

Friedrich Breyer

WEM DIENT NACHHALTIGKEIT IN DER RENTENFINANZIERUNG?



Friedrich Breyer lehrt Wirtschaftspolitik an der Universität Konstanz, ist seit 2000 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und war 2012 Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Gesundheitsökonomie.

Das deutsche Rentensystem ist nicht nachhaltig finanziert: Nach 2030 wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung deutlich über die im Gesetz erlaubten 22 % steigen, während das Rentenniveau unter die Grenze von 43 % absinken wird. Wer sind dann die Dummen: die junge Generation, deren Beiträge schneller steigen werden, oder die alte Generation, die ihre Ansprüche auf ein auskömmliches Rentenniveau nicht mehr durchsetzen kann? Wem also dient es, wenn wir heute Reformen vornehmen, die die Nachhaltigkeit stärken?

Hans-Werner Sinn und Silke Übelmesser haben darauf in ihrem viel zitierten Aufsatz »Pensions and the path to gerontocracy« (*European Journal of Political Economy*, 19, 2002) eine ebenso klare wie einleuchtende Antwort gegeben: Da schon nach 2016 die Rentner gemeinsam mit den rentennahen Jahrgängen die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger bilden werden, sind Kürzungen des Rentenniveaus im Parlament dann nicht mehr durchsetzbar (The-

se 1). Wenn wir die Reformen für mehr Nachhaltigkeit dagegen bereits heute beschließen, solange es noch möglich ist, schützen wir die zukünftigen jungen Generationen vor Überforderung durch untragbare Beiträge (These 2).

So plausibel diese Überlegung zu sein scheint, leidet sie doch unter zwei Denkfehlern. Den Fehler in These 2 haben die Autoren selbst in ihrer Schlussbemerkung erkannt: Selbst wenn die notwendigen Reformen vor Ende 2016 durchgeführt würden, was hinderte spätere, von Rentnern dominierte Parlamente daran, diese wieder rückgängig zu machen? Insofern ist das Fazit aus dem Artikel sehr pessimistisch: Solange unsere Geburtenraten so niedrig sind, mutiert unser politisches System irgendwann bis auf weiteres zu einer Gerontokratie, und die bedeutet, dass die Alten die Jungen ungehemmt ausbeuten werden.

Dass auch These 1 auf einem Denkfehler beruht, legte ich mit Klaus Stolte in dem Aufsatz »Demographic Change, Endogenous Labor

Supply and the Political Feasibility of Pension Reform« (*Journal of Population Economics*, 14, 2001) dar: Selbst in einer perfekten Gerontokratie, in der nur Rentner wählen, besitzt die Erwerbsgeneration andere Mittel als das Stimmrecht an der Wahlurne, um ihre Interessen durchzusetzen. Sie reichen von einem Rückzug in die Selbständigkeit (solange Sozialabgaben lohnbezogen erhoben werden) über politisch motivierte Streiks bis hin zur Auswanderung. Sogar eine Rentnergeneration, die mit der gesamten politischen Macht ausgestattet ist, wird diese so einsetzen, dass sie die maximalen Sozialleistungen für sich erzielt. Dies bedeutet jedoch, dass nicht der maximale Beitragssatz gewählt wird, sondern der, der das Beitragsaufkommen maximiert, und dabei müssen Anreizwirkungen und Abgabenwiderstände beachtet werden. Sinkt in einer solchen Situation die Fertilität (und steigt damit der Rentnerquotient) permanent, so steigt zwar der optimale Beitragssatz, aber nicht genug, um das Rentenniveau konstant zu halten (ebenda, S. 419). Sinkt die Fertilität nur vorübergehend, so bleibt der Beitragssatz stabil und nur das Rentenniveau sinkt!

Aus dieser Überlegung folgt, dass nicht (nur) die jungen, sondern zumindest auch die alten Generationen den Schaden haben, wenn die Finanzierung des Sozialsystems nicht nachhaltig ist. Deren gesetzlich verankerte Leistungsansprüche würden dann wegen mangelnder Finanzierbarkeit zurückgeschraubt, so wie bereits in den Rentenreformen zwischen 2001 und 2007 zuvor bestehende Leistungsversprechen zurückgenommen wurden. Folglich sind es gerade die heutigen Beitragszahler und morgigen Rentner, die von Reformen zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Finanzierung profitieren.

Wie bei allen Streitfragen kann auch hier nur die Empirie entscheiden, welche Hypothese die richtige ist. Dazu liegen schon jetzt einige Beobachtungen vor:

- Ein Jahr vor der Bundestagswahl 2009 wurde eine Stufe der »Riester-Treppe«, d. h. eine gesetzlich vorgeschriebene Kürzung der jährlichen Rentenanpassung um 1 Prozentpunkt, ausgesetzt und auf das Jahr 2012 verschoben. Damit wurde eine Rentenreform von 2001 schon sieben Jahre später teilweise rückgängig gemacht, um die 20 Millionen Rentner in der Wählerschaft der damals regierenden Großen Koalition gewogen zu machen.
- Ebenso wurde 2014 durch die Einführung der »abschlagsfreien Rente mit 63« die sieben Jahre zuvor verabschiedete schrittweise Anpassung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre abgeschwächt – wieder von einer Großen Koalition.
- Schließlich wurde 2014 auch noch die Zahl der Mütterjahre für vor 1992 geborene Kinder von eins auf zwei erhöht und damit die Renten vieler Frauen erhöht.

Sind diese Beobachtungen als Bestätigung oder als Widerlegung der Thesen von Sinn und Übelmesser zu werten? Ich meine, sie zeigen zweierlei:

1. Einmal beschlossene Rentenreformen können auch wieder zurückgenommen werden, was These 2 widerspricht.
2. Mit zunehmendem Gewicht der Rentner in der Wählerschaft wird eine rentnerfreundlichere Politik gemacht – im Einklang mit These 1.

In beiden Fällen lagen aber günstige konjunkturelle Situationen vor, so dass der Beitragssatz nicht erhöht werden musste. Die Wahlgeschenke an die Rentner waren also scheinbar »kostenlos«. Ein echter Test von These 1 wird erst um 2040 herum möglich sein, wenn die Budgetrestriktion der Rentenversicherung entweder deutliche Beitragssteigerungen oder drastische Rentenkürzungen erfordert. Ich wünsche Hans-Werner (und mir) ein langes Leben! Dann werden wir noch erfahren, wer letztlich Recht behalten hat.