

IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik



Anreize für die Beschäftigung Älterer

ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



München und
Oberbayern

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Voraus für die Wirtschaft.

Auf einen Blick

Ausgangslage

Deutschland ist aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem sich verschärfenden Fachkräftemangel konfrontiert. Gleichzeitig besteht die Herausforderung, die Alterssicherungssysteme bei einem angemessen hohen Leistungsniveau für alle zu stabilisieren.

Hauptergebnisse der Studie

Bei der Beschäftigung Älterer zeigt sich ein steigender Trend. Besonders die Altersgruppe der 60-64-Jährigen weist einen hohen Beschäftigungsanstieg im Zeitraum 2000-2017 (2016 für Bayern) auf. Mit der Einführung der Rente mit 63 wird diese positive Entwicklung unterbrochen. Im Jahr 2016 nehmen in Deutschland (Bayern) 222.700 (33.338) Personen die abschlagsfreie Rente mit 63 in Anspruch. Seit 2014 gehen somit erheblich mehr ältere Erwerbstätige vor der Regelaltersgrenze in Rente als in den vorangegangenen Jahren. Der Trend der insgesamt steigenden Erwerbsraten älterer Arbeitnehmer geht vermutlich auf die Reformen der Agenda 2010 zurück, insbesondere auf die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer für Arbeitslosengeld, die Abschaffung weiterer Kanäle der Frühverrentung und die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Die gegenwärtige Rechtslage gibt aufgrund zu geringer Abschläge einen Anreiz zur Frühverrentung zum Schaden der Beitragszahler.

Politische Handlungsfelder

Die Ergebnisse legen Reformen nahe, die implizite Besteuerung des Weiterarbeitens so gering wie möglich zu halten. Entsprechend wäre die Rente mit 63 wieder abzuschaffen und die geplante Solidarrente mit Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn auszustatten. Zur Vermeidung von Frühverrentungsanreizen sollten die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn auf ein für die Anreize neutrales Niveau von etwa 6 % erhöht werden. Dies würde es ermöglichen, alle Hinzuverdienstgrenzen bei der Flexi-Rente zu streichen. Ferner bietet es sich an, arbeitende Rentner und Rentnerinnen von den Regulierungen der befristeten Beschäftigung auszunehmen. In längerfristiger Perspektive erscheint es wichtig, die weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze über 67 hinaus nach 2030 in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Eine weitere hilfreiche Maßnahme könnte darin bestehen, befristete Verträge für Beschäftigte im Rentenalter komplett dereguliert zu stellen. Materiell könnte ein Weiterarbeiten im Rentenalter bei gleichzeitigem Bezug einer Rente auch attraktiver gestaltet werden, indem der dann weiterhin fällige Rentenversicherungsbeitrag des Arbeitgebers rentenerhöhend wirkt. Schließlich könnten auch Imagekampagnen des Staates und der Sozialpartner zugunsten eines positiven Bilds der Erwerbstätigkeit Älterer die sozialen Normen beeinflussen und die Bereitschaft zu Weiterbildungsmaßnahmen seitens der Beschäftigten und der Unternehmen bei über 50-Jährigen fördern, was wiederum das Weiterarbeiten im Alter attraktiver machen kann.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iii
Zusammenfassung	1
1 Einleitung	3
2 Entwicklung und Stand der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer.....	4
2.1 Längerfristige Trends	4
2.2 Rente mit 63	6
3 Determinanten und politische Maßnahmen für den Renteneintritt	12
3.1 Determinanten der längerfristigen Trends.....	12
3.2 Implizite Besteuerung und neutrale Abschläge.....	16
3.3 Rente mit 63: Anreize und volkswirtschaftliche Kosten.....	18
4 Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung	21
4.1 Anreize zur Frühverrentung verringern	21
4.2 Hinzuverdienstgrenzen bei der Flexirente streichen	22
4.3 Anhebung der Regelaltersgrenze	23
4.4 Anreize zur Beschäftigung von Rentenbeziehern steigern.....	24
4.5 Weitere Maßnahmen.....	25
5 Ergebnis	27
Literaturverzeichnis	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten nach Kohorten: Bayern und Deutschland	5
Abbildung 2: Beschäftigungsquoten nach Jahrgängen: Bayern und Deutschland.....	6
Abbildung 3: Zugänge Rente 63: Bayern und Deutschland	7
Abbildung 4: Zugänge Rente mit Abschlägen und Rente 63, Bayern und Deutschland	8
Abbildung 5: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Strukturen: Deutschland	9
Abbildung 6: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Branchen: Deutschland	10
Abbildung 7: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Branchen: Bayern	11

Zusammenfassung

Aufgrund der demographischen Entwicklung werden in Deutschland in den nächsten Jahren große Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und durch kleinere ersetzt. In der Wirtschaft zeichnet sich ein erheblicher und wachsender Fachkräftemangel ab. Gleichzeitig besteht das Problem der zu stabilisierenden Rentenversicherung, die auch weiterhin auskömmliche Renten zahlen soll.

Bei Betrachtung der Entwicklung der Beschäftigung Älterer ergibt sich ein steigender Trend in den altersspezifischen Beschäftigungsquoten – insbesondere für die 60-64-Jährigen. Dieser wird allerdings mit der Einführung der Rente mit 63 im Juli 2014 unterbrochen. Die Beschäftigungsquote der 63- und 64-Jährigen sinkt von 2014 auf 2015. Im Gegenzug dazu steigt die Beschäftigung der 62-Jährigen nach 2014 stärker als in den Jahren davor. Am aktuellen Rand der Daten, im Jahr 2016, belaufen sich die Zugänge in die Rente mit 63 in Deutschland auf 222.700 und in Bayern auf 33.338. Der Anteil der 63-69-Jährigen, der vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter mit Abschlägen in Rente geht, sinkt zwar gleichzeitig, seit 2014 gehen jedoch deutlich mehr ältere Erwerbstätige vor dem Regeleintrittsalter in Rente, als vor 2014. Der frühere Renteneintritt macht sich vor allem bei Männern, Fachkräften und Personen mit anerkanntem Berufsabschluss bemerkbar. Besonders betroffen sind in Deutschland die Branchen Baugewerbe, Metallerzeugung, Maschinenbau und sonstiges produzierendes Gewerbe sowie in Bayern das Baugewerbe und das sonstige produzierende Gewerbe.

Politische Maßnahmen, die die Entscheidung der Erwerbstätigen zum Verlassen des Arbeitsmarkts und Renteneintritts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, sind zur Erklärung der Entwicklung des Erwerbsverhaltens Älterer von überragender Bedeutung. Demnach steigt die Erwerbstätigkeit mit einem Anheben der Regelaltersgrenze sowie des Mindestalters für den flexiblen Eintritt in den Ruhestand ebenso wie mit einer Anhebung der Abschlagssätze bei vorzeitigem Renteneintritt. Die Evidenz über verschiedene Arbeitsmarktreformen in den europäischen Ländern belegt, dass großzügige maximale Bezugsdauern für Arbeitslosengeld bei Älteren zu einem vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben genutzt werden. Entsprechend erhöht sich die Erwerbstätigkeit, wenn diese maximalen Bezugsdauern wieder verkürzt werden. Auch implizite Steuern auf das Weiterarbeiten beeinflussen die Renteneintrittsentscheidungen nachhaltig. Diese ergeben sich vor allem, wenn die Rentenansprüche nicht mit dem Aufschieben des Ruhestands deutlich ansteigen. Solche impliziten Steuern resultieren vor allem aus ausbleibenden oder zu geringen Abschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt.

Entsprechend hat die Rente mit 63 für die betreffende Gruppe zwar die Anreize zum Weiterarbeiten bis zum Erreichen der Grenze erhöht, im Anschluss aber aufgrund der entfallenden Abschläge mit einer hohen impliziten Steuer belastet. Dies erklärt die beobachtete hohe Nutzung der Rente mit 63 und die entsprechende Verringerung des durchschnittlichen

Renteneintrittsalters. Die durch einen um zwei Jahre vorgezogenen Ruhestand ohne Abschläge eintretenden Einkommensverluste belaufen sich schätzungsweise auf bis zu etwa 32 Mrd. EUR jährlich an verringerter Bruttowertschöpfung, wobei etwa 7,7 Mrd. EUR an Defizit in der Gesetzlichen Rentenversicherung auftreten.

Zu den geeigneten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit Älterer zu steigern, zählt der Abbau der impliziten Besteuerung auf das Weiterarbeiten sowie weiterer Beschäftigungshemmnisse. Entsprechend wäre die Rente mit 63 wieder abzuschaffen. Ein hinsichtlich der Entscheidung zum Weiterarbeiten neutrales Niveau wäre in etwa erreicht, wenn man Abschläge für vorzeitigen Ruhestand von aktuell 3,6 % jährlich auf 6 % erhöht. Dies sollte gleichermaßen auf die geplante Solidarrente übertragen werden. Wenn damit der Rentenversicherung aus dem vorzeitigen Renteneintritt kein Nachteil entstünde, könnten auch alle Hinzuverdienstgrenzen aus der Flexirente entfallen. In längerfristiger Perspektive erscheint es wichtig, die weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze über 67 hinaus nach 2030 in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Eine weitere hilfreiche Maßnahme könnte darin bestehen, befristete Verträge für Beschäftigte im Rentenalter komplett dereguliert zu stellen. Materiell könnte ein Weiterarbeiten im Rentenalter bei gleichzeitigem Bezug einer Rente auch attraktiver gestaltet werden, indem der dann weiterhin fällige Rentenversicherungsbeitrag des Arbeitgebers rentenerhöhend wirkt. Schließlich könnten auch Imagekampagnen des Staates und der Sozialpartner zugunsten eines positiven Bilds der Erwerbstätigkeit Älterer die sozialen Normen beeinflussen und die Bereitschaft zu Weiterbildungsmaßnahmen seitens der Beschäftigten und der Unternehmen bei über 50-Jährigen fördern, was wiederum das Weiterarbeiten im Alter attraktiver machen könnte.

1 Einleitung

Aufgrund der demographischen Entwicklung werden in Deutschland in den nächsten Jahren große Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und durch kleinere ersetzt. In der Wirtschaft zeichnet sich ein erheblicher und wachsender Fachkräftemangel ab. Gleichzeitig besteht das Problem der zu stabilisierenden Rentenversicherung, die auch weiterhin auskömmliche Renten zahlen soll. Vor diesem Hintergrund steht die Verringerung von Hemmnissen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auf der politischen Agenda. Die Koalitionsvereinbarung (2018) spricht allgemein von dem Ziel, die Arbeitsanreize für Ältere zu verbessern, benennt aber keine konkreten Maßnahmen. Hinsichtlich der im Juli 2014 eingeführten Rente mit 63 wird vermutet, dass sie die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer verringert hat. Bei der Umsetzung der geplanten Solidarrente ist mit einer weiteren Verringerung der Arbeitsanreize für die Betroffenen zu rechnen. Die Flexirente, die den Arbeitnehmern die Weiterarbeit bei gleichzeitigem Bezug einer Altersrente ermöglichen soll, scheint aufgrund der Anrechnung der Teilrente bei Überschreiten von Hinzuverdienstgrenzen unpopulär. Weiterhin in der Diskussion ist die weitere Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters nach Auslaufen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029.

Die vorliegende Studie schildert in Kapitel 2 die Trends der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten Jahren, einerseits für Deutschland insgesamt, andererseits für Bayern. Dabei zeigt sich ein Trend zu steigenden Beschäftigungsquoten für alle Altersgruppen. Da dieser Trend seit längerem anhält, werden unter Rückgriff auf die Literatur zu politischen Reformen der letzten Jahrzehnte verschiedene Erklärungen geschildert. In einer feineren Analyse wird dann als Sonderaspekt die Rente mit 63 behandelt. Die Daten legen nahe, dass die Neuregelung überwiegend zum Vorziehen des Renteneintritts genutzt wurde, teilweise auch eine ansonsten mit Abschlägen verbundene Rente durch eine ohne Abschläge ersetzt wurde. Darüber hinaus finden sich Anzeichen eines Aufschubs der Verrentung von 62 auf 63, um die Abschläge zu vermeiden.

Da der Trend zu steigenden Erwerbsraten inzwischen seit längerem anhält, werden in Kapitel 3 unter Rückgriff auf die Literatur zu politischen Reformen der letzten Jahrzehnte verschiedene Erklärungen geschildert, die unter anderem die Konsequenzen der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie der Heraufsetzung der gesetzlichen Altersgrenze anzeigen. Ebenso wird verdeutlicht, warum die Rente mit 63 für eine große Gruppe starke Anreize zur Nutzung dieser Option setzt. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Rente mit 63 werden dann grob einerseits mit einem Einkommenskalkül, andererseits hinsichtlich der Wirkungen auf die Ein- und Ausgaben der Rentenversicherung geschätzt.

Aus der Betrachtung der Anreizstrukturen ergeben sich dann in Kapitel 4 eine Reihe von Vorschlägen zur Steigerung der Attraktivität der Erwerbsbeteiligung Älterer. Dazu gehören die Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt, eine damit ermöglichte Streichung der Hinzuverdienstgrenzen in der Flexirente, die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

nach 2030, die Deregulierung von befristeten Verträgen für Erwerbstätige im Rentenalter und weitere Maßnahmen.

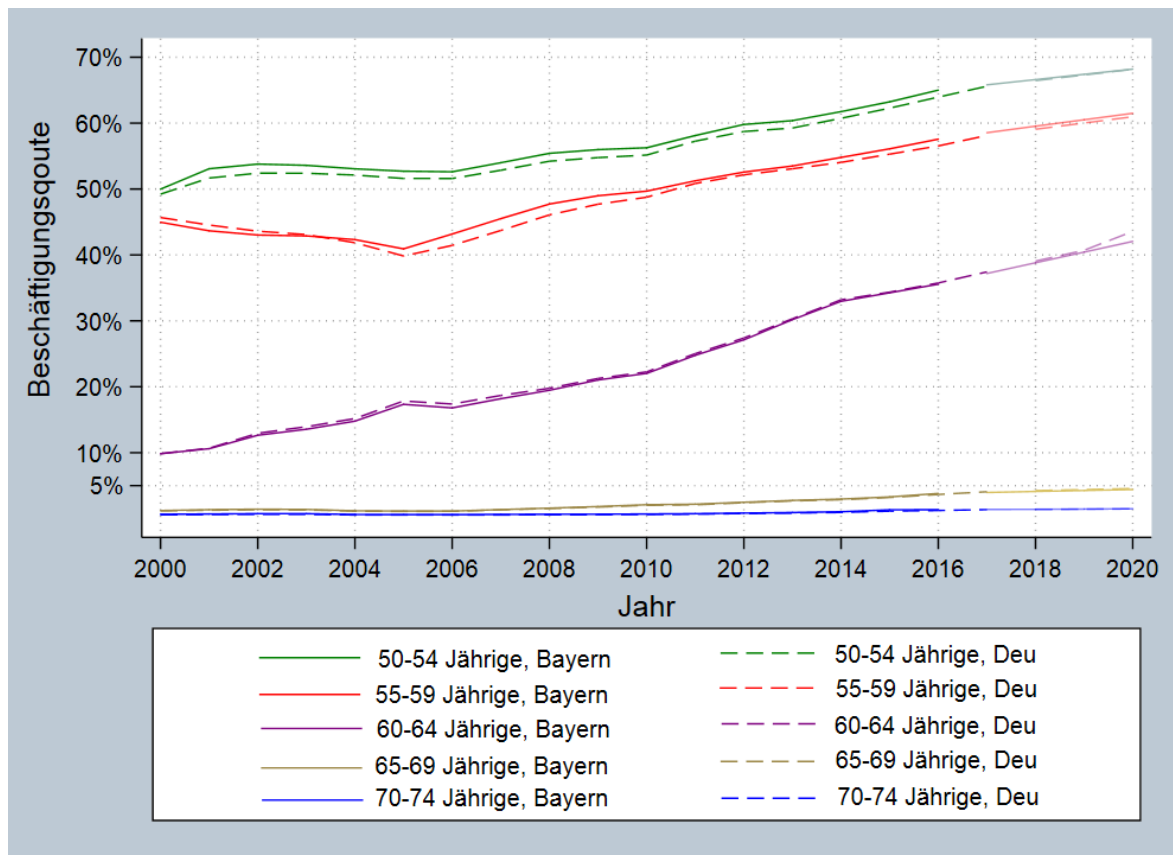
2 Entwicklung und Stand der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer

2.1 Längerfristige Trends

In Deutschland sinkt die Erwerbsbeteiligung mit zunehmendem Alter. Die Beschäftigungsquoten von Älteren (ab 50-Jährigen) steigen jedoch insgesamt deutlich im Beobachtungszeitraum von 2000 bis 2017. In Bayern verhalten sich diese sehr ähnlich (Abbildung 1). Heraussticht die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der 60-64-Jährigen. Mit dem Anstieg von 9,86 % (9,85 % in Bayern) in 2000 auf 37,44 % im Jahr 2017 (35,58 % in Bayern 2016) ist bei dieser Altersgruppe die größte Zunahme in der Beschäftigungsquote zu verzeichnen. Die Beschäftigung der 65-69-Jährigen stieg in Deutschland (Bayern) von 2000 bis 2017 um 2,9 %-Punkte (2,6 %-Punkte) auf 4,08 % (3,83 %), während die Beschäftigungsquote der 70-74-Jährigen in Deutschland nur leicht im Zeitverlauf steigt und im Jahr 2017 bei 1,37 % (1,36 % in Bayern 2016) liegt. Deutliche Anstiege sind hingegen bei der Beschäftigung der 50-54-Jährigen und 55-59-Jährigen zu beobachten. So ist diese am aktuellen Rand in Deutschland (Bayern) um 15,78 bzw. 12,46 %-Punkte (15,02 bzw. 12,6 %-Punkte) höher als im Jahr 2000.

Wenn die Beschäftigungsquoten in gleichem Maße wie in der Vergangenheit im Zeitraum 2000-2017 in Deutschland sowie 2000-2016 in Bayern steigen sollten, würde die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der 60-64-Jährigen bis 2020 noch einmal um 6,14 %-Punkte (6,48 %-Punkte) steigen und 43,58 % (42,06 %) erreichen. Für die 50-54-Jährigen läge der Wert im Jahr 2020 in Deutschland (Bayern) bei 68,17 % (68,20 %), für die 55-59-Jährigen bei 60,97 % (61,50 %) und für die zwei ältesten Kohorten bei 4,60 % (4,42 %) bzw. 1,48 % (1,49 %).

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten nach Kohorten: Bayern und Deutschland



Anmerkung: Die Beschäftigungsquote ist definiert als die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Relation zur gleichaltrigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Linien in schwächerer Farbe stellen Schätzungen dar, die auf der Fortschreibung des linearen Trends im Zeitraum 2000-2017 in Deutschland bzw. 2000-2016 in Bayern basieren.

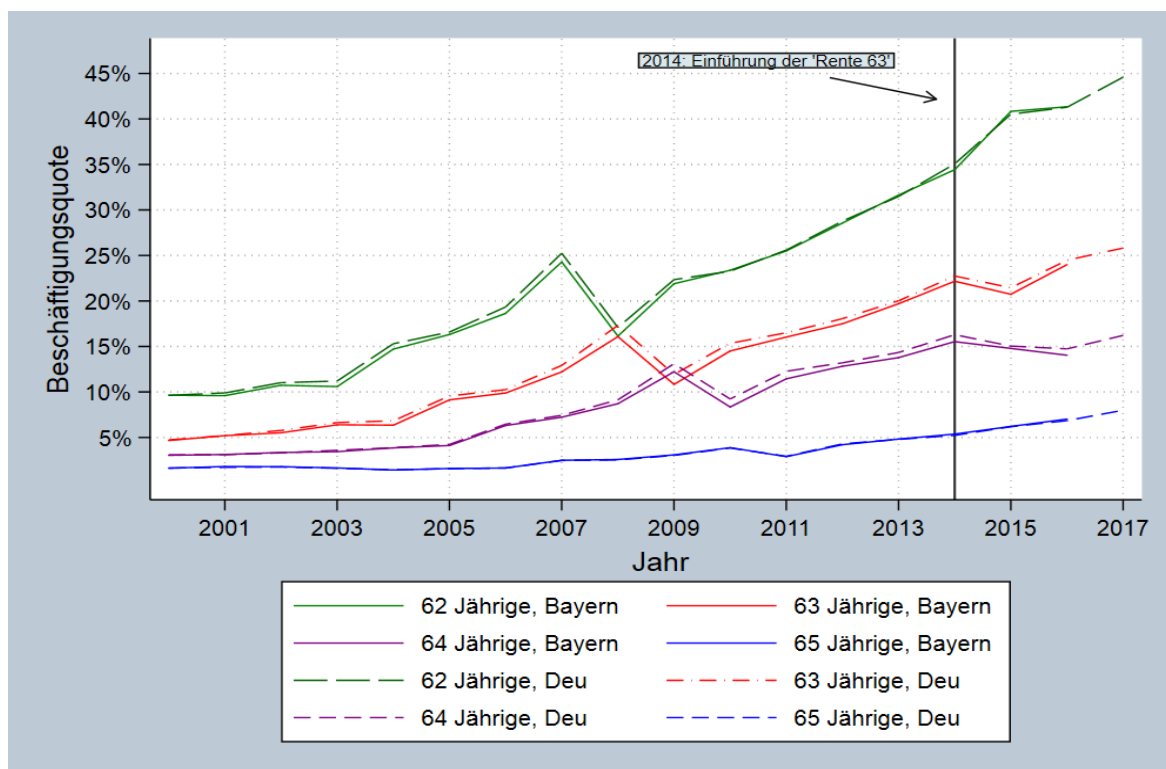
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufbereitung.

Fazit. Insgesamt ergibt sich für Deutschland und auch für Bayern ein positiver Trend in der Beschäftigung Älterer. Besonders die Altersgruppe der 60-64-Jährigen weist einen hohen Beschäftigungsanstieg im Zeitraum 2000-2017 (2016 für Bayern) auf. Würde die Beschäftigungsquote in gleichem Maße wie in der Vergangenheit steigen, so wäre in Deutschland (Bayern) ein Anstieg von 9,86 % im Jahr 2000 auf 43,58 % (42,06 %) im Jahr 2020 zu verzeichnen.

2.2 Rente mit 63

Der in Abschnitt 2.1 beschriebenen positiven Entwicklung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wirkt teilweise die im Jahr 2014 eingeführte sogenannte „Rente mit 63“ entgegen. Seit Juli 2014 sind Erwerbstätige berechtigt, bereits mit 63 Jahren in Rente zu gehen, sofern sie mindestens 45 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben. Gut dargestellt werden kann dies bei einem genaueren Blick auf die Beschäftigungsquoten einzelner Jahrgänge in Deutschland sowie Bayern. Abbildung 2 zeigt eine längerfristige Steigung der Beschäftigungsquoten von 62-65-Jährigen mit einer Unterbrechung bei den 62-Jährigen im Jahr 2008 bzw. ein und zwei Jahre später bei den 63- und 64-Jährigen, die der erheblichen Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für über 58-Jährige geschuldet sein könnte. Die Beteiligung sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsmarkt, die im Jahr 2014 65 Jahre alt sind, steigt auch nach 2014 weiter an. Dies ist nicht verwunderlich, da diese Personen bereits das Regelrentenalter erreicht haben und keinen Gebrauch von der neu eingeführten Rentenart machen können. Richtet man den Fokus jedoch auf die 63- und 64-Jährigen, die, sofern sie die vorausgesetzten Rentenbeitragsjahre vorweisen können, anspruchsberechtigt sind, fällt auf, dass der positive Beschäftigungstrend nach 2014 unterbrochen wird.

Abbildung 2: Beschäftigungsquoten nach Jahrgängen: Bayern und Deutschland



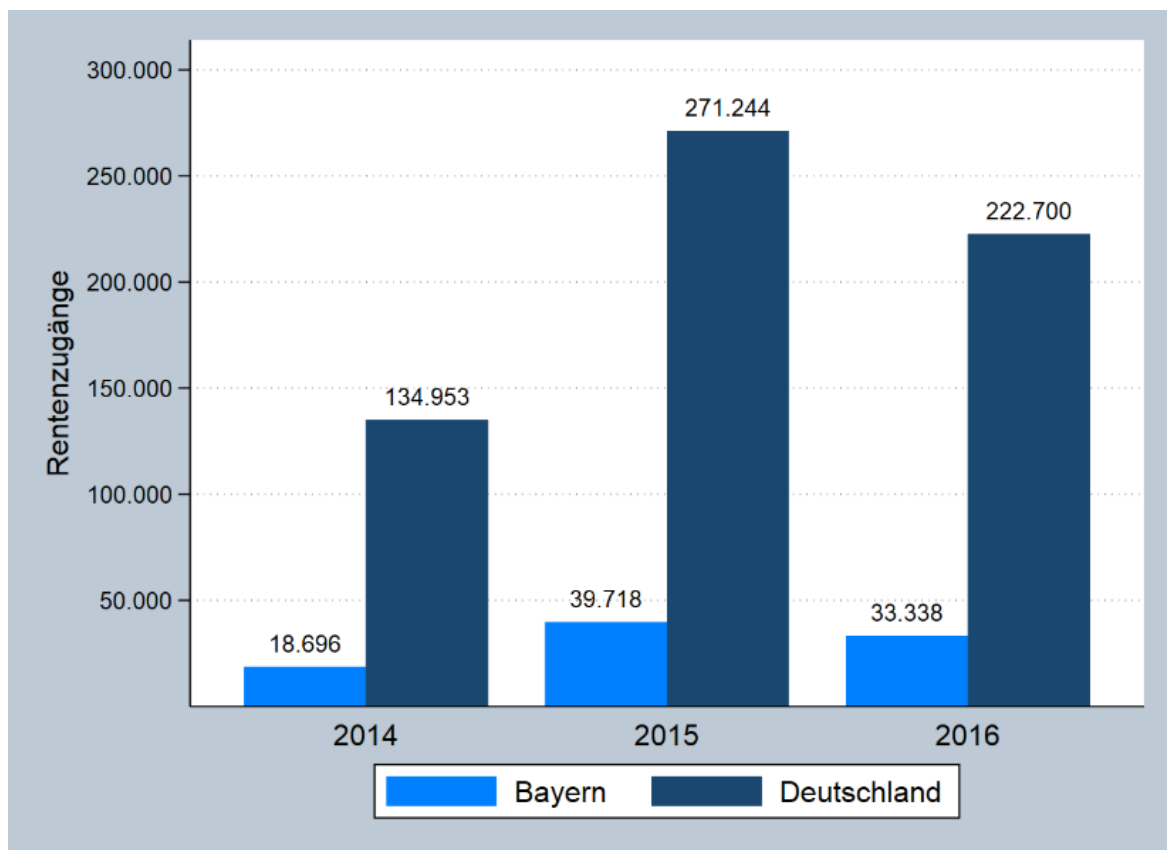
Anmerkung: Die Beschäftigungsquote ist definiert als die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Relation zur gleichaltrigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufbereitung.

So sinkt die Beschäftigungsquote der 63-Jährigen von 2014 auf 2015 um 1,29 %-Punkte (1,43 %-Punkte) auf 21,46 % (20,74 %) in Deutschland (Bayern). Im Gegenzug dazu steigt die Beschäftigung der 62-Jährigen nach 2014 stärker als in den Jahren davor. Dies gibt Anlass zu der Annahme, dass sich dieser Jahrgang vermehrt für eine längere Erwerbstätigkeit entscheidet, um dann mit 63 abschlagsfrei in Rente gehen zu können.

Insgesamt haben in Deutschland noch in dem halben Jahr nach Einführung der neuen Altersrente im Juli 2014 134.953 Personen von der Rente mit 63 Gebrauch gemacht. In Bayern waren es insgesamt 18.696 Personen. Am aktuellen Rand der Daten im Jahr 2016 sind 222.700 Rentenzugänge in Deutschland und 33.338 in Bayern zu verzeichnen (Abbildung 3). Somit sind von 2014 bis 2016 in Deutschland 628.897 Personen durch die Rente mit 63 dem Arbeitsmarkt verloren gegangen. In Bayern waren es 91.752 Personen.

Abbildung 3: Zugänge Rente 63: Bayern und Deutschland

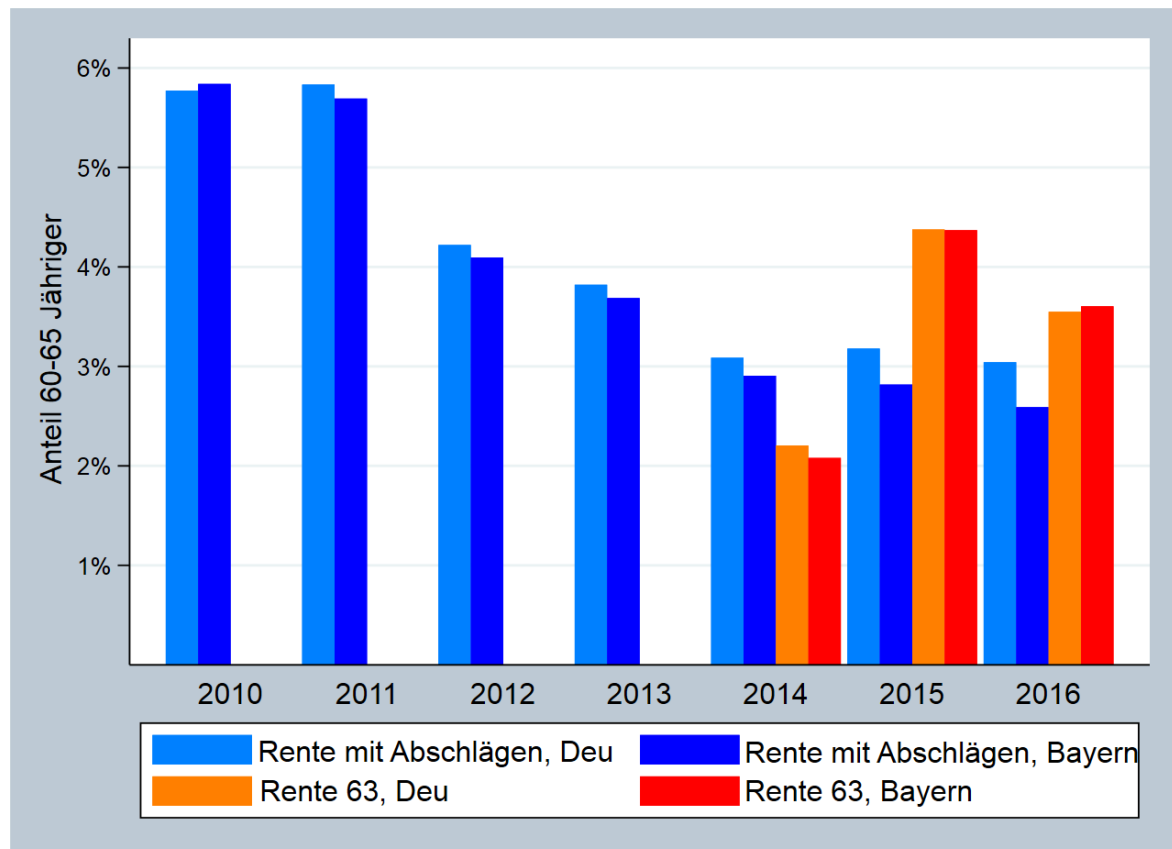


Quelle: Deutsche Rentenversicherung, eigene Aufbereitung.

Es stellt sich die Frage, ob im Gegenzug weniger ältere Erwerbstätige vorzeitig in Rente mit Abschlägen gegangen sind. Sowohl für Bayern als auch Gesamt-Deutschland ist dies der Fall. Der Anteil der 63-69-Jährigen, der vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter mit Abschlägen in Rente geht, sinkt in Deutschland (Bayern) von 3,82 % (3,69 %) im Jahr 2013 auf 3,09 % (2,91 %) im Jahr 2014. In den Folgejahren steigt dieser Anteil etwas, bleibt aber auf einem ähnlichen Niveau. Der

Rückgang der vorzeitigen Rentner und Rentnerinnen fällt allerdings nicht sonderlich ins Gewicht, da die Summe aus den Anteilen der Zugänge in die vorzeitige Rente und in die Rente mit 63 nach 2014 deutlich höher ausfällt als der Anteil der Zugänge in die vorzeitige Rente in den Jahren vor 2014. Infolgedessen gehen seit 2014 erheblich mehr ältere Erwerbstätige vor der Regelaltersgrenze in Rente (Abbildung 4).

Abbildung 4: Zugänge Rente mit Abschlägen und Rente 63, Bayern und Deutschland



Quelle: Deutsche Rentenversicherung, eigene Aufbereitung.

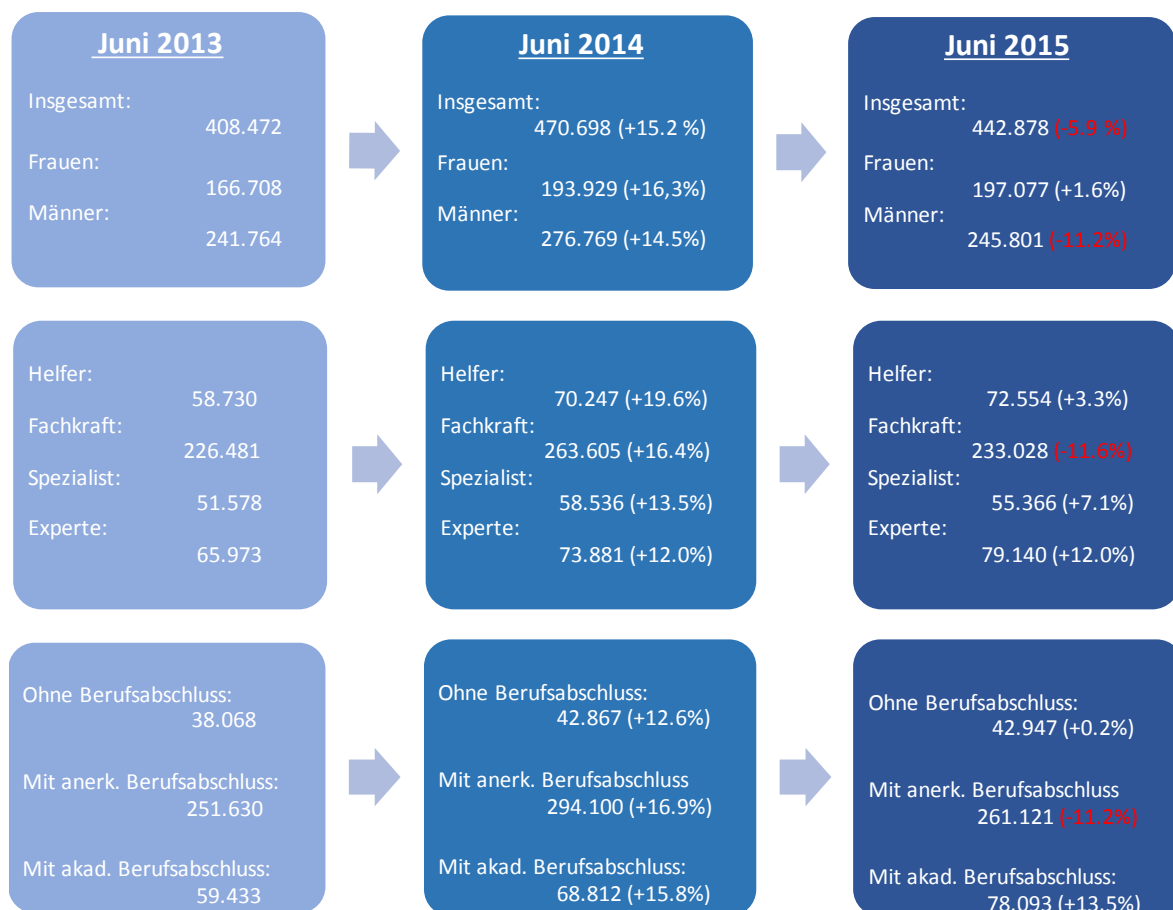
Das durchschnittliche Zugangsalter in die Altersrenten steigt insgesamt in Deutschland von 60,2 Jahre im Jahr 2000 auf 61,8 Jahre im Jahr 2016 (Deutsche Rentenversicherung Bund 2017: Rentenversicherung in Zahlen). Das Zugangsalter der ab 60-Jährigen in Deutschland sinkt hingegen von 64,01 Jahre im Jahr 2013 auf 63,99 Jahre im Jahr 2016 mit einem kurzen Anstieg in 2014 auf 64,90 Jahre (Daten der Deutschen Rentenversicherung). Der zwischenzeitliche Anstieg ist vor allem dem Sondereffekt der Mütterrente geschuldet.

Der frühere Renteneintritt macht sich vor allem bei Männern, Fachkräften und Personen mit anerkanntem Berufsabschluss bemerkbar (Abbildung 5). Betrachtet man die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ab 63 Jahren vor und nach der Einführung der neuen Altersrente in Deutschland, lässt sich ein beträchtlicher Anstieg der

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2013 auf 2014 verzeichnen. Hierbei steigt die Beschäftigung der Frauen um 16,3 % und somit noch mehr als die der Männer. Einen kräftigen Zuwachs bei der Beschäftigung erfahren auch Helfer und Fachkräfte. Nach der Einführung der Rente mit 63 im Juli 2014 zeigt sich im Jahr 2015 ein deutlicher Rückgang männlicher Arbeitnehmer, während die Beschäftigung der Frauen sogar etwas weiter steigt. Entgegen der weiterhin steigenden Anzahl von Helfern, Spezialisten und Experten in dieser Altersgruppe, sinkt die Anzahl der Fachkräfte ab 63 Jahren um 11,6 %. Auch geht die Anzahl der Beschäftigten mit anerkanntem Berufsabschluss zurück, während die mit akademischen Berufsabschluss weiterhin zunimmt.

Vor dem Hintergrund der Anspruchsvoraussetzungen der Rente mit 63 ist insgesamt zu erkennen, dass vor allem Männer, die nach einer Berufsausbildung früh als Fachkraft in das Erwerbsleben einsteigen, das Kriterium der 45 Rentenbeitragsjahre erfüllen und somit die Rente mit 63 in Anspruch nehmen können.

Abbildung 5: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Strukturen: Deutschland



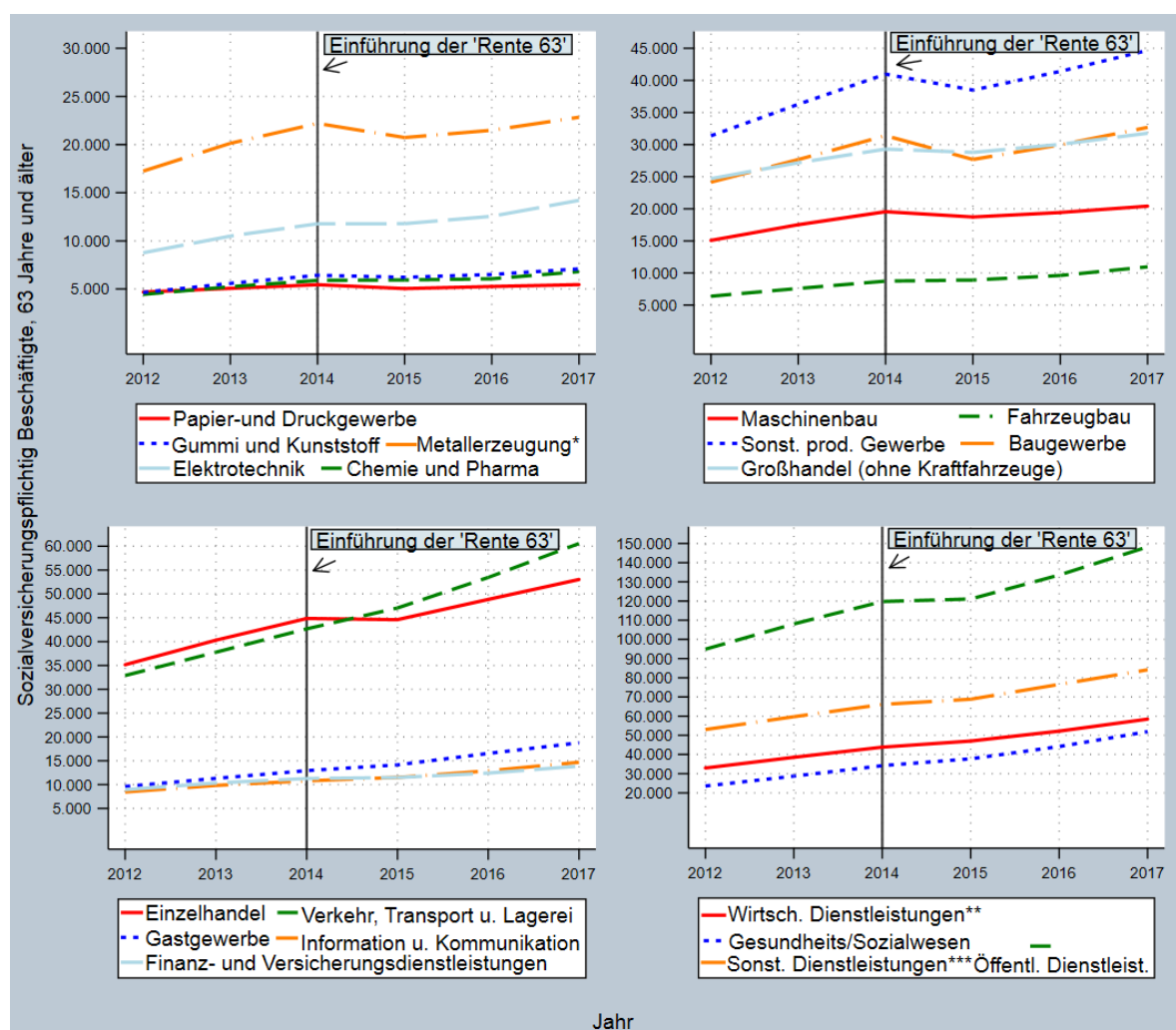
Anmerkung: Berücksichtigt werden ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufbereitung.

Das Bild, nach dem vermehrt männliche Nicht-Akademiker durch die Rente mit 63 früher in Rente gehen, setzt sich bei einem Blick auf die Entwicklung der Beschäftigung älterer

Arbeitnehmer aufgeschlüsselt nach Branchen fort (Abbildung 6). Schwächt sich in fast jeder Branche der positive Trend in der Beschäftigung nach 2014 ab, so ist der Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die 63 Jahre alt oder älter sind, vor allem in Branchen zu erkennen, in denen diese Gruppe relativ stark repräsentiert ist. In Deutschland arbeiten im Jahr 2015 1.465 weniger im Bereich der Metallherzeugung als im Jahr 2014. Auch im Maschinenbau und im sonstigen produzierenden Gewerbe gehen die älteren Beschäftigten um 824 bzw. um 2.496 Personen im gleichen Zeitraum zurück. Die deutlichste Unterbrechung des positiven Beschäftigungstrends zeichnet sich im Baugewerbe ab. Hier arbeiten im Jahr 2015 3.706 Arbeitnehmer der beobachteten Altersgruppe weniger als im Jahr zuvor.

Abbildung 6: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Branchen: Deutschland



*Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen; **Wirtschaftsnahe und beratende Dienstleistungen; ***Personenbezogene und sonstige Dienstleistungen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufbereitung.

Betrachtet man ausschließlich Bayern, verhält sich die Entwicklung ähnlich (Abbildung 7). In der Metallherzeugung sinkt die Beschäftigtenzahl von 2.286 im Jahr 2014 auf 2.135 im Jahr 2015. Im Baugewerbe arbeiten 2015 325 Arbeitnehmer weniger als 2014. Der größte Rückgang ist in Bayern jedoch im sonstigen produzierenden Gewerbe (darunter Bergbau, Energieversorgung und Herstellung von Glas-/Holzwaren, Textilien und Nahrungsmitteln) mit 418 Arbeitnehmern der beobachteten Altersgruppe weniger im Jahr 2015 als im Jahr 2014 festzustellen.

Abbildung 7: Beschäftigte ab 63 Jahren nach Branchen: Bayern



*Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen; **Wirtschaftsnah und beratende Dienstleistungen; ***Personenbezogene und sonstige Dienstleistungen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufbereitung.

Fazit. Mit der Einführung der Rente mit 63 sinkt die Beschäftigungsquote der 63- und 64-Jährigen von 2014 auf 2015. Im Gegenzug dazu steigt die Beschäftigung der 62-Jährigen nach 2014 stärker als in den Jahren davor. Am aktuellen Rand der Daten, im Jahr 2016, haben sich die Zugänge in die Rente mit 63 in Deutschland auf 628.897 und in Bayern auf 91.752 summiert. Der Anteil der 63-69-Jährigen, der vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter mit Abschlägen in Rente geht, sinkt in Deutschland und Bayern. Insgesamt gehen seit 2014 jedoch erheblich mehr ältere Erwerbstätige vor der Regelaltersgrenze in Rente. Der frühere Renteneintritt macht sich vor allem bei Männern und Fachkräften bemerkbar. Besonders betroffen sind in Deutschland die Branchen Baugewerbe, Metallerzeugung, Maschinenbau und sonstiges produzierendes Gewerbe. In Bayern ist vor allem das Baugewerbe und das sonstige produzierende Gewerbe betroffen.

3 Determinanten und politische Maßnahmen für den Renteneintritt

3.1 Determinanten der längerfristigen Trends

Allgemeine Determinanten und politische Maßnahmen. Der vorherige Abschnitt legt nahe, dass es in der Entwicklung der Erwerbstätigkeit einen steigenden Trend gibt. Dieser ist teilweise durch längerfristig wirkende Faktoren bestimmt, die nicht mit dem Renteneintritt direkt beeinflussenden politischen Maßnahmen verbunden sind. Genannt seien hier vor allem der sich stetig verbessernde allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung, bessere Umwelt- und Arbeitsbedingungen, die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und der höhere durchschnittliche Bildungsstand. Letzterer könnte etwa am Anteil der Universitäts- und Fachhochschulabsolventen innerhalb eines Jahrgangs gemessen werden. Typischerweise finden sich in dieser Gruppe späte Eintritte in den Arbeitsmarkt, die zur Sicherung einer auskömmlichen Rente durch späte Übergänge in den Ruhestand teilweise kompensiert werden.

Daneben spielen aber politische Maßnahmen eine entscheidende Rolle, die sich aufgrund teilweise langsamer Anpassungsprozesse im Verhalten der Betroffenen erst nach und nach auswirken. Insbesondere war in früheren Jahrzehnten trotz der Wirksamkeit der oben angeführten Trends ein teilweise dramatischer Rückgang der Erwerbsbeteiligung Älterer zu beobachten. Vor dem Hintergrund der Literatur zu verschiedenen politischen Reformen argumentieren wir für eine Kombination vor allem aus Verringerung der Leistungen für ältere Arbeitslose, Einschränkungen weiterer Kanäle zur Frühverrentung und Erhöhung des Renteneintrittsalters.

Anreize zur Frühverrentung aus der Arbeitslosenversicherung. Zahlreiche größere Politikänderungen haben gezeigt, dass längere maximale Bezugsdauern von Arbeitslosengeld im erheblichen Umfang als Instrument der Frühverrentung genutzt werden. Dafür bestehen mehrere Kanäle. Bei aufgrund einer Entlassung eingetretener Arbeitslosigkeit eines Arbeitnehmers in einem rentennahen Jahrgang werden angesichts entsprechend großzügiger Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Anstrengungen zum Erreichen eines neuen Arbeitsverhältnisses reduziert oder gar nicht mehr in Betracht gezogen. Darüber hinaus wird es attraktiv, Abfindungsangebote im Rahmen eines Aufhebungsvertrags anzunehmen, wobei die Arbeitslosenversicherung sich an den Kosten einer faktischen Frühverrentung beteiligt. Die Literatur hat diesen die Arbeitslosigkeit steigernden Effekt ausführlich dokumentiert.

Dies betrifft insbesondere die Ausdehnung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in Deutschland für ältere Arbeitslose in den achtziger Jahren in mehreren Schritten auf bis zu 32 Monate. Hunt (1995) sowie Fitzenberger und Wilke (2009) sehen diese Reformen als verantwortlich für einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern. Hunt vergleicht 40-44-Jährige mit älteren Erwerbstätigen, die nach der Reform längere maximale Bezugsdauern aufweisen. Während dies bei 45-48-Jährigen mit häufigerer und längerer Arbeitslosigkeit einhergeht, findet sich bei 49-57-Jährigen häufiger der Austritt aus dem Erwerbsleben. Fitzenberger und Wilke (2010), die ebenfalls die Ausdehnung der Bezugsdauern in den 1980er Jahren betrachten, bestätigen die Sichtweise, dass großzügige Regelungen beim Arbeitslosengeld von den Betroffenen zur faktischen Finanzierung einer Frührente verwendet werden. Umgekehrt hat nach Riphahn und Schrader (2017) die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose von 32 Monate auf 18 Monate im Rahmen der Arbeitsmarktreformen von 2005 erheblich zu dem starken Anstieg der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer beigetragen. Beim Vergleich mit der zeitlichen Entwicklung bei 40-44-Jährigen, für die die Bezugsdauer nicht geändert wurde, zeigt sich, dass für ältere Erwerbstätige die Verbleibsrate in der Beschäftigung steigen und die Verbleibsrate in der Arbeitslosigkeit fallen. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass der Beschäftigungsaufbau in Deutschland nach 2005 ganz erheblich von älteren Arbeitnehmern getragen wurde und die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld dafür maßgeblich verantwortlich war. Entsprechend ist zu vermuten, dass der in der Abbildung 2 im Jahr 2008 eintretende Rückgang in der Erwerbsbeteiligung der 62-Jährigen, der sich in den Folgejahren für die dann 63- und 64-Jährigen verstetigt, in erheblichem Maße der erneuten Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für über 58-Jährige auf bis zu 24 Monate geschuldet ist.

Ähnliche Resultate ergeben sich bei Betrachtung von Arbeitslosengeldreformen in anderen Ländern. So betrachten Lalive et al. (2006) eine Arbeitsmarktreform in Österreich, die im Jahr 1989 die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer von 30 auf 52 Wochen verlängerte und überdies das Leistungsniveau erhöhte. In der Konsequenz fielen in der betroffenen Gruppe die Raten des Übergangs in eine neue Beschäftigung, da offenbar von vielen der Übergang in den Ruhestand bevorzugt wurde. Kyrrä und Wilke (2007) betrachten eine Reform in Finnland, die 1997 in Kraft gesetzt wurde und den bis dahin möglichen Übergang aus

dem Arbeitslosengeld in die Rente für 53- und 54-Jährige Arbeitslose verbot. Der Effekt war, dass in dieser Altersgruppe das Arbeitslosigkeitsrisiko zurückging, die Arbeitslosigkeitsdauer im Durchschnitt kürzer ausfiel und die Rate des Übergangs in eine neue Beschäftigung ebenfalls anstieg.

Weitere Eintrittskanäle in die Frühverrentung. Von erheblicher und offensichtlicher Bedeutung für eine steigende Erwerbsbeteiligung Älterer sind Erschwernisse zur Nutzung anderer Kanäle in eine faktische Frühverrentung. Dazu gehören staatlich geförderte Abfindungsprogramme der Unternehmen. In diese Kategorie fällt auch die so genannte Altersteilzeit, die in Deutschland bei einem Beginn bis Ende 2009 Subventionen bei deren Nutzung vorsah. In dieser Altersteilzeit wurde entgegen der Bezeichnung des Programms üblicherweise die Arbeitszeit im ersten Abschnitt im vollen Umfang erhalten und im zweiten Abschnitt seiner Nutzung von Vollzeit auf Null reduziert, wobei Einkommensausfälle durch Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit teilweise ersetzt wurden.

In manchen Ländern findet man auch eine intensive Nutzung der Erwerbsminderungsrente als Übergangsmodus in den Ruhestand, sofern die ärztlichen Kontrollen lax ausfallen. Zum Beispiel sehen Laun und Palme (2018) den strengeren Zugang zur Erwerbsminderungsrente als wesentlichen Faktor zur Erklärung der steigenden Erwerbsbeteiligung Älterer in Schweden zwischen 2000 und 2016, wobei die Erwerbsbeteiligung der 60-64-Jährigen insgesamt in diesem Zeitraum von ungefähr 55% auf etwa 75% stieg.

Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Von hoher Bedeutung für die Renteneintrittsentscheidung sind auch das reguläre gesetzliche Rentenalter und das Mindestalter für einen vorzeitigen flexiblen Rentenzugang. Dies kann beobachtet werden aufgrund diverser politischer Entscheidungen, wie etwa der Heraufsetzung des allgemeinen regulären Rentenzugangsalters, der Anpassung der gesetzlichen Renteneintrittsalter von Frauen und Männern, oder der Variation des vorzeitigen (flexiblen) Rentenzugangsalters, das im Allgemeinen zwei bis fünf Jahre vor dem regulären liegt. Für die deutsche Entwicklung ist die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre zwischen 2011 und 2029 relevant. Während eine Erhöhung des Mindesteintrittsalters in den Ruhestand den Rentenzugang in den betroffenen Alterskohorten einfach verhindert, bewirkt eine Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters eine Absenkung der Rentenansprüche bei jedem gegebenen tatsächlichen Renteneintrittsalter aufgrund der verwendeten Abschläge. Die übliche Antwort eines Erwerbstätigen auf einen derartigen Vermögensverlust besteht in der Verlängerung der Erwerbsphase. Tatsächlich zeigt die empirische Literatur, dass höhere Abschläge zu einem späteren Rentenzugang führen. So argumentieren Bönke et al. (2018a, 2018b), dass die Einführung der Abschläge in der deutschen Rentenversicherung von 0,3% pro Monat im Jahr 1992 zu erheblichen Verzögerungen des Renteneintritts geführt hat.

Ferner ist ein späterer Renteneintritt auch deshalb zu erwarten, da der Gesetzgeber eine neue soziale Norm für das Ende des Arbeitslebens setzt und letztlich auch Beendigungen des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber aufgrund des Erreichens der gesetzlichen

Altersgrenze aufschiebt. Tatsächlich sind spätere Renteneintritte zu erwarten, wenn auch Freunde, Kollegen und Verwandte einen späteren Renteneintritt wählen (Vermeer et al., 2014), was die Bedeutung sozialer Normen unterstreicht. Da diese auf sozialen Normen beruhende Verhaltensänderung sich erst mit Zeitverzögerung realisiert, werden die im Folgenden aufgeführten Studien den mittel- bis langfristigen Effekt auf Erwerbsneigung und Renteneintrittsalter eher unterschätzen.

So stellten Staubli und Zweimüller (2013) auf Basis einer Erhöhung des Alters für den flexiblen Rentenzugang in Österreich zwischen 2001 und 2010 von 60 auf 62 für Männer und von 55,5 auf 58 für Frauen fest, dass die Beschäftigungsraten in den betroffenen Jahrgängen um ungefähr 10 Prozentpunkte zunahmen. Der positive fiskalische Effekt wurde auch durch eine deutlich erhöhte Arbeitslosigkeit in diesen Jahrgängen nicht aufgewogen. Umgekehrt betrachtet Vestad (2013) eine Verringerung des Zugangsalters zu einer flexiblen Rente ohne Abschläge von 66 auf 62 in Norwegen in den 1990er Jahren. Nach seinen Ergebnissen wären mehr als 2/3 der Frührentner noch mit 63 erwerbstätig, wenn das Mindestzugangsalter für die flexible Rente bei 64 und nicht bei 62 läge. Änderungen des regulären Renteneintrittsalters betrachten Mastrobuoni (2009) für die schrittweise Erhöhung des regulären Renteneintrittsalters in den USA sowie Hanle und Riphahn (2012) für die Schweiz. In beiden Fällen bestätigt sich das Bild einer erhöhten Erwerbsbeteiligung und eines verzögerten Renteneintritts.

Wirkungen flexibler Modelle auf das Arbeitsvolumen. Börsch-Supan et al. (2018) untersuchen eine Reihe von OECD-Ländern hinsichtlich der Auswirkungen von flexiblen Rentenmodellen auf das geleistete Arbeitsvolumen in Stunden. Diese Modelle, eingeführt in den neunziger Jahren, erlauben den Bezug einer Teilrente unter Weiterarbeit, wobei diese rentennahen Jahre typischerweise in Teilzeit gearbeitet wird. Der Gesamteffekt auf die Erwerbsbeteiligung erweist sich im Allgemeinen als positiv. Gleichzeitig kommt es aber zur Verringerung der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen, der den Effekt der höheren Erwerbsbeteiligung in etwa aufhebt, so dass das insgesamt geleistete Arbeitsvolumen unverändert bleibt. Börsch-Supan et al. (2018) erklären dies mit Beschränkungen bei der Wahl der Arbeitsstunden. Im unflexiblen System wird in rentennahen Jahrgängen zu einer höheren als der gewünschten Stundenzahl gearbeitet (z.B. Vollzeit). Die flexible Regelung wird zum Übergang auf Teilzeit genutzt, was zwar vorteilhaft für die Betroffenen ist, die Finanzierung der gesetzlichen Rente aber am Ende nicht stärkt. Somit sollte man auf Basis einer Flexirente zwar wesentliche Impulse für die Erwerbsbeteiligung Älterer, weniger aber für die geleisteten Arbeitsstunden erwarten.

Fazit. Von entscheidender Bedeutung für den Trend zur Steigerung der Erwerbsquoten Älterer sind politische Maßnahmen, die den regulären Renteneintritt und die verschiedenen Kanäle der Frühverrentung beeinflussen. Dazu gehören die Erhöhung der Regelaltersgrenze, die Erhöhung der Altersgrenze für vorzeitige Verrentung, die Verringerung der maximalen Bezugsdauer für Arbeitslosengeld sowie anderer Förderungsmaßnahmen der Frühverrentung, wie etwa die Altersteilzeit.

3.2 Implizite Besteuerung und neutrale Abschläge

Grundprinzip der impliziten Besteuerung des Weiterarbeitens. Für das Verständnis der Arbeitsanreize in rentennahen Jahrgängen ist das Konzept der impliziten Steuer wichtig. In den beitragsbezogenen Rentensystemen erhalten die Beitragszahler gemäß der Arbeitsjahre und der geleisteten Beitragszahlungen eine Rente. So kann etwa im deutschen Rentensystem aus den während der Erwerbstätigkeit angesammelten Entgeltpunkten ein Rentenanspruch ermittelt werden, der in versicherungsmathematischer Sicht im Barwert der erwarteten Zahlungen einem so genannten Rentenvermögen entspricht. Wenn man ein Jahr länger arbeitet, steigt dieses Rentenvermögen, muss aber in diesem Jahr weitere Beitragszahlungen entrichten. Sofern der Anstieg des Rentenvermögens kleiner ist als der Beitrag, liegt eine implizite Steuer auf das Weiterarbeiten vor, und damit ein Anreiz, früher in Rente zu gehen.

Für eine derartige implizite Steuer, die laut Duval (2004) in vielen OECD-Ländern bedeutende Ausmaße erreicht, gibt es verschiedene Ursachen. Erstens ist aufgrund der alternden Bevölkerung über längere Zeiträume hinweg die Rendite auf eingezahlte Beiträge in der Gesetzlichen Rentenversicherung typischerweise niedriger als auf dem Kapitalmarkt. Wenn dies so ist, ist die Beitragszahlung für den Beitragszahler in der Erwartung ein ungünstiges Geschäft. Damit trägt auch jeder zukünftige Beitrag zu weiteren Verlusten bei, wird also implizit besteuert. Zweitens sind zu geringe Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang oder zu geringe Zuschläge bei späterem Rentenzugang relevant. Wenn zum Beispiel überhaupt keine Abschläge bei früherem Rentenzugang vorgenommen werden, verliert man durch Weiterarbeiten für ein Jahr die Rentenzahlung in diesem Jahr ohne jegliche Kompensation durch eine höhere Rente in späteren Jahren. Somit reduziert sich das individuelle Rentenvermögen und das Weiterarbeiten wird implizit besteuert. So findet Duval (2004) für den OECD-Durchschnitt bei Weiterarbeit um 5 Jahre im Alter 60 oder 65 implizite Steuern in der Größenordnung von 30 %. Deutschland steht laut Gasche (2009) günstiger da, mit impliziten Steuern in Höhe in der Größenordnung von 10 %-25 % auf Weiterarbeiten im Altersbereich 60-64. Die niedrigsten Sätze ergeben sich bei ostdeutschen Frauen, die höchsten bei westdeutschen Männern. Dies ist vor allem den Umständen geschuldet, dass Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung eine längere Rentenlaufzeit aufweisen und Beiträge aus Ostdeutschland höher gewertet werden als Beiträge aus Westdeutschland, eine Sonderregel, die in einigen Jahren mit der Vereinheitlichung des Rentenrechts ausläuft.

Neutrale Abschläge und Zuschläge. Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsanreize von Arbeitnehmern aus rentennahen Jahrgängen sind die Abschlagsregeln und Zuschlagsregeln bei einem Rentenbeginn vor oder nach dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. Diese beziehen sich auf die bis zu einem gegebenen Zeitpunkt angesammelten Rentenansprüche. Letztere werden im deutschen Rentenrecht dargestellt durch Entgeltpunkte, deren Bewertung durch die

Deutsche Rentenversicherung jährlich angepasst wird, mit einer Anpassungsrate, die im Allgemeinen etwas unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettolöhne liegt.

Ein Anreiz zum vorzeitigen Renteneintritt besteht, wenn der Wert der angesammelten Rentenansprüche höher ist, wenn man früher in Rente geht. Ohne Abschläge bewirkt ein um ein Jahr früherer Renteneintritt eine entsprechende längere Zahldauer der Rente. Darüber hinaus erspart sich der Arbeitnehmer die Zahlung des Rentenbeitrags im Folgejahr. Aus letzterem würden nach geltendem Recht wiederum Rentenansprüche entstehen, die aber typischerweise geringer ausfallen als wenn der Rentenversicherungsbeitrag verzinslich angelegt worden wäre. Mit Abschlägen wägt der Arbeitnehmer diese Gewinne ab gegen die Verluste im weiteren Verlauf des Rentenbezugs aufgrund der Abschläge. Die Neutralität ist dann erreicht, wenn der Wert des Gewinns für den Versicherten aus dem vorzeitigen Rentenzugang seinem Verlust aus den Abschlägen genau entspricht. Dann ist die implizite Steuer auf das Weiterarbeiten auf null gesetzt.

Die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung verwendet Abschläge von jährlich 3,6 % bei vorzeitigem Rentenzugang und Zuschläge von 6 % jährlich für einen über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus aufgeschobenen Rentenzugang. Im internationalen Vergleich finden sich etliche Länder, die höhere Abschläge für vorzeitigen Rentenzugang vorsehen, zum Beispiel Österreich mit 5,1%, Finnland mit 4,8%, Spanien mit mindestens 6%, die Schweiz mit 6,8%, Kanada mit 7,2%, und Japan mit 6% (OECD, 2017).

Für die Kalkulation neutraler Abschläge, die in der Literatur auch versicherungsmathematisch fair genannt werden, wird eine durchschnittliche Lebenserwartung unterstellt. Diese liegen laut Werding (2007) in einer Größenordnung von 6,3 %. Dabei berücksichtigt er noch weitere Modifikationen, die sich aus der Einbeziehung von Hinterbliebenen und Erwerbsminderungsrenten ergibt. Ohne diese würden die neutralen Abschlagssätze noch höher liegen. Die ermittelten neutralen Sätze liegen somit erheblich über den Abschlägen von 3,6 %, die die Gesetzliche Rentenversicherung tatsächlich verwendet. Diese höheren Rentenabschläge entsprächen in der Größenordnung den von der Gesetzlichen Rentenversicherung verwendeten Zuschlägen für aufgeschobenen Rentenzugang in Höhe von 6 % pro Jahr. Somit setzt das geltende Rentenrecht im Hinblick auf die zu niedrigen Abschlagssätze Anreize zum früheren Ausscheiden aus dem Arbeitsleben.

Falls differenzierte altersabhängige Ab- und Zuschläge verwendet werden können, steigen die neutralen Abschlags- und Zuschlagssätze mit dem Lebensalter an. Somit sollte ein Rentenzugang mit 62 statt mit 63 mit einem niedrigeren Abschlagssatz verbunden sein als ein Rentenzugang mit 64 statt mit 65. Entsprechend sollten Zuschlagssätze, etwa für einen Rentenzugang mit 67 statt mit 66 höher ausfallen als die Abschlagssätze bei vorzeitigem Rentenzugang. Der Grund liegt darin, dass bei höherem Lebensalter und gegebener Lebenserwartung die Rentenlaufzeit kürzer ist. Dann aber fallen bei gegebenem Abschlagsfaktor die über die Abschläge erzeugten Verluste geringer aus. Zur Herstellung der Neutralität muss

entsprechend der Abschlags- bzw. Zuschlagsfaktor erhöht werden. Entsprechend ermittelt Werding (2007) altersspezifische Abschläge für jedes Jahr eines vorzeitigen Rentenzugangs die von Abschlägen von 5,7% (Frauen) und 5,9% (Männer) beim Rentenzugang mit 60 anstatt mit 61 bis hin zu Zuschlägen von 9,4% (Frauen) bis 9,6% (Männer) beim Rentenzugang mit 70 anstelle mit 69. Der Trend der längeren durchschnittlichen Zahldauer der Rente aufgrund der längeren Lebenserwartung sollte also tendenziell zu geringeren Abschlägen führen. Dies wird allerdings in der erwarteten zukünftigen Entwicklung der Rentenversicherung durch die Anhebung der Regelaltersgrenze sowie die planmäßige Absenkung des Bruttorentenniveaus (Verhältnis von Durchschnittsrente zu Durchschnittslohn) aufgefangen, welche für sich zukünftige Verluste aus Abschlägen verringert und damit höhere neutrale Abschlagsraten erfordert.

Fazit. Bei zu geringen Abschlägen für vorzeitigen Rentenzugang und zu geringen Zuschlägen für aufgeschobenen Rentenzugang bestehen implizite Steuern auf das Weiterarbeiten. Die Entscheidung über den Zeitpunkt des Rentenzugangs ist neutral für die Finanzen der Rentenversicherung bei einem Abschlagssatz in der Gegend von 6 %. Die von der Gesetzlichen Rentenversicherung verwendeten Abschläge von 3,6 % setzen Anreize zu einem vorzeitigen Rentenzugang.

3.3 Rente mit 63: Anreize und volkswirtschaftliche Kosten

Anreize durch die Rente mit 63. Die im Abschnitt 2 beobachteten Reaktionen der Erwerbstätigen auf die Einführung der Rente mit 63 lassen sich in einfacher Weise durch die geänderte Anreizstruktur erklären. Einerseits werden viele Erwerbstätige aus der berechtigten Gruppe mit 63 anstatt mit 65 in Rente gehen, da für sie aufgrund der entfallenden Abschläge die impliziten Steuern auf das Weiterarbeiten zwischen 63 und 65 drastisch erhöht werden. Im Einführungsjahr 2014 haben offenbar auch viele 64-Jährige von der neuen Regelung Gebrauch gemacht, da für sie die abschlagsfreie Rente mit 63 vorher nicht zur Verfügung stand. Andererseits ist es anscheinend auch zum späteren Rentenzugang gekommen, etwa anstelle eines Zugangs mit 62. Tatsächlich führt für diese jüngere Gruppe die Rente mit 63 zunächst zu einer Verringerung der impliziten Steuern auf das Weiterarbeiten, da man dadurch den Abschlägen auf die Rente entgehen kann. Darüber hinaus kann das Weiterarbeiten erforderlich sein, um die Zugangsvoraussetzungen für die Rente mit 63 hinsichtlich der Beitragsjahre zu erfüllen.

Eine umfassende Analyse der Kosten der Rente mit 63 erscheint äußerst komplex, da Entscheidungen vielfältig geändert werden. Wir beschränken uns hier auf eine Betrachtung des

ersten Falls, also ein aufgrund der Rente mit 63 um 2 Jahre von 65 auf 63 vorgezogener Rentenzugang.

Abschätzung zum Einkommensverlust. Zum einen ergeben sich Kosten aufgrund entgangenen gesamtwirtschaftlichen Einkommens. Dieses wird pro Fall abgeschätzt mit dem zweifachen der Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen, da das Szenario einen um zwei Jahre vorgezogenen Ruhestand unterstellt. Die Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem lag in Deutschland im Jahr 2017 bei 73.680 EUR (Statistisches Bundesamt, 2018), mit einer erheblichen Spannweite über die Sektoren der Wirtschaft hinweg. Die Schätzung der volkswirtschaftlichen Kosten wird durch diesen Einkommensansatz tendenziell zu hoch ausfallen, weil der Wert der Freizeit der Rentner und Rentnerinnen nicht veranschlagt wird und auch unberücksichtigt bleibt, dass die Produktivitätskennziffer üblicherweise bei einer Reduktion der Beschäftigung ansteigt.

Bei einer unterstellten Zahl von ungefähr 220.000 Neuzugängen gemäß den Zugängen im Jahr 2016 in die Rente mit 63 ergibt sich somit ein Verlust aus dem Vorziehen des Renteneintritts um 2 Jahre in Höhe von $220.000 * 2 * 73.680$ EUR. Im Ergebnis gelangt man zu etwa 32,4 Mrd. EUR, bewertet zu Preisen des Jahres 2017. Für Bayern ergibt sich bei unterstellten 33.000 Fällen ein entsprechender Verlust von $33.000 * 2 * 73.680$ EUR in der Größenordnung von 4,9 Mrd. EUR.

Abschätzung zu Verlusten der Rentenversicherung. Die zweite Komponente der Konsequenzen eines um zwei Jahre vorgezogenen Rentenzugangs zielt auf die Kosten, die im Rentenversicherungssystem entstehen. Damit ist der fiskalische Effekt unterschätzt, weil fiskalische Verluste auch in der Arbeitslosenversicherung, in der Krankenversicherung, in der Pflegeversicherung und im Bereich der Einkommensteuer entstehen. Der Löwenanteil der Verluste besteht in den zusätzlichen Rentenzahlungen im Alter 63 und im Alter 64. In der Unterstellung eines sogenannten Eckrentners mit 45 Entgeltpunkten wären dies pro Fall und Jahr bei einem Rentenwert West in Höhe von 32,03 EUR (ab Juli 2018) ein jährlicher Betrag von $32,03 \text{ EUR} * 45 * 12 = 17.296,20$ EUR. Die Rentenzahlungen auf Basis der bis zum Alter 63 angesammelten Rentenpunkte ab dem Alter 65 sind unabhängig von der Entscheidung des Arbeitnehmers, da die Rente mit 63 ja abschlagsfrei gezahlt wird.

Weitere Verluste ergeben sich aufgrund der fehlenden Einzahlungen in die Rentenversicherung mit 63 und 64. In der Rentenversicherung stehen dem allerdings verringerte Rentenzahlungen auf Basis dieser fehlenden Einzahlungen gegenüber. Wäre die durchschnittliche Rendite in der Rentenversicherung auf eingezahlte Beiträge so hoch wie auf dem Kapitalmarkt, ergäbe sich ein Nettoeffekt von 0. Aufgrund des Niedrigzinsumfelds und der damit einher gehenden niedrigen Differenz aus Kapitalmarktrendite und impliziter Verzinsung der Rentenversicherungsbeiträge muss eine relativ zu früheren Schätzungen niedrige implizite Steuer auf die Rentenversicherungsbeiträge unterstellt werden. Diese wird in Höhe von 5% angesetzt, was deutlich unter den Schätzungen bei einem Normalzinsumfeld von Gasche (2009) liegt. Der folgende Ansatz verwendet das von der Rentenversicherung vorgegebene vorläufige Durchschnittsentgelt (West) im Jahr 2018 in Höhe von 37.873 EUR. Der jährliche

Rentenversicherungsbeitrag eines Durchschnittsverdieners im Jahr 2018 ergibt sich somit als $37.873 \text{ EUR} * 18,6 \% = 7.044,38 \text{ EUR}$. Der Verlust für die Gesetzliche Rentenversicherung entspricht der impliziten Steuer, hier also $5 \% * 7.044,38 \text{ EUR} = 352,22 \text{ EUR}$. Dann liegen die Verluste aus der ausgefallenen impliziten Steuer bei weniger als 2,5 % der Verluste aus den vorzeitigen Rentenzahlungen, sind also in ihrer relativen Bedeutung gering.

Wenn wiederum gemäß der Zugänge im Jahr 2016 für Deutschland eine Fallzahl von 220.000 Personen unterstellt wird, die zwei Jahre vor dem gesetzlichen Eintrittsalter abschlagsfrei in Rente gehen, ergibt sich ein Verlust von $(17.296,20 \text{ EUR} + 352,22 \text{ EUR}) * 2 * 220.000$. Im Ergebnis landet man in der gesetzlichen Rentenversicherung bei einem durch das abschlagsfreie Vorziehen des Rentenbezugs verursachten Defizit von ungefähr 7,7 Mrd. EUR pro Jahr in Preisen von 2018.

Fazit. Mit der Rente mit 63 wurden für die berechnete Gruppe starke Anreize gesetzt, bis zum Erreichen dieser Altersgrenze weiterzuarbeiten, dann aber in Rente zu gehen. Die obere Grenze für die eintretenden Einkommensverluste aufgrund eines um zwei Jahre vorgezogenen Renteneintritts ohne Abschläge auf die Rente liegen in einem Verlust an gesamtwirtschaftlicher Bruttowertschöpfung in der Größenordnung von 32 Mrd. EUR pro Jahr für Deutschland, davon entstehen nahezu 5 Mrd. EUR in Bayern. Entsprechend ergibt sich in der gesetzlichen Rentenversicherung ein jährliches Defizit von bis zu 7,7 Mrd. EUR.

4 Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung

4.1 Anreize zur Frühverrentung verringern

Neutrale Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang anwenden. Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsanreize von Arbeitnehmern aus rentennahen Jahrgängen sind die Abschlagsregeln und Zuschlagsregeln bei einem Rentenbeginn vor oder nach dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. Diese beziehen sich auf die bis zu einem gegebenen Zeitpunkt angesammelten Rentenansprüche. Letztere werden im deutschen Rentenrecht dargestellt durch Entgeltpunkte, deren Bewertung durch die Deutsche Rentenversicherung jährlich angepasst wird, mit einer Anpassungsrate, die im Allgemeinen etwas unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettolöhne liegt.

Ein Anreiz zum vorzeitigen Renteneintritt besteht, falls der Wert der angesammelten Rentenansprüche höher ist, wenn man früher in Rente geht. Ohne Abschläge bewirkt ein um ein Jahr früherer Renteneintritt eine entsprechende längere Zahldauer der Rente. Darüber hinaus erspart sich der Arbeitnehmer die Zahlung des Rentenbeitrags im Folgejahr. Aus letzterem würden nach geltendem Recht wiederum Rentenansprüche entstehen, die aber typischerweise geringer ausfallen, als wenn der Rentenversicherungsbeitrag verzinslich angelegt worden wäre. Mit Abschlägen wägt der Arbeitnehmer diese Gewinne ab gegen die Verluste im weiteren Verlauf des Rentenbezugs aufgrund der Abschläge. Die Neutralität ist dann erreicht, wenn der Wert des Gewinns für den Versicherten aus dem vorzeitigen Rentenzugang seinem Verlust aus den Abschlägen genau entspricht.

Zwar liegen die Zuschläge in der Gesetzlichen Rentenversicherung für aufgeschobenen Rentenzugang in Höhe von 6 % pro Jahr auf einem angemessenen Niveau. Die verwendeten Abschläge von 3,6 % jährlich für einen vorzeitigen Rentenzugang setzen dagegen Anreize gegen das Weiterarbeiten bis zur Regelaltersgrenze und sollten daher auf das näherungsweise neutrale Niveau der Zuschläge von 6 % angehoben werden, was den Regelungen in Japan und Spanien entspräche (OECD, 2017).

Rente mit 63 wieder abschaffen. Die im Juli 2014 eingeführte Rente mit 63 sieht die Möglichkeit eines abschlagsfreien Rentenbezugs für langjährig Versicherte vor. Für die berechtigten Beschäftigten ergeben sich damit mit Erreichen der Grenze starke Anreize, die Erwerbstätigkeit zu beenden, da das Weiterarbeiten aufgrund der entfallenden Abschläge für den vorzeitigen Rentenbezug mit hohen impliziten Steuern belegt ist. Nicht zu unterschätzen ist auch die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber mit der Rente mit 63 eine soziale Norm geschaffen hat, die viele Beschäftigte als Orientierungsmarke für ihr tatsächliches Renteneintrittsverhalten nutzen. Allerdings beinhaltet die Rente mit 63 auch beachtliche Anreize, die Erwerbstätigkeit nicht vor

Erreichen dieser Grenze zu beenden. Die Nettowirkung auf die Erwerbstätigkeit scheint aber nach den in Kapitel 2 vorgestellten Ergebnissen klarerweise negativ.

Geplante Solidarrente mit Abschlägen ausstatten. Im Koalitionsvertrag (2018) ist vereinbart, eine so genannte Solidarrente einzuführen. Sie ist vorgesehen für Beschäftigte, die mindestens 35 Jahre erwerbstätig waren oder geeignete Ersatzzeiten aufweisen, dabei aber einen Rentenanspruch unterhalb des Grundsicherungsniveaus aufweisen und tatsächlich gemäß Prüfung bedürftig sind. Die Höhe dieser Solidarrenten soll den Grundsicherungsanspruch um etwa 10 % überschreiten. Der Logik der Solidarrente nach steht zu vermuten, dass nach Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen keine Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang vorgesehen sind. Damit aber wäre dieser Gruppe eine hohe implizite Steuerbelastung auf Weiterarbeiten zuzuweisen, da etwaige zusätzliche reguläre Rentenansprüche vollständig mit dem Zuschuss zum Erreichen des Solidarrentenniveaus verrechnet werden. Dies könnte vermieden werden, wenn auch für die Bezieher der Solidarrenten bei vorzeitigem Rentenzugang ein neutraler Abschlagsfaktor angewendet wird.

Fazit. Während die Zuschläge für den aufgeschobenen Rentenzugang in Höhe von 6 % näherungsweise eine angemessene Prämie für das Weiterarbeiten darstellen, setzt der Abschlagssatz von 3,6 % für vorzeitigem Rentenzugang und 0% bei der Rente mit 63 einen zu starken Anreiz zur Frühverrentung. Angemessen wäre es, den Zuschlagssatz von 6 % als Abschlagssatz auch auf den vorzeitigen Rentenzugang anzuwenden, inklusive der geplanten Solidarrente, und die Rente mit 63 wieder abzuschaffen.

4.2 Hinzuverdienstgrenzen bei der Flexirente streichen

Die Flexirente in der aktuellen Fassung aus dem Jahr 2017 erlaubt grundsätzlich den Bezug einer vorzeitigen Altersrente unter Hinzuverdienstmöglichkeiten. Die Hinzuverdienste ohne Anrechnung auf die Rente sind auf 6.300 EUR im Jahr beschränkt. Darüber hinaus gehende Einkommen werden bis zu einem so genannten Hinzuverdienstdeckel zu 40% auf die Rente angerechnet und wirken so rentenmindernd. Wird auch der Hinzuverdienstdeckel überschritten, erfolgt eine Rentenkürzung um 100 %. Zu beachten ist, dass die angerechnete Rente als Teilrente abschlagsfrei zurückgestellt wird und über weitere Beitragszahlungen erhöht werden kann.

Aufgrund der letztgenannten Regelung scheinen die Arbeitsanreize bei Bezug der Teilrente nicht übertrieben belastet. Allerdings ist angesichts der Erfahrungen mit ähnlich gearteten Regeln, zum Beispiel der Steuerklasse 5 bei dem weniger gut verdienenden Ehegatten beim Ehegattensplitting, mit einer Abgabenillusion zu rechnen (vgl. Becker u.a., 2018). Die Betroffenen nehmen dann den momentanen Abzug als relevant dar und ignorieren oder unterschätzen die kompensierenden Maßnahmen – im Fall der Flexirente die eintretende

Rentenerhöhung über den angerechneten Teil. Dann aber kommt es zu einem verringerten Arbeitsangebot, um der vermeintlich hohen Abgabenbelastung zu entgehen. Dieser Effekt ließe sich vermeiden, wenn man auf die Anrechnung verzichten würde. Um übertrieben hohe Anreize zu vermeiden, eine möglichst hohe Rente früh zu beantragen, und dann weiterzuarbeiten, wäre es dabei notwendig, versicherungsmathematisch korrekte Abschläge zu verwenden. Man würde damit analog zur Situation des Weiterarbeitens mit Rentenbezug nach Eintritt des gesetzlichen Rentenzugangsalters verfahren, bei dem keinerlei Anrechnungen der Rente vorgesehen sind. Durch die optisch verringerte Abgabenlast lässt sich auch am ehesten dem von Börsch-Supan et al. (2018) geschilderten Problem einer Reduzierung der Stundenzahl bei Flexibilisierung des Übergangs in die Rente wirksam begegnen.

Fazit. Wenn die Abschläge für vorzeitigen Rentenzugang auf ein versicherungsmathematisch neutrales Niveau von etwa 6 % erhöht wird, können in der Flexirente alle Hinzuverdienstgrenzen gestrichen werden, ohne der Rentenversicherung zu schaden. Damit wären die Arbeitsanreize für Teilrentner und Teilrentnerinnen gestärkt.

4.3 Anhebung der Regelaltersgrenze

Im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung steigt das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise zwischen 2011 und 2029 von 65 auf 67 Jahre an. Damit wird die Rentenversicherung in Deutschland stabilisiert, ohne allerdings ein deutliches Absinken des Rentenniveaus relativ zum Durchschnittslohn zu verhindern. Obwohl der relative Abstand zum Einkommen der Beschäftigten zunimmt, sind keine relativen oder gar absoluten Rentenkürzungen zu erwarten. Angesichts der weltweiten Trends der Lebenserwartung steht aber zu vermuten, dass diese weiterhin linear ansteigt, ungefähr um ein Jahr pro Jahrzehnt. Zur Stabilisierung der Rentenfinanzen und der Sicherung ausreichend hoher Renten erscheint es daher angemessen, dem Vorschlag von Börsch-Supan et al. (2016) folgend, $\frac{2}{3}$ der gewonnenen Lebenserwartung in einer Verlängerung der Erwerbsphase zu spiegeln und somit das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise bis spätestens 2060 von 67 auf 69 zu erhöhen. Da existierenden Studien zufolge derlei Schritte mit einer gesteigerten Erwerbsbeteiligung Älterer einhergehen, wird auch diese Maßnahme geeignet sein, die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich zu erhöhen, sobald sie wirksam wird. Trotz der zeitlichen Distanz zur tatsächlichen Implementation der Maßnahme ist es angezeigt, das Gesetzgebungsverfahren früh durchzuführen, um für die Erwerbstätigen und die Unternehmen rechtzeitig Planungssicherheit zu erhalten.

Ferner könnte man in Erwägung ziehen, analog zu einer entsprechenden Maßnahme in Schweden (Laun und Palme, 2018) die Regelaltersgrenze für die Berechnung von Zu- und

Abschlägen zu entkoppeln von ihrer Funktion, den Unternehmen eine reguläre Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen des Alters des Beschäftigten zu ermöglichen. Während die schwedische Evidenz auf eine zunächst nur geringe Nutzung dieser Möglichkeit deutet, liegt der Vorteil eines entsprechenden Experiments darin, die Bevölkerung an die Normalität eines Weiterarbeitens über die Regelaltersgrenze hinaus zu gewöhnen und auf diesem Wege die soziale Norm zu beeinflussen.

Fazit. Die weitere Anhebung der Regelaltersgrenze in Abhängigkeit von der Entwicklung der Lebenserwartung nach 2030, in etwa um weitere 2 Jahre bis 2060, führt mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Eintreten ihrer Wirksamkeit zu steigender Erwerbstätigkeit Älterer und ist besonders wichtig, um die Gesetzliche Rentenversicherung auch in der langen Frist zu stabilisieren.

4.4 Anreize zur Beschäftigung von Rentenbeziehern steigern

Befristete Beschäftigung erleichtern. Zu den Beschäftigungshemmnissen für ältere Arbeitnehmer zählen neben den Hinzuverdienstgrenzen bei gleichzeitigem Bezug von Altersrente und Erwerbstätigkeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze die allgemeinen Regulierungen der befristeten Beschäftigung. Ziel dieser Regulierungen ist es, befristete durch unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zu ersetzen, vor allem bei jüngeren Beschäftigten. Derartige Schutzvorschriften erscheinen bei Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze nicht mehr sachgemäß. Dies betrifft weniger die aktuelle Rechtslage als vielmehr die nach dem Koalitionsvertrag (2018) vorgesehene wesentlich strengere Regulierung, die im Bereich der sachgrundlosen Befristung eine maximale Gesamtlaufzeit von 18 Monaten vorsieht, die auf maximal zwei Verträge aufgeteilt werden kann. Unproblematisch ist nach geltender Rechtsprechung eine Verschiebung des Renteneintritts aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen, was nicht als Übergang in ein befristetes Arbeitsverhältnis interpretiert wird. Ansonsten bietet es sich aber an, im Rahmen einer möglichen Neuregelung der Regulierung befristeter Arbeitsverträge Beschäftigte oberhalb der Altersgrenze explizit auszunehmen.

Abgaben für Erwerbstätige im Rentenalter senken. Finanzielle Anreize für die Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenzen lassen sich neben erhöhten Zuschlägen für bereits angesammelten Rentenansprüche setzen durch Abgabensenkungen, die einerseits die Lohnkostenbelastung der Unternehmen senken und andererseits den Beschäftigten ein höheres verfügbares Einkommen belassen. Spezielle Lohnsubventionen für Beschäftigte im Rentenalter, wie sie in Schweden gewährt werden (Laun und Palme, 2018), sind

möglicherweise mit den Gleichbehandlungsvorschriften in Deutschland unvereinbar. Eine geltende Erleichterung besteht allerdings darin, dass für Beschäftigte oberhalb der Regelaltersgrenze keine Arbeitslosenversicherungsbeiträge geleistet werden. Diese Regelung gilt allerdings nur befristet bis inklusive 2021. Da auf keinen Fall für Beschäftigte im Rentenalter Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung entstehen, erscheint es gleichermaßen sachgemäß und zur Förderung der Beschäftigung Älterer hilfreich, diese Übergangsregelung dauerhaft zu fixieren. In der Rentenversicherung sind gegenwärtig auch für Mitarbeiter oberhalb der Regelaltersgrenze Arbeitgeberbeiträge zu entrichten, die auf Wunsch des Arbeitnehmers durch Arbeitnehmerbeiträge ergänzt werden können. Wird von dieser Wiederherstellung der Rentenversicherungspflicht kein Gebrauch gemacht, erhöhen die Beiträge des Arbeitgebers die Rentenansprüche des Beschäftigten nicht. Hier liegt es nahe, entweder die damit erhöhte Besteuerung des Arbeitnehmers durch eine rentenerhöhende Wirkung des Arbeitgeberbeitrags zu eliminieren oder aber auch die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung zu streichen. Immerhin liegt in der Regel bereits ein Anspruch auf eine reguläre Altersrente vor, welcher bei Aufschub des Rentenbezugs über die Zuschlagssätze in der Regel deutlicher gesteigert werden kann als durch die Beitragszahlung.

Fazit. Für die Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer erscheint es wichtig, sie von der geplanten strikteren Regulierung der befristeten Beschäftigung auszunehmen. Ferner sollten zur Vermeidung einer faktischen Zusatzsteuer für Beschäftigte im Rentenalter die aktuelle Aussetzung der Vereinnahmung von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen dauerhaft festgeschrieben werden. Mit der gleichen Zielsetzung wären Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung rentenerhöhend zu stellen oder aber zu streichen.

4.5 Weitere Maßnahmen

Kommunikative Unterstützung. Soziale Normen sind von erheblicher Bedeutung für die Rentenzugangsentscheidungen der Erwerbstätigen. Diese lassen sich nicht nur durch Gesetzgebung beeinflussen, sondern auch durch sanfte Formen moralischen Drucks. So zum Beispiel könnten Imagekampagnen durch die Regierung, die Arbeitsagentur, Gewerkschaften und Unternehmen dazu führen, die Erwerbstätigkeit im Alter als normal und gesellschaftlich erwünscht erscheinen zu lassen. Damit verbunden wären etwa auch Ermutigungen für Weiterbildungen bei älteren Arbeitnehmern, da deutlich gemacht wird, dass der Zeithorizont für die Amortisierung der Bildungsinvestitionen länger ist als zunächst vermutet. Dies wiederum könnte zu einem deutlichen Anstieg der Nutzung von Weiterbildungsangeboten durch ältere Arbeitnehmer führen, womit wiederum ein späterer längerer Verbleib im Unternehmen vor der Verrentung wahrscheinlicher wird. Hier könnte die beschriebene kommunikative Strategie

deutlich wirksamer sein als ein weiterer Ausbau der finanziellen Förderung. Nachdem die Weiterbildungsaufwendungen sowohl auf der Unternehmensseite ertragssteuerlich als auch etwaige Selbstbeteiligungen der Beschäftigten in der Einkommensteuer abzugsfähig sind, erscheint die steuerliche Förderung der Weiterbildung bereits ausreichend. Bei Umsetzung der anderen vorgenannten Maßnahmen wird auch die Unsicherheit über die Weiterbeschäftigung bis zur Verrentung deutlich zurückgehen.

Fazit. Nützlich für die längere Beschäftigungsdauer, insbesondere im Hinblick auf Weiterbildung für Ältere, wären Imagekampagnen mit dem Ziel, die Erwerbstätigkeit im Alter als normal und sozial erwünscht anzusehen.

5 Ergebnis

Angesichts der demografischen Entwicklung und dem sich verstärkenden Fachkräftemangel erscheint es von großer Bedeutung, die Arbeitsanreize für Ältere zu stärken. Die entscheidenden Stellschrauben bestehen in den Abschlagsregelungen bei vorzeitigem Rentenbeginn, in Hinzuverdienstgrenzen, im gesetzlichen Renteneintrittsalter und in sonstigen Beschäftigungsbeschränkungen.

Bei der Beschäftigung Älterer zeigt sich ein steigender Trend – insbesondere bei den 60-64-Jährigen. Die positive Entwicklung wird jedoch mit der Einführung der Rente mit 63 unterbrochen. Obwohl gleichzeitig der Anteil der 63-69-Jährigen, der vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter mit Abschlägen in Rente geht, in Deutschland sowie Bayern sinkt, gehen seit 2014 erheblich mehr ältere Erwerbstätige vor dem Regeleintrittsalter in Rente.

Mit dem regulären gesetzlichen Renteneintrittsalter setzt der Gesetzgeber einen wichtigen gesellschaftlichen Standard, an dem sich Abreitnehmer und Unternehmen orientieren. Mit der bereits in der Umsetzung befindlichen Heraufsetzung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre wird voraussichtlich eine sehr deutliche Zunahme der Beschäftigung von 60-67-Jährigen erreicht. Da die Lebenserwartung aber trendmäßig alle 10 Jahre um ein Jahr steigt, ist es angezeigt, das gesetzliche Renteneintrittsalter nach 2031 weiter langsam anwachsen zu lassen.

Die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn und die Zuschläge bei späterem Rentenbeginn in Deutschland liegen unter den versicherungsmathematisch fairen Werten und sind im internationalen Vergleich nicht besonders hoch. Damit erzeugen sie Anreize zur Frühverrentung – was erst recht für die abschlagsfreie Rente mit 63 gilt. Angeraten ist daher, die Abschläge für reguläre Renten an das versicherungsmathematisch faire Niveau von ungefähr 6% anzunähern und damit den Fortgang der Erwerbstätigkeit bis zum regulären Renteneintrittsalter und gegebenenfalls darüber hinaus zu fördern. Damit wäre die Renteneintrittsentscheidung für die Gesamtheit der Beitragszahler wieder neutral gestellt.

Wenn die Rentenzugangsentscheidung derart neutral für die Rentenversicherung ausgestaltet wird, können die derzeitigen Hinzuverdienstgrenzen in der Flexirente fallen, die die Arbeitsanreize beschränken. Hier spielen verhaltensökonomische Aspekte hinein. Die Anrechnung wird in viel höherem Maße als Steuer empfunden als sie es tatsächlich ist. Daher kommt es typischerweise zu Beschränkungen der Arbeitszeit, um Anrechnungen auf die Rente ganz zu vermeiden.

Schließlich erscheint es angemessen, Beschränkungen für befristete Verträge bei Arbeitnehmern in rentennahen Jahrgängen, auf jeden Fall aber nach dem Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters, so weit als möglich zu verringern oder zu streichen. Damit könnte wiederum eine höhere Beschäftigung Älterer erreicht werden. Befürchtungen, nach denen derlei

Liberalisierungen zu Lasten jüngerer Arbeitnehmer gehen, sind aller Voraussicht nach unbegründet.

Literaturverzeichnis

- Becker, J., Fooker, J., Steinhoff, M. (2018) Behavioral effects of withholding taxes on labor supply. Working Paper, Universität Münster.
- Bönke T., Kemptner, D., Lüthen, H. (2018a) Effectiveness of early retirement disincentives: individual welfare, distributional and fiscal implications. *Labour Economics*, Bd. 51, S. 25-37.
- Bönke T., Kemptner, D., Lüthen, H. (2018b) Wege zur Stabilisierung des Rentensystems: Abschläge auf die Frührente sind besser als Nullrunden, *DIW Wochenbericht* 8/18, S. 126-132.
- Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Kutlu-Koc, V., Goll, N. (2018) Dangerous flexibility – retirement reforms reconsidered. *Economic Policy* 33 (94), S. 315-355.
- Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Rausch, J. (2016) Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung. *ifo Schnelldienst*, 69. Jg., Nr. 18, S. 31-40.
- Duval, R. (2004) Retirement behaviour in OECD countries: impact of old-age pension schemes and other social programs. *OECD Economic Studies*, No. 37, Bd. 2003/2, S.7-50.
- FDP (2017) Bundestagswahlprogramm der FDP. Berlin.
- Fitzenberger B., Wilke, R. A. (2010) Unemployment durations in West Germany before and after the reform of the unemployment compensation system during the 1980s. *German Economic Review*, Bd. 11(3), S. 336-366.
- Gasche, M. (2009) Implizite Besteuerung im deutschen Sozialversicherungssystem. *Mea Working Paper* Nr. 190-2009, Mannheim.
- Hanel, B., Riphahn, R. (2012) The timing of retirement. New evidence from Swiss female workers. *Labour Economics*, Bd. 19(5), S. 718-728.
- Hunt, J. (1995) The effect of the unemployment compensation on unemployment in Germany. *Journal of Labor Economics*, Bd. 13(1), S. 88-120.
- Jaag, C., Keuschnigg, C., Keuschnigg M. (2010) Pension reform, retirement, and life-cycle unemployment. *International Tax and Public Finance*, Bd. 17(5), S. 556-585.
- Koalitionsvertrag (2018) Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin 2018
- Kyyrä T., Wilke, R. A. (2007) Reduction of the long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland. *Journal of the European Economic Association*, Bd. 5(1), S. 154-182.

- Lalive R., Van Ours, J., Zweimüller, J. (2006) How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *Review of Economic Studies*, Bd. 73, S. 1009-1038.
- Laun, L., Palme, M. (2018) The recent rise of labor force participation of older workers in Sweden. NBER Working Paper No. 24593, Cambridge MA.
- Mastrobuoni G. (2009) Labour supply effects of the recent social security benefit cuts: empirical estimates using regression discontinuities. *Journal of Public Economics*, Bd. 93(11-12), S. 1224-1233.
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Riphahn R. und R. Schrader (2017) Institutional reforms and an incredible rise in old age employment, BGPE Discussion Paper No. 169, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2018) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung: Detaillierte Jahresergebnisse 2017 – Fachserie 18, Reihe 1.4. DeStatis, Wiesbaden.
- Straubli S., Zweimüller, J. (2013) Does raising the early retirement age increase employment of older workers? *Journal of Public Economics*, Bd. 108, S. 17-32.
- Vermeer, N., Van Rooij, M., Van Vuuren, D. (2014) Social interactions and the retirement age. CPB Discussion Paper No. 278, The Hague.
- Vestad, O.L. (2013) Labour supply effects of early retirement provision. *Labour Economics*, Bd. 25(C), S.98-109.
- Werding, M. (2007) Versicherungsmathematisch korrekte Abschläge für die gesetzliche Rentenversicherung. *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 16, S. 19-32.



München und
Oberbayern

Impressum

Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Eberhard Sasse

Peter Driessen

Balanstraße 55-59

81541 München

☎ 089 5116-0

🌐 ihk-muenchen.de

Verfasser:

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien

Prof. Dr. Volker Meier ☎ 089 9224-1371 @ meier@ifo.de

M.Sc. Victoria Endl-Geyer ☎ 089 9224-1253 @ endl-geyer@ifo.de

Gestaltung:

Ideenmühle, Eckental

Bildnachweis:

Titel: Fotolia © rh2010

Stand: Juli 2018

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise –
ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.



ihk-muenchen.de



ihk-muenchen.de/newsletter



[/ihk.muenchen.oberbayern](https://www.facebook.com/ihk.muenchen.oberbayern)



[xing.com/net/muenchenihk](https://www.xing.com/net/muenchenihk)



[@IHK_MUC](https://twitter.com/IHK_MUC)



[/user/ihkfuermuenchen](https://www.youtube.com/user/ihkfuermuenchen)