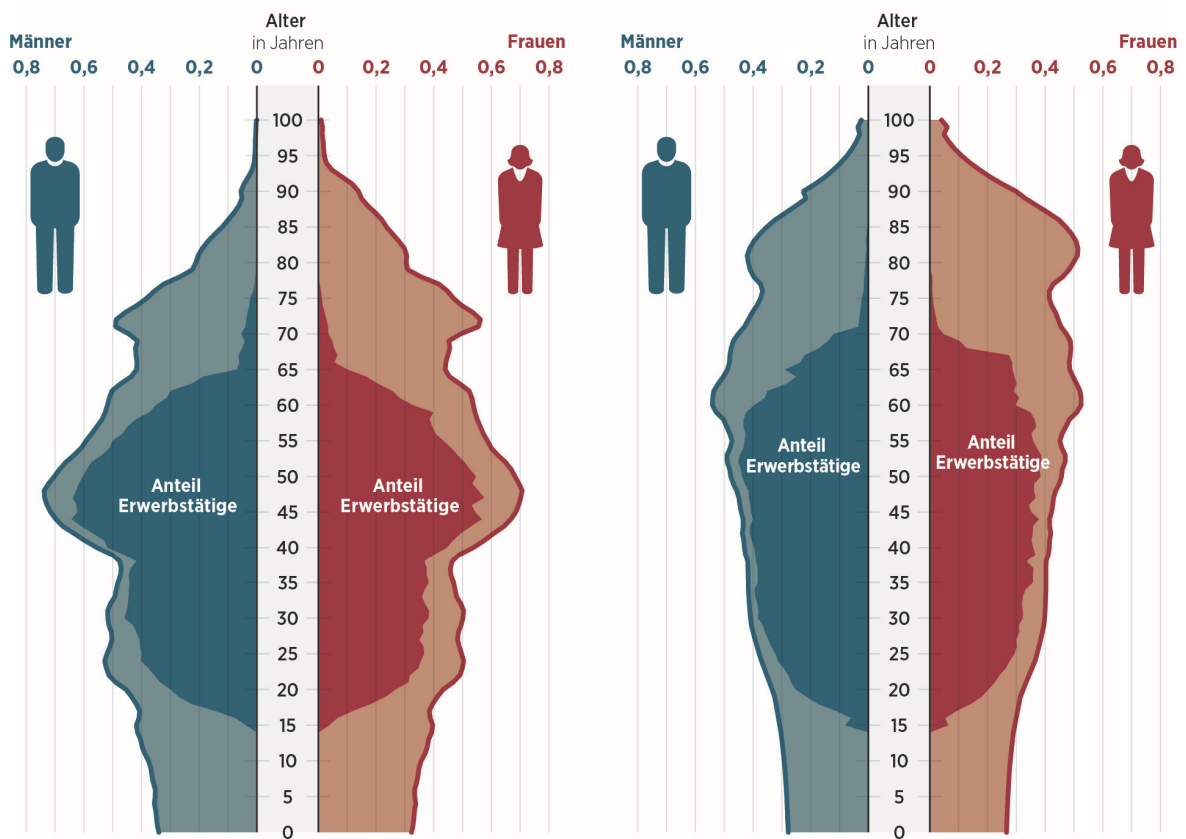
²¹ Fortschreibung der aktuellen Bevölkerung gemäß der Variante 1_W2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausbeurteilung.

Zahl der Erwerbstätigen entwickelt. Es wird deutlich, dass trotz der angenommenen Steigerung der Erwerbsquoten die Anzahl der Erwerbstätigen insgesamt zurückgehen wird. Die Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials nimmt in der hier unterlegten Basisprognose vor allem bei Frauen und bei Personen im Alter von über 60 Jahren zu. Während die Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2050 wie erwähnt um etwa neun Prozent zurückgeht, schrumpft die Zahl der Erwerbstätigen um fast 13 Prozent.

Abbildung 4: Bevölkerungsaufbau und Struktur der Erwerbstätigen in Deutschland 2012 und 2050

Bevölkerung 2012 in Millionen

Bevölkerung 2050 in Millionen



Handelsblatt

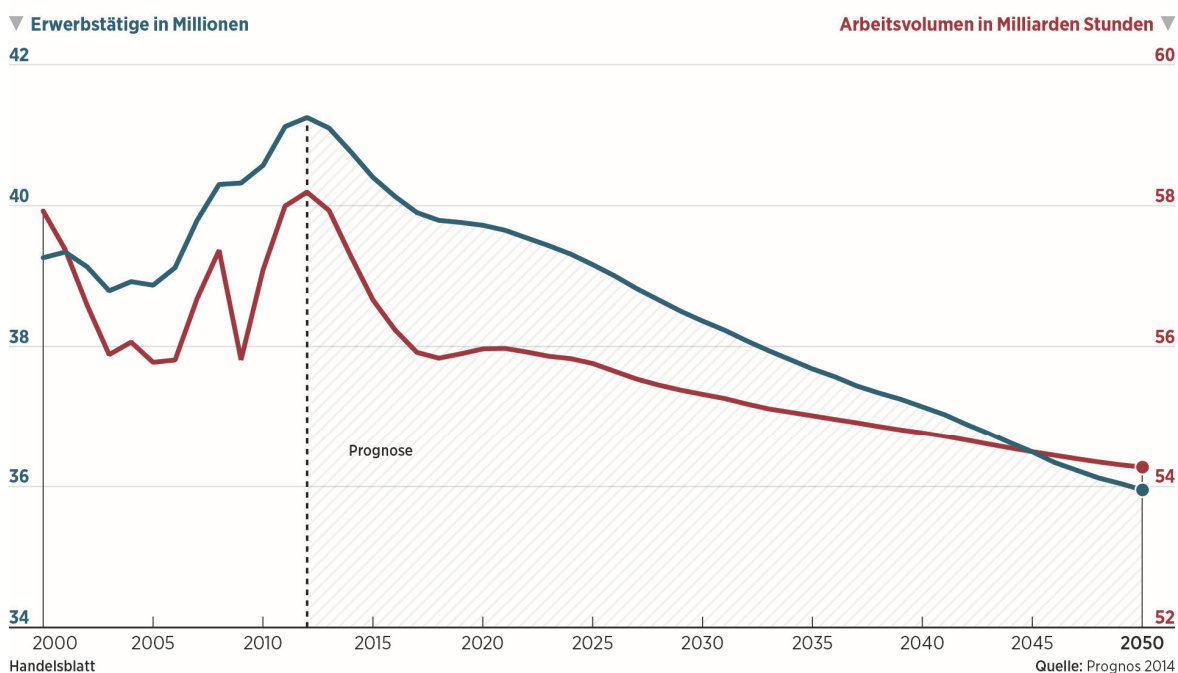
Quelle: Prognos 2014

Insbesondere in den Jahren ab Ende dieses Jahrzehnts beschleunigt sich der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials durch das Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Erwerbsleben. Die Verknappung des Arbeitsangebots wird über den Prognosezeitraum hinweg trotz der erhöhten Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen reduzieren. Das wird Druck auf Preise und Löhne ausüben. Die Arbeitslosenquote geht bis 2050 auf 3,2 Prozent zurück, die Erwerbsquoten nehmen besonders in den älteren Bevölkerungsgruppen zu, und die durchschnittlichen Jahresarbeitsstunden steigen von aktuell 1.410 Stunden pro Jahr auf 1.510 Stunden pro Jahr an.²²

22 Quelle: AMECO-Datenbank der EU-Kommission.

In Bezug auf die Anzahl der Erwerbstätigen verdeutlicht Abbildung 5, dass Deutschland demografisch an einem Wendepunkt steht. Die Zunahme der Erwerbstätigen, die die vergangenen Jahre gekennzeichnet hat, wird sich selbst bei steigenden Erwerbsquoten nicht weiter fortsetzen. Vielmehr wird mit der Zahl der Beschäftigten auch das Arbeitsvolumen Jahr für Jahr zurückgehen. Mit anderen Worten: Der Druck der Bevölkerungsalterung auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Sozialsysteme lässt sich durch eine bessere Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials allenfalls dämpfen, aber ganz sicher nicht kompensieren.

Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbstätigenzahl und des Arbeitsvolumens p. a., 2000 bis 2050



Die deutsche Wirtschaft dürfte – wenn in den Tarifabschlüssen der sich aus Produktivitätsentwicklung und Zielinflation ergebene Verteilungsspielraum beachtet wird – weiterhin international wettbewerbsfähig bleiben. Grund sind Investitionen in immer kapitalintensivere Produktionsanlagen.

In etwa zehn Jahren ist allerdings damit zu rechnen, dass – im Vergleich zur jüngeren Vergangenheit – der Lohn- und Preisanstieg zunehmen und sich der relative reale Wechselkurs Deutschlands nicht weiter verbessern werden. In absoluten Werten gelingt es der deutschen Wirtschaft jedoch, trotz reduzierter Dynamik, ihr Exportvolumen in den kommenden Jahren bis 2050 fast zu verdreifachen.

Methodik: Das Prognos-Makromodell VIEW

Prognos verfügt mit VIEW über ein globales Prognose- und Simulationsmodell, das detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft darstellt. Interaktionen und Rückkopplungen zwischen den einzelnen Ländern werden explizit erfasst und abgebildet. Die analytische Aussagekraft dieses Modells geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus. In der aktuellen Version umfasst VIEW die gemessen an der Wirtschaftsleistung 42 wichtigsten Länder der Welt und damit über 94 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung.

Ausgehend von zentralen exogen gesetzten Parametern wie etwa der Demografie, der zukünftigen Entwicklung des internationalen Ölpreises oder den Konsolidierungsvorgaben für die staatlichen Haushalte werden mit VIEW Prognosen für die Weltwirtschaft und die einzelnen Länder erstellt. Darüber hinaus ermöglicht VIEW die Erstellung verschiedenster Szenarien, in denen zum Beispiel alternative Entwicklungen in einem Land in ihren Konsequenzen für die anderen Länder bis ins Detail dargestellt werden. Beispielsweise kann mit dem Modell gezeigt werden, welche Branche in welchem Land besonders von einer Erhöhung der Sparquote der US-Haushalte betroffen ist oder in welchem Ausmaß sich die Konsolidierung des spanischen Staatshaushalts erschwert, wenn China nur sehr eingeschränkt den Ausfall der Vereinigten Staaten als Weltkonjunkturlokomotive kompensieren kann. Der Vielfalt an möglichen Szenarien sind in VIEW nur wenige Grenzen gesetzt.

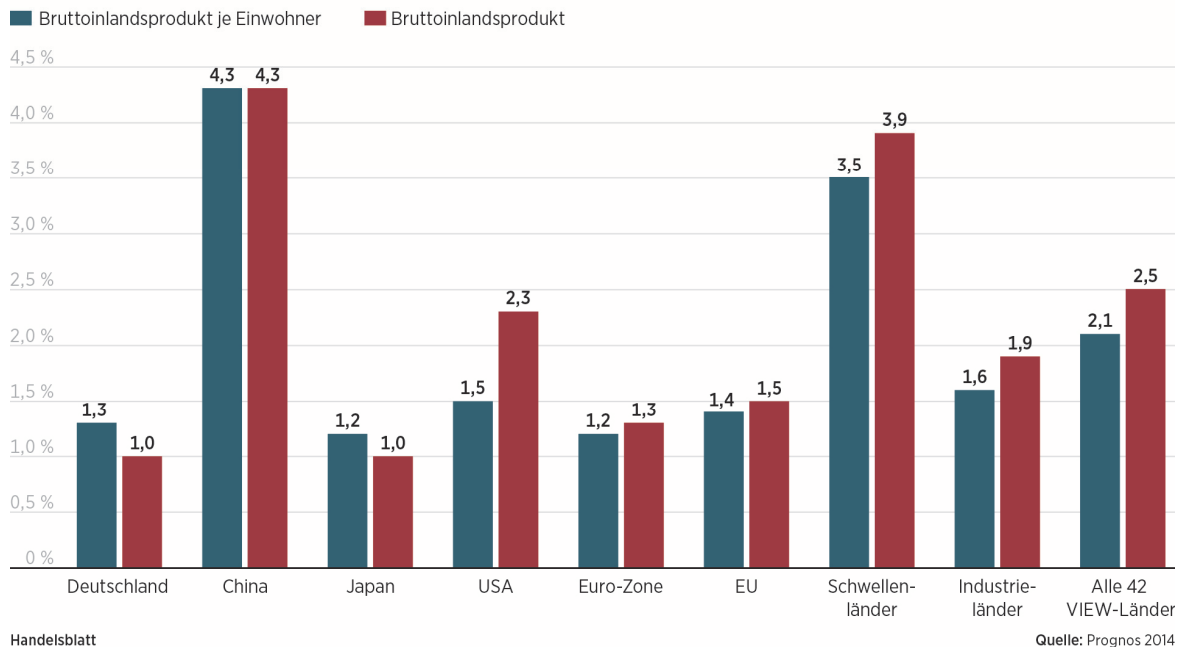
VIEW setzt sich aus einzelnen Ländermodellen zusammen. Diese lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen: Die Modelle für die 32 führenden Industrieländer (EU-24, Norwegen, Schweiz, Kanada, Vereinigte Staaten, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland) sind strukturell gleich aufgebaut. Sie umfassen circa 330 makroökonomische Variablen sowie eine Vielzahl außenwirtschaftlicher Parameter (Importnachfrage anderer Länder, Preis- und Lohnrelationen, Wechselkurse, etc.). Die Modelle der Schwellenländer sind ähnlich strukturiert, weisen aber aufgrund der schlechteren Datenlage einen geringeren Detaillierungsgrad auf. Die Entwicklung der Wirtschaftsbereiche wird in dynamischen Input-Output-Tabellen bestimmt, die auf Submodulen der Ländermodelle basieren. In einer erweiterten Version des Modells können auch die Handelsströme zwischen den Ländern nach 27 Gütergruppen differenziert dargestellt werden. Die historischen Daten reichen in den Ländermodellen in der Regel bis in das Jahr 1970 zurück, der Prognosezeitraum erstreckt sich bei Bedarf bis zum Jahr 2050.

Zusammengefasst stellen sich die entscheidenden funktionalen Zusammenhänge wie folgt dar: Die Entwicklung des aktuellen Outputs eines Landes wird durch die Ausgabenentscheidungen der vier Sektoren – private Haushalte, Unternehmen, Staat und übrige Welt – getrieben und durch die

(kurzfristig) gegebenen Produktionskapazitäten begrenzt. Liegt der tatsächliche Output über dem Niveau, das mit der trendmäßigen Normalauslastung der Produktionskapazitäten zu realisieren ist, beschleunigt sich das Wachstum des Lohn- und Preisniveaus und erhöht damit auch das Zinsniveau. Dies führt zu einer Dämpfung der realen Verwendung und einer Rückkehr des tatsächlichen Outputs auf sein Trendniveau. Da die kurzfristig gegebenen Produktionskapazitäten das „geronnene“ Resultat vorangegangener Ausgaben – genauer: Investitionsentscheidungen – darstellen, beeinflussen sich der aktuelle Output und der Trendoutput in der mittleren Frist wechselseitig. So wird beispielsweise eine länger anhaltende Schwächephase in den Modellen auch das Trendwachstum einer Volkswirtschaft dämpfen: Als Folge unterlassener Investitionen ist der Kapitalstock kleiner, älter und damit auch weniger produktiv, zudem erhöht sich mit der steigenden Arbeitslosigkeit auch dessen wachstumsdämpfende strukturelle Komponente. Geld- und Fiskalpolitik eines Landes werden auf der Basis der Taylor-Regel beziehungsweise einer exogenen Vorgabe für die Sollgröße der Schuldenstandquote endogen in den Ländermodellen bestimmt.

Mit Blick auf die Weltwirtschaft werden die meisten in diesem Prognosemodell betrachteten Länder langfristig niedrigere Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts aufweisen als in den vergangenen Dekaden. Im Aggregat wächst das Bruttoinlandsprodukt der 42 in unserem Modell berücksichtigten Länder zwischen 2012 und 2050 im Durchschnitt mit 2,5 Prozent p. a. In den aufstrebenden Wirtschaftsnationen fällt das Wachstum mit 3,9 Prozent p. a. deutlich stärker aus als in den etablierten Industrienationen (1,9 Prozent p. a.). Während sich bei den neuen Industriestaaten im Zuge des fortlaufenden wirtschaftlichen Aufholprozesses die Dynamik im Zeitverlauf abschwächt, steigt sie bei den etablierten Industrieländern mit dem Überwinden der Schuldenproblematik im Verlauf des Prognosezeitraums leicht an. Gleichwohl werden die etablierten Industrienationen für die Dynamik der Weltwirtschaft eine zunehmend geringere Rolle spielen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner ausgewählter Weltregionen im Vergleich 2012 bis 2050



Ursächlich für die verschiedenen Wachstumsgeschwindigkeiten sind neben wirtschaftlichen Aufholprozessen vor allem Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung. Denn ein moderates Bevölkerungswachstum wirkt sich über mehrere Kanäle positiv auf die langfristigen Wachstumsperspektiven aus.²³ Konsum und Wohnbauinvestitionen werden stimuliert. Außerdem steigt das Arbeitskräfteangebot. Solange der Kapitalstock mittelfristig noch nicht vollständig an eine höhere Anzahl von Erwerbspersonen angepasst ist, verringert Bevölkerungswachstum das Kapital-Arbeit-Verhältnis. Das steigende Arbeitsangebot begrenzt zunächst den Lohn- und dadurch dann auch den Preisdruck. Die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit der im Inland produzierten Güter und das Exportwachstum werden begünstigt. Ein Bevölkerungswachstum kann darüber hinaus für sich genommen zeitweise auch das Pro-Kopf-Wachstum erhöhen, da es eine bessere Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts – konkret ein besseres Qualifikationsmatching – als bei schrumpfenden Bevölkerungszahlen ermöglicht. Schließlich kann ein moderates Bevölkerungswachstum die Sozialversicherungen – je nach Art des Systems – entlasten.

Entscheidend ist dabei die Altersstruktur beziehungsweise deren Veränderung. Eine Bevölkerung, die über Geburten oder die Zuwanderung junger Menschen wächst, generiert andere Wachstumsim-

23 In kurzfristig ausgerichteten Modellen führt eine steigende Bevölkerungszahl über eine höhere Geburtenrate regelmäßig zu einer Dämpfung der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts. Dies liegt daran, dass sich zusätzliche Geburten zunächst nicht positiv auf das Erwerbspersonenpotenzial auswirken, jedoch unmittelbar Kosten verursachen.

pulse als eine Bevölkerung, die aufgrund steigender Lebenserwartung zahlenmäßig zunimmt oder deren Altersstruktur sich trotz Zunahme der Bevölkerungszahl nicht verändert.²⁴

Neben diesen länderübergreifenden Wachstumsbedingungen und Einflussfaktoren spielen bei der wirtschaftlichen Entwicklung auch länderspezifische Besonderheiten eine Rolle. So werden die Vereinigten Staaten nach Maßgabe dieses Szenarios auch langfristig die gemessen am Bruttoinlandsprodukt wichtigste Nation bleiben. In den Jahren ab 2015, wenn der Konsolidierungsdruck nachlässt, wird nach einer kurzen Aufholphase das BIP-Wachstum auf einen langfristigen Pfad von etwa 2,3 Prozent p. a. einschwenken. Das Pro-Kopf-Wachstum wird sich dann auf durchschnittlich 1,5 Prozent p. a. belaufen. Ein Vorteil der Vereinigten Staaten ist ein vergleichsweise kräftiges Bevölkerungswachstum, das sich zu großen Teilen aus der Zuwanderung junger und qualifizierter Menschen speist. Neben der positiven Bevölkerungsentwicklung profitieren die Vereinigten Staaten davon, dass als Folge der Erschließung neuer Ressourcen die Energiepreise zumindest konstant bleiben dürften. Außerdem ist davon auszugehen, dass der US-Dollar die Weltleitwährung bleiben wird. Dabei wird die Position des US-Dollars sogar noch gestärkt. Der Euro hingegen wird von dem Notenbanksystem eines Wirtschaftsraums emittiert, dessen Wachstumsdynamik – hauptsächlich aufgrund der ungünstigeren Bevölkerungsentwicklung – unter der der Vereinigten Staaten liegen wird. Der chinesische Renminbi wird nicht nur im asiatischen Raum eine größere Bedeutung erlangen. Dennoch werden für die internationalen Kapitalströme der US-Dollar und die Vereinigten Staaten mit Blick auf politische und gesellschaftliche Stabilität die deutlich attraktiveren Ziele bleiben. Darüber hinaus haben die Vereinigten Staaten nach wie vor die Technologieführerschaft in vielen wichtigen Wachstumsbranchen, zumal sie in der jüngsten Zeit um eine Revitalisierung ihrer deutlich geschrumpften industriellen Kerne bemüht sind.

Das langfristige Wachstumstempo der Europäischen Union bleibt mit 1,5 Prozent p. a. (bis 2050) um mehr als einen Prozentpunkt hinter dem der Vereinigten Staaten zurück. Im Vergleich zu den Jahren vor den globalen Finanzkrisen (1995 bis 2007) bedeutet dies eine Halbierung der Wachstumsrate. Zwischen den einzelnen Mitgliedsländern wird es im Prognosezeitraum weiterhin deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung geben. Insgesamt wird die Europäische Union im Jahr 2020 auf ein „verlorenes Jahrzehnt“ zurückblicken müssen. Die Gruppe der europäischen Länder mit besonders großen Staatsschuldenproblemen wird durchweg erst in den 2020er-Jahren wieder das Niveau des Pro-Kopf-Einkommens von vor der Finanzkrise im Jahr 2007 erreichen.

Insgesamt wird die Bedeutung der etablierten westlichen Industrieländer für das globale Wachstum zurückgehen. Mittel- und langfristig erwirtschaften die asiatischen Länder über die Hälfte der zusätzlichen globalen Produktion. Allein durch China werden zwischen 2012 und 2050 rund 25 Prozent der

²⁴ Für Deutschland sind die Wirkungen in einem Alternativszenario mit konstanter Bevölkerung in Abschnitt 4.2. dargestellt.

zusätzlichen globalen Wirtschaftsleistung erzeugt. Infolge des rasanten Wachstums der vergangenen Jahre ist dieses Land bereits vor einigen Jahren zur zweitgrößten Volkswirtschaft herangewachsen. Dennoch dürfte es China mittel- bis langfristig nicht gelingen, das hohe Wachstumstempo aufrecht zu halten. Vor allem die aus der Ein-Kind-Politik resultierenden nachhaltigen demografischen Probleme werden direkt und indirekt das Wachstumspotenzial dämpfen.

Chinas bisheriges Wachstumsmodell stößt jedoch nicht allein wegen der alternden Bevölkerung an seine Grenzen. Mit Sättigungstendenzen beim Kapazitätsaufbau, einer sinkenden Nachfragedynamik aus den Industrieländern, abnehmenden Lohnkostenvorteilen, wachsenden Umweltproblemen und einer realen Aufwertung des Renminbi wird sich das bislang stark exportgetriebene Wachstum Chinas voraussichtlich abschwächen. Diesem Trend entgegenwirken könnte allerdings der Aufbau leistungsfähiger sozialer Sicherungssysteme, weil auf diese Weise die extrem hohe Sparquote der Bevölkerung gesenkt werden könnte. Zudem dürften auch in China Investitionen künftig stärker rentabilitätsgetrieben erfolgen. Auch die damit verbundene langsamere Ausweitung des Kapitalstocks führt zu einem geringeren Wirtschaftswachstum. Dieses Land sieht sich demnach in der langen Frist mit großen Herausforderungen konfrontiert. Ein Wechsel des Wachstumsparadigmas vom Export zu mehr Binnennachfrage steht bevor. Dazu gilt es auch, die politische Stabilität zu gewährleisten und den steigenden Ansprüchen einer wachsenden Mittelschicht bezüglich politischer Partizipation, allgemeiner Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Umweltbewusstsein gerecht zu werden. Es ist davon auszugehen, dass China diese Herausforderungen meistern wird und der private Konsum an Bedeutung gewinnen wird. Im Verlauf des Prognosezeitraums werden die Wachstumsraten der chinesischen Wirtschaftsleistung dennoch merklich niedriger ausfallen und zwischen 2012 und 2050 im Durchschnitt nur noch 4,3 Prozent p. a. betragen.

Neben China erreichen im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2050 auch Indien und Brasilien ein vergleichsweise dynamisches Wirtschaftswachstum. Über den gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2050 wächst die indische Wirtschaft um durchschnittlich 4,7 Prozent pro Jahr. Langfristig machen sich in Indien gegenüber China die günstigere Bevölkerungsentwicklung und damit das größere Arbeitsangebot und die geringere Preis-Lohn-Dynamik bemerkbar. Brasilien wächst mit durchschnittlich 3,6 Prozent p. a. Dabei sind die wesentlichen Wachstumstreiber die wachsende Bevölkerung und eine größer werdende kaufkräftige Mittelschicht. Das steigende Wohlstandsniveau ist ein Treiber des privaten Konsums. Darüber hinaus kann das Land in den kommenden Jahren seine Bedeutung als Rohstoffexporteur ausbauen.

Die divergierenden Entwicklungen der einzelnen Länder im Prognosezeitraum verändern die ökonomische Landkarte nachhaltig. Nach unseren Berechnungen überholt China gemessen am Bruttoinlandsprodukt die USA nicht und bleibt die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt – auch wenn

andere Institutionen das anders sehen.²⁵ Deutschland fällt auf Platz sieben (nach den Vereinigten Staaten, China, Indien, Japan, dem Vereinigten Königreich und Brasilien, aber noch vor Frankreich) zurück. Das Wachstum der Vereinigten Staaten reicht aus, um langfristig die größte Volkswirtschaft der Welt zu bleiben. Die meisten anderen Industrieländer – allen voran die Länder Westeuropas und Japan – verlieren Anteile an die aufstrebenden Wirtschaftsnationen.

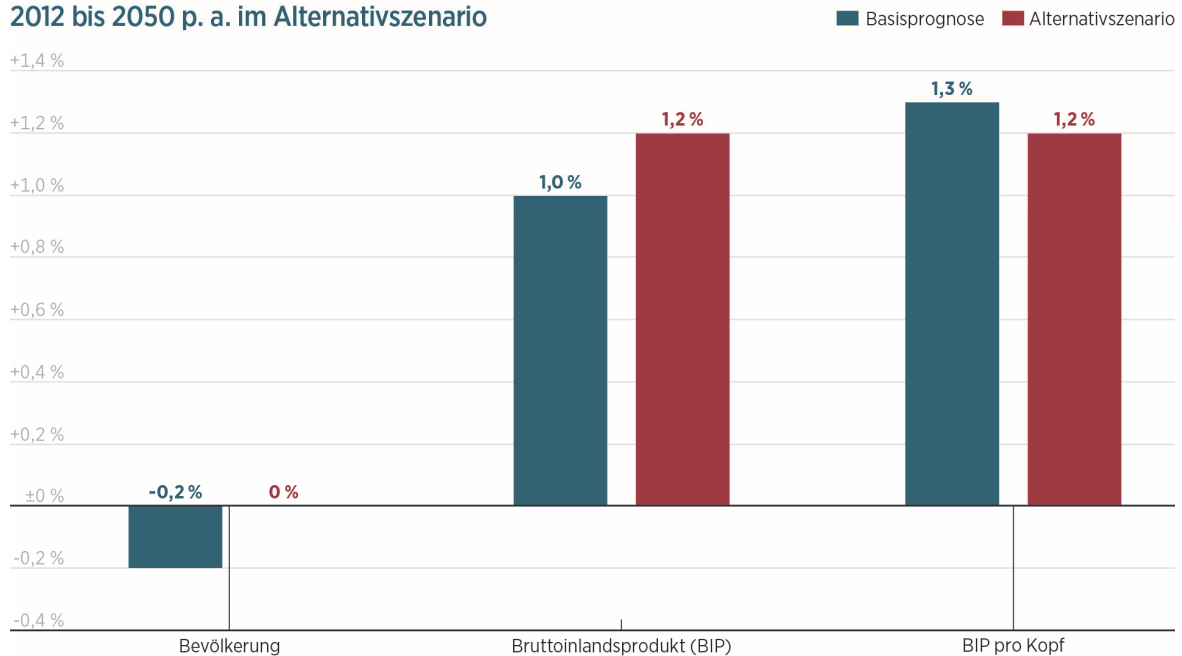
4.2. Wie viel Wachstum kostet Deutschland die demografische Entwicklung?

Der eben dargestellten Basisprognose für Deutschland soll im Folgenden ein Alternativszenario gegenübergestellt werden, das auf anderen demografischen Grundlagen basiert. In einem Szenario, in dem die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsstruktur bis zum Jahr 2050 konstant auf dem Niveau des Basisjahres 2012 bleibt, können die Effekte der Alterung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung illustriert werden. Dieses Alternativszenario macht deutlich, wie stark der demografische Wandel und insbesondere der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf die Entwicklung zentraler makroökonomischer Größen in Deutschland wirken. Der Projektionszeitraum der bisherigen Rentenreformen endete stets im Jahr 2030. Vor diesem Hintergrund lässt dieses Szenario erkennen, ob die zugrunde gelegten demografischen Prämissen der Rentenreformen der Vergangenheit Relevanz beanspruchen können.

Im Basisszenario schrumpft die deutsche Wohnbevölkerung um durchschnittlich mehr als 0,2 Prozent p. a., im Alternativszenario bleibt sie unverändert. Wichtiger als die Bevölkerungszahl ist allerdings die Veränderung der Altersstruktur. Diese wird im Alternativszenario eingefroren. Der Altenquotient (65+/20-64-Jährige) verharrt also auf dem Ausgangsniveau von derzeit 34, während er sich im Basisszenario je nach Altersgrenze nahezu verdoppelt. Das BIP-Wachstum liegt dadurch höher als im Basisszenario, nämlich bei jahresdurchschnittlich gut 1,2 Prozent. Allerdings fällt das Pro-Kopf-Wachstum aufgrund der höheren Bevölkerungszahl leicht niedriger aus als im Basisszenario (Abbildung 7).

25 Die unterschiedlichen Einschätzungen beruhen im Wesentlichen auf methodischen Unterschieden. Während wir in unseren Modellrechnungen preisbereinigte Größen des Bruttoinlandsprodukts, zu einem fixen Wechselkurs in US-Dollar umgerechnet, verwenden, beruhen die Berechnungen der genannten Institutionen auf Kaufkraftstandards. Kaufkraftstandards eignen sich gut zur Messung des Wohlstands in einem Land, die ökonomische Größe einer Volkswirtschaft wird aber zweckmäßiger durch den Ausweis der Wirtschaftsleistung in einer einheitlichen Währung wie zum Beispiel dem US-Dollar erfasst.

Abbildung 7: Durchschnittliche Wachstumsraten von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt 2012 bis 2050 p. a. im Alternativszenario



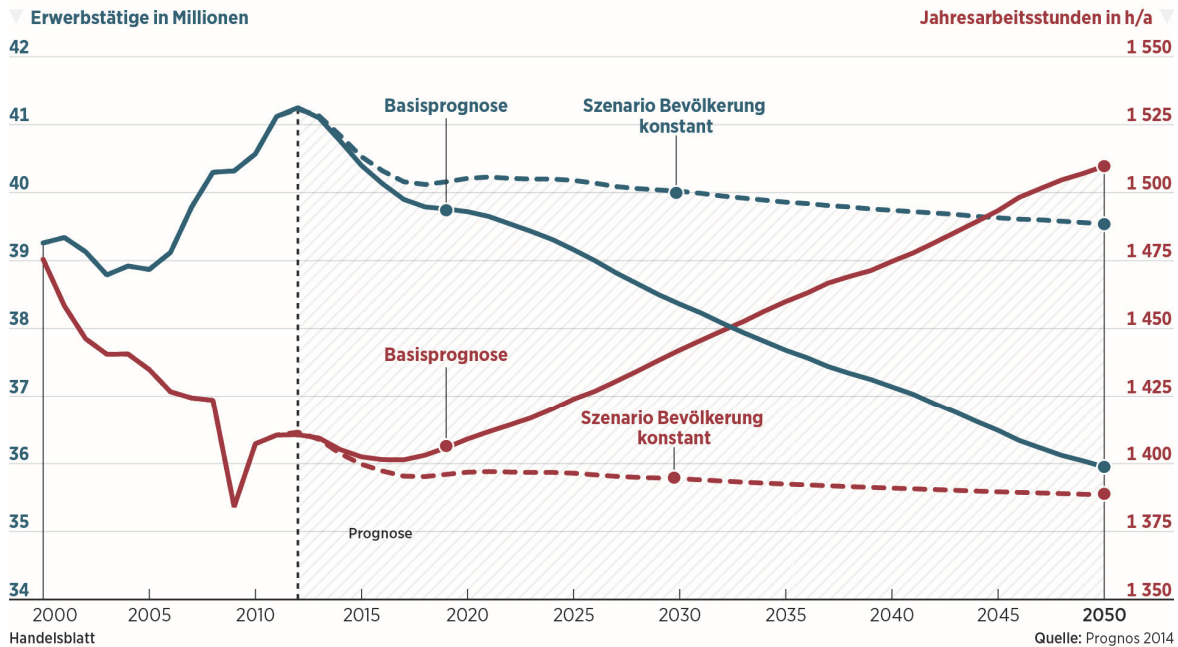
Handelsblatt

Quelle: Prognos 2014

Die Erwerbstätigenzahl geht im Alternativszenario deutlich schwächer zurück als in der Basisprognose (minus 1,7 Millionen Personen gegenüber minus 5,3 Millionen Personen). Dass sich die Erwerbstätigenzahl im Alternativszenario verändert, liegt an strukturellen Verschiebungen in der (welt)wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsnachfrage in Deutschland. Das Arbeitsvolumen sinkt weniger stark als im Basisszenario, sodass insgesamt mehr Stunden geleistet werden. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen liegt im Mittel etwa 400 Millionen Stunden pro Jahr höher als im Basisszenario.

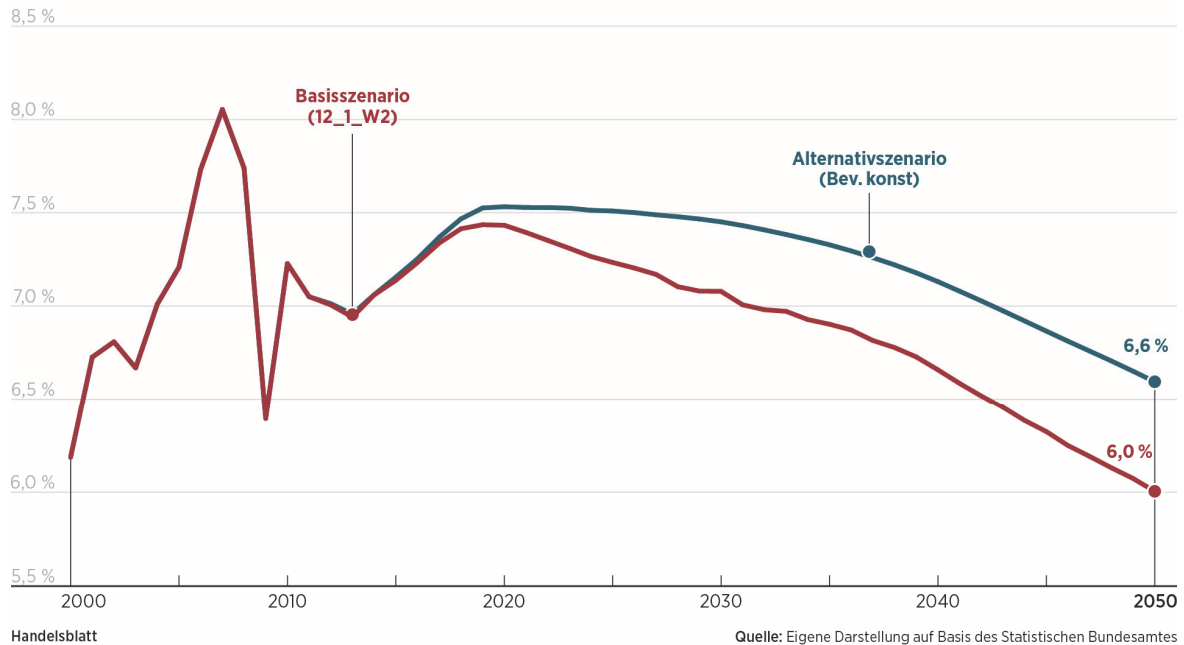
Allerdings fallen die je Erwerbstätigen im Durchschnitt geleisteten Jahresarbeitsstunden im Jahr 2050 geringer aus. Während im Basisszenario noch eine Steigerung auf circa 1.510 Stunden pro Jahr zu beobachten war, sinken die Jahresarbeitsstunden im Alternativszenario leicht auf 1.390. Ursache hierfür ist die im Szenario mit konstanter Bevölkerungsstruktur nicht unterstellte Kompensation der schrumpfenden Erwerbspersonen durch längere Arbeitszeiten.

Abbildung 8: Entwicklungen der Erwerbstätigenzahl und der Jahresarbeitsstunden p.a., 2000 bis 2050



Die demografische Entwicklung beeinflusst zudem die Nettokapitalrendite des Unternehmenssektors. Diese Nettokapitalrendite ist hier definiert als die Nettogewinne des Unternehmenssektors nach Steuern und Abschreibungen, deflationiert mit der Preisentwicklung des Bruttoinlandsprodukts, in Beziehung zum realen Kapitalstock. Bedingt durch das höhere Wirtschaftswachstum und die wegen der anderen Bevölkerungsentwicklung schwächere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen liegt die Rendite im Alternativszenario im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2050 circa 0,4 Prozentpunkte über dem Referenzniveau des Basisszenarios. Die Frage, wie sich die Renditen im Umlageverfahren und im Kapitaldeckungsverfahren unter den jeweiligen demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen entwickeln, ist Gegenstand von Abschnitt 5.

Abbildung 9: Entwicklung der Nettokapitalrendite 2000 bis 2050 im Basisszenario und im Alternativszenario mit konstanter Bevölkerung



4.3. Langfristige Entwicklungen in der Alterssicherung

Im Folgenden wird die Entwicklung in der Alterssicherung in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen des Basisszenarios gestellt. Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie das umlagefinanzierte Rentensystem auf veränderte Wachstumsbedingungen und die demografische Entwicklung reagiert.

Wertbeständigkeit und Rentenanpassung

Die Altersbezüge werden nach aktuellem Rentenrecht über die Rentenanpassungsformel grundsätzlich nach Maßgabe der Lohnentwicklung angepasst. Damit wird eine wie mit der großen Strukturreform des Jahres 1957 intendierte weitgehende Wertbeständigkeit der Renten gewährleistet (Gleichung 1). Der aktuelle Rentenwert wird dabei von insgesamt vier Faktoren bestimmt: der zugrunde gelegten Lohnentwicklung (Lohnfaktor), dem Faktor für Altersvorsorge (Riester-Rente) und dem Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung (Beitragsfaktor) sowie dem Nachhaltigkeitsfaktor.

Gleichung 1: Rentenanpassungsformel zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{\text{Lohnfaktor}}{\frac{BE_{t-1}^{VGR}}{BE_{t-2}^{VGR}} * \frac{BE_{t-2}^{VGR}}{BE_{t-3}^{VGR}} * \frac{BE_{t-2}^{RV}}{BE_{t-3}^{RV}}} * \frac{\text{Beitragsfaktor}}{\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}} * \frac{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) * \alpha + 1 \right]}$$

Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2012), S. 273.

Der aktuelle Rentenwert wird mit der Veränderungsrate der Brutto Lohn- und -gehaltssumme pro Kopf gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (BE^{VGR}) indexiert. Zudem wird die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte (BE^{RV}) berücksichtigt. Immer dann, wenn die beitragspflichtigen Entgelte langsamer steigen als die VGR-Löhne insgesamt, wird die Anpassung gedämpft. Dies ist ein gewollter Effekt, da auf diese Weise vor allem die für die Einnahmen der Rentenversicherung relevanten sozialversicherungspflichtigen Entgelte herangezogen werden, nicht jedoch die Einkommen von Beamten, die in der VGR zu den Arbeitnehmerentgelten gezählt werden.²⁶

Der Beitragsfaktor spiegelt den Einfluss der Beitragssatzentwicklung auf die Anpassung des Rentenwerts wider. Zudem enthält er mit dem Altersvorsorgefaktor ein Element, das die erwünschten, aber fiktiven privaten Vorsorgebemühungen der Erwerbstätigen nach Maßgabe der „Riester-Treppe“ bei der Höhe der Rentenanpassung dämpfend berücksichtigt. Der Altersvorsorgefaktor geht auf das Altersvermögensergänzungsgesetz von 2001 zurück. Der seit dem Jahr 2005 in die Anpassungsformel integrierte Nachhaltigkeitsfaktor ist Ergebnis der Reform des Jahres 2004. Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt über den „Äquivalenzrentnerquotienten“ sowohl die demografische Entwicklung wie auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die der Entgelte.²⁷ Dabei gehen nicht die tatsächliche Zahl der Beitragszahler und der Rentner, sondern „standardisierte“

26 Die Rentenanpassung wird für Ost- und Westdeutschland separat berechnet. Wenn die Löhne – wie beispielsweise bei der aktuellen Rentenanpassungsrunde zum 1. Juli 2013 geschehen – im Osten stärker steigen als im Westen, kommt es zu einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost an den aktuellen Rentenwert West. Im umgekehrten Fall werden die Ost-Renten nicht weniger als die West-Renten angepasst („Sperrlinkeneffekt“). Seit 1. Juli 2013 liegt das Verhältnis von Ost zu West bei 91,5. Seit 1991 ist der Rentenwert Ost von etwa 57 Prozent des Westwerts auf zunächst circa 79 Prozent im Jahr 1995 gestiegen. Mitte der 2000er stagnierte der Wert bei etwa 88 Prozent, vgl. Deutsche Rentenversicherung (2012). Die Anpassung Mitte 2013 bewirkte eine Angleichung im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 Prozentpunkte. Dahinter liegen Lohnsteigerungen, die im Osten mit 4,32 Prozent deutlich höher ausgefallen sind als im Westen (1,5 Prozent). Verstärkt wurde die Angleichung durch „Sondereffekte“: Im Westen besteht noch nachzuholender Ausgleichsbedarf aufgrund von in der Vergangenheit nicht umgesetzten Rentenkürzungen (Schutzklausel), während dieser im Osten bereits 2012 vollständig abgebaut war. Die tatsächliche Anpassung des aktuellen Rentenwerts beträgt damit im Westen 0,25 Prozent und im Osten 3,29 Prozent. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013).

27 Sowohl der 2005 in der Rentenanpassungsformel integrierte 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 Entwicklung der (ferneren) Lebenserwartung maßgeblich war, ist es nun die bereits angesprochene Veränderung des Rentnerquotienten. Damit berücksichtigt der Nachhaltigkeitsfaktor insbesondere Änderungen bei der Zahl und dem Einkommen der Erwerbstätigen.

Personenzahlen (Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler) in die Berechnungen ein. Dies hat zur Folge, dass für den Rentnerquotienten die Form der Verteilung der Renten auf die Rentenbezieher und der Beitragsgrundlagen auf die Beitragszahler relevant wird. Steigt der Rentnerquotient, so ergibt sich im Ergebnis eine Dämpfung der Rentenzuwächse. Der Nachhaltigkeitsfaktor reagiert – das zeigt insbesondere die Entwicklung der letzten Jahre – über den Rentnerquotienten nicht in erster Linie auf die Demografie, sondern auf die Lage am Arbeitsmarkt. Im Ergebnis kann der Nachhaltigkeitsfaktor isoliert betrachtet daher auch anpassungserhöhend wirken. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist zwar langfristig nicht von der demografischen Entwicklung zu trennen, aber es ergeben sich merklich unterschiedliche Konsequenzen für die Rentenfinanzen.

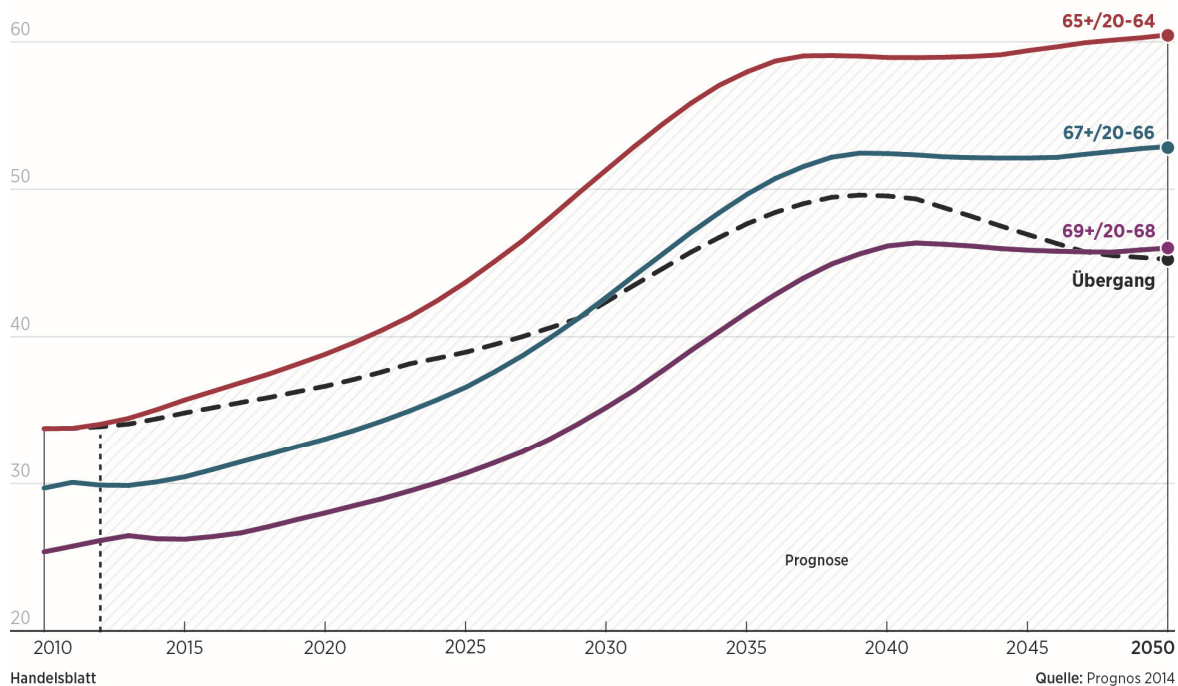
Methodik: Das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR

Prognos verfügt mit OCCUR über ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, das die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können aber beliebig variiert werden.

Zentrale Ergebnisgrößen sind Beitragssatzentwicklungen und relative Leistungsniveaus, die in Abhängigkeit vom gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt werden. Dabei „kommunizieren“ die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander. Zudem werden Rückkopplungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert. Die Ergebnisse von OCCUR können auch in das Prognos-Mikrosimulationsmodell übergeben werden, um die Wirkungen auf den Einzelnen und Verteilungseffekte von Reformen zu untersuchen.

In Abbildung 10 wird dies zunächst über einen Vergleich verschiedener Altenquotienten illustriert. Unter den in den vorstehenden Abschnitten dargestellten ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen ergibt sich für die gesetzliche Rentenversicherung eine deutliche Zunahme der Anzahl von Rentnern bei gleichzeitig rückläufiger Anzahl der Beitragszahler.

Abbildung 10: Entwicklung des Altenquotienten 2010 bis 2050



Vereinfacht drückt sich dieser Effekt in einem steigenden Altenquotienten aus. Dieser verdoppelt sich annähernd bis zum Ende des Betrachtungshorizonts. Allerdings schwächt sich der Anstieg ab den 2040er-Jahren deutlich ab. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass das Rentensystem mit den stärksten demografischen rentenrelevanten Veränderungen in den kommenden zwei Jahrzehnten konfrontiert sein wird.²⁸ Die Abbildung 10 zeigt, dass der Altenquotient in der Abgrenzung „Personen im Alter von 65+ Jahren“ zu „Personen im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren“ von 34 im Jahr 2010 auf 61 im Jahr 2050 steigt. Verschiebt man die Altersgrenze auf 67 oder gar auf 69 Jahre, ändert sich das Niveau des Altenquotienten. Das Verlaufsbild bleibt allerdings weitgehend unverändert. Für die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ist aber gerade die Veränderungsrate des Altenquotienten beziehungsweise genauer des Rentnerquotienten ausschlaggebend.

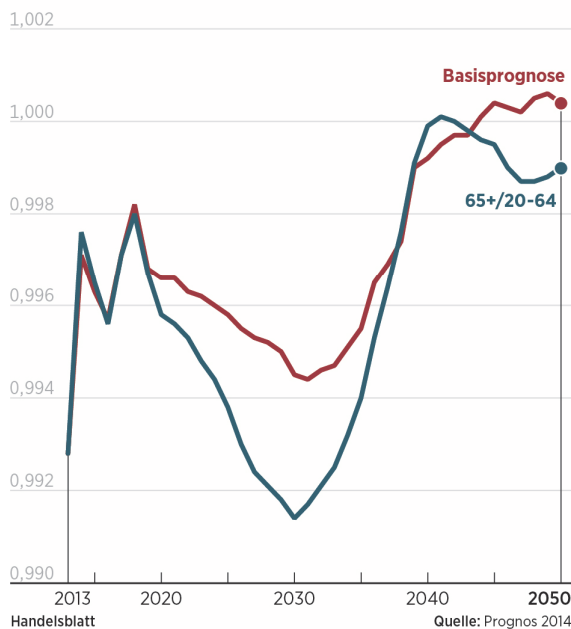
Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters kann diese Entwicklung dämpfen: Der Übergangspfad markiert eine Entwicklung, in der die Anhebung der Altersgrenzen analog zur „Rente mit 67“ schrittweise weitergeführt wird und bei der eine tatsächliche Verlängerung der Lebensarbeitszeit erfolgt. Darüber hinaus wurde angenommen,

²⁸ Für die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Verhältnis von Leistungsempfängern zu aktiven Versicherten, das heißt beitragszahlenden Mitgliedern oder solchen, für die Beiträge entrichtet werden, ausschlaggebend. Der Altenquotient ist ein aussagekräftiger Indikator für die grundsätzliche Dynamik dieser relevanten Veränderungen. Abweichungen können sich ergeben, wenn sich im Zeitablauf die Erwerbsbeteiligungs- beziehungsweise Leistungsempfängerquoten ändern.

dass das gesetzliche Renteneintrittsalter in den Folgejahren gleitend bis auf 69 Jahre angehoben wird. Die Übergangskurve verläuft dadurch merklich flacher. Allerdings kann auch in diesem Fall die demografische Alterung nicht vollständig kompensiert werden.²⁹

Den Effekt der steigenden Erwerbsquote zeigt die stilisierte Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors in Abbildung 11. Die Darstellung ist der Übersichtlichkeit halber auf die Jahre ab 2013 beschränkt. Im Jahr 2012 hatte der Nachhaltigkeitsfaktor einen Wert von 1,0209 und wirkte damit rentensteigernd und nicht dämpfend. Die Werte für 2010 und 2011 lagen bei 0,9949 und 0,9954.³⁰

Abbildung 11: Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors 2013 bis 2050



Im Fall der rein demografisch bestimmten Entwicklung – Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und mehr im Verhältnis zu den 20- bis 64-Jährigen – zeigen sich deutlich geringere Werte und damit deutlich größere Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors bis zum Jahr 2030. Danach steigt der Nachhaltigkeitsfaktor langsam wieder an und erreicht Anfang der 2040er-Jahre und damit erstmals nach 30 Jahren wieder den Wert 1. Zu der Zeit sind die geburtenstarken Jahrgänge zum großen Teil im Ruhestand und aus der „doppelten Alterung“ wird sukzessive eine „einfache“, nur noch von der steigenden Lebenserwartung getriebene und damit im Vergleich zu den vorigen Jahrzehnten deutlich langsamere Alterung. Bei der rein demografisch bestimmten Entwicklung würde die „Kürzungswirkung“ des Nachhaltigkeitsfaktors stärker ausfallen, als dies tatsächlich der Fall ist.

Die Basisprognose berücksichtigt nicht die demografischen Besetzungszahlen, sondern die Anzahl und Entwicklung der Erwerbstätigen. Die Erwerbsquoten steigen über die Jahre an. Dadurch wird das Absinken des Nachhaltigkeitsfaktors insbesondere in den demografisch schwierigen Jahren spürbar gedämpft. Für die Beurteilung der Gesamtwirkung dieser Dämpfung auf die Rentenanpassung ist zu beachten, dass die Korrekturen durch den Nachhaltigkeitsfaktor jährlich erfolgen und dauerhaft Bestand haben.

²⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass eine tatsächliche Verschiebung des Renteneintrittsalters zu einem Durchwirken auf den Nachhaltigkeitsfaktor führt. Darauf wird im Zusammenhang mit den Beitragssatzwirkungen der Rentenreform nochmals eingegangen.

³⁰ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2013): Rentenversicherung in Zeitreihen.

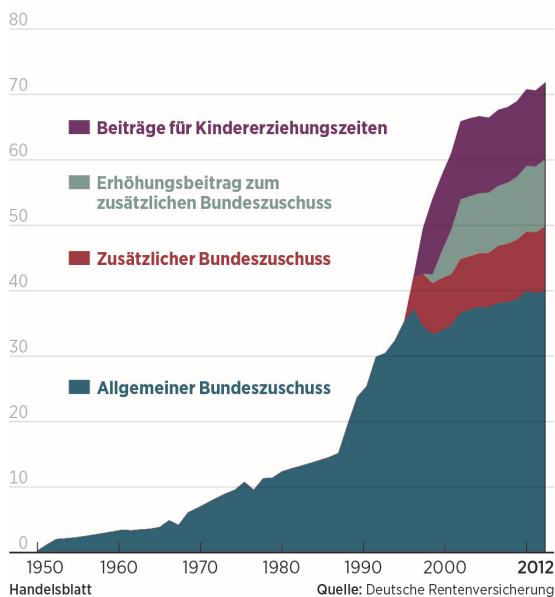
Dies lässt sich exemplarisch wie folgt verdeutlichen: Normiert man den Rentenwert im Jahr 2012 auf 100, dann führt der „demografische Nachhaltigkeitsfaktor 65+/20-64“ bis 2050 zu einer Kürzung um 14 Prozent, im Fall der Basisprognose fällt die Wirkung mit gut zehn Prozent geringer aus. In beiden Fällen ist der Hauptteil der Kürzung bereits bis 2040 realisiert. Kürzung bedeutet dabei, dass die relative Kaufkraft der Renten im Vergleich zu den Löhnen reduziert wird.³¹

Finanzielle Entwicklung im Basisszenario

Der ganz überwiegende Teil der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung besteht aus den Rentenzahlungen gefolgt von den – den Arbeitgeberanteilen entsprechenden – Beiträgen an die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner und Ausgaben im Zusammenhang mit Rehabilitationsmaßnahmen. Die Einnahmen der hier zur Diskussion stehenden allgemeinen Rentenversicherung, die das größte, aber nicht einzige System der gesetzlichen Rentenversicherung ist, speisen sich im Wesentlichen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen von derzeit rund 192 Milliarden

Abbildung 12: Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung

in Mrd. Euro



Euro sowie den drei Bundeszuschüssen, die sich zusammen auf 61 Milliarden Euro belaufen.³²

Darüber hinaus leistet der Bund auch Beiträge für Kindererziehungszeiten, so dass seine gesamten Zahlungen noch höher ausfallen.

Die Fortschreibung der Bundeszuschüsse erfolgt gemäß gesetzlichen Regeln, die an die Entwicklung verschiedener Größen wie Beitragssatz, Lohnsumme und Mehrwertsteueraufkommen gekoppelt sind. Die ebenfalls aus Steuermitteln finanzierten Beiträge für Kindererziehungszeiten der nach 1992 geborenen Kinder knüpfen an der Zahl der Geburten an. Wenn die Ausgaben der Rentenversicherung stärker als die laufenden Einnahmen aus Beiträgen und Steuern steigen, kommt es zu einer entsprechenden Anpassung des Beitragssatz-

31 Bei einem Nachhaltigkeitsfaktor von 0,99 werden nur 99 Prozent des modifizierten Bruttolohnwachstums ausgeglichen. Der demografische Faktor der Regierung Kohl – die hälftige Aufteilung der Kosten der steigenden Rentenbezugsdauer bei den Rentnern einerseits und den Beitragszahlern andererseits – hätte im Übrigen einen ähnlich dämpfenden Effekt auf die Rentenanpassung gehabt wie der „demografische Nachhaltigkeitsfaktor“, denn im Unterschied zum tatsächlichen Nachhaltigkeitsfaktor liegt der demografische Faktor bei steigender Lebenserwartung immer unter 1. In der gültigen Rentenanpassungsformel wird der hier gezeigte exemplarische Effekt durch die unterschiedliche Entwicklung der Beitragssätze in den beiden Szenarien leicht abgeschwächt, da (schneller) steigende Beitragssätze selbststabilisierend auf die Rentenanpassung wirken. Dies zeigt, dass die von der Regierung Schröder durchgesetzten Leistungsrücknahmen weitgehend entbehrlich gewesen wären, hätte man den bereits mit dem RRG 1999 verabschiedeten demografischen Faktor nicht zunächst ausgesetzt und dann abgeschafft.

32 Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2013).

zes (und der Bundeszuschüsse), sofern die Rücklagen an die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben stoßen. Aus heutiger Sicht dürfte dies 2018 der Fall sein.^{33 34}

Beitragssatz

Die zuletzt sehr günstige finanzielle Lage der Rentenversicherung führte dazu, dass der Beitragssatz gesenkt werden konnte. Die zum Jahreswechsel 2013/2014 eigentlich vorgesehene weitere Senkungen auf 18,3 Prozent blieb mit Blick auf das Rentenpaket der neuen Bundesregierung aus. Der aktuelle Beitragssatz von 18,9 Prozent dürfte in den nächsten Jahren stabil bleiben. Allerdings ist diese Entwicklung nur vorübergehend. Mit dem Ende der seit einigen Jahren durch die schwachen Geburtenjahrgänge der letzten Kriegsjahre und der ersten Nachkriegsjahre bedingten „demografischen Pause“ in der Alterung³⁵ und dem dann einsetzenden verstärkten Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand, wird der Beitragssatz noch vor dem Ende dieses Jahrzehnts wieder steigen. Bis zum Jahr 2050 rechnen wir – ohne Berücksichtigung der Leistungsverbesserungen nach Maßgabe des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes (2014) – mit einem kontinuierlichen Anstieg des Beitragssatzes auf dann 24,3 Prozent (Abbildung 13) beziehungsweise unter Berücksichtigung der Rentenreform 2014 auf 24,6 Prozent (siehe Kasten „Exkurs: Leistungsausweitungen des Koalitionsvertrags auf dem Prüfstand“ ab Seite 46). Unter Berücksichtigung der ab dem Jahr 2019 geplanten Steuerzuschüsse ergibt sich ein etwas geringerer Beitragssatz von 24,4 Prozent.

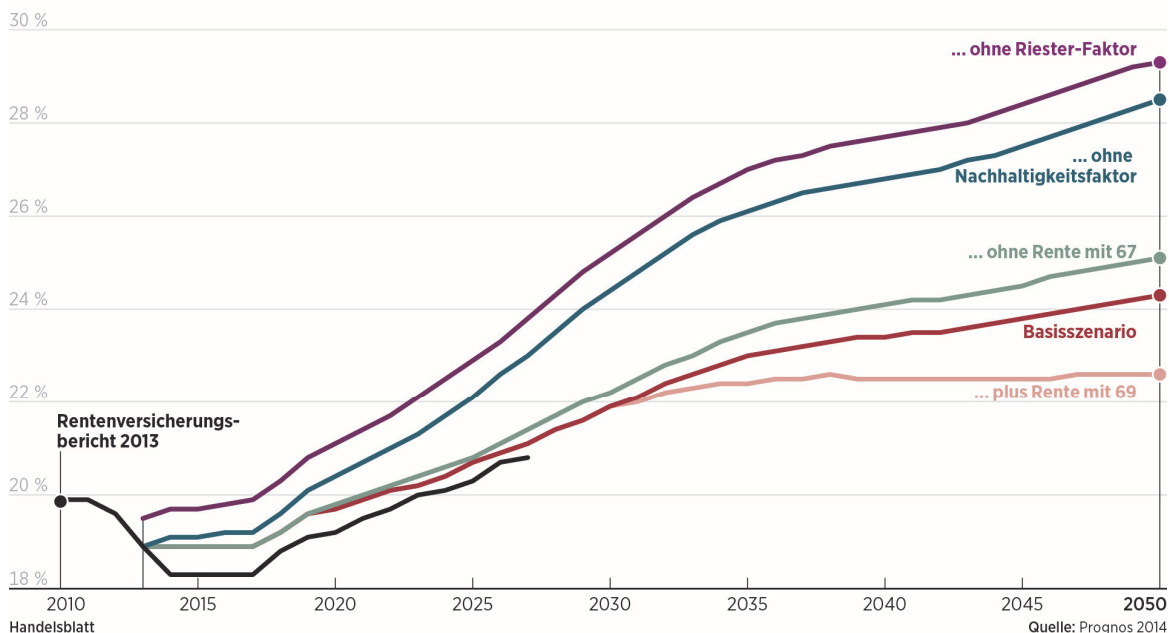
Die Tatsache allerdings, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in der Basisprognose im Jahr 2050 nur um 0,1 Prozentpunkte unter dem des Szenarios bei Berücksichtigung der beachtlichen Leistungsausweitungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes liegt, resultiert daraus, dass die mit dem Gesetz verbundenen Zusatzausgaben weitgehend temporärer Natur sind. Die sehr hohen, vorwiegend aus Beitragsmitteln finanzierten Ausgaben für die „Mütterrente“ bleiben etwa zehn Jahre unverändert, um ab Mitte der 2020er-Jahre mit dem Versterben der Begünstigten zurückzugehen. Die vergleichsweise geringen Mehrbelastungen durch die „Rente mit 63“ werden sich dagegen erst ab der zweiten Hälfte der 2030er-Jahre zurückbilden.

33 Veränderungen des Beitragssatzes wirken im Rahmen der modifizierten Bruttolohnanpassung in der Folgeperiode auf die Rentenanpassung und damit auf das Rentenniveau.

34 Die Rentenversicherung unterliegt nicht nur demografischen Risiken, sondern auch politischen, die sich durch diskretionäre Eingriffe des Gesetzgebers in die Anpassungssystematik ergeben, vgl. Heidler (2009). Ein Beispiel ist die für das Jahr 2014 geplante Rentenreform von CDU/CSU und SPD.

35 In den letzten Jahren hat die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt mit einer steigenden Zahl von Erwerbstätigen den demografischen Alterungsprozess überlagert. Mit Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand und der seit Jahrzehnten zu geringen Anzahl an Geburten geht die Erwerbstätigenzahl zurück und die Dynamik der Bevölkerungsalterung nimmt deutlich zu.

Abbildung 13: Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung 2010 bis 2050 in unterschiedlichen Reformszenarien



Der Beitragssatz liegt in unserer Basisprognose leicht über den Projektionen des Rentenversicherungsberichts 2013. Die dort angelegte Dynamik bis zum Jahr 2027 spiegelt sich im Grundsatz aber auch in unserer Prognose wider. Der Rentenversicherungsbericht 2013 zeigt ebenfalls noch die Beitragssatzsenkung zu Beginn des Jahres 2014, wie sie nach dem bislang noch geltendem Recht geboten gewesen wäre. Die gesetzlich definierten Beitragssatzobergrenzen (20 Prozent im Jahr 2020 und 22 Prozent im Jahr 2030) können – anders als im Basisszenario (Abbildung 13) – durch die „Mütterrente“ und die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nach 45 Beitragsjahren ohne höhere Bundeszuschüsse nicht mehr eingehalten werden. Durch diese Maßnahmen wird nach unseren Berechnungen der Beitragssatz im Jahr 2020 bei 20,5 Prozent und im Jahr 2030 bei 22,7 Prozent liegen. Die ab dem Jahr 2019 vorgesehenen Steuermittel, die bis zum Jahr 2022 auf zwei Milliarden Euro steigen sollen, sind hierbei nicht eingerechnet. Sie würden den Beitragssatzanstieg allerdings lediglich um weniger als 0,2 Prozentpunkte bremsen. Dementsprechend wird der Beitragssatz inklusive der Steuermittel im Jahr 2030 bei etwa 22,5 Prozent liegen.

Unabhängig von den geplanten Leistungsausweitungen wäre ohne die ausgabendämpfenden Reformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 die Dynamik des Beitragssatzes allerdings deutlich höher ausgefallen. Dies belegen die folgenden Berechnungen:

- Ohne die „Rente mit 67“ (RV-Altersgrenzenanhebungsgesetz) läge der Beitragssatz langfristig und ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen um etwa 0,8 Prozentpunkte höher. Grund dafür ist, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze bei derzeit gültigen Rentenabschlägen bei einem vorzeitigen Rentenbezug eine Rentenkürzung um 7,2 Prozent

bewirkt beziehungsweise bei einem hinausgeschobenen Renteneintritt mit 67 Jahren keine Zuschläge bis zu zwölf Prozent mehr gewährt werden.

Dieser die Dynamik des Beitragssatzes dämpfende Effekt der „Rente mit 67“ verringert sich allerdings, wenn die Maßnahme nicht isoliert, sondern im Zusammenwirken mit dem Nachhaltigkeitsfaktor betrachtet wird. Ändern die Beschäftigten nämlich ihr Verhalten in dem Sinne, dass sie parallel zur Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ihren tatsächlichen Renteneintritt verschieben, reduziert sich die Dämpfungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors. Unter der Annahme der Deutschen Rentenversicherung Bund,³⁶ dass 40 Prozent der von der Altersgrenzenanhebung Betroffenen länger arbeiten, 30 Prozent über die Erwerbsminderungsrente ausscheiden und weitere 30 Prozent die Abschläge eines früheren Renteneintritts in Kauf nehmen, beträgt die Beitragssatzdämpfung im Mittel etwa 0,5 Prozentpunkte.

In der hier gewählten Darstellung ist der Effekt der „Rente mit 67“ allerdings fiktiv als isolierter Beitrag „aufgeschlagen“ für den Fall, dass kein von der Erhöhung der Altersgrenze Betroffener seine Lebensarbeitszeit ausweitet, um damit das fiktive maximale Entlastungspotenzial für die gesetzliche Rentenversicherung zu verdeutlichen.³⁷

Wichtig ist jedoch, dass die „Rente mit 67“ nicht nur auf eine Rentenkürzung abzielt. Vielmehr sollte sie auch als ein wachstumspolitisches Instrument betrachtet werden. In diesem Sinne ist ein Verhaltenseffekt der Versicherten – genauer: die Verlängerung der Lebensarbeitszeit – erwünscht.³⁸

- Um die Wirkung des **Nachhaltigkeitsfaktors** (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) darzustellen, wird sie ebenfalls zunächst so dargestellt, wie sie sich ohne Veränderung der Erwerbsquoten ergeben würde. Das Entlastungspotenzial nimmt im Gleichschritt mit der Verschiebung der Altersstruktur zu und erreicht für sich genommen im Jahr 2050 etwa 3,3 Prozentpunkte.
- Schließlich wird die Wirkung der **Riester-Reform** (genauer: der Altersvorsorgeanteil AVA (siehe Gleichung 1) aus dem Altersvermögensergänzungsgesetz) „abgeschaltet“. Dazu wird in diesem rechnerischen Experiment eine Situation simuliert, die sich bei Rücknahme der Einführung der Riester-Treppe ergeben würde. Die letztendliche Kürzungswirkung beträgt etwa 0,8 Prozentpunkte und ist seit 2013 vollständig realisiert.³⁹

36 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Textziffer 265.

37 Berücksichtigt sind dabei allerdings Ausnahmen für langjährig Versicherte und bei der Erwerbsminderungsrente, die das ursprünglich noch höhere Entlastungspotenzial der Regelaltersgrenzenanhebung deutlich reduzieren.

38 Vgl. für eine ausführliche Diskussion der Effekte der Altersgrenzenanhebung Ehrentraut und Heidler (2008b).

39 Ursprünglich hätte die Wirkung der Riester-Reform bereits 2011 abgeschlossen sein sollen, durch die Aussetzung des Altersvorsorgefaktors in den Jahren 2008 und 2009 kam es zu einer Verschiebung.

Der Beitragssatz läge im Jahr 2050 bei etwa 30 Prozent und damit nahezu sechs Prozentpunkte höher als im Basisszenario.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der von der Großen Koalition geplanten Leistungsausweitungen wäre die „**Rente mit 69**“ ab den 2030er-Jahren eine Möglichkeit, die langfristige Beitragssatzdynamik zu dämpfen. Dies könnte den Anstieg des Beitragssatzes bis zum Jahr 2050 um 1,6 Prozentpunkte dämpfen. Das tatsächliche Renteneintrittsverhalten ist für die Beitragssatzwirkung mittelfristig weitgehend irrelevant; bei unverändertem Renteneintrittsalter werden höhere Abschläge fällig beziehungsweise werden geringere Zuschläge gewährt.⁴⁰

Die hier durchgeführten Simulationen einer Rücknahme der Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts machen deutlich, dass die von der neuen Bundesregierung geplanten Maßnahmen kritisch zu betrachten sind. Insbesondere die Ausnahmen für langjährig Versicherte – sprich befristete verschleierte Frühverrentungen – schmälern die Wirkung der „Rente mit 67“ erheblich. Die „Mütterrente“ ist eine unangemessene Belastung für die Rentenversicherung, solange die Finanzierung nicht aus Steuergeldern, sondern über Beitragsmittel erfolgt. Wird sie hingegen im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe vom Steuerzahler finanziert, ist sie mit Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung „finanzierungstechnisch“ neutral zu bewerten.

Sicherungsniveau

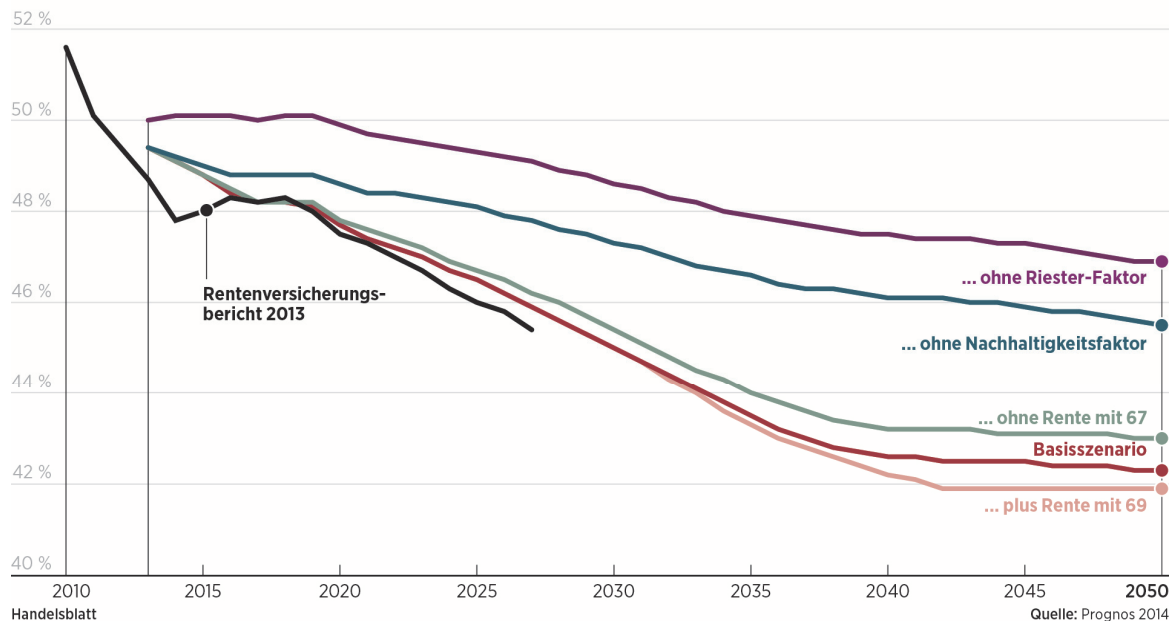
Die Kehrseite der Beitragssatzentwicklung ist das mit diesen Beitragseinnahmen finanzierte Rentenniveau. Analog zu den Beitragssatzobergrenzen hat der Gesetzgeber Untergrenzen für das Sicherungsniveau festgelegt, die eine ausreichende Basisversorgung der Rentnergenerationen im Ruhestand gewährleisten sollen. Daher soll das „Sicherungslevel vor Steuern“ bis zum Jahr 2025 nicht unter 46 Prozent und bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken. Bezugsgröße ist dabei die Bruttoeckrente abzüglich der Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung im Verhältnis zu dem um die Sozialversicherungsbeiträge reduzierten Durchschnittsentgelt.

⁴⁰ Darüber hinaus ist angenommen, dass die Rente mit 69 nicht wie die Rente mit 67 über 18 Jahre, sondern bereits in zwölf Jahren vollständig implementiert wird. Da selbst bei schnellerer Einführung erst gegen 2065 der komplette Rentenbestand von den Abschlägen betroffen wäre, liegt die theoretische Maximalentlastung jenseits des hier gewählten Betrachtungszeitraums.

Im Basisszenario ohne „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ fällt das Sicherungsniveau ab etwa 2030 unter 44 Prozent. Zum Ende des Betrachtungshorizonts 2050 würde es dann auf knapp 42 Prozent zurückgehen, wenn die Regierung nicht wie gesetzlich vorgegeben reagieren würde. Es versteht sich von selbst, dass ohne die reforminduzierten Leistungsbegrenzungen in der Rentenversicherung das Sicherungsniveau deutlich höher liegt (Abbildung 14).

Abbildung 14: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern 2010 bis 2050 in unterschiedlichen Reformszenarien

in Prozent



- Ohne die „**Rente mit 67**“ läge das Sicherungsniveau langfristig etwa 0,8 Prozentpunkte höher. Dabei ist die Leistungsrücknahme als Folge der Altersgrenzenanhebung – wie bereits bei der Beitragssatzanalyse erwähnt – ohne Verhaltensanpassung berechnet. Wird dagegen länger gearbeitet, steigt mit den höheren Rentenanpassungen auch das Rentenniveau, da sich der Nachhaltigkeitsfaktor weniger dämpfend auf die Rentenanpassung auswirkt. So bewirkte die „Rente mit 67“ für sich genommen, dass die Rentenbeträge im Jahr 2030 um 1,4 Prozent und das Rentenniveau um 0,6 Prozent höher ausfallen im Vergleich zur fiktiven Fortgeltung der „Rente mit 65“.⁴¹
- Der **Nachhaltigkeitsfaktor** bewirkt die deutlichsten Kürzungen am Sicherungsniveau. Werden diese ausgesetzt, läge das Sicherungsniveau noch im Jahr 2050 bei 45,5 Prozent.

41 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Textziffer 265.

- Schließlich bewirkt eine Rückabwicklung der Wirkungen der **Riester-Treppe** eine Niveauverschiebung nach oben. Der Einfluss auf das Sicherungsniveau beträgt für sich genommen etwa 1,3 Punkte.

Die Option der „Rente mit 69“ – wiederum über die erhobenen Abschläge nur als Rentenminderung, das heißt ohne Verhaltensanpassung, berechnet – würde das Sicherungsniveau ab 2030 nur leicht absenken. Hinter dieser Sicherungsniveaumentwicklung verbirgt sich ein gegenläufiger Effekt: Da in diesem Szenario die Beitragssätze deutlich langsamer steigen als im Basisszenario, werden die Rentenanpassungen über die Beitragskomponente in der Rentenformel weniger stark gedämpft. Nach unseren Berechnungen halbiert das die Wirkung auf etwa 0,4 Prozentpunkte.

Wie zu erwarten korrespondiert ein höheres Sicherungsniveau mit steigenden Beitragssätzen und umgekehrt. Folglich besteht aus finanzwirtschaftlicher Perspektive der Rentenversicherung ein prinzipieller Zielkonflikt zwischen der Beitragssatzobergrenze und dem Mindestsicherungsniveau. Sofern man Steuermittel ausschließt, ist die Stellschraube, um beide Ziele zu gewährleisten, die Regelaltersgrenze. Eine längere tatsächliche Lebensarbeitszeit wäre zudem aus wachstumspolitischer Sicht sinnvoll.

Exkurs: Leistungsausweitungen des Koalitionsvertrags auf dem Prüfstand

Mütterrente: Nach § 56 SGB VI werden für Kinder, die nach dem 31. Dezember 1991 geboren wurden, 36 Monate Kindererziehungszeit berücksichtigt. Die Meldebehörden zeigen die Geburt eines jeden Kindes dem Rentenversicherungsträger der Mutter an. Wird keine anderweitige Erklärung von den Eltern abgegeben, so werden die Zeiten bei der Mutter angerechnet. Mit dem Rentenreformgesetz 1999 hat der Gesetzgeber – dem Handlungsauftrag des Bundesverfassungsgerichtes folgend – die Anrechnung von Kindererziehungszeiten verbessert. Die Bewertung der Kindererziehungszeiten wurde in den Jahren von 1998 bis 2000 schrittweise von 75 auf 100 Prozent des Durchschnittsentgelts angehoben. Im Leistungsfall werden die Zeiten der Kindererziehung mit dem Durchschnittsverdienst aller Arbeiter und Angestellten bewertet. Für ein Jahr Kindererziehungszeit wird die Mutter also meist so gestellt, als hätte sie etwa im Jahr 2012 33.002 Euro verdient. Im Ergebnis bekommen Mütter, deren Kinder seit 1992 geboren wurden oder werden, damit je Kind 3 Entgeltpunkte angerechnet. Es sei denn, das Kind verstirbt vor dem dritten Geburtstag. Für vor 1992 geborene Kinder erhalten Mütter einen Entgeltpunkt. Die Große Koalition plant für diese Mütter ab dem 01. Juli 2014 eine Anhebung auf zwei Entgeltpunkte je Kind.

Nach unseren Simulationen erfordert diese Maßnahme im Einführungsjahr zusätzliche Ausgaben der Rentenversicherung in Höhe von circa 3,2 bis 3,5 Milliarden Euro. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung geht für 2014 von 3,3 Milliarden Euro und in den nächsten Jahren von et-

wa 6,6 Milliarden Euro jährlich aus.⁴² Die Ausgaben steigen bis zum Jahr 2030 auf 8,2 Milliarden Euro an. Die Höhe der tatsächlichen Ausgaben hängt perspektivisch insbesondere davon ab, in welchem Alter die entsprechenden Mütter in Rente gehen. Wir unterstellen einen Zugang mit 65 Jahren. Bei einem Rentenzugang im Alter von durchschnittlich 63 Jahren erreichen die Ausgaben ihren Maximalwert im Jahr 2028 mit 8,8 Milliarden Euro. Nach 2030 gehen die Zusatzausgaben für die Mütterrente wieder deutlich zurück, da die begünstigten Mütter sukzessive das System verlassen.

Wenn die Mehrausgaben über den allgemeinen Beitragssatz finanziert werden, muss der Beitragssatz gegenüber der Basisprognose steigen. Nach unseren Berechnungen bewirkt die Mütterrente einen Beitragssatzanstieg um maximal 0,6 Beitragspunkte. Zum Ende des Betrachtungshorizonts liegt der Aufschlag noch bei 0,2 Prozentpunkten, wenige Jahre später, wenn die betroffenen Müttergenerationen verstorben sein werden, kehrt der Beitragssatz dann wieder auf das Niveau ohne Mütterrente zurück.

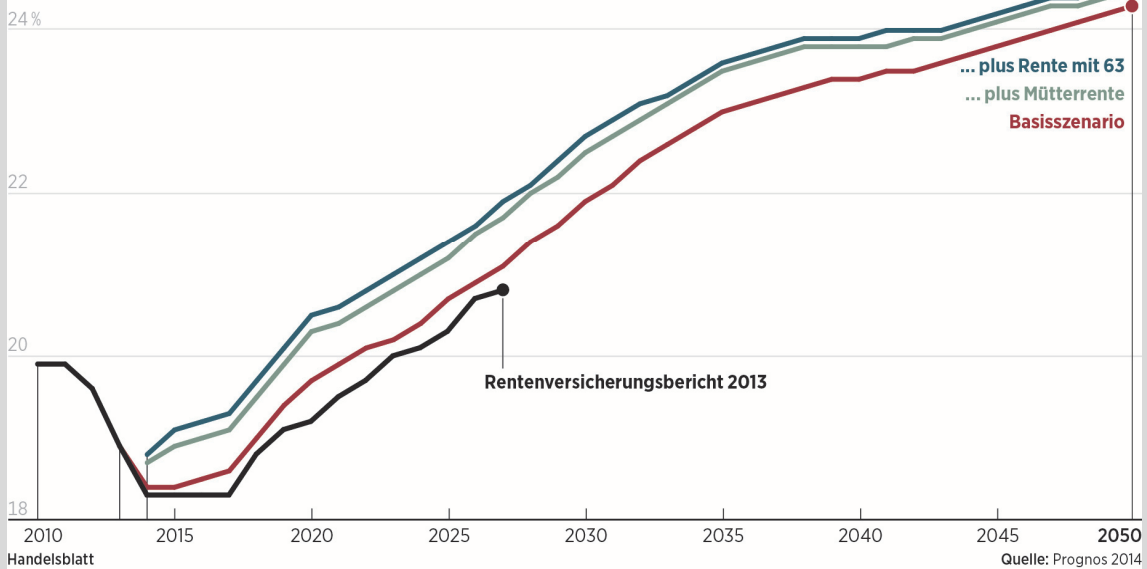
„Rente mit 63“: Die „Rente mit 63“ kostet den Beitragszahler nach unseren Berechnungen zwischen 1,8 und 3,2 Milliarden Euro (der Gesetzesentwurf der Bundesregierung geht von zunächst 1,9 Milliarden und langfristig 3,2 Milliarden Euro aus) und erfordert folglich eine weitere Beitragssatzanhebung. Nach unseren Modellrechnungen, die – basierend auf der Rentenzugangstatistik der Deutschen Rentenversicherung 2012 – eine vereinfachte Abschätzung der Effekte über Versicherungsjahre (nicht Beitragsjahre) darstellen, weisen knapp 42 Prozent der Männer und knapp 14 Prozent der Frauen (Ost: 36,6 Prozent, West: 12,7 Prozent) 45 oder mehr Versicherungsjahre auf. Im Mittel erwarten wir einen Beitragssatzanstieg von 0,1 bis 0,2 Prozentpunkten.

Mit den beiden Leistungsausweitungen werden rechnerisch die Beitragssatzobergrenzen von 20 Prozent im Jahr 2020 und 22 Prozent im Jahr 2030 überschritten. Dies gilt insbesondere, wenn die Finanzierung dauerhaft über Beiträge und nicht über zusätzliche Steuermittel (Bundeszuschüsse) erfolgt. Die im Gesetzesentwurf der Bundesregierung veranschlagte schrittweise Erhöhung der Zuschüsse von 2019 bis 2022 um etwa zwei Milliarden Euro ist allerdings nicht ausreichend, um den Beitragssatz unterhalb der Obergrenzen zu halten.

Die nachstehende Abbildung illustriert die Wirkungen der thematisierten Leistungen auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung.

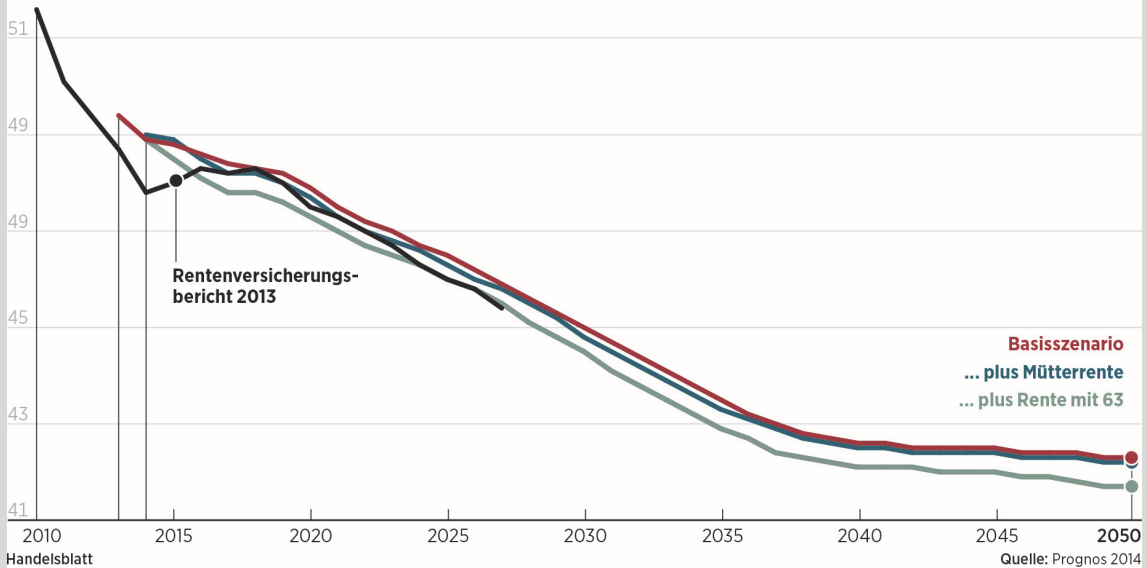
42 Vgl. Referentenentwurf der Bundesregierung (2014), S. 3.

Abbildung 15: Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung 2010 bis 2050 unter Berücksichtigung von „Mütterrente“ und „Rente mit 63“



Auch das Sicherungsniveau vor Steuern bleibt von den geplanten Maßnahmen nicht unberührt. Über die steigenden Beitragssätze – und im Fall der „Rente mit 63“ einen veränderten Nachhaltigkeitsfaktor – wird das Sicherungsniveau vor Steuern im Mittel um 0,5 Punkte abgesenkt. Zwei Drittel des Effekts gehen auf die „Rente mit 63“ zurück, ein Drittel auf die „Mütterrente“. Die folgende Abbildung zeigt die Wirkungen auf das Sicherungsniveau.

Abbildung 16: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern 2010 bis 2050 unter Berücksichtigung von „Mütterrente“ und „Rente mit 63“



Theoretisch könnten auch höhere als die derzeit gültigen Abschläge für einen vorzeitigen Rentenbezug die Finanzen der Rentenkasse stabilisieren. Grundsätzlich reduzieren die Abschläge die Höhe der Rente und damit die Ausgaben der Rentenversicherung, faktisch können sie jedoch verstärkte Anreize entfalten, den Rentenzugang zu verschieben, und dadurch über den Nachhaltigkeitsfaktor wiederum die Renten weniger stark kürzen beziehungsweise sogar rentensteigernd wirken.

Die Ab- und Zuschläge sollen aber keine Anreiz- oder gar Disziplinierungsinstrumente darstellen. Vielmehr sollen sie gewährleisten, dass der langfristige finanzielle Status der Rentenversicherung weder durch einen vorzeitigen noch durch einen aufgeschobenen Rentenbezug beeinflusst wird.⁴³ Somit verbietet sich eine diskretionäre Anhebung dieser Abschläge, zumal die Abschläge bei einer Zunahme der Rentenbezugsdauer als Folge eines Anstiegs der Lebenserwartung in einem dem Äquivalenzprinzip verpflichteten Rentensystem verringert werden müssten. Die derzeitigen Abschläge von 0,3 Prozent für jeden Monat eines vorzeitigen Rentenbezugs wurden im Zuge der Vorbereitung der Rentenreform 1992 auf der Grundlage der Sterbetafeln der Jahre 1985/87 berechnet. Sie mögen damals gegebenenfalls zu niedrig angesetzt worden sein. Der deutliche Anstieg der Lebenserwartung erlaubt allerdings gegenwärtig keine Anhebung, eher sogar eine Senkung.

Wachstum und Rentenfinanzen

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf unserer Wachstumsprognose, die im Durchschnitt von einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,0 Prozent p. a. bis 2050 ausgeht. Für die Rentenfinanzen würde sich eine höhere Wachstumsrate tendenziell stabilisierend auswirken, da die Beitragsgrundlage durch eine positivere Lohnsummenentwicklung verbreitert würde. Daraus resultiert aber nicht zwangsläufig ein Beitragssatzsenkungspotenzial, da der verbesserten Einnahmehasis gemäß der Systematik der Rentenformel mit geringer zeitlicher Verzögerung auch höhere Ausgaben gegenüberstehen. Entsprechend profitiert die Rentenversicherung dauerhaft genauso wenig von höherem Wachstum wie sie durch geringes Wachstum destabilisiert wird.

Gesamtsystem der sozialen Sicherung

Der soziodemografische Wandel führt langfristig zu einer sinkenden Beitragsbasis und damit, über alle sozialen Sicherungssysteme gesehen, zu einem steigenden Druck auf die Beitragssätze. Dies erhöht – je nach Überwälzung – die Arbeitskosten, was sich wiederum negativ auf die Beschäfti-

⁴³ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003), S. 88; Ohsmann et. al. (2004) sowie Clemens (2004).

gung auswirkt. Freizeit wird durch steigende Beiträge relativ attraktiver, der Faktor Kapital im Vergleich zum Faktor Arbeit kostengünstiger.

Daher ist ein Blick auch auf die anderen Zweige des Sicherungssystems geboten. Denn selbst wenn eine nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung gewährleistet wäre, würden Beitragsatzsteigerungen in den anderen Systemen die Arbeitskosten erhöhen. Zudem sind die einzelnen Sozialversicherungszweige miteinander verknüpft. Leistungskürzungen in einem Sozialversicherungszweig wirken sich in der Regel negativ auf die Einnahmen anderer Subsysteme aus. Sinken etwa die Rentenbeträge, so hat dies über die Rentenformel Folgen für die Beitragszahlungen der Rentner an die Kranken- und Pflegeversicherung. Ein anderes Beispiel sind die Beitragszahlungen für Arbeitslose an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Hier bedeuten Leistungskürzungen der Arbeitslosenversicherung gleichsam Einnahmeverluste für die anderen Zweige. Auch eine Finanzierungsreform der gesetzlichen Krankenversicherung würde sich auf die anderen Sozialversicherungsträger auswirken. Die beschlossene Festschreibung des Arbeitgeberanteils am Krankenversicherungsbeitrag bewirkt, dass die Ausgaben der Rentenversicherungsträger geringer ausfallen. Trotz dieser Wirkungszusammenhänge werden im Folgenden die Entwicklungen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen separat vorgestellt.

- Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist mit steigenden Beiträgen zu rechnen, und zwar unabhängig von der Frage, ob hinsichtlich der Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung die Kompressions- oder die Medikalisierungsthese unterstellt wird. Die steigende Lebenserwartung führt zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben. Unterstellt man überdies – der Medikalisierungsthese folgend – einen kostentreibenden medizinisch-technischen Fortschritt, der dazu führt, dass die wesentlichen Kostenelemente im Gesundheitswesen stärker steigen als die der Produktivitätsentwicklung folgenden Löhne, ergibt sich bis 2050 ein Krankenkassenbeitrag von etwa 19,4 Prozent. Die Beschlüsse der Bundesregierung sehen vor, den Arbeitgeberbeitrag bis auf Weiteres bei 7,3 Prozent festzuschreiben, so dass künftige Finanzierungslasten vollständig über den Arbeitnehmeranteil abgegolten werden müssen.⁴⁴
- In der sozialen Pflegeversicherung (SPV) resultieren aus dem demografischen Wandel und damit einhergehenden Veränderungen der Haushaltsstrukturen (Heimsog, Pflegenotstand usw.) ebenfalls Kostensteigerungen. Eine Beitragssatzsteigerung auf mehr als fünf Prozent dürfte die Folge sein. Im Bereich der Pflegeversicherung plant die Bundesregierung im Jahr 2015 eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte sowie eine weitere

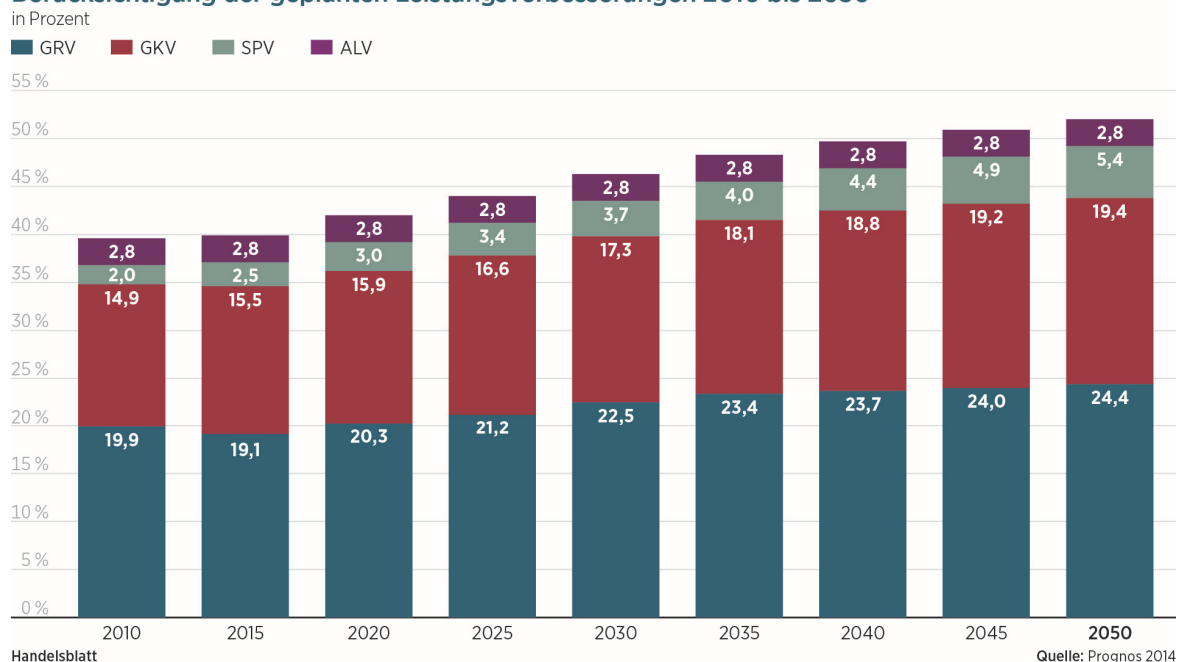
44 Die potenziellen, bislang pauschalen Zusatzbeiträge sollen künftig wieder lohnabhängig erhoben werden. Da allerdings die gezeigten Beitragssatzentwicklungen ohnehin diese Finanzierungslasten bereits berücksichtigen, hat dies keine weitere Auswirkung auf die Entwicklung.

Anhebung um 0,2 Prozentpunkte bis 2017. Mit diesen zusätzlichen Einnahmen sollen die bereits beschlossenen Leistungsausweitungen etwa für Demenzkranke finanziert werden. Die Einnahmen aus 0,1 Prozentpunkten sollen in einen von der Bundesbank verwalteten Pflegevorsorgefonds angelegt und dann zwischen 2035 und 2055 zur Glättung des Beitragssatzes abgeschmolzen werden.

Für die **Arbeitslosenversicherung (ALV)** ist davon auszugehen, dass die soziodemografischen Entwicklungen keine ausgabensteigernden Effekte haben werden. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung kann damit langfristig mit 2,8 Prozent festgeschrieben werden.⁴⁵

In der Summe aller Sicherungssysteme ergibt sich damit im Basisszenario, ohne Berücksichtigung des geplanten RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, ein Gesamtbeitrag von aktuell circa 40 Prozent und langfristig bis zu 53 Prozent (Abbildung 17). Mit den von der Großen Koalition geplanten Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung liegt das Gesamtniveau zwischenzeitlich (also im Jahr 2030) circa 0,8 Punkte höher.

Abbildung 17: Entwicklung des Gesamtbeitragsatzes zur Sozialversicherung unter Berücksichtigung der geplanten Leistungsverbesserungen 2010 bis 2050



45 Wir unterstellen dabei in unserer Basisprognose, dass sich die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung im Zeitablauf verschieben. Bei künftig weiter sinkenden Arbeitslosenzahlen erwarten wir vermehrten Handlungsbedarf im Bereich der Arbeitsvermittlung und Qualifikation. Insofern gehen wir von einem fortlaufenden Finanzierungsbedarf der Arbeitslosenversicherung aus.

5. Renditen des Umlage- und Kapitaldeckungsverfahrens

Wirtschafts- und Finanzkrisen gehen an keinem System der Alterssicherung spurlos vorbei. Das gilt für die kapitalgedeckten Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wie auch die umlagefinanzierten gesetzlichen Sozialversicherungen.⁴⁶

Bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge stellen nachhaltige **Senkungen des Zinsniveaus und kräftige Kurseinbrüche an den Wertpapierbörsen** sowie gegebenenfalls Wechselkursschwankungen Risikofaktoren für die Rendite der Altersvorsorgeersparnisse und die daraus finanzierten Rentenzahlbeträge dar. In der aktuellen Situation gelten diese negativen Wirkungen in erster Linie für Anleihen und Sparkonten. Aber auch bei Lebensversicherungen, die auf „klassische“ sichere Anlageformen wie Staats- und Unternehmensanleihen setzen, drückt die Niedrigzinsphase auf die Überschussbeteiligungen. Dennoch konnte die Gesamtverzinsung, also die Summe aus garantierter Verzinsung und Überschussbeteiligung, nominal bislang durchweg deutlich über drei Prozent gehalten werden. Allein Immobilien und Aktien profitierten wegen der günstigen Finanzierungsbedingungen von den derzeit sehr niedrigen Zinsen und erlebten in der jüngeren Vergangenheit beachtliche Preis- beziehungsweise Kurssteigerungen. Bei einem Zinsanstieg drohen dort dann Rückschläge. Daraus resultieren Herausforderungen für die private Altersvorsorge.

Rentennahe Haushalte und Rentnerjahrgänge mit älteren Verträgen sind davon allerdings vergleichsweise wenig betroffen, da sie in der Vergangenheit von deutlich höheren Zinsniveaus profitiert haben. Für die Gruppe der Babyboomer und jüngeren Sparer stellt sich hingegen die Frage, ob und wie lange die Zinsen auf dem derzeitigen niedrigen Niveau verharren und welche alternativen Möglichkeiten bestehen.

Die umlagefinanzierte Rente war und ist vorrangig mit dem **Lohnsummenrisiko** konfrontiert. So kam es zum Beispiel durch Arbeitslosigkeit, sinkende Reallöhne und Kurzarbeit im Jahr 2009 zu Einnahmeausfällen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Zeitlich versetzt sinken auch die Ausgaben. Denn die Rentenanpassung fällt durch die Kopplung der Renten an die Lohnentwicklung entsprechend geringer aus, so dass sich in der mittleren Frist auch die Ausgaben der Rentenversicherung flacher entwickeln.⁴⁷ Für die Beitragssatzentwicklung und den finanzwirtschaftlichen Status des Systems sind die Auswirkungen einer realwirtschaftlichen Krise in der mittleren Frist weitgehend neutral, solange die Rentenformel in ihrer Funktionslogik nicht gestört wird.

⁴⁶ Die für die vorliegende Studie durchgeführten Berechnungen basieren auf einem einheitlichen Modellrahmen, der die weltwirtschaftliche Entwicklung, die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und die der umlagefinanzierten Sicherungssysteme konsistent erfasst. Damit sind vergleichende Aussagen für das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren möglich.

⁴⁷ Durch die Rentengarantie wurde allerdings ein Durchwirken auf die Rentenanpassung des Jahres 2010 verhindert um den Preis, dass spätere Rentenerhöhungen geringer ausfielen.

Für die Rentner ist ein wirtschaftlicher Einbruch aber nicht nur von kurzfristiger Natur. Eine einmal ausgefallene Rentenerhöhung kann – wenn nach einer Krise der übliche Pfad der Anpassungen wieder erreicht wird – nicht nachgeholt werden, sondern setzt sich als die Höhe der Zahlbeträge mindernder Effekt fort. Der Pfad der Rentenausgaben liegt deshalb dauerhaft unter der Fortschreibung des Vor-Krisen-Niveaus. Daran ändert im Grundsatz auch die seit dem Jahr 2009 etablierte Rentengarantie nichts, da der Verzicht auf eine Rentenkürzung wie im Jahr 2010 in Form niedrigerer Rentenanpassungen in den Folgejahren von den Rentnern gegenfinanziert werden musste. Ansonsten hätte der Verzicht auf die Rentenminderung durch höhere Beitragssätze finanziert werden müssen.

Interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung

Im Folgenden geht es darum, die Renditen beider Finanzierungsverfahren gegenüberzustellen. Für die gesetzliche Rentenversicherung wird dazu die interne Rendite im Sinne des Verhältnisses von zu leistenden beziehungsweise geleisteten Beitragszahlungen (Arbeitnehmer- plus Arbeitgeberanteil) und zu erwartenden Rentenansprüchen berechnet. Zwar wird im Umlageverfahren kein individueller Kapitalstock gebildet, dennoch ist es möglich, die Entwicklung der genannten Größen im zeitlichen Längsschnitt zu betrachten. Die interne Rendite spiegelt dabei den Wert wider, bei dem der Barwert der Beiträge dem Barwert der Altersrenten entspricht.

Während die Rendite im Kapitaldeckungsverfahren grundsätzlich über den Kapitalmarktzins bestimmt wird, ist im Umlageverfahren die Entwicklung der Lohnsumme beziehungsweise der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte maßgeblich. Eine positive Arbeitsmarktentwicklung mit einem kräftigen Lohnwachstum führt damit zu einer steigenden Rendite. Mittel- und langfristig führt die Bevölkerungsalterung für sich genommen tendenziell aber zu einer Renditeschwächung, da für die gleichen Rentenansprüche höhere Beitragssätze entrichtet werden müssen.

Für das Umlageverfahren wird im Folgenden die interne Rendite unter Zugrundelegung des Basiszenarios für einen heute **20-jährigen Arbeitnehmer** berechnet. Für diesen liegen die gesamten Beitragszahlungen und Rentenleistungen in der Zukunft.⁴⁸ Damit kann ein Vergleich mit einem Sparer getroffen werden, der heute beginnt, eine kapitalgedeckte Altersvorsorge aufzubauen.

Die interne Rendite des Umlageverfahrens wird für Frauen und Männer getrennt ausgewiesen, da sich beide Geschlechter in Bezug auf die Lebenserwartung unterscheiden. Aufgrund der längeren Rentenbezugsdauer fallen bei gleichen Beitragsleistungen die Renditen für Frauen höher aus als

⁴⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass im Modell der entsprechende Lebenszyklus der 20-jährigen Personen vollständig abgedeckt ist. Die Ergebnisse werden im Regelfall allerdings nur bis zum Jahr 2050 ausgewiesen.

die für Männer.⁴⁹ Die ökonomischen Rahmenbedingungen liefert das eingangs vorgestellte Basisszenario. Der Rentenbeginn folgt der Regelaltersgrenze, die Beitragszahlung entspricht derjenigen eines Durchschnittsverdieners.

In den bislang vorliegenden Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung oder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte die Höhe der Bundeszuschüsse keinen Einfluss auf die Beitragsrendite. Dies setzt die implizite Annahme voraus, dass die Höhe der Steuermittel dem Volumen der versicherungsfremden Leistungen entspricht, also den nicht durch Beitragszahlungen erworbenen Rentenansprüchen. Diese implizite Annahme ist allerdings nicht unproblematisch. Denn es gibt keine verbindliche Definition dessen, was als versicherungsfremde Leistung anzusehen ist. Dies zeigen die im Zeitverlauf sich inhaltlich unterscheidenden Auflistungen dieser versicherungsfremden Leistungen durch die Deutsche Rentenversicherung.⁵⁰

Hinzu kommt, dass viele der traditionell versicherungsfremden Leistungen wie die Kriegsopferversorgung, die Fremdreten, die Rentenaufstockung nach Mindestentgeltpunkten oder aufgrund von Ausbildungszeiten demografisch bedingt sukzessive entfallen. Dagegen gibt es feste Regeln für die Höhe der drei Bundeszuschüsse, die bewirken, dass der aus Steuermitteln stammende Anteil an den Gesamteinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in etwa konstant bleibt. Sinkende Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen bei gleichzeitig steigendem Steuerzuschuss beziehungsweise im Verhältnis zu den Einnahmen unveränderter steuerlicher Kofinanzierung erhöhen tendenziell die Beitragsrendite des Systems. Um die maximale potenzielle Wirkung einer solchen steuerlichen Bezuschussung abzuschätzen, wurde die Beitragsrendite für den fiktiven Fall eines vollständigen Wegfalls der Bundeszuschüsse berechnet.

Abbildung 18 zeigt, dass die Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung für heute 20-Jährige insgesamt positiv ausfallen. Im Basisszenario können Männer, die mit 67 Jahren im Jahr 2060⁵¹ in den Ruhestand eintreten, mit einer realen Rendite von 2,4 Prozent rechnen. Dabei sind Steuern und Abgaben auf die Renten jedoch unberücksichtigt. Schlägt man die (von Rentnern und Rentenversicherten gezahlten) Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung dem Zahlbetrag hinzu, fällt die Rendite mit 2,8 Prozent etwas höher aus. Unterstellt man den Wegfall der Bundeszuschüsse gehen

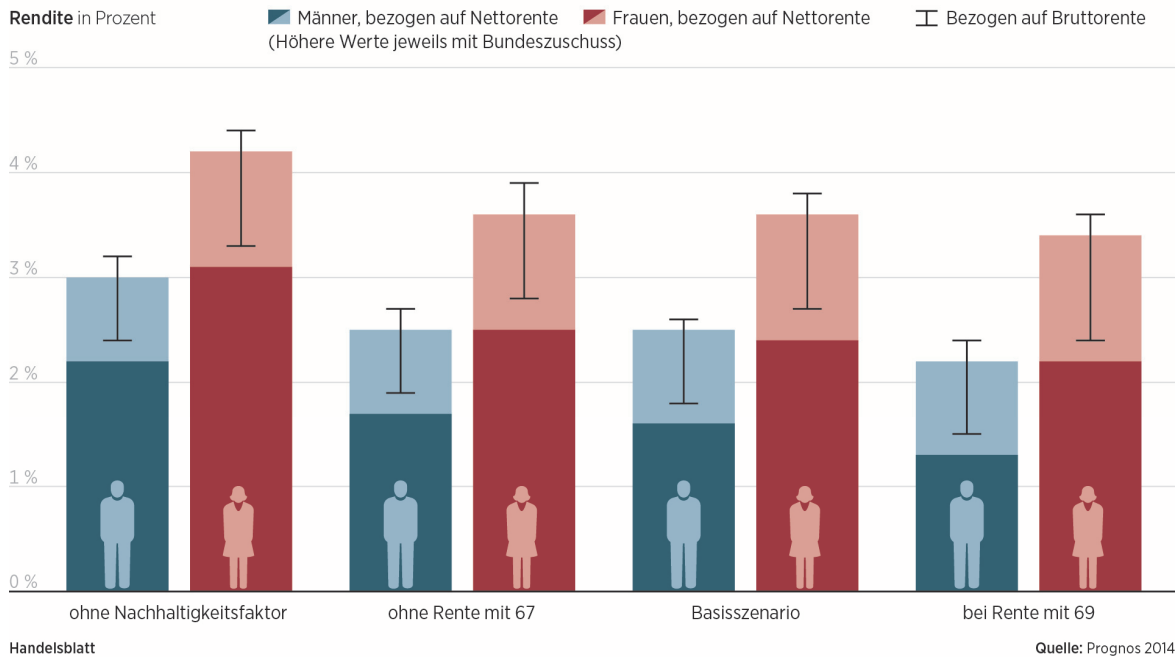
49 Auf eine Unterscheidung zwischen Verheirateten und Ledigen wird hier verzichtet. Tendenziell gilt aber, dass sich für verheiratete Männer durch die Hinterbliebenenversorgung höhere Renditen als für Ledige ergeben, da sich in diesem Fall die Laufzeit in Form der Zahlung einer Witwenrente verlängert. Wie beim deterministischen Ansatz der Deutschen Rentenversicherung Bund oder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden in den nachfolgenden Berechnungen lediglich circa 80 Prozent der gezahlten Beiträge als Alterssicherung berücksichtigt. 20 Prozent werden annahmegemäß auch in Zukunft zur Finanzierung anderer Aufgaben, insbesondere der Erwerbsminderungsrente, benötigt.

50 Vgl. Reinecke (2012) sowie Rürup (2004).

51 Die fernere Lebenserwartung bei der Renditeberechnung basiert auf den Generationensterbetafeln des Statistischen Bundesamts, Variante 2, altes Bundesgebiet. Für Frauen im Alter von 67 im Jahr 2060 wurden demnach 24,4 Jahre berücksichtigt und für Männer 21,3 Jahre. Bei der „Rente mit 69“ wurden 22,6 Jahre für Frauen und 19,6 Jahre für Männer unterstellt, vgl. Statistisches Bundesamt (2011).

die Renditen auf 1,6 Prozent (netto) beziehungsweise 1,8 Prozent (brutto) zurück. Für Frauen liegen die Werte durchgehend höher.

Abbildung 18: Reale Renditen des Umlageverfahrens in unterschiedlichen Szenarien für Männer und Frauen im Alter von 20 Jahren



Im Ergebnis haben die Reformen der vergangenen Jahre dazu geführt, dass die Rentenversicherung stabiler und nachhaltiger finanziert ist. Der Preis dafür ist ein Rückgang der Beitragsrendite.

Die oben diskutierte fiktive „Rente mit 69“ würde die Rendite nochmals leicht absenken. Sowohl für Männer als auch für Frauen liegt der Effekt einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze im Fall einer unveränderten Lebensarbeitszeit bei maximal 0,3 Renditepunkten. Spiegelbildlich erhöht die neue „Rente mit 63“ die Rendite derjenigen, die nach 45 Beitragsjahren vorzeitig ohne Abschläge in den Ruhestand gehen können.

Bei der Interpretation der Renditeberechnungen ist zu berücksichtigen, dass die „Konzentration“ auf einen Altersjahrgang mit sich bringt, dass einige Auswirkungen der Rentenreformen – vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft – nicht dargestellt werden:

- Leistungskürzungen wirken sich vor allem dämpfend auf die Renditen der Bestandsrentner und rentennahen Jahrgänge aus. Jüngere Versicherte zahlen hingegen weniger Beitrag für weniger Leistung, was tendenziell renditeneutral ist. Belastungen werden auf der Zeitachse „nach hinten“ geschoben.

- Eine Stabilisierung des Sicherungsniveaus schützt die Ansprüche (Rendite) der Bestandsrentner beziehungsweise rentennahen Jahrgänge. Im Gegenzug werden über Beitragssatzanhebungen die jüngeren Beitragszahler belastet. Belastungen werden auf der Zeitachse „nach vorne“ geschoben.
- Der in Deutschland gefundene Mix aus gedämpften Beitragssatzsteigerungen, einer gleitenden Senkung des Sicherungsniveaus und einer prozentual stabilen steuerlichen Kofinanzierung zielt darauf ab, eine möglichst ausgewogene Verteilung der Lasten der Alterung herbeizuführen.

Modellierte Nettokapitalrenditen des Unternehmenssektors und abgeleitete Renditen des Kapitaldeckungsverfahrens

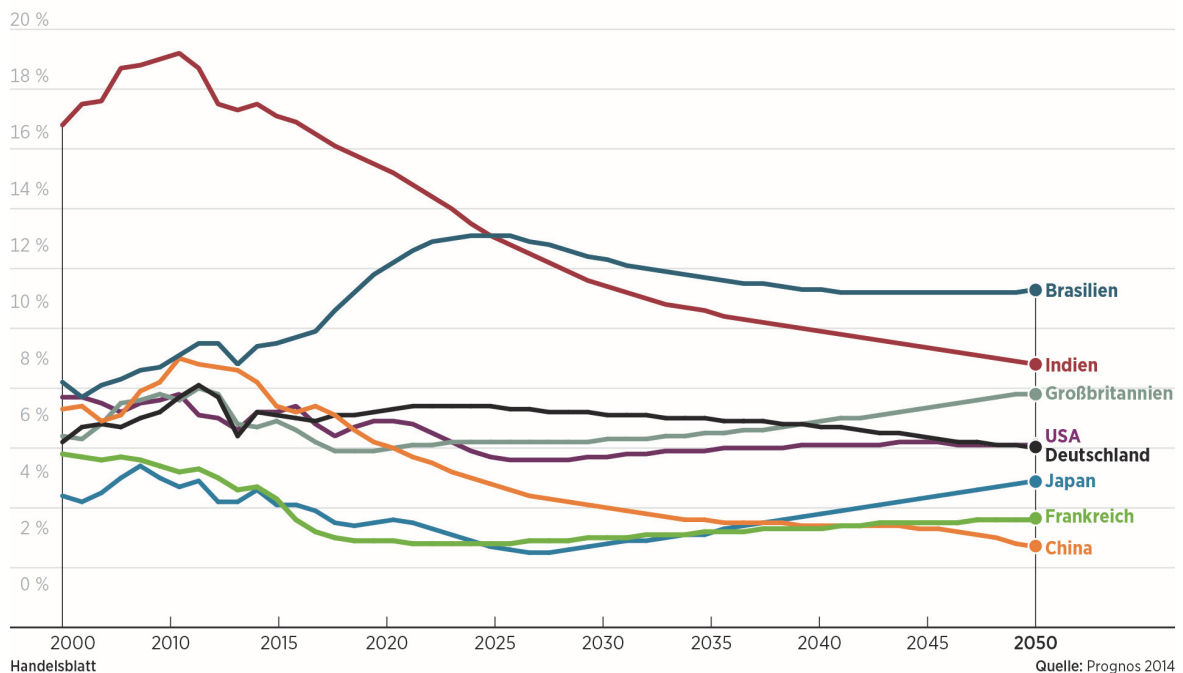
Die langfristigen Kapitalmarktrenditen des Unternehmenssektors können mit dem weltwirtschaftlichen Modell VIEW berechnet werden. Diese modellendogene Kapitalmarktrendite ist definiert als die Nettogewinne des Unternehmenssektors (nach Steuern und Abschreibungen), deflationiert mit der Preisentwicklung des Bruttoinlandsprodukts, in Relation zum (realen) Kapitalstock des Unternehmenssektors. Die Größe stellt eine theoretische Konstruktion dar, die im Sinne eines makroökonomischen Aggregats die Rentabilität des Unternehmenssektors als Ganzes abbildet. Dahinter verbergen sich – je nach Land – eine unterschiedliche Anzahl von Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen und mit unterschiedlichen weltwirtschaftlichen Verflechtungen. Im Zeitablauf verändern sich Anzahl und Zusammensetzung der Unternehmen durch Neugründungen, Insolvenzen, Zu- und Abwanderungen. Die aggregierte, makroökonomische Größe der Nettokapitalrendite reduziert diese Komplexität, insbesondere auch im Hinblick auf den Zugang zu Finanzierungsformen für verschiedene Unternehmenstypen und Rechtsformen. Die Finanzierungs- und Rechtsformen sind in der Praxis wichtig bei der Beantwortung der Frage, ob und wie sich Investoren die Nettokapitalrendite des Unternehmenssektors überhaupt zu nutze machen können. Eine Beteiligung an der realen Nettokapitalrendite eines Unternehmens ist letztlich nur auf dem Weg der Bereitstellung von Eigen- und Fremdkapital möglich. Für börsengehandelte Aktienunternehmen ist die Beteiligung vergleichsweise einfach. Eine Beteiligung an den Gewinnen anderer Unternehmensformen ist für externe Investoren in aller Regel ebenfalls möglich, wenngleich erschwert.

Im Folgenden wird die Nettokapitalrendite als modellendogener Prädiktor für die abgeleitete Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens genutzt. Die hier berechnete Kapitalrendite ist aber nicht gleichzusetzen mit einer tatsächlich am Markt realisierbaren Rendite, die sich auf Finanzkapital bezieht. Sie ist als durchschnittliches Renditepotenzial des Realkapitals („Maschinen“) einer Volkswirtschaft zu interpretieren. Da die Entwicklung der „Altersvorsorge-Rendite“ selbst nicht modellendogen bestimmt werden kann, ist dieser Zwischenschritt notwendig, um nachfolgend eine „Benchmark-Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens“ abzuschätzen.

Ein elementarer Unterschied und Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens im Vergleich zum Umlageverfahren liegt in der – zumindest potenziellen – Möglichkeit einer breiteren internationalen Diversifizierung der Anlagen. Dadurch ist das Kapitaldeckungsverfahren zumindest vom Grundsatz her demografieresistenter, da die Ertragsmöglichkeiten durch Anlagen in wachstumsstärkeren Regionen und Ländern verbessert werden können.

Abbildung 19: Reale Kapitalrendite für ausgewählte Länder – Basisszenario, 2010 bis 2050

Nettokapitalrendite in Prozent



Beim internationalen Vergleich der im Modell ermittelten Rendite des Gesamtkapitals in Abbildung 19 zeigt sich, dass sich Deutschland mit einer realen Nettokapitalrendite des Unternehmenssektors von etwa sieben Prozent im Vergleich mit den betrachteten Ländern in den letzten Jahren im Mittelfeld befand. Bis 2030 ist nach Maßgabe unserer Basisprognose mit keiner absoluten, wohl aber mit einer relativen Verbesserung der Kapitalrendite in Deutschland im internationalen Vergleich zu rechnen. Der Grund für diese relative Verbesserung ist die im Vergleich zu den Boomjahren der jüngeren Vergangenheit nachlassende Wachstumsdynamik in den aufstrebenden Nationen wie China, Indien oder Brasilien, die mit stärkeren Verschiebungen der primären Einkommensverteilung zugunsten der Beschäftigten einhergeht. Ungeachtet dessen wird die absolute Höhe der Kapitalrendite in Deutschland mit dem demografisch bedingten Rückgang des Trendwachstums zurückgehen.

Es ist – nochmals – zu betonen, dass diese Werte der Nettokapitalrendite als Rendite für das Gesamtkapital hinsichtlich der erzielbaren Rendite von kapitalgedeckten Vorsorgeprodukten fiktive

Obergrenzen darstellen. Beeinflusst wird die Rendite in der Praxis vor allem durch das Kapitalmarktangebot (Ersparnis), durch Eigenkapitalauflagen sowie durch Anlagevorschriften. In der Praxis wird die Rendite daher deutlich niedriger ausfallen. Die durchschnittlichen Nettokapitalrenditen umfassen zum Beispiel auch kurzfristige Hochrisikoplanlagen, die für langfristig orientierte Altersvorsorgeziele aus gutem Grund aufsichtsrechtlich verboten sind.

Anbieter von kapitalgedeckten Altersvorsorgeprodukten treten auf Kapitalmärkten als Kapitalgeber auf, indem sie ihre Mittel – in erster Linie die von den Kunden gezahlten Beiträge – anlegen. Zugleich gehen sie gegenüber ihren Kunden Verbindlichkeiten ein, die sich auf mehrere Jahrzehnte in die Zukunft erstrecken können. Die zentrale Aufgabe für Versicherungen etc. ist somit das Asset-Liability-Management, bei dem Kapitalanlagen auf die eingegangenen Verpflichtungen abgestimmt werden müssen. In allen entwickelten Volkswirtschaften wurden für die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten spezifische Aufsichtsrahmen geschaffen. Im Wesentlichen werden dabei die folgenden Bereiche geregelt:

1. Vorgaben für die Ausstattung mit freiem, unbelastetem Eigenkapital des Anbieters (Passivseite der Bilanz)
2. Vorgaben über die Art und Weise, wie die Verbindlichkeiten gegenüber einzelnen Kunden berechnet werden müssen, und darüber in welchem Umfang Rückstellungen gebildet werden müssen (Passivseite der Bilanz)
3. Vorgaben für die Anlage des Vermögens, das der Anbieter als Gegengewicht zu den eingegangenen Verpflichtungen bilden muss (Aktivseite der Bilanz).

In diesem Aufsichtsrahmen spiegeln sich die nationalen Besonderheiten von Vorsorgemärkten, wie unterschiedliche Risikotoleranz beziehungsweise Sicherheitsbedürfnisse bei der Altersvorsorge. In Deutschland ist traditionell – im Unterschied zu anderen Märkten – eine starke Ausrichtung auf Produkte festzustellen, die eine garantierte Leistung bieten. Die darauf abgestimmte Kapitalanlage ist daher nicht auf die Erzielung einer maximalen Rendite ausgerichtet, sondern auf Stetigkeit und Berechenbarkeit – im Fall von Lebensversicherungen verpflichtet schon der Aufsichtsrahmen die Anbieter zu dieser Anlagestrategie. Aufgrund des fundamentalen Spannungsverhältnisses zwischen Rendite und Risiko auf Kapitalmärkten ist ein Mehr an Sicherheit nur um den Preis zu haben, dass besonders ertragsstarke, aber volatile Assetklassen untergewichtet werden.

Aus der Sicht der Kapitalgeber bestehen diese Risiken nicht nur in Kursschwankungen von Wertpapieren, sondern auch in Ausfallrisiken, Zinsänderungsrisiken, Inflations- oder Währungsrisiken. Je nach Entwicklungsstand der Zielländer, in die investiert wird, kommen Rechts- und politische Risiken hinzu, wie die Entwicklung in Ländern wie Argentinien, Venezuela oder Russland lehrt.

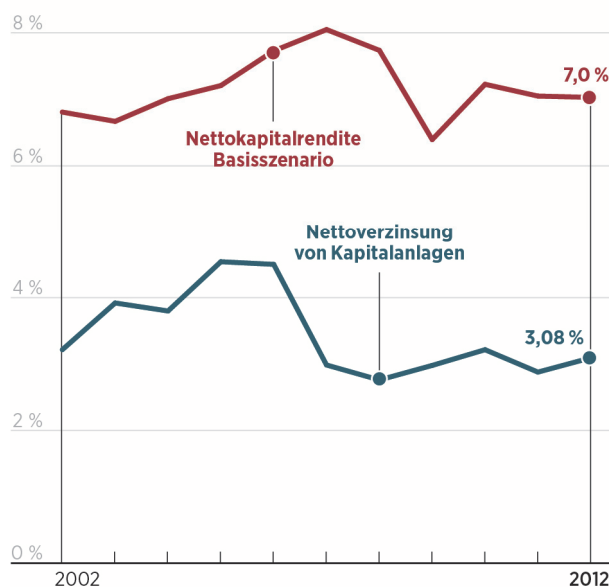
Und selbst bei Anlagen in Deutschland sind die Ausfallrisiken nicht zu vernachlässigen: Für die Jahre 2008 bis 2012 schwankte beispielsweise die jährliche Ausfallrate in der deutschen Wirtschaft zwischen 1,66 Prozent und 2,17 Prozent.⁵²

Bei Lebensversicherungen, aber auch externen Anbietern von betrieblicher Altersversorgung spielt zudem der Risikoausgleich in der Gemeinschaft der Versicherten eine wichtige Rolle: Versicherer bilden für klassische Produkte mit Garantieleistungen nicht einzelne Depots für einzelne Versicherte, sondern einen „kollektiven“ Kapitalstock, der der Erfüllung der gesamten Verpflichtungen des Versicherers dient. Die Grundsätze, nach denen das Vermögen angelegt werden muss, umfassen die Sicherheit, die Rentabilität, die Liquidität sowie die Mischung und Streuung – im Interesse eines

schwankungsarmen Rendite-Risiko-Profiles für langfristige Sparer. Die Leistung besteht daher zu einem wesentlichen Teil in der „Produktion von Sicherheit“.

Abbildung 20: Reale Nettokapitalrendite für Deutschland, Basisszenario und reale Nettoverzinsung von Kapitalanlagen in der Lebensversicherung, 2002 bis 2012

Angaben in Prozent



Handelsblatt

Quellen: Prognos 2014, GDV

Abbildung 20 zeigt den Vergleich der im Basisszenario modellendogen bestimmten realen Nettokapitalrendite des Unternehmenssektors in Deutschland für die Jahre 2002 bis 2012 mit der realen Nettoverzinsung von Kapitalanlagen der Lebensversicherungen für den gleichen Zeitraum. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre zeigt sich eine relativ stabile Differenz von etwa 3,7 Prozentpunkten zwischen den beiden Größen. Diese ist im Wesentlichen auf die beschriebene Sicherheitsorientierung der Altersvorsorge und auf die Anlagevorschriften zurückzuführen.

Vergleich der Renditepotenziale

Festzuhalten bleibt: Die Umlagefinanzierung baut auf das „Humankapital“, also auf die produktiven Fähigkeiten der Erwerbsbevölkerung und den Chancen, diese auf Arbeitsmärkten zu verwerten. In einer arbeitsteiligen, globalisierten Volkswirtschaft sind damit spezifische Chancen und Risiken verbunden. So speist sich die Rendite des Umlageverfahrens im Wesentlichen aus der Wachstumsrate der Lohnsumme und dem Ausmaß, in dem diese Lohnsumme zur Beitragspflicht heran-

52 Vgl. Creditreform (2013), S. 14.

gezogen wird. Damit ist dieses Finanzierungsverfahren zwingend mit Lohnsummenrisiken konfrontiert, die aus realwirtschaftlichen Schwankungen und demografischen Veränderungen resultieren können. Die im Zeitverlauf bedeutsamer gewordenen Bundeszuschüsse können ebenfalls die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung beeinflussen. Darüber hinaus dienen fortwährende Anpassungen des Rentenrechts dazu, dieses System an wechselnde Bedingungen anzupassen.

Die Kapitaldeckung vertraut auf das Ertragspotenzial des Faktors Kapital. Deshalb ist auch dieses Verfahren mit spezifischen Chancen und Risiken behaftet. Die Modellrechnungen haben jedoch gezeigt, dass das Renditepotenzial auch in alternden Gesellschaften eine ergiebige Quelle für Alterseinkommen bietet. Dabei wird es besonders darauf ankommen, wie die Kapitalmärkte genutzt werden beziehungsweise welche Nutzungsformen der Regulierungsrahmen der Anbieter von Altersvorsorgeprodukten zulässt.

Insgesamt wird deutlich, dass es nach wie vor sinnvoll ist und bleibt, die Finanzierungsverfahren der Alterssicherung zu kombinieren. Nur ein Mischsystem aus Umlage und Kapitaldeckung kann die spezifischen Chancen nutzen, die Risiken streuen und unter Umständen gegeneinander austarieren.

6. Die Legislaturperiode 2013 bis 2017: Was zu tun und zu unterlassen ist

6.1. Die Maßnahmen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes

Im Gesetzesentwurf zum RV-Leistungsverbesserungsgesetz vom 17. Januar 2014 haben die Regierungsparteien – neben einer mit der Bevölkerungsalterung verknüpften Anhebung der Rehabilitationsaufwendungen – drei Leistungsausweitungen vereinbart.

1. Bei der Erwerbsminderungsrente soll es zu einer Erhöhung der Zurechnungszeit von 60 auf 62 Jahre kommen. Zudem soll durch eine Günstigerprüfung verhindert werden, dass Einkommenseinbußen in den letzten vier Jahren vor Feststellung der Erwerbsminderung die Rente negativ beeinflussen.
2. Mit der „Mütterrente“ soll für jedes vor dem Jahr 1992 geborene Kind ein zusätzlicher Rentenanspruch in der Höhe eines zweiten Entgeltpunkts gewährt werden.
3. Versicherte mit 45 Beitragsjahren sollen unter Anrechnung der Zeiten von Arbeitslosigkeit die Möglichkeit eines vorzeitigen abschlagsfreien Rentenbezugs erhalten. Dies gilt zunächst ab dem Alter von 63 Jahren, dann ab dem Jahr 2016 ansteigend und endend mit 65 Jahren im Jahr 2027.

6.1.1. Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente

Die Erwerbsminderungsrente ist ein zentrales Element der gesetzlichen Rentenversicherung. Die in den letzten Jahren beschlossenen Einschnitte bei der Altersrente wirken auf die Erwerbsminderungsrente durch. Das Risiko von Altersarmut für die Empfänger dieser Rentenart ist dadurch deutlich gestiegen. Mit der geplanten Anhebung der Zurechnungszeit von 60 auf 62 Jahre werden die Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrente angehoben. Die damit verbundenen negativen Anreizeffekte, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben begünstigen, sind unseres Erachtens zu vernachlässigen.

Im Durchschnitt werden sich die Erwerbsminderungsrenten um etwa 40 Euro pro Monat erhöhen. Für überdurchschnittlich verdienende 60-Jährige kann die Rentensteigerung bis zu etwa 100 Euro pro Monat betragen. Die Gefahr von Altersarmut kann mit der geplanten Verbesserung allerdings nur verringert, nicht aber gebannt werden. Bestehende Vorsorgelücken werden mit den Verbesserungen nur teilweise geschlossen. Da es sich bei der Erwerbsminderungsrente um eine für die deutsche gesetzliche Rentenversicherung typische Leistung handelt, ist die Finanzierung dieser sinnvollen Leistungsausweitung aus den laufenden Beitragsmitteln geboten.

6.1.2. Die „Mütterrente“

Die rentenrechtliche Honorierung von Kindererziehungszeiten galt bislang stets als eine aus Steuermitteln zu finanzierende versicherungsfremde Leistung. So wurden mit der Einführung dieser Leistungen im Jahr 1986 zunächst 0,75 Entgeltpunkte für ein Kind gutgeschrieben und gleichzeitig wurde der allgemeine Bundeszuschuss erhöht. Seit der Aufstockung auf drei Entgeltpunkte pro Kind ab dem Jahr 1992 zahlt der Bund für diese Ansprüche äquivalente Beiträge aus Steuermitteln.

Da man an dem Prinzip festhalten sollte, der Rentenversicherung übertragene gesamtgesellschaftliche Leistungen aus Steuermitteln zu finanzieren, kann man die Gewährung eines zweiten Entgeltpunktes für die vor dem Jahr 1992 geborenen Kinder nur dann gutheißen, wenn die dadurch entstehenden zusätzlichen Ausgaben durch eine Aufstockung der Steuermittel des Bundes kompensiert werden – und zwar ungeachtet dessen, ob man die höhere rentenrechtliche Honorierung der vor 1992 geborenen Kinder um einen zweiten Entgeltpunkt aus „Gerechtigkeitsgründen“⁵³ gutheißt oder nicht.

Eine beitragsäquivalente Nachfinanzierung der künftig fällig werdenden „Mütterrenten“ scheidet sowohl aus administrativen als auch fiskalischen Gründen aus. Daher wäre es ordnungspolitisch und im Interesse einer langfristigen Dämpfung der Entwicklung des Beitragssatzes geboten, einen vierten Bundeszuschuss zu etablieren. Dieser müsste dann für die Dauer der Laufzeit dieser „Mütterrente“, von der etwa neun Millionen versicherte Frauen und Männer begünstigt werden, gezahlt werden. Bis zum Jahr 2030 würden insgesamt etwa 120 bis 130 Milliarden Euro benötigt. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Zuschuss des Bundes ab dem Jahr 2019 reicht bei weitem nicht aus.

Die „Mütterrente“ stellt eindeutig eine versicherungsfremde Leistung dar. Diese Leistungen aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren, belastet dagegen die Beitragszahler – und im Fall von Beitragssatzanhebungen oder unterlassenen Senkungen auch die Rentenempfänger –, während andere Einkunftsarten oder über die diversen Verbrauchsteuern der private Konsum nicht an der Finanzierung dieser Leistung beteiligt werden.

Die Rücklage der allgemeinen Rentenversicherung belief sich Ende 2013 auf 32 Milliarden Euro. Bedingt durch den Verzicht auf die ursprünglich vorgesehene Senkung des Beitragssatzes wird sie als Folge der erfreulichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2014 weiter steigen. Dennoch wird diese Reserve definitiv nicht ausreichen, um die Mütterrente zu finanzieren. Beitragssatzerhöhungen sind unvermeidlich, sofern die Steuerzuschüsse nicht erhöht werden.

⁵³ Warum dann eigentlich nicht um einen weiteren, dritten Entgeltpunkt, wie ihn Mütter für nach 1992 geborene Kinder bekommen?

Wenn die Bundesregierung der Überzeugung ist, eine solche familienpolitische Leistungsausweitung vornehmen zu müssen, sollte sie auch die Kraft aufbringen, für den Zeitraum, in dem diese Zusatzausgaben anfallen, einen weiteren, an den jeweiligen Kosten dieser Maßnahme orientierten Staatszuschuss zu etablieren.

6.1.3. Die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nach 45 Beitragsjahren

Die Bundesregierung beabsichtigt, zeitlich befristet Arbeitnehmern die Möglichkeit einzuräumen, nach 45 Beitragsjahren – unter Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit – (zunächst) bereits mit 63 Jahren eine abschlagsfreie Altersrente zu beziehen. Diese weitere Aushöhlung der „Rente mit 67“⁵⁴ konterkariert den rentenpolitischen Konsolidierungskurs der vergangenen 20 Jahre. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass mit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze bis auf 67 Jahre bis zum Jahr 2027 aus dem Alter von 63 Jahren wieder 65 Jahre und damit das Alter der bestehenden Ausnahmeregelung werden.

Nach Maßgabe der aktuellen Zugangsstatistik von 2012 können von den Zugangsrentnern des Jahres 2012 knapp 42 Prozent und von den Zugangsrentnerinnen knapp 14 Prozent 45 und mehr Beitragsjahre nachweisen. Somit bedeutet diese – vor allem die Männer begünstigende – Maßnahme nichts anderes als eine zwar temporäre, gleichwohl aber relevante Aushöhlung der im Jahr 2007 beschlossenen und im Jahr 2012 eingeleiteten Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Die Kosten dieser Maßnahme sollen sich nach Regierungsangaben für die „Rente mit 63“ insgesamt auf etwa 30 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030 belaufen. Andere Schätzungen kommen zu weit höheren Kosten. So schätzt Schnabel (2014) die Gesamtkosten auf etwa 66 Milliarden Euro. Er begründet dies damit, dass nach den Erfahrungen der Vergangenheit nahezu alle Berechtigten von der Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs Gebrauch machen werden. Das wären deutlich mehr als von der Bundesregierung unterstellt. Damit könnte es auch zu deutlich höheren Mindereinnahmen von Steuern und Sozialbeiträgen von netto 43 Milliarden Euro kommen. Das wäre das Dreifache der von der Regierung veranschlagten Ausfälle. Unsere Berechnungen zeigen ebenfalls, dass die Beitragssatzobergrenze überschritten wird und die Leistungen auf das Mindestsicherungsniveau abgesenkt werden.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass einige Arbeitnehmer bereits mit 61 Jahren in den „Ruhestand“ gehen. Da ab einem Alter von 58 Jahren für Arbeitnehmer der Bezug von Arbeitslosengeld I für die Dauer von 24 Monaten möglich ist, könnten Unternehmen die Möglichkeit nutzen, Arbeitnehmer im Alter von 61 Jahren und mit mindestens 43 Beitragsjahren „eilvernehmlich“ zu entlassen. Diese könnten zwei Jahre Arbeitslosengeld I beziehen und dann mit 63 Jahren nach

54 Die seit dem Jahr 2007 bestehende Ausnahme von der „Rente mit 67“ berücksichtigt nur die Beitragsjahre, in denen eigene Pflichtbeiträge gezahlt wurden. Die Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit wurde explizit ausgeschlossen.

45 Beitragsjahren abschlagsfrei in Rente gehen. Dies gilt es aufgrund der zukünftig rückläufigen Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen unbedingt zu vermeiden.

6.2. Was nicht getan werden sollte

6.2.1. Rückabwicklung der Rentenreformen 2001, 2004 und 2007 – keine Lösung

Seit den späten 1970er-Jahren versuchte die Politik die Ausgaben- und Beitragssatzdynamik mit rentenniveauneutralen Maßnahmen wie etwa dem Streichen von Ausfall- und Ersatzzeiten oder durch alle Altersrenten betreffende Niveauabsenkungen zu dämpfen. Im Jahr 1987 hatte die Prognos AG⁵⁵ zur Vorbereitung der Rentenreform des Jahres 1989 unter der damals gültigen Rechtslage und der demografischen Entwicklung für die „alte“ Bundesrepublik einen Beitragssatz – je nach gesamtwirtschaftlichen Annahmen – zwischen 36 und 41 Prozent im Jahr 2030 vorausgerechnet. Heute liegt die seit dem Jahr 2005 gesetzlich verankerte Beitragssatzobergrenze nach den Reformen der letzten Jahre bei 22 Prozent bis zum Jahr 2030. Mit der von der amtierenden Großen Koalition geplanten Rentenreform und ihren nicht beitragsneutral gegenfinanzierten Leistungsausweitungen kann nach unseren Simulationen diese vorgegebene Obergrenze des Beitragssatzes nicht eingehalten werden. Der Beitragssatz würde im Jahr 2030 bei 22,5 Prozent liegen, falls der Bundeszuschuss nicht stärker als geplant angehoben wird.

Die Konsolidierungspolitik der Vergangenheit wird von der Partei Die Linke, aber auch von Teilen der SPD als ungerecht und nur einem „neoliberalen Zeitgeist“ geschuldet angesehen. Daher wird eine Rückabwicklung zumindest der Reformen des vergangenen Jahrzehnts gefordert – allerdings ohne eine substantielle Antwort auf die damit verbundenen Konsequenzen zu geben. Denn bei einer Rückabwicklung dieser Reformen würde im Jahr 2050 der Beitragssatz – nach der in Abschnitt 4.3. präsentierten Berechnung – bei etwa 30 Prozent liegen. Aufgrund der gesetzlich festgelegten Kopplung des allgemeinen Bundeszuschusses an den Beitragssatz müssten mit einem steigendem Beitragssatz auch diese Steuerzuschüsse weiter angehoben werden. Nach geltender Rechtslage bedingt zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Erhöhung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses um 1,85 Milliarden Euro.⁵⁶ Deshalb ist davon auszugehen, dass diese Forderung bleiben wird, was sie war – eine dem Wahlkampf geschuldete Scheinoption.

⁵⁵ Vgl. Eckerte et al. (1987).

⁵⁶ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2013), S. 10.

6.2.2. Stopp des Ausbaus privater Vorsorge – keine Alternative

Im Kontext der Forderungen einer Rückabwicklung der Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung wird zuweilen der Stopp eines Ausbaus der privaten Vorsorge gefordert. Die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argumente unter anderem von Joebges et al. (2012a), Joebges et al. (2012b), Dedring et al. (2010) sowie Logeay et al. (2009) bestehen darin, dass

- das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt werde,
- die Absicherung für Beschäftigte teurer und
- unsicherer gemacht worden sei.

Das Wirtschaftswachstum werde gebremst, da der Aufbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge die Sparquote erhöht und damit den privaten Konsum, die gesamtwirtschaftlich wichtigste Nachfragekomponente, verringert hätte und weiter verringern würde.

Rentenpolitik muss in Jahrzehnten und Generationen kalkulieren. Das in der Kritik herangezogene kreislauftheoretische makroökonomische Modell⁵⁷ ist daher ungeeignet, langfristige Wachstumseffekte zu beurteilen. Denn in dem traditionellen, kurzfristigen keynesianischen Modell hängen die Ergebnisse faktisch nur von Nachfrageeffekten ab. Angebotsseitige Wirkungen auf die langfristige Entwicklung, gemessen am Produktionspotenzial beziehungsweise am Potenzialwachstum, werden dabei ausgeblendet.

Wenn jedoch jeder Anstieg der Sparquote grundsätzlich negativ, da als wachstumsdämpfend beurteilt wird, läge die optimale Sparquote bei null, dies obgleich die Produktivität und damit die Wachstumsmöglichkeiten einer Ökonomie maßgeblich von der Höhe und Modernität des Kapitalstocks bestimmt werden und der Kapitalstock auch von der Sparquote abhängt.

Wenig überzeugend ist gleichermaßen das Argument, die Beschäftigten würden durch den Teilausstieg aus dem Umlageverfahren zugunsten der Riester-Rente in der Summe höher belastet als bei einem Verzicht auf die Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Denn, so die Begründung, ohne die Niveauabsenkung würde der Rentenbeitrag bis 2030 auf etwa 26 Prozent ansteigen. Der Arbeitnehmeranteil würde dann 13 Prozent betragen. Nach geltender Rechtslage hingegen würden die Arbeitnehmer bei dem gesetzlich festgeschriebenen maximalen Beitragssatz von 22 Prozent mit elf Prozent (Arbeitnehmeranteil) zuzüglich vier Prozent ihres Einkommen für die private Vorsorge belastet. Die Gesamtlast der Arbeitnehmer betrage daher 15 Prozent des Bruttolohns. In folge dessen müssten die Arbeitnehmer ihren Konsum drosseln, um diese Mehrbelastung von zwei Prozentpunkten zu finanzieren. Denn anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung müssten die Beiträge zur Riester-Rente von den Arbeitnehmern allein finanziert werden.

⁵⁷ Vgl. Riezler (2012).

Diese Argumentation ist jedoch aus drei Gründen nicht überzeugend:

1. Bei einem höherem Beitragssatz ist auch der Bundeszuschuss höher. Ein Beitragssatzpunkt bedingt, wie erwähnt, derzeit eine Erhöhung des Bundeszuschusses um etwa 1,85 Milliarden Euro, die zusätzlich zu den höheren Beiträgen von den Steuerzahlern, also auch den Steuern der Arbeitnehmer, zu finanzieren wären.
2. Die Prämie in Höhe von vier Prozent des Lohns (maximal 2.100 Euro pro Jahr) für einen Riester-Vertrag ist nicht allein von den Versicherten aufzubringen. Es gibt Zulagen und Steuervergünstigungen. Die Förderquote kann für Geringverdiener über 90 Prozent der gesamten Sparleistung betragen.
3. Schließlich ist es für eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse überraschend, dass unterstellt wird, die von den Arbeitgebern gezahlten Beitragsanteile würden auch von diesen getragen. Diesem Argument liegt die Verteilungswillusion zugrunde, dass derjenige, der eine Abgabe zahlt, auch der ist, bei dem die Traglast liegt.⁵⁸ In einer Marktwirtschaft ist ein in der Privatwirtschaft besetzter Arbeitsplatz so etwas wie eine Investition, die Arbeitgeber nur dann tätigen, wenn sie erwarten, dass sich dadurch – zumindest in der mittleren Frist – das Unternehmensergebnis verbessert. Dies bedeutet, dass die Arbeitgeber die gesamten Arbeitskosten in Relation zur Produktivität der Beschäftigten in ihr Kalkül miteinbeziehen. Insofern ist davon auszugehen, dass die Arbeitnehmer – zumindest in der längeren Frist – ihre gesamten Arbeitskosten und damit auch die für sie an die Sozialversicherung abgeführten Arbeitgeberanteile erwirtschaften müssen. Arbeitgeberanteile sind aus ökonomischer Perspektive vorenthaltener Barlohn. Eine Erhöhung des Arbeitgeberanteils wird entweder in den Tarifverträgen mit sonst möglichen Barlohnerhöhungen – zumindest weitgehend – verrechnet werden oder hätte Entlassungen von Beschäftigten mit einer vermuteten geringeren Produktivität zur Folge, um durch Einsparungen die durch den erhöhten Arbeitgeberanteil gestiegenen Arbeitskosten zu kompensieren. Die paritätische Finanzierung der Sozialabgaben bedeutet, dass die Beschäftigten nur einen Teil der von ihrem Arbeitsentgelt erhobenen Sozialversicherungsbeiträge abzuführen haben, verhindert aber nicht, dass zumindest mittel- und langfristig der überwiegende Teil der Traglast dieser Abgaben dennoch bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern liegt. Das Argument, der Arbeitgeberanteil verringere langfristig auch deren tatsächliche Beitragslast, ist daher ökonomisch nicht überzeugend. Der fehlende Arbeitgeberanteil zum Beispiel bei der Riester-Rente ist deshalb kein überzeugendes ökonomisches Argument gegen diese Form der Privatvorsorge.

⁵⁸ Die Mehrwertsteuer wird von den Unternehmen an den Fiskus abgeführt, ohne dass – unter Berücksichtigung der Überwälzungsprozesse – deshalb die Unternehmen auch die von dieser Steuer belasteten Wirtschaftssubjekte sind.

Zutreffend dagegen ist das Argument, dass kapitalgedeckte Systeme mit Kapitalmarkt- und Wechselkursrisiken behaftet sind. Ob und in welchem Maße diese Risiken aber auf die Renten durchschlagen, ist in hohem Maße abhängig von der Art der staatlichen Regulierung. Nicht zuletzt deshalb wurden und werden von Kritikern eines Ausbaus der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Systeme in Deutschland Erfahrungen in den USA oder Großbritannien herangezogen, nicht aber einschlägige Befunde für Deutschland.

So zeigt der OECD-Report „Pension Markets in Focus“ vom Juli 2010, dass das Anlagevermögen der Pensionsfonds aller OECD-Länder im Jahr 2008 durch den Börsencrash im Durchschnitt um über 20 Prozent zurückgegangen ist. Zusammengenommen bedeutet dies einen Verlust von mehr als 3,5 Billionen US-Dollar. Das Gros dieser Verluste lag allerdings in den angelsächsischen Staaten. Hervorzuheben ist, dass in Deutschland – und nur einigen wenigen anderen Ländern – die Rendite auch im Krisenjahr 2008 im positiven Bereich lag.⁵⁹ Mit Ausnahme fondsgebundener Altersvorsorgeverträge ist die Finanzkrise an der geförderten Altersvorsorge nahezu spurlos vorübergegangen. Für die Folgen der Niedrigzinspolitik zur Bekämpfung dieser Krisen gilt dies dagegen nicht.

Die betriebliche Altersversorgung ist in Deutschland über drei verschiedene Sicherungsnetze abgesichert, und die von den Produkthanbietern in der Vergangenheit regelmäßig geäußerte Kritik, dass dieses System renditesenkend und überreguliert sei, hat sich in der jüngeren Vergangenheit mehr als Vorteil denn als Nachteil erwiesen.

6.2.3. Freiwillige Zusatzversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung – kein Königsweg

Angesichts der langfristig stabilen positiven Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung und des aktuellen Rückgangs der Rendite kapitalgedeckter Vorsorgeformen, findet die – nicht neue – Idee einer Zusatzversorgung durch freiwillige Beiträge des Arbeitgebers zur gesetzlichen Rentenversicherung zunehmend Anhänger.

In der DDR gab es umlagefinanzierte Zusatzversicherungen, in Frankreich gibt es sie und in Großbritannien soll ab dem Jahr 2015 eine solche Möglichkeit eröffnet werden. Im Prinzip geht es darum, im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung eine freiwillige, von den Arbeitgebern finanzierte Zusatzversorgung zu etablieren.

Aus den Zahlungen des Arbeitgebers zugunsten der Rentenkonto seiner Beschäftigten erwachsen – wie aus den Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung – für die Begünstigten

⁵⁹ Vgl. OECD (2010), S. 3.

zusätzliche Entgeltpunkte, also höhere Rentenanwartschaften. Diese zusätzlichen freiwilligen Beiträge der Arbeitgeber an die gesetzliche Rentenversicherung wären eine Alternative und damit Konkurrenz zu den traditionellen Direktzusagen einer Betriebsrente oder den externen Durchführungswegen der betrieblichen Altersversorgung.

Eine solche Form von arbeitgeberfinanzierten Zusatzrenten hat einen beachtlichen vordergründigen Charme. Denn diese Aufstockung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung ist für die Beschäftigten nicht mit zusätzlichen Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten verbunden. Dies würde insbesondere den rentennahen Jahrgängen nutzen. Für die Arbeitgeber entfallen die bei den etablierten kapitalgedeckten Formen der betrieblichen Altersversorgung anfallenden Verwaltungs- und Haftungskosten. Damit würde dieser neue „Durchführungsweg“ gerade für mittlere und kleine Unternehmen interessant, denen es angesichts der Komplexität der fünf Durchführungswege der kapitalgedeckten betrieblichen Zusatzversorgung oft schwer fällt, Versorgungszusagen zu geben. Zudem gibt es keine Probleme beim Wechsel des Arbeitgebers, denn es entstehen keinerlei Portabilitätskosten, und die Ansprüche wären, wie in der obligatorischen gesetzlichen Rentenversicherung, sofort unverfallbar. Allerdings wären diese Ansprüche mit den für jedes Umlageverfahren typischen politischen Risiken behaftet, dafür aber nicht mit den für kapitalgedeckte Systeme typischen Risiken von Zinsänderungen, Kursänderungen von Wertpapieren sowie Wechselkursschwankungen. Des Weiteren bestünden bei einer Zusatzversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2040, dem ersten Jahr der Besteuerung der vollen Zahlbeträge der gesetzlichen Rentenversicherung, steuerliche Vorteile. Denn die Auszahlungen der aus Verträgen der etablierten Durchführungswege finanzierten Betriebsrenten müssen dagegen stets sofort voll versteuert werden. Dies würde zweifellos eine Wettbewerbsverzerrung zulasten der kapitalgedeckten Vorsorge bedeuten, es sei denn, diese umlagefinanzierten Zusatzrenten würden steuerlich anlog den aus einer Entgeltumwandlung (§ 3 Nr. 63 EStG) stammenden Renten besteuert. Dazu wäre es allerdings erforderlich, zusätzliche separate Rentenkonten einzurichten.

Im Vergleich zur Entgeltumwandlung gemäß § 3 Nr. 63 EStG durch Arbeitnehmer käme es bei der diskutierten arbeitgeberfinanzierten Zusatzversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung – wie bei allen Formen der rein arbeitgeberfinanzierten Altersversorgung – zu keiner Verringerung der sozialversicherungspflichtigen Entgelte und den damit verbundenen Auswirkungen auf das Rentenniveau und das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen.

Diesen Vorteilen stehen allerdings Risiken gegenüber, die aus der Logik des Umlagesystems beziehungsweise dessen Ausweitung resultieren. Denn die „heute“ erworbenen Ansprüche müssen von den Beitragszahlern der „Zukunft“ bedient werden und zwar unabhängig davon, ob in der Zukunft solche Zusatzbeiträge entrichtet werden. So ist es ungewiss, ob dann ausreichend freiwillige Beiträge fließen, die verhindern, dass die „heute“ aus freiwilligen Arbeitgeberbeiträgen erworbenen Ansprüche „morgen“ aus höheren Pflichtbeiträgen bedient werden müssen. Daher erwächst aus

der „Freiwilligkeit“ der Zusatzbeiträge ein zusätzliches Nachhaltigkeitsrisiko für das zukünftige Beitragsaufkommen. Denn die Zusatzbeiträge werden, wie die Pflichtbeiträge, in vollem Umfang für die im Jahr ihrer Zahlung erbrachten Leistungen verwendet und nicht für die damit erworbenen zukünftigen Leistungen angespart. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf den Beitragssatz und das Versorgungsniveau. Zunächst würden die das laufende Beitragsaufkommen erhöhenden Zusatzbeiträge zu einer Abflachung des Entwicklungspfad des allgemeinen Beitragssatzes führen. Im Vergleich zu einer Situation ohne Zusatzbeiträge würde über die dann höheren Rentenanpassungen das Rentenniveau steigen. Nach überschlägig 40 Jahren, wenn die zusätzlichen Anwartschaften bedient werden, müsste der Beitragssatz angehoben werden, und zwar über das Niveau im Vergleich zur Situation ohne dieses Zusatzsystem. Das Rentenniveau würde dann stärker sinken.

Dieses Risiko eines intergenerativen Ungleichgewichts zulasten der zukünftigen Beitragszahler und Rentner hängt entscheidend davon ab, ob und in welchem Ausmaß auch in der ferneren Zukunft solche freiwilligen Beiträge gezahlt werden.

Die temporäre Attraktivität der Zusatzversorgung würde mit einem Auslaufen der aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise resultierenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank schwinden. Die implizite Verschuldung in der gesetzlichen Rentenversicherung würde steigen.

Ein Nebeneinander von Staat (Umlageverfahren) und privaten Anbietern (Kapitaldeckung) in der freiwillig ausgestalteten betrieblichen Altersversorgung könnte zudem aus ordnungspolitischer Perspektive kritisch gesehen werden, da es mit Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der etablierten Systeme der betrieblichen Altersversorgung verbunden ist.

Die Argumente für eine zusätzliche freiwillige Vorsorge innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung sind daher problembehaftet, und die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung würde damit langfristig eher destabilisiert als konsolidiert.

6.3. Was getan werden sollte

6.3.1. Die Lebensleistungsrente

Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Lebensleistungsrente ist – unter bestimmten Voraussetzungen – die Aufstockung von niedrigen Renten langjährig Beschäftigter vorgesehen. Daher soll auch diese Maßnahme hier diskutiert werden.

Das derzeitige Rentensystem wurde vor etwa 60 Jahren konzipiert, als die Unterschiede bei den Arbeitseinkommen noch vergleichsweise gering waren und Vollzeitbeschäftigung der Normalfall

war. Beides hat sich seitdem geändert. Eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor kann – trotz eines Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde – im Zusammenwirken mit den Leistungsrücknahmen der letzten zwei Jahrzehnte dazu führen, dass ein Versicherter, der lange Jahre vollzeitig im Niedriglohnsektor gearbeitet hat, dennoch im Alter auf die staatliche Fürsorge angewiesen ist.

Derzeit müsste jemand in Westdeutschland konstant monatlich etwa 2.065 Euro brutto verdienen, um nach 35 Beitragsjahren eine monatliche Rente zu bekommen, die mit gut 700 Euro dem monetären Entgelt der Grundsicherung im Alter entspricht. Daraus errechnet sich ein Stundenlohn von etwa 12,30 Euro bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden, 21 Tagen im Monat und zwölf Monatsgehältern. Um nach 40 Beitragsjahren eine Rente in dieser Höhe zu bekommen ist ein durchgängiger Brutto-Monatsverdienst von gut 1.800 Euro beziehungsweise ein Stundenlohn von etwa 10,80 Euro erforderlich. Zieht man die Höhe der geplanten Lebensleistungsrente von 850 Euro als Zielwert heran, so müssten derzeit in Westdeutschland durchgängig monatlich gut 2.500 Euro brutto verdient werden, um nach 35 Beitragsjahren eine Monatsrente in Höhe von 850 Euro zu bekommen. Dies korrespondiert mit einem Stundenlohn von knapp 15 Euro. Um nach 40 Beitragsjahren einen Rentenanspruch in dieser Höhe zu erwerben, ist ein Brutto-Monatsverdienst von fast 2.200 Euro beziehungsweise ein Stundenlohn von gut 13 Euro erforderlich.

Abbildung 21: Erforderlicher armutsfester Mindestverdienst

| | Renten- höhe | Beitrags- jahre | konstant erforderlicher monatlicher Bruttolohn | konstant erforderlicher Brutto-Stundenlohn | |
|-----------------|-----------------|--------------------|---|---|--|
| Westdeutschland | 700 € | 35 | 2065 € | 12,29 € | |
| | 700 € | 40 | 1808 € | 10,76 € | |
| Ostdeutschland | 700 € | 35 | 2258 € | 13,44 € | |
| | 700 € | 40 | 1976 € | 11,76 € | |
| Westdeutschland | 850 € | 35 | 2508 € | 14,93 € | |
| | 850 € | 40 | 2195 € | 13,06 € | |
| Ostdeutschland | 850 € | 35 | 2742 € | 16,32 € | |
| | 850 € | 40 | 2399 € | 14,28 € | |

Handelsblatt

Quelle: Handelsblatt Research Institute

Diese Berechnungen zeigen, dass es ein Irrglaube ist, ein Mindestlohn von 8,50 Euro sei ein Patentrezept gegen Altersarmut. Denn selbst ein Mindestlohn von 10,80 Euro pro Stunde – der viele Arbeitsplätze gefährden würde – bedeutet für einen westdeutschen Arbeitnehmer, der durchgehend 40 Jahre lang 40 Stunden pro Woche gearbeitet hat, dass die damit erworbene Rente unterhalb der Grundsicherung im Alter (Regelsatz plus Warmmiete) liegt.

Ob das Konzept der Lebensleistungsrente eine entscheidende Antwort gegen ein erwartetes Ansteigen von Altersarmut, sprich der Anzahl der Personen, die im Alter auf Fürsorgeleistungen an-

gewiesen sind, sein kann, ist ungewiss. Als sicher kann aber gelten, dass durch so eine geplante Aufstockung der Renten von langjährigen Geringverdienern die Legitimation und Attraktivität unserer Rentenversicherung für diese Personengruppe von abhängig Beschäftigten erhöht werden. Denn dadurch sinkt das Risiko, dass ein langjährig Beschäftigter im Alter auf die Grundsicherung angewiesen ist. Dies verringert derzeit bestehende Anreize für Geringverdiener, sich dem durch Zwangsbeiträge finanzierten Rentensystem durch eine „Flucht“ in die (Solo-)Selbstständigkeit zu entziehen. Zudem steigt der Anreiz für Geringverdiener, privat für das Alter vorzusorgen, da die Wahrscheinlichkeit einer Anrechnung auf etwaige Grundsicherungsansprüche deutlich sinkt. Im internationalen Vergleich stünde Deutschland mit diesem Konzept, die Renten von Geringverdienern anders als die von Durchschnittsverdienern festzusetzen, keineswegs alleine da. In 27 von 34 OECD-Staaten werden die Renten für langjährige Geringverdiener in ähnlicher Weise angehoben. Etwaige Verzerrungen von Entscheidungen durch diese Umverteilungsmaßnahme werden dabei in Kauf genommen.⁶⁰

Sofern die Lebensleistungsrente aus Steuermitteln finanziert wird, es also zu keiner beitragsfinanzierten Leistungsausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung kommt, ist der Plan dem Grundsatz nach zu begrüßen.⁶¹

6.3.2. Ausweitung des Versichertenkreises der Rentenversicherung – ein Beitrag zur Gleichbehandlung, nicht aber zur Erhöhung der Nachhaltigkeit

Selbstständige, die nicht in einem der etablierten obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind, sollten zu Pflichtmitgliedern in der allgemeinen Rentenversicherung werden – allerdings unter der Voraussetzung, dass sie ein bestimmtes Alter zum Beispiel 45 Jahre, nicht überschritten haben und bislang keine eigene Altersvorsorge aufgebaut haben oder aufbauen konnten. Auf diese Weise kann das Risiko von Altersarmut für den großen Kreis der sogenannten Soloselbstständigen verringert, aber definitiv nicht beseitigt werden. So verdienen derzeit mehr als eine Million Selbstständige weniger als 8,50 Euro pro Stunde.

60 Feld et al. (2013) haben die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Kosten der verschiedenen Vorschläge der politischen Parteien zur Aufstockung von niedrigen Renten untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass je nach Vorschlag das Arbeitsvolumen bis 2050 zwischen 0,25 und 0,7 Prozent geringer ausfallen wird. Der Kapitalstock wird zwischen 0,3 und 2,8 Prozent und in der Konsequenz auch das Bruttoinlandsprodukt zwischen 0,25 und 1,3 Prozent geringer ausfallen. So reduziert sich bis 2050 das Arbeitsvolumen um knapp drei Prozent, der Kapitalstock um über 4,5 Prozent und das Bruttoinlandsprodukt um 3,5 Prozent. Die Nettokosten belaufen sich im Jahr 2050 auf 0,1 bis ein Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Beim Konzept der Partei Die Linke sollen die negativen Auswirkungen noch erheblich größer sein.

61 Allerdings könnte in der Lebensleistungsrente ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung und eine Vermischung von steuerfinanzierter Sozialhilfe und beitragsfinanzierter Rente gesehen werden. Denn bislang gehört es nicht zu den Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung Altersarmut zu vermeiden. Dies ist in erster Linie eine Aufgabe der Grundsicherung beziehungsweise der Sozialhilfe, vgl. Ruland (2013), S. 110. Eine Alternative zur Aufstockung niedriger Renten könnte darin bestehen Freibeträge für eigene Vorsorgeleistungen bei der Festsetzung der Grundsicherung vorzusehen. Dies würde allerdings zu einer Erhöhung der Anzahl derjenigen führen, die zum Bezug von Grundsicherung berechtigt sind. Schnittstellenprobleme zwischen der Lebensleistungsrente und der Grundsicherung würden dagegen vermieden. Allerdings gibt es aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung bei der Sozialhilfe in weiten Teilen der Bevölkerung Hemmschwellen, diese Fürsorgeleistung in Anspruch zu nehmen.

Die Ausweitung des Versichertenkreises der gesetzlichen Rentenversicherung auf diese bislang nicht obligatorisch abgesicherten Erwerbstätigen stellt einen Beitrag zur Gleichbehandlung dar. Diese Gleichbehandlung kann allerdings angesichts des hohen Anteils sehr wenig verdienender Selbstständiger mit dem Risiko der Einstellung des Geschäftsbetriebs als Folge einer Überforderung durch die Versicherungspflicht verbunden sein. Zudem ist diese systematisch gut zu begründende Ausweitung des Versichertenkreises nicht geeignet, die finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen. Ferner ist es ungewiss, ob das Risiko von Altersarmut, mit dem viele dieser Soloselbstständigen konfrontiert sind, durch eine Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung entscheidend verringert wird.⁶²

Als Folge der obligatorischen Einbeziehung und der einsetzenden impliziten Besteuerung kann es zu Ausweichreaktionen kommen. Diese würden gemindert, wenn statt einer Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung lediglich eine Versicherungspflicht mit freier Wahl des Trägers vorgeschrieben würde, wie dies bereits im Rahmen des Regierungsdialogs Rente in der letzten Legislaturperiode diskutiert wurde. Gegen eine solche Wahlmöglichkeit spricht allerdings, dass es dann mutmaßlich zu einer Entmischung der Risiken zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung käme. Denn zum Regelleistungskatalog der gesetzlichen Rentenversicherung zählt – im Gegensatz zur privaten Altersvorsorge – neben dem Langlebkeitsrisiko auch das Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsrisiko. Hinzu kommt auch bei dieser Optionslösung das Problem der Vorsorgefähigkeit: Ein Teil der Selbstständigen, insbesondere der Soloselbstständigen, könnte – wie bereits erwähnt – durch die Sicherungspflicht überfordert werden und sich gezwungen sehen, seinen Geschäftsbetrieb einzustellen.

So sinnvoll es ist, die bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen unter den oben angeführten Bedingungen zu Pflichtmitgliedern der gesetzlichen Rentenversicherung zu machen, so sehr wäre es ein Irrweg, aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine Erwerbstätigenversicherung zu machen. So fordert die Partei Die Linke, alle Beamten, Freiberufler und Landwirte zu Pflichtmitgliedern zu machen. Ungeachtet der hohen verfassungsrechtlichen Hürden entstünden massive Zusatzbelastungen durch die erforderlichen Abwicklungsfinanzierungen der bestehenden Versorgungswerke und der Beamtenversorgung. Für die Rentenversicherung hätte die Ausweitung ihres Versichertenkreises um die Freiberufler und Beamten die folgenden Wirkungen:

- Kurz- und mittelfristig würde der Beitragssatz sinken und das Rentenniveau steigen.
- Langfristig wären höhere Beitragssätze und bei unveränderter Rentenformel ein niedrigeres Rentenniveau die Folge. Belastet würden im Vergleich zum Status quo alle nach 1970 Geborenen.

⁶² Vgl. Gasche und Rausch (2012), S. 32 ff. und S. 37 ff.

Nach Windhövel et al. (2008) würde bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis etwa 2040 unterhalb des Satzes aus dem Referenzszenario und ab 2040 darüber liegen. Ein Grund dafür ist, dass die neuen Mitglieder der Rentenversicherung im Durchschnitt – als Folge ihres mit ihrer höheren Bildung gepaarten höheren Einkommens – eine höhere Lebenserwartung haben als die Altversicherten.⁶³ Bis 2040 soll es aufgrund des geringeren Beitragssatzes zu positiven Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt kommen. Wenn der Beitragssatz ab 2040 aber über der Referenzrechnung liegt, werden die Effekte negativ. Ähnliches gilt für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts.⁶⁴

Von einer Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung profitieren kurz- und mittelfristig die „Altversicherten“ über einen niedrigeren Beitragssatz und höhere Rentenanpassungen.

Fazit: Die Einbeziehung weiterer Erwerbstätigen Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung immunisiert dieses System gegen Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur. Allerdings kollidiert dieses mit den langfristigen Konsolidierungszielen. Wenn die Verbreiterung der Erwerbstätigenstruktur des Umlagesystems zulasten der etablierten kapitalgedeckten Systeme ginge, hätte dies obendrein eine intergenerative Lastverschiebung zu Ungunsten zukünftiger Generationen zur Folge.⁶⁵

6.3.3. Ankündigung einer weiteren Verlängerung der Lebensarbeitszeit jenseits des Jahres 2030

Vor dem Hintergrund einer auch in der Zukunft steigenden Lebenserwartung spricht unter Nachhaltigkeits- und Wachstumsaspekten vieles dafür, Anreize zu setzen, die Lebensarbeitszeit jenseits des Jahres 2030 weiter zu verlängern.

Die amtierende Bundesregierung betont, dass die temporäre Herabsetzung der Altersgrenze des abschlagsfreien Rentenbezugs für besonders langjährig Versicherte keine Absage an die mit der „Rente mit 67“ angestrebte Verlängerung der Lebensarbeitszeit darstellt. Wenn dem aber so ist, sollte sie auch den Mut aufbringen, darauf hinzuweisen, dass jenseits des Jahres 2030 eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze die Option der ersten Wahl ist, insbesondere wenn eine über die beschlossenen Rücknahmen hinausgehende Absenkung des Sicherungsniveaus auszuschließen ist. Denn auf diese Weise kann der Forderung nach einer langfristig stabilen Rentenversicherung als auch den wachstumspolitischen Konsequenzen des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials Rechnung getragen werden.

63 Vgl. Windhövel et al. (2008), S. 103. Die dargestellte Erwerbstätigenversicherung bezieht alle Selbstständigen und Freiberufler, die bislang keiner Sozialversicherungspflicht unterlagen, mit ein. Des Weiteren werden auch alle neuen Beamten sowie alle geringfügig Beschäftigten mit einbezogen. Die Referenzrechnung liefert Ergebnisse ohne die Errichtung der Erwerbstätigenversicherung. Die Berechnungen enden im Jahr 2045.

64 Vgl. Windhövel et al. (2008), S. 107 ff., siehe auch Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003).

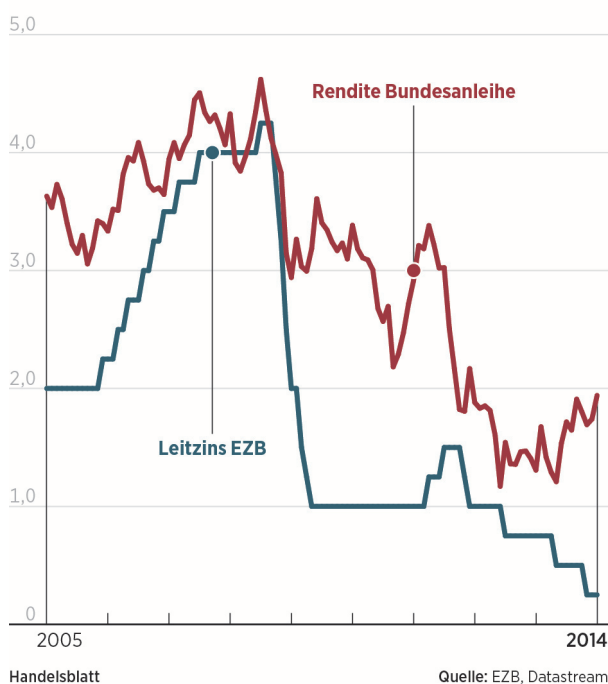
65 Vgl. Gasche und Rausch (2012), S. 14.

Eine gleitende Anhebung des Renteneintrittsalters von 67 Jahre auf 69 Jahre bis zum Jahr 2050 würde die relative Rentenbezugsdauer, also das Verhältnis von durchschnittlicher Beitragsdauer und durchschnittlicher Rentenlaufzeit, weitgehend konstant halten. Die aus der Steigerung der Lebenserwartung erwachsenden zusätzlichen Ausgaben der Rentenversicherung würden in erster Linie denen angelastet, die in den Genuss dieses demografisch bedingten längeren Rentenbezugs kämen, nämlich den zukünftigen Rentnern, gleichzeitig würden damit Anreize für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit gesetzt.

6.3.4. Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge trotz Niedrigzinsphase

Zusätzliche, kapitalgedeckte Altersvorsorge hat in Deutschland eine lange Tradition. Vor dem Hintergrund der Leistungsrücknahmen, die aus Gründen einer Sicherung der finanzwirtschaftlichen Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung als unvermeidlich angesehenen wurden, ist die

Abbildung 22: Leitzins der EZB und Rendite der 10-jährigen deutschen Bundesanleihe



Riester-Reform des Jahres 2001 als ein erster Versuch anzusehen, die kapitalgedeckte Altersvorsorge auf möglichst alle von den Leistungsrücknahmen dieser Reform Betroffenen auszuweiten. Nach einem zunächst verhaltenen Start stieg die Anzahl der Vertragsabschlüsse schnell an, um seit einiger Zeit – sieht man von den Wohn-Riester-Verträgen ab – zu stagnieren, ja sogar zurückzugehen.

Nicht der einzige, wohl aber ein wichtiger Grund ist die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), die auch zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Sparquote der privaten Haushalte führte. Diese geldpolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung der europäischen Währungsunion waren geboten und sind es aktuell noch immer. Allerdings führten sie zu einem Renditerückgang im

Bereich der kapitalgedeckten Altersvorsorge und generieren somit Unsicherheit unter den potenziellen Vorsorgesparern.

Die Umfrage SAVE 2011⁶⁶ zeigt, dass 55 Prozent der Befragten in der aktuellen Niedrigzinsphase als Folge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise den Hauptgrund für eine Zunahme von Altersarmut

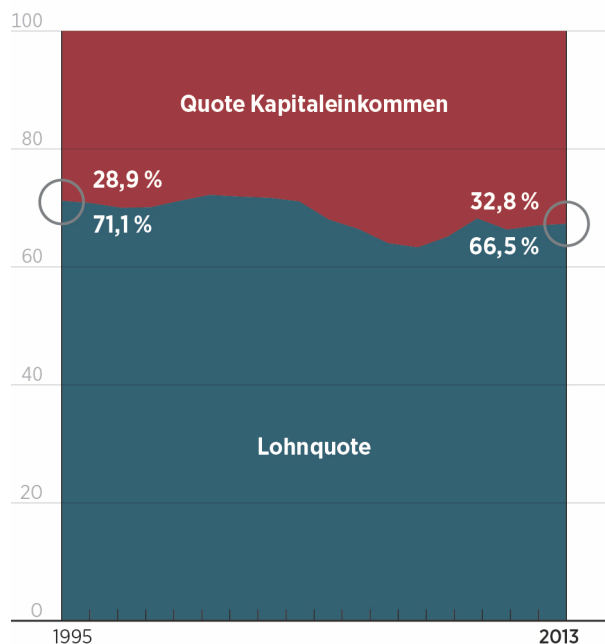
66 Vgl. Gasche und Lamla (2012), S. 3.

sehen. Die Krise und deren Folgen verstärken offensichtlich die Unsicherheit über die Höhe der zukünftigen Alterseinkommen und damit die Angst vor Altersarmut. Allerdings scheitert ein beträchtlicher Teil der befragten Personen schon an der Einschätzung der eigenen „Betroffenheit“ von Grundsicherungsbezug.⁶⁷ Denn offenbar wurde von diesen Befragten die Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherung falsch interpretiert. Darin liegt die Gefahr, dass diese Personen zu Fehlentscheidungen bei ihrer Altersvorsorge kommen.

Die Grundsatzentscheidung für eine zusätzliche kapitalgedeckte Alterssicherung, sei es privat oder betrieblich, bleibt – wie dies die Analyse gezeigt hat – weiterhin sinnvoll. Die aktuelle Niedrigzinsphase wird kein Dauerzustand werden. Es gibt bereits Anzeichen, dass die Finanz- und Staatsschuldenkrise sich einem Ende zuneigt. Irland hat bereits am 15. Dezember 2013 offiziell den Rettungsschirm der Europäischen Union verlassen. Spanien folgte am 1. Januar 2014. In den USA

Abbildung 23: Entwicklung der Lohnquote und der Quote der Kapitaleinkommen

Anteil am Volkseinkommen in Prozent



Handelsblatt

Quelle: Statistisches Bundesamt, WSI-Verteilungsbericht 2013

wurde das „Tapering“, der langsame Rückzug aus der extrem expansiven Geldpolitik, eingeleitet und auf ihrer ersten Pressekonferenz am 19. März 2014 deutete die neue Präsidentin der US-Notenbank FED, Janet Yellen, an dass ab dem Jahr 2015 die Zinsen erhöht werden könnten.

Die langfristigen Renditeentwicklungen, die in Abschnitt 5 dieser Studie untersucht wurden, zeigen, dass die Renditen im Kapitaldeckungsverfahren trotz der aktuell niedrigen Zinsen durchaus höher ausfallen können, als es derzeit der Fall ist, und auch dauerhaft höher sein können als im Umlageverfahren. Als grundsätzliches Argument gegen eine kapitalgedeckte Ergänzung der gesetzlichen Rente lässt sich die aktuelle und temporäre Niedrigzinsphase daher nicht verwenden.

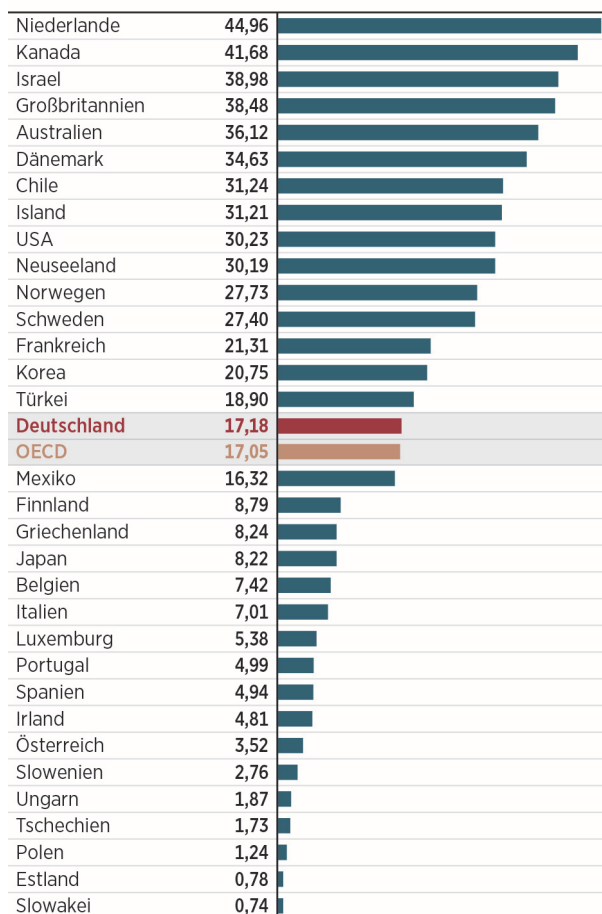
In Kapitel 3 und 5 wurde ferner gezeigt, dass ein „mischfinanziertes“ Alterssicherungssystem sowohl einem ausschließlich umlagefinanzierten System wie auch einem rein kapitalgedeckten System überlegen ist; denn es greift auf alle Quellen des Volkseinkommens zu.

⁶⁷ Diese Gruppe überschätzt die Wahrscheinlichkeit und sorgt daher zu wenig vor. Die Transparenz müsste bezüglich des Grundsicherungsanspruchs und der Ansprüche innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht werden.

Im Trend ist der Anteil der Erwerbseinkommen am gesamten Volkseinkommen und damit der Einkommen, aus denen die umlagefinanzierten Renten in erster Linie gespeist werden, in den letzten zwei Jahrzehnten tendenziell gesunken. Derzeit beträgt die deutsche Lohnquote etwa 67 Prozent.

Gleichzeitig liegt der Anteil der kapitalgedeckten Einkommen am gesamten Alterseinkommen in Deutschland mit etwa 17 Prozent in Höhe des OECD-Durchschnitts und damit deutlich unter dem Anteil der Kapitaleinkommen am Volkseinkommen. Es spricht daher nichts dagegen, perspektivisch den Anteil kapitalgedeckter Alterseinkommen ungeachtet der aktuellen, aber sich in absehbarer Zeit einem Ende zuneigenden

Abbildung 24: Kapitaleinkommen als Prozentsatz des gesamten Alterseinkommens



Handelsblatt

Quelle: OECD - Pensions at a Glance 2013

Niedrigzinsphase eher zu erhöhen als zurückzufahren.⁶⁸

Daher wäre es zu begrüßen, in der vor kurzem begonnenen 18. Legislaturperiode Anreize zu setzen, den Ausbreitungsgrad der Systeme einer kapitalgedeckten Ergänzungsversorgung zu erhöhen. Zudem sollte nach Lösungen gesucht werden, dass möglichst allen Erwerbstätigen und nicht nur den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten transparente und kostengünstige Produkte angeboten werden.

Bei der Riester-Rente, die zur Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus der durch die Leistungsrücknahmen nach Maßgabe des Altersvermögensergänzungsgesetzes Betroffenen dienen sollte, unterstützt der Staat über Zulagen und den Sonderausgabenabzug den Aufbau von Vorsorgevermögen. Der Höchstbetrag der förderfähigen Sparsumme aller Riester-Produkte wurde bislang nicht erhöht und beläuft sich seit Einführung im

Jahr 2002 auf jährlich 2.100 Euro. Zudem wurde die Riester-Förderung in Stufen eingeführt, so dass dieser Höchstbetrag erst ab dem Jahr 2008 voll genutzt werden konnte. Der Höchstbetrag der steuer- und sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung liegt allerdings von Anfang an bei vier Prozent der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze

68 Vgl. auch Karch (2014).

der gesetzlichen Rentenversicherung (in den alten Ländern) und entwickelt sich somit dynamisch im Gleichschritt mit den Löhnen.

Die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung ist seit dem Jahr 2002 um gut 32 Prozent von 54.000 Euro im Jahr 2002 auf 71.400 Euro im Jahr 2014 gestiegen. Damit hat sich der förderfähige Höchstbetrag bei der Entgeltumwandlung von 2.160 Euro im Jahr 2002 auf 2.856 Euro im Jahr 2014 erhöht.

Wenn weiterhin am ursprünglichen Kompensationskonzept der Riester-Rente festgehalten wird, ist auch hier – ungeachtet der deutlich unter 2.100 Euro liegenden durchschnittlichen jährlichen Sparrate – eine entsprechende Anpassung des förderfähigen Höchstbetrags geboten.⁶⁹ Außerdem spricht einiges dafür, die Zulagen zu erhöhen. Denn deren „realer Wert“ ist durch die Geldentwertung und Lohnerhöhungen der vergangenen zwölf Jahre um etwa ein Drittel gesunken.

Mindestens so wichtig ist es, die Transparenz für die Vorsorgesparer zu verbessern: Es ist ein grobes Versäumnis, dass das seit langem überfällige Informationsblatt zur besseren Vergleichbarkeit der geförderten Produkte der Privatvorsorge immer noch nicht vorliegt.

Ein als drastisch zu bezeichnender Schritt zu einer flächendeckenden Verbreitung wäre es, den Abschluss einer privaten Leibrentenversicherung verpflichtend zu machen. Dies hatte bereits der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium im Februar 1998 vorgeschlagen.⁷⁰ Dazu müssten aber eine Reihe rechtlicher und organisatorischer Fragen – wie zum Beispiel die Durchsetzung und Überwachung – beantwortet werden. Zudem müsste ein Obligatorium mit Übergangs- und Anrechnungsregeln flankiert werden.

Alternativ könnte nach schwedischem Vorbild ein staatlich beaufsichtigter Pensionsfonds beziehungsweise ein Vorsorgekonto etabliert werden, worin ein Teil der obligatorischen Beiträge zur Rentenversicherung auf individuellen Konten angelegt würde. Allerdings ist auch dieses schwedische Modell nicht ohne Probleme. Jenseits der Tatsache, dass Kapitaldeckung in staatlicher Hand stets mit politischen (Reform-)Risiken behaftet ist, unterliegt die Prämienpension in Schweden starken Schwankungen.⁷¹ Hinzu kommt, dass die Fondsauswahl aus etwa 800 Angeboten, von denen bis zu fünf miteinander kombiniert werden können, angesichts der damit verbundenen Komplexität vielen Bürgern Probleme bereitet.⁷²

69 Vgl. Ostwald et al. (2012), S. 31 f.

70 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), S. 13.

71 Vgl. Baroni et al. (2012), S. 10 f.

72 Vgl. Baroni e. al. (2012), S. 21 f.

Nach Lage der Dinge dürfte es in dieser Legislaturperiode für beide Optionen keine politischen Mehrheiten geben. Aus diesem Grund und angesichts der Tatsache, dass kollektive Systeme in der Regel kostengünstiger als individuelle Vorsorgepläne sind, sollte der vorsorgepolitische Fokus beim Ausbau der betrieblichen Altersversorgung liegen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass fast 99 Prozent aller deutschen Unternehmen zur Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen zählen und dass in diesen Unternehmen gut 60 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sind.⁷³

Bis in die jüngere Vergangenheit war die betriebliche Altersversorgung in erster Linie ein Instrument der unternehmerischen Personal- und Finanzierungspolitik und hatte daher nur eine begrenzte sozialpolitische Funktion. Mit der Riester-Reform des Jahres 2001 wurde die betriebliche Altersversorgung über das allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eröffnete Recht der steuer- und sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung auch zu einem Instrument, Leistungsrücknahmen bei der staatlichen Altersvorsorge kompensieren zu können. Derzeit haben etwa 50 Prozent der in der Privatwirtschaft Beschäftigten einen Anspruch auf eine Betriebsrente. Allerdings sind diese Ansprüche in aller Regel zu gering, um das Gesamtversorgungsniveau dauerhaft zu stabilisieren.

Seit dem Jahr 2002 haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind, einen Rechtsanspruch auf eine betriebliche Altersversorgung über eine Entgeltumwandlung. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, wenn ein Beschäftigter dies wünscht, die organisatorischen Voraussetzungen für die eine Betriebsrente begründende Entgeltumwandlung zu schaffen.

Die Politik hat das Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in kapitalgedeckte Systeme der Alterssicherung wiederherzustellen. Dies dürfte am ehesten über einen Ausbau der betrieblichen Altersversorgung gelingen.

Zum einen ist – wie Umfragen belegen – die Wertschätzung einer Betriebsrente im Vergleich zu einer privaten Rentenversicherung in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Da aber einer Pflichtbetriebsrente nicht nur ordnungspolitische, sondern auch verfassungsrechtliche Hürden gegenüberstehen, bietet es sich an, über sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite bessere Anreize zur Verbreitung von Betriebsrenten zu setzen.

Der seit dem Jahr 2002 allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eröffnete Rechtsanspruch auf eine Entgeltumwandlung gemäß § 3 Nr. 63 EStG wird jedoch insbesondere von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringen und mittleren Einkommen kaum ausgeübt. Ein Grund dafür ist, dass viele Arbeitnehmer nicht auf Nettogehalt verzichten wollen oder können. Ferner müssen die

73 Vgl. Söllner (2011).

einzelnen Beschäftigten aktiv werden. Da die Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, auf diese Möglichkeit hinzuweisen, liegt es nahe, dass gerade die Inhaber und Geschäftsführer von kleinen und mittleren Unternehmen wegen des bürokratischen Aufwands eher geringen Wert darauf legen, dass ihre Beschäftigten diese Möglichkeit in Anspruch nehmen. Deshalb dürfte zur Erhöhung des Verbreitungsgrades der betrieblichen Altersversorgung ein umfassendes tarifpolitisches und gegebenenfalls auch gesetzgeberisches Handeln erforderlich sein.⁷⁴

Wichtige Hebel sind, dass

- a. Arbeitgeber regelmäßig (zumindest) einen Teil ihrer durch die Entgeltumwandlung eingesparten Beitragsanteile zur Sozialversicherung für die Versorgung ihrer Arbeitnehmer weitergeben,
- b. in allen Arbeitsverträgen eine automatische Entgeltumwandlung vorgesehen wird, der allerdings die Beschäftigten individuell widersprechen können (Opting-out-Klausel).

Die Weitergabe der ersparten Sozialversicherungsbeiträge stellt für die Arbeitgeber keine zusätzliche Belastung dar, für Arbeitnehmer führt sie zugleich zu einer deutlichen Verbesserung der Versorgungsansprüche.

Die Vorteile einer Opting-out-Regel liegen darin, dass für jeden Beschäftigten die Möglichkeit einer präferenzorientierten Altersvorsorgewahl bestehen bleibt. Zugleich werden durch die Regeln individuelle Eintrittsbarrieren in die betriebliche Versorgung verringert, die beispielsweise durch Trägheit entstehen. Das Beispiel der USA zeigt die positive Wirkung des – für Arbeitgeber freiwilligen – Opting-out-Systems für Arbeitnehmer.⁷⁵ Zwischen dem Jahr 2006, als eine Gesetzesänderung die Durchführung eines Opting-out-Systems erleichterte, und dem Jahr 2010 ist der Anteil der Arbeitgeber mit Opting-out-Systemen von 24 Prozent auf 42 Prozent gestiegen. Die Teilnahmequoten der Arbeitnehmer, die Zugang zu solchen Systemen haben, liegen seitdem bei rund 80 Prozent.⁷⁶ Insbesondere bei jüngeren und geringer entlohnten Beschäftigten erhöht sich die Beteiligung an der betrieblichen Versorgung, wodurch erhebliche Steigerungen ihrer Alterseinkommen möglich sind.⁷⁷

In Großbritannien werden gegenwärtig ebenfalls Opting-out-Systeme eingeführt, allerdings sind sie dort für die Arbeitgeber verpflichtend. Seit Herbst 2012 müssen Großbetriebe ihre Beschäftigten automatisch in ein Versorgungssystem aufnehmen. Obgleich die Beteiligung der Beschäftigten an

74 Vgl. Karch (2014), S. 72 f.

75 Vgl. Madrian und Shea (2001).

76 Vgl. Munnell (2012), S. 4 f.

77 Vgl. Van Derhei (2010).

der Altersvorsorge in großen Betrieben – wie auch in Deutschland – bereits sehr hoch war, verließen mit neun Prozent nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Versorgungssystem nach Beginn der automatischen Mitgliedschaft.⁷⁸ Allerdings sind die Arbeitgeber in Großbritannien zur Zahlung von Zusatzbeiträgen verpflichtet, sodass hohe Anreize für die Beschäftigten bestehen, im System zu verbleiben. Die weitere Entwicklung, wenn auch kleinere und mittlere Betriebe Opting-out-Systeme anbieten müssen, bleibt hier abzuwarten.

Um die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge in kleinen und mittelständischen Unternehmen voranzubringen, liegt es nahe, zunächst die Komplexität der steuerrechtlichen Vorschriften zu reduzieren.

6.3.5. Ein Mischsystem erfordert Transparenz – in allen Säulen

Zu einer sachgerechten Alterssicherungspolitik gehört es, den Menschen individuell verständlich zu machen, welche Versorgung sie künftig zu erwarten haben. Denn unrealistische Vorstellungen führen zu falschen Entscheidungen der Betroffenen – oder zu Untätigkeit. Die Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherungsträger ist dazu ein sehr wichtiges Instrument. Aufgrund der Vielfalt der Absicherungswege in der deutschen Alterssicherung wissen viele Beschäftigte nicht, wie sie insgesamt abgesichert sind. Denn die Anbieter der kapitalgedeckten Privatvorsorge und die Träger der betrieblichen Altersvorsorge bieten jeweils eigene und damit aus der Sicht des Einzelnen heterogene Informationen an. Vergleichbarkeit ist derzeit faktisch nicht gegeben, und das Zusammenführen dieser Informationen ist sehr aufwendig.

Um die Transparenz für die Versicherten zu erhöhen, ist es deshalb erforderlich, eine Renteninformation zu schaffen, die alle Säulen der Altersvorsorge umschließt, die die Gesamtversorgung und den Beitrag der einzelnen Säulen sichtbar macht. Existierende Versorgungslücken können so leichter identifiziert und bereits frühzeitig geschlossen werden.

78 Vgl. Department of Work and Pensions (2013), S. 5.

7. Fazit

Die Reformen der vergangenen Jahre im Bereich der Alterssicherung waren in der Sache richtig und zielführend. Die von der amtierenden Bundesregierung geplanten rentenpolitischen Maßnahmen stehen in großen Teilen den Zielen des nicht erst seit Anfang des Jahrtausends eingeschlagenen rentenpolitischen Kurses – zumindest für einen längeren Zeitraum – entgegen. Sie beeinträchtigen für mehr als zwei Jahrzehnte die finanzwirtschaftliche Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine Konsequenz wird sein, dass ohne eine weitere Anhebung der Bundeszuschüsse die Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bis zum Jahr 2030 nicht eingehalten werden kann. Zudem wird das Leistungsniveau stärker sinken als bei einer Fortschreibung des rentenrechtlichen Status ex ante.

Eine Kombination aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge kann für die nächsten Generationen am ehesten Alterseinkommen gewährleisten, die es erlauben, in etwa den in der Erwerbsphase gewohnten Konsumstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten. Dabei wird die gesetzliche Rentenversicherung ungeachtet des noch zu erwartenden moderaten Rückgangs des Rentenniveaus weiterhin die bedeutendste Säule der Altersversorgung bleiben. Um aber von dem derzeitigen Anteil der kapitalgedeckten Rentenansprüche von weniger als 20 Prozent auf einen Anteil von etwa 30 Prozent zu kommen sind verbesserte Informationen und staatliche Anreize erforderlich.

Ohne eine Erhöhung des Verbreitungsgrads der staatlich geförderten privaten und betrieblichen Alterssicherung wird keine lebensstandardsichernde Versorgung breiter Bevölkerungsschichten möglich sein. Dabei sollte – nach den Erfahrungen, sowohl im Ausland wie auch hierzulande – gerade auch auf einen Ausbau der (kollektiven) betrieblichen Versorgungssysteme gesetzt werden.

Kurzfristig niedrige Zinsen sind kein mittel- und langfristig tragendes Argument gegen einen Ausbau des Drei-Säulen-Systems der Alterssicherung.

Die künftig zu erwartenden Renditen im Kapitaldeckungs- und im Umlageverfahren zeigen, dass nur ein Altersvorsorgemix eine sinnvolle und lebensstandardsichernde Absicherung gegen das Langlebkeitsrisiko bietet.

Das Ausschöpfen von Anlagemöglichkeiten im Ausland und die internationale Diversifizierung über Anlagen in Titel international tätiger Unternehmen sollten daher vereinfacht werden.

Quellen

Baroni, Elisa und Runo Axelsson (2012): *Pensions, Health Care and Long-term Care*, Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms, Annual National Report 2012 Sweden, März 2012

Breyer, Friedrich (2004): *Auf Leben und Tod – Steigende Lebenserwartung und Sozialversicherung*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, I, S. 227-241

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): *Rentenanpassung 2013 – Ergänzende Informationen*, März 2013

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Beschluss der Kommission*, August 2003

Clemens, Johannes (2004): *Versicherungsmathematisch „faire“ Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt*, Wirtschaftsdienst 2004/3, S. 161-165

Creditreform (2013): *Ausfallraten in der deutschen Wirtschaft*, September 2013

Dedring, Klaus-Heinrich, Jörg Deml, Diether Döring, Johannes Steffen und Rudolf Zwiener (2010): *Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, August 2010

Department of Work and Pensions (2013): *Automatic enrolment opt out rates: findings from research with large employers*, London

Deutsche Bundesbank (2013): *Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland – 2007 bis 2012*, Statistische Sonderveröffentlichung 4. Juni 2013

Deutsche Bundesbank (2012): *Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft – Mittelfristige Perspektiven vor dem Hintergrund demografischer Belastungen*, Monatsbericht April 2012, 64. Jahrgang, Nr. 4, S. 13 – 28

Deutsche Bundesbank (1999): *Monatsbericht*, Dezember 1999, 51. Jahrgang, Nr. 12

Deutsche Rentenversicherung (2013): *Rentenversicherung in Zahlen 2013*, Stand Oktober 2013

Deutsche Rentenversicherung (2012): *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober 2012

Dutta, Jayasri, Sandeep Kapur und J. Michael Orszag (2000): The portfolio approach to the optimal funding of pensions, *Economics Letters* 69 (2000), 201-206

Eckerle, K., H. J. Barth, P. Hofer und K. Schilling (1987): *Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung*, Prognos, März 1987

Ehrentraut, Oliver und Matthias Heidler (2008a): *Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich*, Sozialer Fortschritt, 57(9), 231-241

Ehrentraut, Oliver und Matthias Heidler (2008b): *Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9(4), 424-445

Feld, Lars P., Manuel Kallweit und Anabell Kohlmeier (2013): *Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte*, Arbeitspapier des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, September 2013

Friedman, Benjamin M., Mark J. Warshawsky (1990): *The Cost of Annuities: Implications for Saving Behaviour and Bequests*, *The Quarterly Journal of Economics*, 105(1), 135-154

Gasche, Martin und Bettina Lamla (2012): *Erwartete Altersarmut in Deutschland: Pessimismus und Fehleinschätzungen – Ergebnisse aus der SAVE-Studie*, München, MEA Discussion papers, 264-2012

Gasche, Martin und Johannes Rausch (2012): *Auswirkungen einer Versicherungspflicht der Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, MEA Discussion papers, 263-2012

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2013): *Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2013*, Berlin 2013

Grabau, Maik und Heike Jöbges (2012): *Das hohe Risiko von Fremdwährungsanleihen: Warum sich Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht so einfach durch Kapitalanlagen im Ausland lösen lassen*, IMK Working Paper, 92, Mai 2012

- Heidler, Matthias (2009): Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung: Politisches Risiko und intergenerative Umverteilung, Peter Lang, Sozialökonomische Schriften, Band 37, 2009
- Joebges, Heike, Volker Meinhardt, Katja Rietzler und Rudolf Zwiener (2012a): *Auf dem Weg in die Altersarmut - Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente*, IMK-Report, September 2012
- Joebges, Heike, Volker Meinhardt, Katja Rietzler und Rudolf Zwiener (2012b): *Kapitaldeckung in der Krise: Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Juli 2012
- Karch, Heribert (2014): *Für ein Rentensystem mit dualem Kern in Deutschland*, Betriebliche Altersversorgung 1/2014, S. 71 - 74
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten*, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013
- Logeay, Camille, Volker Meinhardt, Katja Rietzler, Rudolf Zwiener (2009): *Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems – Zwischen Illusion und Wirklichkeit*, IMK Report, November 2009
- Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan: Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin am 19. April 1952
- Madrian, Brigitte C. und Dennis F. Shea (2001): *The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior*, In: The Quarterly Journal of Economics, 4, 1149-1187
- Munell, Alicia H. (2012): *401(k) Plans in 2010: An update from the SCF*, Center for Retirement Research, Boston, 12-13
- OECD (2014): *Society at a Glance 2014*, Paris 2014
- OECD (2013): *Pensions at a Glance 2013*, Paris 2013
- OECD (2009): *Pensions at a Glance 2009*, Paris 2009

- Ohsmann, Sabine, Ulrich Stolz und Reinhold Thiede (2004): Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn: was ist versicherungsmathematisch fair?, Sozialer Fortschritt, 53(10), 267-271
- Ostwald, Dennis A., Sandra Hofmann und Bert Rürup (2012): Rente zukunftsfähig erhalten und wachstumsgerecht gestalten, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft
- Referentenentwurf der Bundesregierung (2014), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)*, Berlin 2014
- Reinecke, Ulrich (2012): *Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse in der allgemeinen Rentenversicherung*, Deutsche Rentenversicherung 1/2012.
- Rietzler, Katja (2012): *The IMK's Model of the German Economy – A Structural Macroeconometric Model*, IMK-Study, Dezember 2012
- Ruland, Franz (2013): *Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung*, in Deutsche Rentenversicherung, Heft 2, Juni 2013, S. 101-111
- Rürup, Bert (2013): „*Demografische Pause*“ entlastet Sozialversicherungen nur kurz, in Michael Freytag (Hrsg.): *Verbrauchervielfalt*, Frankfurt 2013, S. 84 – 101
- Rürup, Bert (2012): *Die Riester-Reformen – Genese, Wunsch und Wirklichkeit*, in: DIW – Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Berlin, 81. Jahrgang, 02/2012, S. 35 – 42
- Rürup, Bert, (2008): Staat und Regulierung in Deutschland aus volkswirtschaftlicher Perspektive, in: *Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen*, DRV-Schriften Band80, (Hrsg.) Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin, Januar 2008, S. 86 – 93
- Rürup, Bert (2004): *Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Deutsche Rentenversicherung 10/2004.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): *Herausforderungen des demografischen Wandels*, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden, Mai 2011
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): *Das Erreichte nicht verspielen*. Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden 2007

- Schnabel, Reinhold (2014): *Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung*, Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 31. Januar 2014
- Sinn, Hans-Werner (2000): *Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful*, *International Tax and Public Finance*, 7, 389-410
- Söllner, Rene (2011): *Ausgewählte Ergebnisse für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland 2009*, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November 2011, S. 1086-1096
- Statistisches Bundesamt (2013): *Zuwanderung nach Deutschland steigt im 1. Halbjahr 2013 um 11 %*, Pressemitteilung Nr. 391 vom 21. November 2013, Wiesbaden 2013
- Statistisches Bundesamt (2011): *Generationensterbetafeln für Deutschland, Modellrechnungen für die Geburtsjahrgänge 1896-2009*, Wiesbaden 2011
- Statistisches Bundesamt (2009): *Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2009
- Stolz, Ulrich und Christian Rieckhoff (2012): *Zulagen in Höhe von 2,4 Mrd. EUR: Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2009*, in *RVaktuell* 12/2012, S. 390-398
- VanDerhei, Jack (2010): *The Impact of Automatic Enrollment in 401(k) Plans on Future Retirement Accumulations: A Simulation Study Based on Plan Design Modifications of Large Plan Sponsors*, EBRI Employee Benefit Research Institute Issue Brief 341, Washington D.C.
- Werding, Martin (2013): *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Ruhr-Universität Bochum, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
- Windhövel, Kerstin, Claudia Funke und Jan-Christian Möller (2008): *Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Konsequenzen bei Einkommensverteilung, Beitragssatz und Gesamtwirtschaft*, Prognos im Auftrag der Hans Böckler Stiftung, Basel 2008
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, 20./21. Februar 1998

Rechtlicher Hinweis

Die vorstehenden Angaben und Aussagen stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Die verwendeten Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen und wurden als korrekt und verlässlich betrachtet, jedoch nicht unabhängig überprüft; ihre Vollständigkeit und Richtigkeit sind nicht garantiert, und es wird keine Haftung für direkte oder indirekte Schäden aus deren Verwendung übernommen, soweit nicht durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliches Fehlverhalten unsererseits verursacht.

Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung und ohne Angabe von Gründen geändert werden. Die vorstehenden Aussagen werden lediglich zu Informationszwecken des Auftraggebers gemacht und ohne darüber hinausgehende vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt.

Soweit in vorstehenden Angaben Prognosen oder Erwartungen geäußert oder sonstige zukunftsbezogene Aussagen gemacht werden, können diese Angaben mit bekannten und unbekanntem Risiken und Ungewissheiten verbunden sein. Es kann daher zu erheblichen Abweichungen der tatsächlichen Ergebnisse oder Entwicklungen von den geäußerten Erwartungen kommen. Neben weiteren hier nicht aufgeführten Gründen können sich insbesondere Abweichungen aus der Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, der Entwicklung der Finanzmärkte und Wechselkurse sowie durch Gesetzesänderungen ergeben.

Das Handelsblatt Research Institute verpflichtet sich nicht, Angaben, Aussagen und Meinungsäußerungen zu aktualisieren.

Es gelten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Handelsblatt Research Institute.

Ansprechpartner:

Dennis Huchzermeier

Telefon: 0211-8871574

E-Mail: huchzermeier@handelsblatt-research.com

Handelsblatt

RESEARCH INSTITUTE

Hohe Straße 46a

40213 Düsseldorf