

Rentenpaket der Großen Koalition: Sicher und gerecht oder unsolide und nicht finanzierbar?

Im November 2018 verabschiedete der Bundestag ein Rentenpaket, das Anfang Januar 2019 in Kraft trat und für Vertrauen in die Stabilität der Rente sorgen soll. Festgelegt wurde unter anderem eine »doppelte Haltelinie« – die bis 2025 gelten soll –, für das Rentenniveau einerseits und für den Beitragssatz andererseits. Zudem wurde eine Kommission zur Zukunft der Rente aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, Politik und Wissenschaft, berufen, die bis zum März 2020 Vorschläge erarbeiten soll, wie das System auf Dauer stabilisiert werden kann. Denn die wichtige Frage, was mit der Rente nach 2025 passiert, ist offen. Ist das Paket gerecht und bezahlbar, oder geht die Reform zu Lasten der jungen Generation?

Robert Fenge*

Das Rentenpaket der Großen Koalition: Mutlos und kurz-sichtig

Die Alterung der deutschen Gesellschaft hat gravierende Finanzlasten für das Rentensystem zur Folge, die möglichst gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden sollten. Deshalb sind Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Generationen, die die Finanzierung der Renten zusätzlich erschweren, mit größter Vorsicht zu betrachten. Drei der vier im Rentenpaket enthaltenen Maßnahmen verteilen zugunsten jeweils einer Gruppe innerhalb der Rentenversicherten um. Die vierte Maßnahme gilt der Stabilisierung des Rentenbudgets, die aber nicht durch eine Reform des Systems erreicht wird, sondern durch die Finanzierung über zusätzliche Steuermittel.

Zu den umverteilenden Maßnahmen zählt erstens die Mütterrente II. Für Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, werden die Erziehungszeiten, die für die Rente angerechnet werden können, um ein halbes Jahr auf 2,5 Jahre erhöht. Dadurch erhöht sich die Rente um etwa 15 Euro pro Monat. Diese Zuwendung verursacht in den nächsten Jahren mit ca. 3,8 Mrd. Euro jährlich die größten Kosten im Rentenpaket.

Eine weitere Erhöhung der Leistungen erfahren zweitens diejenigen, die ab dem 1. Januar 2019 eine Erwerbsminderungsrente beantragen. Das Alter, bis zu dem rentenrechtlich relevante Zeiten, sogenannte Zurechnungszeiten, angerechnet werden, wird erhöht. Die Rente wird dann so berechnet, als hätten

die Erwerbsminderungsrentner bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter den Durchschnittsbeitrag geleistet. Die Kosten dafür werden sich laut Bundesarbeitsministerium von 100 Mio. Euro im Jahr 2019 auf etwa 1 Mrd. Euro im Jahr 2025 erhöhen.

Drittens werden geringfügig Beschäftigte, die einen Midijob ausüben, bessergestellt. Arbeitnehmer in einem Midijob mit einem Einkommen von mehr als 450 Euro zahlen reduzierte Sozialversicherungsbeiträge, die bis zum maximal möglichen Einkommen auf den vollen Beitragssatz ansteigen. Dieses maximale Einkommen, das bisher bei 850 Euro lag, wird nun auf 1 300 Euro angehoben. Laut Bundesregierung wird sich damit die Anzahl der Arbeitsverhältnisse, die als Midijob gelten, von 1,3 auf 3,5 Millionen erhöhen. Die entscheidende Änderung ist aber, dass die reduzierten Beiträge jetzt zu vollen Rentenansprüchen führen. Bisher wurde die Rentenhöhe für Midijobber proportional zu dem verminderten Beitrag, den sie eingezahlt hatten, festgelegt. Stattdessen wird nun eine Rente gewährt, die sich bei voller Beitragszahlung ergeben würde. Diese Umverteilung zugunsten der geringfügig Beschäftigten wird die Rentenkasse etwa 200 Mio. Euro im Jahr kosten.

Die vierte Maßnahme soll der Stabilisierung des Rentenbudgets dienen. Es wird gesetzlich garantiert, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis 2025 nicht über 20% steigt und gleichzeitig das Nettorentenniveau¹ nicht unter 48% sinkt. Diese Regelung wird »doppelte Haltelinie« genannt.

Im Allgemeinen können umverteilende Maßnahmen, die Leistungen für bestimmte Gruppen innerhalb



Robert Fenge

* Prof. Dr. Robert Fenge ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaften an der Universität Rostock.

¹ Das hier maßgebliche Nettorentenniveau vor Steuern ist das Verhältnis der Rente, das ein Durchschnittsverdiener nach 45 Jahren Beitragszahlung erhält, in Relation zum durchschnittlichen Einkommen, jeweils abzüglich der Sozialabgaben.

der Rentenversicherten erhöhen, durchaus gerechtfertigt sein, wenn sie die ohnehin steigenden Finanzlasten durch den demographischen Wandel nicht gravierend erhöhen und wenn sie auf die richtige Art und Weise finanziert werden. Die höheren Rentenansprüche für Geringverdiener oder Erwerbsgeminderte können einer Altersarmut vorbeugen, die sich ansonsten in diesem Arbeitsmarktsegment in der Zukunft abzeichnen würde. Auch die Besserstellung von Familien und Müttern innerhalb des Rentensystems ist im Prinzip gerechtfertigt. Sie tragen in besonderer Weise zum Funktionieren einer umlagefinanzierten Rente bei, da sie mit ihren Kindern die zukünftigen Beitragszahler heranziehen, die die Renten der Zukunft finanzieren. Allerdings handelt es sich bei der Mütterrente II im Rentenpaket um eine Umverteilung zugunsten der Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Eine Förderung der Familiengründung kann diese Mütterrente also aufgrund ihrer Rückwärtsgerichtetheit nicht abgeben.

Diese umverteilenden Leistungen sollten durch Steuern und nicht durch die Beiträge der Rentenversicherten finanziert werden. Es handelt sich hierbei um versicherungsfremde Leistungen, die nicht durch eine vorherige Beitragszahlung der Leistungsempfänger begründet sind. Insgesamt soll das Rentenpaket bis zum Jahr 2025 31 Mrd. Euro kosten. Davon werden nach Angaben des Bundesministeriums 19 Mrd. Euro von den Beitragszahlern und 12 Mrd. Euro aus Steuermitteln getragen. Ob diese 12 Mrd. ausreichen, um die versicherungsfremden Umverteilungsmaßnahmen abzudecken, ist mehr als fraglich. Zudem beabsichtigt die Regierung, einen Großteil der zusätzlichen Steuern für die Einhaltung der doppelten Haltelinie auszugeben. Allein 8 Mrd. Euro sollen in einer Rücklage »Demographievorsorge Rente« zur Stabilisierung des Beitragssatzes bis 2025 angelegt werden.

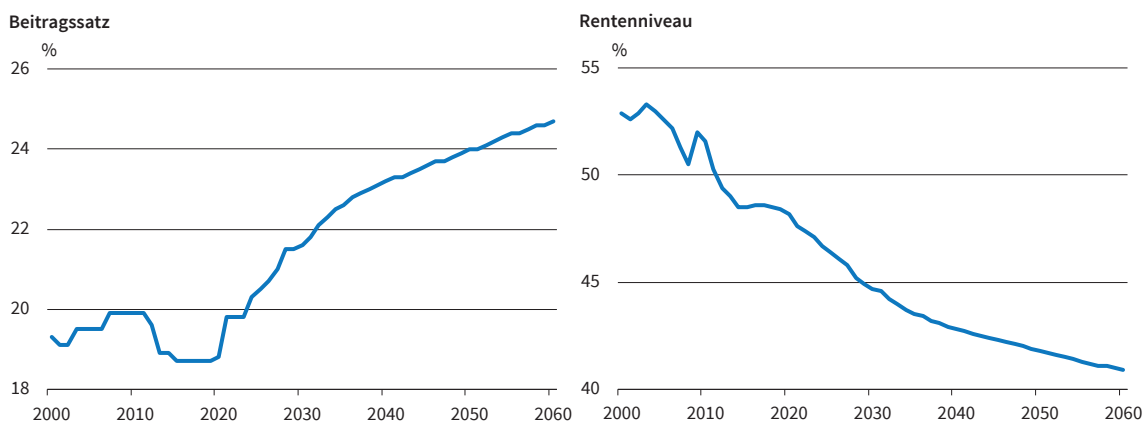
Die doppelte Haltelinie würde nach aktuellem Rentenrecht nicht gehalten werden. Nach unseren Berechnungen (vgl. Fenge und Peglow 2018) läge der

Beitragssatz 2025 bei 20,5% und das Nettorentenniveau bei 46,4% (vgl. Abb. 1). Die finanziellen Mittel, die notwendig wären, um die doppelte Haltelinie dennoch einzuhalten, beliefen sich demnach bis zum Jahr 2025 auf etwa 10,6 Mrd. Euro. Statt diese Mittel über Steuern aufzubringen, könnte die Stabilisierung des Rentenbudgets auch innerhalb des Rentensystems durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters angestrebt werden. Dadurch würde die Lohnsumme größer, und der Beitragssatz könnte gesenkt werden. Gleichzeitig würde die Rentendauer nicht mehr im gleichen Umfang wie die Lebenserwartung steigen, und die Zahl der Rentner würde abnehmen. Dadurch könnten die Renten höher ausfallen.

Die Regierung hat aber schon klargestellt, dass eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters für sie nicht in Frage kommt. Die bevorzugte Alternative ist, das Problem der Stabilisierung durch mehr Steuermittel zu kaschieren. Im Jahr 2017 lag der Bundeszuschuss mit 67,8 Mrd. Euro bei 23% der Gesamtausgaben der deutschen Rentenversicherung. Durch die beschlossenen Maßnahmen würden die steuerlichen Zuschüsse bis 2025 um gut 12 Mrd. Euro auf 79,8 Mrd. Euro erhöht. Damit würde deutlich mehr als ein Viertel der Ausgaben des Rentensystems durch Steuern finanziert. Unsere Berechnungen haben ergeben, dass schon ohne die aktuellen Umverteilungsmaßnahmen der Bundeszuschuss bis 2025 auf 25,1% und bis 2060 auf 27,2% steigen würde.

Der Trend zu einer stärker steuerfinanzierten Rente verursacht Wohlfahrtsverluste und stellt eine ungerechte Art der Finanzierung dar. Bei einer Beitragsfinanzierung, bei der die Rente proportional zum zuvor gezahlten Beitrag ist, erhält jeder Rentenversicherte eine klar definierte Gegenleistung für seinen Beitrag. Eine Steuerzahlung aber begründet keinen individuell zurechenbaren Anspruch auf eine Rente in bestimmter Höhe. Deshalb verzerren Steuern individuelles Verhalten am Arbeitsmarkt stärker, als es Beiträge tun. Außerdem sind Steuern eine ungerechtere Finanzierungsart. Warum sollten alle Steu-

Abb. 1
Entwicklung des Beitragssatzes und Nettorentenniveaus in Deutschland bis 2060



Quelle: Fenge und Peglow (2018).

© ifo Institut

erzähler, auch die, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung sind, für die Renten der Versicherten aufkommen? Das Versicherungsprinzip wird dadurch ausgehebelt.

Bezeichnend für die Mutlosigkeit und Kurzsichtigkeit des Rentenpakets sind auch die Reformschritte, die trotz ihrer Dringlichkeit nicht unternommen werden. Keine der Parteien traut sich an das Thema »Erhöhung des Renteneintrittsalters« heran. Dass diese Maßnahme so unpopulär ist, ist zum Teil auch ein Versagen der Politik, die es versäumt hat, die Bürger über das Ausmaß des demographischen Wandels aufzuklären. Es ist in der Öffentlichkeit kein Thema, dass zwischen 1950 und 2015 die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt um etwa 15 Jahre angestiegen ist, d.h. um durchschnittlich 2,6 Monate pro späterem Geburtsjahr. Dieser Trend mag sich in den nächsten Jahrzehnten abschwächen. Entscheidend ist, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter seit 1916 bei 65 Jahren lag und die seitdem hinzugewonnene Lebenszeit dem Ruhestand zugerechnet wurde. Das Renteneintrittsalter wurde erst 2012 angepasst und steigt seitdem für alle Geburtsjahrgänge seit 1947, bis im Jahr 2031 für den Jahrgang 1964 das neue Renteneintrittsalter von 67 Jahren gilt. Was aber passiert danach? Eine sinnvolle Reform wäre die Anpassung des Renteneintrittsalter an die Entwicklung der Lebenserwartung. Eine entsprechende Formel könnte transparent machen, wie die längere Lebenszeit auf Arbeitsleben und Ruhestand und damit die Rentenlast auf die Generationen aufgeteilt wird.

Eine weitere Maßnahme, die den Renteneintritt betrifft, ist die Korrektur des Abschlags auf Renten bei vorzeitigem Ruhestand. Wer ein Jahr früher in den Ruhestand tritt, erhält nicht nur eher Rente, sondern zahlt auch ein Jahr weniger Beitrag. Um diesen finanziellen Vorteil – aus Sicht der Rentenversicherung ein Nachteil – auszugleichen, werden die Renten gegenwärtig um 3,6% je vorgezogenem Jahr gekürzt. Versicherungsmathematisch fair wäre dieser Abschlag, wenn er den finanziellen Vorteil des vorzeitigen Rentenbezugs ausgleichen würde. Der Abschlag sollte so bemessen sein, dass es weder Anreize zu noch Nachteile bei einem vorzeitigem Renteneintritt gibt. Studien zeigen aber, dass der aktuelle Abschlag dafür zu gering ist (vgl. etwa Clemens 2004; Werding 2007). Daraus erklärt sich zum Teil das Ausmaß des vorzeitigen Ruhestands. Das effektive Renteneintrittsalter für Altersrenten liegt gegenwärtig bei etwa 64 Jahren, also etwa eineinhalb Jahre vor der regulären Altersgrenze. Aber auch eine Anhebung dieses Rentenabschlags auf ein versicherungsmathematisch faires Niveau steht bei der gegenwärtigen Regierung nicht auf der Agenda.

Zudem ist im Rentenpaket keine Reform der staatlich geförderten kapitalgedeckten Renten enthalten. Anstatt permanent neue »Zusatzrenten« auszudenken, die in aller Regel das gegenwärtige Rentensystem weiter unterhöheln, sollte die Politik die schon

vorhandenen kapitalgedeckten Renten (Riester- und Rürup-Rente) weiterentwickeln. So ist eine Baustelle das Zusammenspiel zwischen Riester-Rente und Grundsicherung (vgl. Fenge 2012). Die Riester-Rente wurde eingeführt, um den demographisch bedingten Rückgang der umlagefinanzierten Rente auszugleichen. Insbesondere Geringverdiener und kinderreiche Familien sollten von der Riester-Rente profitieren. Studien zeigen aber, dass gerade diese Personen kaum Riester-Verträge abschließen (vgl. Corneo et al. 2007). Das liegt zum einen an der geringen Sparneigung bzw. den geringen finanziellen Mitteln, die diesen Bevölkerungsgruppen zur privaten Altersvorsorge zur Verfügung stehen. Aber es liegt auch daran, dass bei Geringverdienern, die im Alter oder bei Erwerbsminderung Grundsicherung beziehen, ein Großteil ihrer privaten Riester-Ersparnisse auf die Grundsicherung angerechnet wird. Bis vor kurzem wurden die Ersparnisse voll angerechnet, so dass es für potentielle Grundsicherungsempfänger in der Regel nicht sinnvoll war hinzuzusparen. Seit letztem Jahr gibt es nun einen Freibetrag, der die ersten 100 Euro einer Riester-Rente von der Anrechnung freistellt. Bei höherer Riester-Rente ist der übersteigende Betrag zu 30% anrechnungsfrei. Damit ist ein erster Schritt getan, die Riester-Rente für die Zielgruppen attraktiver zu machen. Aber auch hier bleibt die Regierung zu zögerlich. Lediglich bis zu 202 Euro können bisher anrechnungsfrei gestellt werden. Der Freibetrag muss deutlich erhöht und die Transferenzugsrate, also der Anteil der Riester-Rente, der auf die Grundsicherung angerechnet wird, stärker abgesenkt werden, damit es einen merklichen Effekt auf die private Altersvorsorge gibt.

Schließlich wird auch die Förderung zukünftiger Familien und Kinder im Rentensystem bisher vernachlässigt. Das Umlageverfahren kann nur funktionieren, wenn langfristig genug Beitragszahler die Renten der älteren Generationen finanzieren. Dazu muss man in Kinder oder, ökonomisch ausgedrückt, in Humankapital investieren. Wenn eine Gesellschaft genug Nachkommen hat, die zudem gut ausgebildet sind, dann sind die zukünftigen Sozialversicherungsbeiträge hoch genug, um auskömmliche Renten daraus zu finanzieren. Gerade junge Eltern, die diese Investition vornehmen müssten, sind aber in unserem Rentensystem besonders belastet. Sie zahlen Beiträge für die jetzigen Rentner, tragen die Kosten der Erziehung ihrer Kinder, also der zukünftigen Beitragszahler, und müssen zusätzlich für die eigene Altersvorsorge Ersparnisse anlegen, um ihr Ruhestandseinkommen abzusichern. Deshalb sollten sie stärker gefördert werden, und zwar abhängig von der Zahl und Ausbildung der Kinder, die sie großziehen. Bisher werden zukünftigen Eltern die Erziehungszeiten eines Kindes bis zu drei Jahren so angerechnet, als hätten sie in der Zeit den Pflichtbeitrag eines Durchschnittsverdieners geleistet. Pro Erziehungsjahr erhöht sich ihre Rente dadurch um etwa 30 Euro pro Monat. Zum

einen ist das keine sehr große Unterstützung für die Eltern. Zum anderen aber, und das ist der entscheidende Punkt, wird diese Unterstützung erst im Ruhestand der Eltern geleistet. Wenn man im Rentensystem die Familien fördern will, dann muss es zu einem Zeitpunkt geschehen, an dem der finanzielle Engpass der Familiengründung auftritt, und nicht erst im Alter (vgl. Fenge, 2013). Junge Familien haben in der Regel zunächst keine hohen Einkommen und müssen die Kosten für ihre Kinder tragen. Eine zeitnahe Unterstützung könnte über einen kinderabhängigen Rabatt auf die Rentenbeiträge der Eltern geleistet werden. Das würde den Eltern mehr Spielraum bei der Erfüllung von Kinderwünschen eröffnen.

Insgesamt sollte sich die Politik diesen zukunftsorientierten Themen der Rentenreform zuwenden, statt an den Symptomen der Finanzierungskrise herumzudoktern und weiterhin Leistungen umzuverteilen, die zukünftige Generationen zusätzlich zu den Lasten des demographischen Wandels zu tragen haben.

LITERATUR

Clemens, J. (2004), »Versicherungsmathematisch -faire« Abschlüsse bei vorzeitigem Renteneintritt«, *Wirtschaftsdienst* 84(3), 161–165.

Corneo, G., M. Keese und C. Schröder (2007), »Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern?«, Diskussionsbeiträge 23, Freie Universität Berlin.

Fenge, R. (2012), »Vorsorge gegen Altersarmut«, *ifo Schnelldienst* 65(21), 3–4.

Fenge, R. (2013), »Denn eins ist sicher: Die nächste Rentenreform« in: K. Konrad, R. Schöb, M. Thum und A. Weichenrieder (Hrsg.), *Festschrift für Hans-Werner Sinn »Die Zukunft der Wohlfahrtsgesellschaft«*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main, 121–144.

Fenge, R. und F. Peglow (2018), »Decomposition of demographic effects on the German pension system«, *The Journal of the Economics of Ageing* 12, 61–76.

Werding, M. (2007), »Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschlüsse für die gesetzliche Rentenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 60(16), 19–32.

Jochen Pimpertz*

Armutsprävention sinnvoll adressieren

Mit den Haltelinien für Rentenniveau und Beitragssatz bis zum Jahr 2025, der Mütterrente II sowie der verbesserten Absicherung im Erwerbsminderungsfall hat die Große Koalition den ersten Teil ihrer rentenpolitischen Verabredungen umgesetzt (Bundesregierung 2018a, S. 92 f.; 2018b). Von den noch ausstehenden Maßnahmen berührt vor allem die geplante Einführung einer Grundrente die Architektur und Statik der bisherigen Alterssicherung.

Die einzelnen rentenpolitischen Maßnahmen werden bereits seit längerem in der wissenschaftlichen und medialen Öffentlichkeit diskutiert, die Beiträge zu fiskalischen und verteilungspolitischen Effekten sind Legion (vgl. stellvertretend Kochskämper und Pimpertz 2017, S. 34 ff. und die dort zitierte Literatur). Hinweise auf negative ökonomische Effekte werden jedoch in der politischen Entscheidungsfindung kaum berücksichtigt. Man könnte die volkswirtschaftlichen Kosten deshalb als Preis interpretieren, den die Gesellschaft für die Umsetzung von höherrangig erachteten, außerökonomisch begründeten Zielen der Sozialpolitik bereit ist zu zahlen. Allerdings werden Normen und Verteilungspräferenzen, die hinter den oftmals angemahnten Gerechtigkeitsdefiziten stehen, im Gegensatz zu den Ergebnissen ökonomischer Analysen kaum hinterfragt.

Dieses aus diskursethischer Sicht unbefriedigende Muster gilt es zu überwinden, wenn ökonomisch nachhaltige Lösungen in der Alterssicherung angestrebt werden. Statt an dieser Stelle den (vermeintlichen) Gegensatz unterschiedlicher normativer Systeme zu thematisieren, soll im Folgenden diskutiert werden, ob die gegebenen sozial- und rentenpolitischen Ziele der Großen Koalition richtig adressiert sind oder in anderen Subsystemen der sozialen Sicherung effektiver und effizienter verfolgt werden können.

Zu den rentenpolitischen Zielen formuliert der Koalitionsvertrag, dass die (gesetzliche, Anm. d. Verf.) Rente für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein müsse, dazu gehöre auch die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut (Bundesregierung 2018a, S. 92). Während das Austarieren von Beitragslasten und Rentenansprüchen unterschiedlicher Kohorten die Debatte seit Jahrzehnten prägt, sind die beiden anderen Ziele erst mit der aufkommenden Sorge vor Altersarmut in den Blick geraten.

* Dr. Jochen Pimpertz ist Leiter des Kompetenzfelds »Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung« im Institut der deutschen Wirtschaft.

ARMUTSPRÄVENTION – EINE ROLLENKLÄRUNG

Steht Armutsprävention im Fokus der Sozialpolitik, dann gilt es zunächst, den Begriff zu klären. Armut kann zum einen einkommensbezogen und relativ zum mittleren Wert der Verteilung definiert werden. Dieser Betrachtung liegt in der Regel die Verteilung des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens zugrunde, das sowohl die Zusammensetzung eines Haushalts berücksichtigt als auch die unterschiedlichen Einkommensquellen seiner Mitglieder. Gerechtigkeitsfragen, die jenseits der Grundsicherung auf die Einkommensverteilung zielen, werden primär über die Gestaltung des allgemeinen Steuertransfersystems beantwortet.

Zum anderen kann das Unterschreiten einer materiellen Mindestausstattung als absolutes Armutskriterium definiert werden. Diesem Verständnis folgt die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung. Hier wird über das persönliche Einkommen hinaus nicht nur das des unterhaltspflichtigen Partners (oder Kindes) betrachtet, sondern zusätzlich auch das gemeinsame Vermögen berücksichtigt, ehe steuerfinanzierte Hilfen gewährt werden.¹

Daraus folgt für die Statik der Alterssicherung, dass die Grundsicherung als ultimatives Sicherungsnetz fungiert und deshalb nach Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit gestaltet wird. Anders dagegen die drei Säulen der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge, die wie die private Vermögensbildung auf der Grundsicherung aufsetzen, aber Kriterien der Leistungsgerechtigkeit folgen (vgl. Kochskämper und Pimpertz 2017, S. 9 ff.). Faktisch tragen zwar die gesetzliche Rente ebenso wie ihr betriebliches oder privates Pendant zur Armutsprävention bei. Umgekehrt vermag aber keine dieser Einkommensquellen eine Mindestsicherung zu garantieren, weil sie den Haushaltskontext nicht erfassen (können).

In dieser Architektur kommt zum Ausdruck, dass eine erfolgreiche Alterssicherung vor allem Ergebnis der individuellen bzw. der im Haushalt gemeinsam getragenen Erwerbs- und Vorsorgeanstrengungen ist. Folgt man der Funktionslogik der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung, dann besteht ihre vorrangige Aufgabe darin, die beitragspflichtigen Erwerbseinkommen der überwiegend abhängig beschäftigten Mitglieder im Ruhestand zu verstetigen. Eine als wünschenswert erachtete Rentenhöhe resultiert dabei lediglich mittelbar aus der individuellen Erwerbsbiographie. Denn nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz erhalten Versicherte im Alter zwar eine beitragsbezogene Rente, die sich unter anderem nach der Höhe der eigenen Beiträge in Relation zu denen der übrigen Versicherten bemisst. Die absolute Rentenhöhe ergibt sich jedoch erst nach Maßgabe der Beitragseinnahmen und Steuerzuschüsse, die künftig

für die Alimentierung gesetzlicher Anwartschaften zur Verfügung stehen.

Während die Gesetzliche Rentenversicherung mit dem Anspruch einer wirksamen Armutsprävention überfordert wird, läuft der unterschwellige Vorwurf, sie anerkenne Lebensleistung nicht (hinreichend, Anm. d. Verf.), ins Leere. Denn im Gegenteil wird sie in der teilhabeäquivalent ausgestalteten Rentenversicherung systematisch berücksichtigt, sofern diese an beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit festgemacht wird bzw. an der Erziehung eigener Kinder und der Pflege von Angehörigen. Über die Gewichtung dieser Kategorien lässt sich trefflich streiten. Offensichtlich findet Lebensleistung aber auch außerhalb versicherungspflichtiger Beschäftigung statt, zum Beispiel in Form selbständiger Erwerbs- oder ehrenamtlicher Tätigkeit. Für diese Zeiten setzt armutsfeste Alterssicherung eigenverantwortliche bzw. gemeinsam mit dem Lebenspartner geplante Vorsorge voraus.

VERSCHÄRFUNG STATT LÖSUNG DEMOGRAPHISCHER HERAUSFORDERUNGEN

Während die aktuelle Rentenpolitik der Großen Koalition vor allem mit diesen beiden Zielen begründet wird, droht die aus fiskalischer und sozialpolitischer Perspektive drängende Frage aus dem Blick zu geraten, wie die kommenden demographischen Herausforderungen in der umlagefinanzierten Rentenversicherung gemeistert werden können. Die Maßnahmen wirken aber nicht einmal treffsicher im Sinne der Armutsprävention:

Die Aufstockung der Kindererziehungszeiten mag aus Gründen der Gleichbehandlung opportun erscheinen. Die Erhöhung der Bruttorente um rund 16 Euro pro Monat und Kind reicht aber nur in wenigen Fällen, um damit die Grundsicherungsschwelle spürbar zu überwinden. Gleichzeitig profitieren jedoch Eltern, deren Alterseinkommen bereits heute oder absehbar über der Grundsicherungsschwelle liegt. Die dafür notwendigen Ausgaben von anfänglich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr (Bundesregierung 2018b, S. 26) satteln auf den wachsenden Finanzierungserfordernissen auf, die bereits von den künftig immer weniger Beitragszahlern im Umlageverfahren geschultert werden müssen.

Auch die Garantie eines Mindestrentenniveaus von 48% bis zum Jahr 2025 (oder darüber hinaus) wirkt – entgegen der weit verbreiteten Intuition – nur in wenigen Fällen armutspräventiv. Der unterstellte positive Einfluss auf die Entwicklung der Grundsicherungsquote im Alter ist keineswegs eindeutig:

- Die hohe Anzahl an Personen mit einer gebrochenen Erwerbsbiographie lässt eine deutlich steigende Inanspruchnahme steuerfinanzierter Hilfen in der Zukunft erwarten. Dieser Effekt wird jedoch aufgrund einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen (teil-)kompensiert. Denn wäh-



Jochen Pimpertz

¹ Eine dritte Kategorie bildet die Deprivation, wonach unter Armut auch die mangelnde Teilhabe am sozialen Leben verstanden wird, statt ausschließlich nach der materiellen Mittelausstattung zu fragen.

rend derzeit ein erhöhtes Grundsicherungsrisiko insbesondere für westdeutsche Witwen besteht, das auf das vorherrschende Alleinverdienermodell in der ehemaligen Bundesrepublik zurückzuführen ist, steigt künftig die Wahrscheinlichkeit für Frauen, einen eigenen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Auch die Frage, ob und wie sich veränderte Haushaltskonstellationen künftiger Rentnerkohorten auf das Grundsicherungsrisiko auswirken werden, lässt sich nicht eindeutig vorhersagen.

- Selbst wenn die Grundsicherung im Alter absolut und relativ häufiger in Anspruch genommen wird, bestehen Zweifel, dass mit einer Stabilisierung des Rentenniveaus wirksam Armut vorgebeugt werden kann. Denn eine Verbesserung der materiellen Ausstattung kann ceteris paribus nur für jene Personen gelingen, deren Alters Einkommen allein aufgrund eines sinkenden Sicherungsniveaus unter die Grundsicherungsschwelle fallen würde. Inwieweit darunter langzeitarbeitslose Menschen fallen, kann nicht systematisch, sondern nur im Einzelfall beantwortet werden. Umgekehrt profitieren aber alle Rentner, die auch bei einem sinkenden Sicherungsniveau oberhalb des Grundsicherungsanspruchs abgesichert wären. Diese gegenüber dem Status quo zusätzlichen Finanzierungserfordernisse müssen wiederum von den künftigen Beitrags- und Steuerzahlern geschultert werden, die in den umlagefinanzierten Sicherungssystemen ohnehin besonders gefordert sind.

Allein die Anhebung der Zurechnungszeiten im Erwerbsminderungsfall zielt unmittelbar auf die Reduktion des erhöhten Armutsrisikos dieser Versichertengruppe. Während der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung explizit zur Begründung der Mütterrente II zitiert wird, irritiert an dieser Stelle die ungleiche Behandlung medizinisch vergleichbarer Fälle, je nachdem ob Erwerbsminderung bis Ende 2018 oder ab 2019 festgestellt wird. Ob die Neuregelung tatsächlich vor Armut schützt, hängt im Einzelfall wiederum vom jeweiligen Haushaltskontext ab. Eine Fehlsteuerung kann darüber hinaus aus der Privilegierung gegenüber dem frühzeitigen Bezug einer Altersrente resultieren. Denn während die Zurechnungszeiten im Erwerbsminderungsfall künftig bis zur Regelaltersgrenze ausgedehnt werden und deshalb die Altersrente anschließend abschlagfrei ausgezahlt wird, erlangen Versicherte, die aus gesundheitlichen Erwägungen vorzeitig ihre Altersrente beantragen, weniger Beitragszeiten. Zusätzlich müssen sie einen Abschlag von bis zu 10,8% hinnehmen. Ob deshalb die Erwerbsminderung in der Folge häufiger in Anspruch genommen wird, hängt vor allem von der medizinischen Begutachtungspraxis ab – eine Evaluation künftiger Fallzahlen erscheint zumindest sinnvoll.

REHABILITATION DER GRUNDSICHERUNG

Des Weiteren plant die Bundesregierung eine Vorsorgepflicht für Selbständige, die verpflichtend oder optional in der Gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt werden soll. Eine Diskussion würde den hier gesetzten Rahmen sprengen, deshalb an dieser Stelle nur so viel: Aus dem bestehenden System können »Pfadabhängigkeiten« erwachsen, die bei der Ausweitung der Versicherungspflicht zu beachten sind. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass die zusätzlichen Einnahmen aus den Beiträgen neuer Pflichtversicherter, denen im Umlageverfahren anfänglich keine entsprechenden Rentenauszahlungen gegenüberstehen, für Leistungsverbesserungen der aktuellen Rentnergenerationen umgewidmet werden. Denn damit drohen drängende intergenerative Verteilungsfragen verschärft, ihre Lösung aber mindestens vertagt zu werden.

Daneben ist die Einführung einer Grundrente geplant, die 10% über dem individuellen Grundsicherungsanspruch liegen soll, aber an den Nachweis von mindestens 35 Beitragsjahren (einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten) geknüpft wird (Bundesregierung 2018a, S. 92). Weil darüber hinaus die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Haushalt berücksichtigt werden sollen, gleicht das Modell der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Status quo. Unter diesen Bedingungen führt das Modell aber zu einer »Zwei-Klassen-Mindestsicherung«. Denn wer weniger als 35 Beitragsjahre aufweist, zum Beispiel, weil er über längere Zeit nicht versicherungspflichtig oder gar nicht erwerbstätig war, der erhält bei Bedürftigkeit eine niedrigere monetäre Mindestausstattung.

Ähnlich wie zuvor in der Gesetzlichen Rentenversicherung würden auch in der Grundsicherung Motive der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit vermischt. Wenn es aber darum gehen soll, die Lebenssituation bedürftiger Menschen im Alter zu verbessern, dann kann das Niveau der Grundsicherung auch unmittelbar für ältere Bedürftige erhöht werden (vgl. Pimpertz 2013, S. 281 f.). Die fiskalischen Effekte wären je nach Umfang der Aufstockung überschaubar, die Hilfen würden aber treffsicher erfolgen. Die Ungleichbehandlung zwischen Bedürftigen im Erwerbs- und Ruhestandsalter ließen sich mit altersabhängig unterschiedlichen Bedarfen – zugegebenermaßen nicht trennscharf – argumentativ rechtfertigen. Der ökonomisch begründete Einwand, die Aussicht auf eine höhere Grundsicherung im Alter könne zu negativen Arbeitsanreizen führen, vermag dagegen nicht zu überzeugen. Bislang fehlt die empirische Evidenz dafür, dass allein die Aussicht auf eine höhere Grundsicherung im Alter sowohl die Arbeitsangebots- als auch die Vorsorgeentscheidung der Individuen nachhaltig negativ beeinflusst.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Statik einer für das Gros der Erwerbstätigen funktionierenden Alterssicherung bliebe erhalten, Fehlanreize und

Steuerverluste wenig treffsicherer Reformen können vermieden werden, die demographischen Herausforderungen in der umlagefinanzierten Alterssicherung würden nicht unnötig aufgebläht. Ernst zu nehmen bleibt jedoch der Hinweis auf verschämte Altersarmut. Doch die vermag auch das aktuelle Reformprogramm der Großen Koalition nicht zu lindern.

LITERATUR

Bundesregierung (2018a), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8b-c23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Bundesregierung (2018b), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Stand: 28. August 2018, verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwerfe/reg-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=5, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Kochskämper, S. und J. Pimpertz (2017), *Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand*, IW-Analysen Nr. 115, Köln.

Pimpertz, J. (2013), »Gegen Alarmismus und Bagatellisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen«, *Sozialer Fortschritt* 62(10–11), 274–282.

Tim Köhler-Rama*

Das Rentenpaket 2018 löst keine Probleme

VORBEMERKUNG

Für die Menschen hat die Rente einen hohen Stellenwert. Das weiß auch der derzeitige Arbeitsminister Hubertus Heil, der zu Beginn der ersten Beratung des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes im Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2018 folgende Ausführungen machte: »Wie halten wir in Zeiten beschleunigter Veränderungen eigentlich unsere Gesellschaft zusammen? Eine wesentliche – eine *wesentliche* Voraussetzung – ist, dass sich die Menschen auf den Sozialstaat verlassen können. Dazu gehört, dass wir ein Kernversprechen unseres Sozialstaats verlässlich erneuern, nämlich dass man nach einem Leben voller Arbeit eine auskömmliche, eine ordentliche Absicherung im Alter hat.« (Deutscher Bundestag 2016, S. 6147)

Aber was genau meint der Minister mit einer »ordentlichen Absicherung« im Alter? Welchen Umfang hat das »Kernversprechen«? Bezieht es sich nur auf das Rentensystem? Und für wen gilt es? Wer soll es finanzieren? All diese Fragen beantwortet das Gesetz nicht.¹ Es ist rentenpolitisches Stückwerk. Indem es – wie bereits das Rentenpaket 2014 – das umlagefinanzierte Rentensystem nicht weiter schwächt, sondern ausweitet, geht es zwar grundsätzlich in die richtige Richtung. Es dient aber weder der Lösung des ansteigenden Altersarmutsproblems, noch definiert es ein notwendiges Sicherungsziel für die Versicherten. Tatsächlich werden sie mit ihrer Alterssicherung auch künftig in dem imaginären »Drei-Säulen-System« alleine gelassen.

DIE AKTUELLE SITUATION DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Die aktuelle Finanzlage des staatlichen Rentensystems ist ausgezeichnet. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind sehr günstig. Das anhaltend niedrige Zinsniveau und hohe Steuereinnahmen generieren staatliche Finanzierungsüberschüsse. Dies erlaubt eine in der Tendenz expansive Fiskalpolitik, wovon das staatliche Rentensystem profitiert. So wurde der Rentenbeitrag 2018 erneut um 0,1 Beitragssatzpunkte abgesenkt und die Rentenleistungen für Kindererziehungsleistungen für Geburten vor 1992 (»Mütterrenten«) ausgeweitet. Ohne diese Leistungsausweitung hätte der Rentenbeitrag aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung sogar noch etwas mehr – auf 18,2% – abgesenkt werden können.

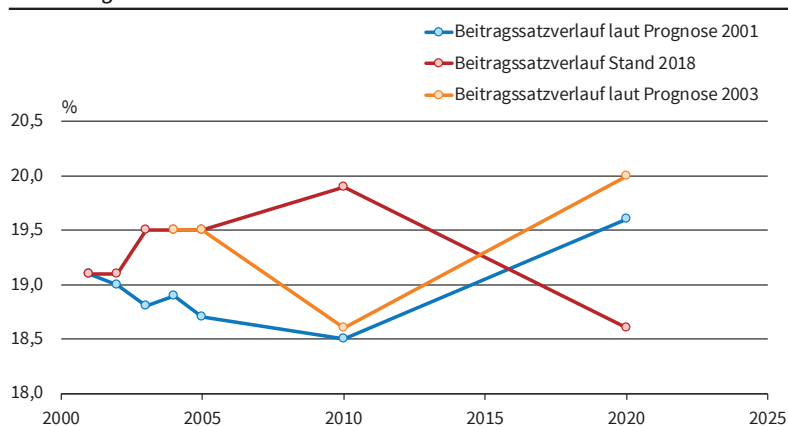
* Dr. Tim Köhler-Rama lehrt an der Hochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Fachbereich Sozialversicherung.

¹ Gesetz vom 28. November 2018 – Bundesgesetzblatt Teil I 2018 Nr. 40, 4. Dezember 2018, S. 2016.



Tim Köhler-Rama

Abb. 1
Der Beitragssatz zu GRV



Anmerkung: Der Beitragssatz liegt 2018 deutlich niedriger als 2001 (AVmG/AVmEG) und 2003 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vorhergesagt.
Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

Seit Jahren steigen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die beitragspflichtige Bruttolohn- und gehaltssumme viel stärker an als erwartet. Trotz Alterung sinkt seit 2010 der Rentenbeitrag und liegt heute weit unterhalb der 2001 bzw. 2003 prognostizierten Werte (vgl. Abb. 1). Diese Entwicklung lässt sich als »Sonderfall GRV« beschreiben, denn die Beitragssätze in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sind in demselben Zeitraum kontinuierlich angestiegen.

Finanzüberschüsse 2017 und 2018 haben die Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung auf einen aktuellen Wert von fast 1,8 Monatsausgaben ansteigen lassen. Hohe Rentenanpassungen infolge der guten Lohnentwicklung und ein sehr niedriger Rentenbeitrag machen das System insgesamt seit Jahren zu einem lukrativen Anlagevehikel. Der Umfang der freiwilligen Rentenbeiträge hat sich in den letzten zehn Jahren vervierfacht. Die Jahre 2016 bis 2022 beschreibt Werner Siepe (2017) als die »sieben fetten Jahren« des Rentensystems. Diese Formulierung bezieht sich auf eine Passage im Alten Testament aus dem Buch Mose (Genesis, 41), in der der Pharao von Josef den Rat erhält, in den guten Jahren vorzusorgen für die anstehenden schlechten Jahre. Der Pharao folgte dem guten Rat und das ägyptische Volk überlebte. Die Rentenpolitik agiert in die entgegengesetzte Richtung: Sie schmilzt die Rücklage ab und fixiert den Rentenbeitrag mittelfristig auf 18,6% (vgl.

Tab. 1). Dies ist die erste Paradoxie der derzeitigen Rentenpolitik. Obwohl das »Demographie-Gespenst« vor der Tür steht, d.h. die geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten zehn bis 15 Jahren die Regelaltersgrenze erreichen, bereitet die Bundesregierung das Rentensystem nicht für den anstehenden Kostenanstieg vor. Bis 2023 soll der Rentenbeitrag – trotz stark steigender Rentnerzahlen – bei 18,6% bleiben. Dies führt nach aktueller Vorausberechnung dazu, dass im Jahre 2024 der Beitragssatz plötzlich drastisch auf 19,9% (+ 1,3 Beitragssatzpunkte!) ansteigen wird. Einen vergleichbar starken Beitragssatzanstieg im Rentensystem gab es 1994 als Folge der deutschen Wiedervereinigung. Seinerzeit stieg der Rentenbeitrag von 17,5% auf 19,2%.

PARADOXIEN DER RENTENPOLITIK

Die aktuelle Strategie der Bundesregierung besteht vor allem darin, die steigenden Kosten der Alterung erst einmal mittels Absenkung der Rücklage zu verstecken (vgl. Tab. 1). Die Frage, wie die steigenden Kosten auf Beitragszahler, Rentner und Steuerzahler verteilt werden sollen, wird von der Bundesregierung nicht nur nicht gelöst, sondern nicht einmal gestellt. Die Angelegenheit wird auf die Zeit ab 2024 verschoben.

Abgesehen davon gibt es aber weitere, bislang ungelöste Probleme. Es gibt eine Reihe hochproblematischer Entwicklungstendenzen im Rentensystem, die strukturelle Reformbedarfe nach sich ziehen. Zum einen ist das Risiko der Invalidität nicht ausreichend versichert. Die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung ist eine Kernaufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung, und es wird an Bedeutung (wieder) zunehmen, nicht zuletzt wenn die Altersgrenze ansteigt. Die Chance, gesund zu bleiben und lange zu leben, ist wie alle sozialen Risiken ungleich verteilt. Die Anhebung der Regelaltersgrenze wird daher zwangsläufig zu einer weiteren Einkommensungleichheit im

Alter führen. Dieser Entwicklung kann nur entgegengesteuert werden, indem die Rentenleistungen für erwerbsgeminderte Menschen verbessert werden. Mit der einschneidenden EM-Rentenreform 2001 wurde die gegenteilige Strategie verfolgt: Die Leistungen wurden sukzessive abgesenkt, u.a. infolge der Einführung von

Tab. 1
Rentenbeitrag und Rentenniveau (in %) bei mittlerer Lohn- und Beschäftigtenentwicklung bis 2025

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Beitrag	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	19,9	20,0
Niveau	48,1	48,1	48,0	48,0	48,0	48,0	48,3	48,0
Rücklage (in Mrd. Euro)	38,0	36,6	34,8	29,9	20,8	6,6	8,4	5,8
Bundeszuschüsse/ Gesamtausgaben	23,0	22,6	22,6	22,6	22,6	22,4	23,1	23,5

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2018; Darstellung des Autors.

Tab. 2

Niedrige EM-Renten

Jahr	Renten- betrag	Summe der per- sönlichen Entgelt- punkte (EP)	EP aus beitrags- und beitragsfreien Zeiten je Jahr	EP aus Zurech- nungszeiten
1996	713,63	35,159	0,914	5,001
2000	728,09	34,205	0,9	5,646
2001	695,37	33,34	0,884	6,046
2002	676,57	32,43	0,867	7,039
2003	671,1	31,646	0,856	8,206
2004	654,89	30,851	0,844	8,97
2005	645,17	30,558	0,836	9,035
2006	644,97	30,346	0,826	8,988
2007	630,57	29,779	0,811	8,813
2008	614,22	28,733	0,787	8,438
2009	613,31	28,035	0,773	8,076
2010	612,33	27,621	0,76	7,906
2011	607,46	27,157	0,747	7,702
2012	618,08	27,079	0,743	7,573
2013	623,27	26,926	0,737	7,328
2014	639,37	27,084	0,73	7,463
2015	684,87	28,385	0,744	8,248
2016	710,4	28,491	0,743	8,448

Quelle: DRV Bund, DRV Schriften Band 96 (09/2018), Darstellung des Autors.

Abschlägen. So kam es zu sinkenden EM-Rentenzahlbeträgen in den Jahren 2001–2011 (vgl. Tab. 2). Erst in den letzten Jahren steigen die Rentenzahlbeträge wieder leicht an, was an der Verlängerung der Zurechnungszeit liegt. Auch das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz bringt hier weitere leichte Verbesserungen, weil es die Zurechnungszeit weiter verlängert. Dies gilt aber nur für die künftigen EM-Rentenbezieher. Der Rentenbestand, der sehr häufig von Armut betroffen ist, wird davon nicht profitieren.

Das zweite drängende Problem ist die Zunahme der sozialen Risiken bei den jüngeren Kohorten. Sie sind häufiger als die Älteren von längeren Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, Zeiten mit niedrigen Verdiensten und prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie Phasen der (nicht gegen Altersarmut versicherten) Selbständigkeitsphasen betroffen.² Trotzdem wurden in den letzten 20 Jahren ehemals eingeführte Elemente des sozialen Risikoausgleichs im Rentenrecht sukzessive wieder abgebaut. So wurde die rentenrechtliche Bewertung von Schul- und Hochschulzeiten reduziert (vollständiger Wegfall der Bewertung seit 2009), Altersrenten für Frauen und der Altersrenten nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit ab dem Alter 60 (ab 1952er Jahrgänge) sind weggefallen, die Bewertung von Zeiten, in denen Arbeitslosengeld II bezogen wird, ist seit 2011 gänzlich entfallen, und die Rente nach Mindestentgeltpunkten sind für Beitragszeiten ab 1992 ebenfalls gestrichen worden. Als eine Folge dieser Maßnahmen, wird es für die Versicherten immer schwerer, die 45 Entgeltpunkte des imaginären »Standardrentners« zu beziehen (vgl. Köhler-Rama 2018).

² Vgl. Roßbach (2018). Es wurden in dem Projekt Lebensverläufe und Altersvorsorge (LeA) Geburtsjahrgänge 1957 mit 1976 verglichen.

Insbesondere infolge der hohen Niedriglohnquoten in West- und Ostdeutschland (West: 22,7%; Ost: 35%)³, kommt es zu einem Rückgang der Rentenanwartschaften im unteren Einkommenssegment. Westdeutsche Neurentner des unteren Dezils erreichten 1993 noch 22% des obersten Dezils. Im Jahr 2016 waren es nur noch 9%. Ostdeutsche Neurentner des unteren Dezils erreichten 1993 noch fast 60% der Entgeltpunkte (EP) des obersten Dezils. Im Jahr 2016 waren es nur noch 37%. Auch die Anzahl der Entgeltpunkte des Medianrentners – also des mittleren Rentners – geht sukzessive zurück. Während der ostdeutsche Medianrentner

(Zugang) im Jahr 1993 noch 51 EP aufwies, waren es 2016 nur noch 39 EP. Der westdeutsche Medianrentner (Zugang) hatte 1993 noch 47 EP, 2016 waren es noch 44 EP.⁴

Hinzu kommt das folgende Problem: Die Entwicklung der »Standardrente« bleibt hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück. Das Verhältnis des Sozialhilfebedarfs zur Nettostandardrente ist in den Jahren 2002 bis 2016 von 1:1,90 auf 1:1,52 gesunken. Wer 75% des Durchschnittsverdienstes erzielt, benötigt heute 39,5 Jahre, um einen Rentenanspruch in Höhe der Sozialhilfe zu erlangen. Vor 15 Jahren waren es noch 31,7 Jahre (vgl. Steffen 2017). Als Zwischenfazit lässt sich somit feststellen: Die soziale Sicherungsfunktion der GRV ist geschwächt. Es gibt weniger Einkommenssicherheit im Alter infolge der rentenrechtlichen Nichtberücksichtigung sozialer Risikolagen. Als Folge davon steigt das Altersarmutsrisiko, und die sozialen Errungenschaften der letzten 130 Jahre »Rente als Rechtsposition« (Bismarck) und »Rente als fortgesetzter Lohn« (Rentenreform 1957) geraten zunehmend in Gefahr. Zu der ersten Paradoxie, nämlich dass der Rentenbeitrag seit Jahren sinkt, obwohl die Alterung und die Kosten der Absicherung des Langleblichkeitsrisikos zunehmen, kommt nunmehr eine zweite Paradoxie hinzu: Die sozialen Risiken im Rentenzugang nehmen zu, und trotzdem werden die sozialen Ausgleichselemente reduziert, d.h., das Rentensystem passt sich *nicht* an die sich verändernden Verhältnisse an.

³ 2016 lag die Niedriglohnschwelle bei 10,44 Euro Stundenlohn (brutto) (vgl. Kalina und Weinkopf 2018).

⁴ Vgl. Himmelreicher (2018). Bei den Frauen verläuft die Tendenz in die andere Richtung, allerdings auf einem ungleich niedrigeren Niveau: Die Anzahl der Entgeltpunkte der westdeutschen Medianrentnerin ist zwischen 1993 und 2016 von 12 auf 20 EP angestiegen, die Anzahl der ostdeutschen Medianrentnerin von 31 auf 33 EP.

Und es kommt noch eine dritte rentenpolitische Paradoxie hinzu: Obwohl das gesetzliche Rentensystem lukrativ ist wie lange nicht, wird es geschwächt: Die Entgeltumwandlung (2003 ursprünglich nur befristet eingeführt) entzieht dem Rentensystem dauerhaft Beitragsmittel; Betriebs- und private Renten werden seit 2018 bei der Anrechnung auf die Grundsicherung privilegiert, und betriebliche Riester-Renten werden neuerdings zusätzlich privilegiert, indem sie 2018 infolge des »Betriebsrentenstärkungsgesetzes« (erstmalig) in der GKV beitragsfrei gestellt wurden. Die sozial selektive Verbreitung der Betriebsrenten und die stagnierende Verbreitung der Riester-Renten führen trotz dieser Maßnahmen dazu, dass das vielfach proklamierte »Drei-Säulen-Modell« und das Ziel eines »lebensstandardsichernden Gesamtleistungsniveaus« tatsächlich rentenpolitische Schimären bleiben.

REFORMPOTENZIALE

Welche Alternativen gibt es? In welche Richtung sollten notwendige Strukturreformen innerhalb des Rentensystems wirken?

Zur Beantwortung dieser Fragen, lohnt sich ein Blick auf die Spezifika des deutschen Rentensystems. Anders als in den meisten anderen OECD-Staaten sind die öffentlichen Ausgaben für die Alterssicherung in den Jahren 2000 bis 2013 nicht gestiegen, sondern zurückgegangen (von 11,1% 2005 auf 10,1% 2013.) (vgl. OECD 2017, S. 143). Dies ist – abgesehen von der bereits erwähnten sukzessiven Absenkung des Rentenbeitrags seit 2010 – ein Indiz für die Unterfinanzierung des staatlichen Rentensystems. In Deutschland ist diese einfache Tatsache noch immer nicht angekommen: In einer Gesellschaft, die altert, müssen die Kosten der Absicherung des Langlebigkeits- und Invaliditätsrisikos zwangsläufig steigen. Eine wichtige Aufgabe der Rentenpolitik besteht deshalb darin, für diese Tatsache Akzeptanz in der Gesellschaft zu schaffen. Der nächste Schritt ist dann zu fragen, wie diese steigenden Kosten auf Beitragszahler, Rentenbezieher und Steuerzahler verteilt werden sollen.

Das zweite Spezifikum des deutschen Rentensystems ist das Fehlen einer Mindest- oder Grundrente. Von 35 OECD-Staaten haben nur fünf Länder keine Mindest- oder Grundrente. Außer Deutschland sind das Österreich, USA, Litauen und Korea. Die »Grundsicherung im Alter« liegt deutlich unterhalb der Armutsgrenze und taugt daher nicht als Mindestsicherungselement des Rentensystems. Sie ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung, die lediglich der Absicherung des Existenzminimums dient. Sie ist somit nicht Bestandteil des Alterssicherungssystems. Eine künftige Rentenreform kommt nicht

Tab. 3

Problem niedriger Ersatzquoten für Niedrigverdiener in Deutschland

Vielfache des Durchschnittseinkommens	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	OECD
0,5	38,2	60,5	44,3	65,5
1	38,2	60,5	22,1	64,1
1,5	38,2	54,8	14,8	47,9

Quelle: OECD (2017, S. 109); Darstellung des Autors.

umhin, ein echtes Sicherungselement für langjährig Versicherte in das Rentensystem zu implementieren. Anders lässt sich ein Pflichtversicherungssystem nicht legitimieren.

Mindestsicherungselemente im Rentensystem führen zu höheren Ersatzraten für Geringverdiener. Wenn ein Niedrigverdiener eine Rente erhält, die einen höheren Anteil des vorangegangenen Einkommens ersetzt, ist die gerecht, denn im Durchschnitt weisen Geringverdiener eine kürzere Lebensdauer auf, und sie haben ein höheres Altersarmutsrisiko. Eine höhere Bewertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung ist daher Praxis in den meisten OECD-Ländern. Nur Deutschland praktiziert das Äquivalenzprinzip in einer derart radikalen Weise, dass die Ersatzraten für alle Einkommensniveaus identisch sind (vgl. Tab. 3).

Schließlich ist auch die fehlende Vorsorgepflicht in der zweiten und/oder dritten Säule der Alterssicherung ein deutsches Spezifikum mit weitreichenden problematischen Folgen in Bezug auf die Einkommenssicherheit im Alter und dem notwendigen Ziel einer effektiven Vermeidung des Altersarmutsrisikos. Infolge der fehlenden Vorsorgepflicht in der betrieblichen und privaten Vorsorge besteht hierzulande eine ungewöhnlich starke Abhängigkeit vom staatlichen Rentensystem. 60% der über 65-Jährigen beziehen ausschließlich Leistungen aus der GRV. In Ostdeutschland sind es 85%. Nur 25% der Älteren in Deutschland beziehen zusätzlich Betriebsrenten (inkl. ZöD). Rund ein Drittel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erwerben ausschließlich GRV-Rentenanwartschaften (vgl. BMAS 2016, S: 82 f.).

Eine künftige Rentenreform muss somit an den spezifischen Schwächen des deutschen Rentensystems ansetzen und folgende Elemente enthalten:

- Mindestsicherung für langjährig Versicherte,
- höhere Ersatzraten für Geringverdiener,
- Stärkung der sozialen Ausgleichselemente (Invalidität, Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Niedriglohnbezug, Selbständigkeit),
- Obligatorium in der privaten oder betrieblichen Vorsorge und eine bessere Koordinierung der Zusatzvorsorge mit dem staatlichen Rentensystem sowie eine stärkere politische Regulierung der Rahmenbedingungen der Zusatzvorsorge.

Die beiden zentralen rentenpolitischen Trade Offs bestehen in den Zielkonflikten zwischen einem Mehr

an Umverteilung zur Armutsvermeidung und dem Erhalt des Äquivalenzprinzips einerseits und der Implementierung einer Mindestsicherung für langjährig Versicherte und einer klaren Abgrenzung des beitragsfinanzierten Rentensystems von dem steuerfinanzierten Fürsorgesystem andererseits. Eine verantwortungsvolle Rentenpolitik sollte diese Zielkonflikte transparent machen und die öffentliche Diskussion über diese Zusammenhänge befördern.

KRITIK AM RV-LEISTUNGSVERBESSERUNGS- UND STABILISIERUNGSGESETZ

Die »doppelte Haltelinie« des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes ist keine Lösung und dient nicht der strukturellen Anpassung des Rentensystems an die sich verändernden Verhältnisse. Beide Haltelinien lösen keine Probleme. Das Festzurren eines »Rentenniveaus vor Steuern« in Höhe von 48% stellt kein Sicherungsziel dar. Weit mehr als die Hälfte der männlichen und weit mehr als zwei Drittel der weiblichen Versicherten erreichen keine 45 Entgeltpunkte. Das Verhältnis der »Standardrente« zum Durchschnittslohn hilft ihnen daher nicht zur Beantwortung der einfachen Frage: »Wie lange muss ich arbeiten und wie viel muss ich im Laufe meines Lebens verdienen, um im Alter meinen erreichten Lebensstandard halten zu können und nicht arm zu sein?«. Auch die andere »Haltelinie« hilft nicht weiter. Die Beitragssatzgarantie in Höhe von 20% bis 2025 ist für die weitere rentenpolitische Diskussion eher kontraproduktiv, da sie die notwendige Diskussion über steigende Kosten der Alterssicherung konterkariert. Die Entscheidung, den Anteil der Bundesmittel an den Rentenausgaben automatisch steigen zu lassen, um den Beitragssatz unter der Obergrenze von 20% bis 2025 zu halten, ist ein Eingriff in den bewährten Selbstregulierungsmechanismus des Rentensystems, der mit der Rentenreform 1992 eingeführt worden war. Nunmehr wird aus einem Beitragssatzziel eine Beitragssatzgarantie. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit des beitragsfinanzierten Systems. Im Ergebnis wird der Selbstregulierungsmechanismus durch eine Finanzierungshaftung des Bundes ersetzt. Für die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems ist dies Gift.

FAZIT

Das von Minister Heil deklamierte »Kernversprechen unseres Sozialstaates« muss ausbuchstabiert werden: Worin besteht das Versprechen genau? Für wen gilt es? Wer soll es finanzieren? Notwendig ist eine Diskussion über die prioritäre Zielsetzung des Rentensystems. Soll es vor allem Einkommen im Lebenslauf glätten? Oder soll es vor allem Altersarmut vermeiden? Anders formuliert: Liegt die Zukunft des deutschen Rentensystems eher in der Adaption von Elementen des österreichischen Systems, das die Teil-

privatisierung des Rentensystems unterlassen hat und stattdessen das System in Richtung einer Bürgerversicherung weiter entwickelt und auf diese Weise die Beitragsbasis gestärkt hat? Oder liegt die Zukunft eher in der Übernahme von Elementen des schwedischen Systems, das erfolgreich einige Vorteile kapitalgedeckter Systeme mit starker staatlicher Regulierung implementieren konnte?

Es ist ganz klar: Für eine Realisierung des Ziels der Vermeidung von Altersarmut bedarf es effektiver Umverteilungsmechanismen innerhalb des Rentensystems zugunsten vulnerabler Gruppen wie Erwerbsgeminderte, Geringverdiener (mit einer Überrepräsentanz von Frauen) und Langzeitarbeitslose. Die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbstständige ist überfällig. Das Rentenpaket 2018 bricht immerhin mit der Leistungskürzungspolitik seit 2001. Es schließt somit an das Rentenpaket 2014 an. Die im Hinblick auf die Ziele der Alterssicherung wenig zielgerichteten Leistungsausweitungen (v.a. die »Mütterrente« und die »Rente mit 63« im 2014er Rentenpaket) reflektieren allerdings vor allem eine klientelistische und konzeptionslose Parteienpolitik auf dem Themenfeld Rente. Die Bundesregierung ist dringend aufgefordert, die Folgen des Paradigmenwechsels in der Alterssicherungspolitik der Reformen 2001/2004 kritisch zu reflektieren und – wo nötig – zu korrigieren. Klientelismus schadet letztlich der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz von Sozialpolitik.

LITERATUR

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2016, Berlin, verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressenmitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=C5700FEF3EB-07419F5D6A80568B1CEBC?__blob=publicationFile&v=3.
- Deutscher Bundestag (2018), *Stenografischer Bericht der 56. Sitzung vom 12. Oktober*, Plenarprotokoll 19/56.
- Himmelreicher, R. K. (2018), »Die Entwicklung und Verteilung von Altersrenten in Ost- und Westdeutschland«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Datenreport 2018*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 337.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2018), *Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen*, IAQ Report 6, Universität Duisburg-Essen, verfügbar unter: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2018/report2018-06.pdf>.
- Köhler-Rama, T. (2018), »Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten«, *Wirtschaftsdienst* (9), 651–654.
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017*, OECD, Paris.
- Roßbach, G. (2018), DRV-Schriften, Band 115.
- Siepe, W. (2017), *Ihr Weg zu mehr gesetzlicher Rente*, M & E Books Verlag GmbH, Monheim am Rhein.
- Steffen, J. (2017), »Lohn, Grundsicherung und Rente, Anzahl und Anteil von ‚Arbeitsrenten‘ im Aufwärtstrend«, verfügbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/lohn-grundsicherung-rente>.

Reiner Holznagel*

Verlässliche Rentenpolitik braucht eine gute Steuerpolitik!



Reiner Holznagel

Wie sieht meine Altersvorsorge aus? Werde ich im Alter überhaupt gut abgesichert sein? Diese Fragen sind für viele Bürger lebenswichtig. Und das nicht erst heute! Wir erinnern uns an den Wahlkampfslogan von Norbert Blüm aus dem Jahr 1986, den er 1997 – immer noch als Arbeitsminister – in einer hitzigen Bundestagsdebatte wiederholte: »Die Rente ist sicher!« Bereits damals beschäftigte die Abgeordneten des Deutschen Bundestags die Frage, wie die Rente gefestigt und zugleich für kommende Generationen gerecht gestaltet werden kann. Damals wollte die schwarz-gelbe Koalition die Renten der Deutschen langsamer steigen lassen, indem ein sogenannter demographischer Faktor eingeführt und das Rentenniveau abgesenkt werden sollte. Doch bevor die entsprechende Änderung in Kraft treten konnte, nahm sie die rot-grüne Bundesregierung 1998 wieder zurück. Allerdings wurde 2004 – ebenfalls von Rot-Grün – auf Vorschlag der Rürup-Kommission ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt.

Angesichts steigender Lebenserwartungen und vor dem Renteneintritt der »Babyboomer«-Generation kommen jetzt neue Herausforderungen auf das Rentenversicherungssystem zu, die es zu bewältigen gilt. Deshalb muss auch die aktuelle Bundesregierung das Thema ernst nehmen und anpacken. Dazu hat sie zunächst zwei Dinge getan: Sie hat eine Rentenkommission eingesetzt, die die Alterssicherungssysteme fortentwickeln und damit das Fundament für einen neuen, verlässlichen Generationenvertrag schaffen soll. Und zum zweiten haben Bundestag und Bundesrat Ende 2018 das Rentenpaket beschlossen. Das Gesetz sieht eine doppelte Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz vor: Bis 2025 soll demnach das Rentenniveau nicht unter 48% sinken und der Beitragssatz nicht über 20% steigen. Dafür verpflichtet sich der Bund – zusätzlich zu den ohnehin steigenden Bundesmitteln – zu jährlichen Sonderzahlungen in Höhe von 500 Mio. Euro von 2022 bis 2025.

Insgesamt belaufen sich die zusätzlichen Steuermittel aufgrund des Rentenpakets auf rund 20 Mrd. Euro bis 2025. Bereits in diesem Jahr wird der Bund allein 27% des Bundeshaushalts an die Rentenkasse zahlen müssen. Das ist ein gewaltiger Betrag, der gestemmt werden muss und den Handlungsspielraum für andere wichtige Projekte einschränkt. Leider instrumentalisiert die Politik dies postwendend und immer dann, wenn es um notwendige Entlastungen

für Bürger und Betriebe geht. Für diese sei dann – mit Blick auf die bereits verplanten Mittel – kein Geld vorhanden. Ich denke hier zuerst an den Solidaritätszuschlag: Die Politik hatte das Schicksal der Ergänzungsabgabe stets mit den Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer verknüpft. Diese laufen Ende 2019 aus, so dass der Soli, den die Bürger und Betriebe zusätzlich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zahlen, abgeschafft werden müsste. Jetzt verweist die Politik allerdings aufs Geld, das dem Bund ohne die Soli-Einnahmen fehlt. Schnell rufen die ersten nach einem Fortbestand – vielleicht sogar als Renten-Soli. Letztlich müssten dann die Steuerzahler für eine verfehlte Rentenpolitik haften. Aus meiner Sicht ist dies kein Beitrag zur Generationengerechtigkeit!

Bleiben wir bei der Steuerpolitik. Denn das Thema Steuern wird im Zusammenhang mit der Rentendebatte leider nur dann aufgegriffen, wenn es darum geht, die Rentenkassen zu füllen – etwa durch höhere Steuerzuschüsse. Völlig außen vor bleibt der Aspekt, dass auch Senioren immer mehr Einkommensteuer zahlen, was wiederum ihre Rente schmälert. Dieser Punkt ist für die Rentendebatte aber wesentlich, denn letztlich kommt es für die Rentner darauf an, was ihnen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben netto zum Leben bleibt. Es ist gut und schön, wenn die Renten steigen, doch müssen die Senioren zugleich höhere Steuern zahlen. Man darf also nicht nur über die Bruttorente reden, wir brauchen auch eine Diskussion über die steuerliche Behandlung der Rente!

JEDER FÜNFTE RENTNER ZAHLT EINKOMMENSTEUER

Bisher ist dies eine reine Fachdebatte. Dabei zeigt die Praxis ein anderes Bild: Von den rund 21 Mio. Bürgern, die eine gesetzliche Rente beziehen, zahlten 2018 knapp 4,4 Mio. Senioren Einkommensteuer – das ist bereits jeder fünfte Rentner! Hintergrund ist eine gesetzliche Änderung, die seit 2005 gilt. Danach werden Renten nachgelagert besteuert. Das heißt, in der Erwerbs- und damit Einzahlungsphase dürfen Beiträge zur Altersvorsorge steuermindernd als Sonderausgabe berücksichtigt werden, im Gegenzug wird in der nachgelagerten Auszahlungsphase die Rente besteuert. Das ist zunächst einmal kein schlechter Ansatz, denn in der Regel ist der persönliche Einkommensteuersatz in den Erwerbsjahren, in denen die Beiträge steuermindernd abgesetzt werden können, deutlich höher als im Rentenalter, wenn die Rente versteuert wird. Dabei erfolgt die Systemumstellung schrittweise bis 2040. Deshalb dürfen Steuerzahler in jedem Jahr einen etwas höheren Anteil ihrer Vorsorgebeiträge absetzen, und Neurentner müssen im Gegenzug einen höheren Anteil versteuern.

Die an sich gute Idee einer nachgelagerten Besteuerung wirft jedoch einige Probleme auf: Die

* Reiner Holznagel ist Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

Besteuerungsdaten wurden vor 2005 festgelegt und seitdem nicht mehr überprüft. Praktisch sieht das so aus: Während der Besteuerungsanteil bei einem Renteneintritt 2005 oder früher bei 50% lag, bleiben bei einem Renteneintritt in diesem Jahr lediglich noch 22% der ersten vollen Jahresrente steuerfrei. Nachfolgende Rentenerhöhungen unterliegen zu 100% der Einkommensteuer! Steuerlich gesehen führen Rentenanpassungen oder die Mütterrente also zu dem Ergebnis, dass überproportional viel wegbesteuert wird.

Diesen Mechanismus verdeutliche ich an einem Beispiel eines Rentners aus Thüringen: Für das Jahr 2013 hatte er noch keine Einkommensteuer zu zahlen, da sein zu versteuerndes Einkommen unter dem Grundfreibetrag lag. Eine kleine Rentenerhöhung im Jahr 2014 brachte ihm eine Steuernachzahlung von 38 Euro. Wegen der Rentenanpassung 2015 hatte er bereits 163 Euro beim Finanzamt auszugleichen. Mit der Rentenanpassung 2016 steigerte sich die Nachzahlung auf 318 Euro. Die Rentenanpassung 2017 brachte ihm eine Steuernachzahlung von 447 Euro. Das heißt: Insgesamt erhielt er im Jahr 2017 rund 730 Euro mehr Rente, doch abzüglich der 447 Euro Einkommensteuer behielt er knapp 283 Euro von der Rentenerhöhung im Geldbeutel, also lediglich 39%. Das ist kein Einzelfall! Solche und ähnliche Beispiele erreichen mich häufig.

RENTENERHÖHUNG BRINGT DEM FISKUS MEHR STEUERN

Anders als oft vermittelt, handelt es sich dabei nicht um Senioren mit Spitzenrenten. Dies lässt sich dem Tableau des Bundesfinanzministeriums entnehmen, das zeigt, bis zu welcher Rente noch keine Steuern anfallen. Wer beispielsweise ab dem Jahr 2018 erstmals eine Altersrente bezog, kann durchschnittlich rund 1 150 Euro monatlich erhalten, ohne Steuern zahlen zu müssen. Zum Vergleich: Diejenigen, die bereits seit dem Jahr 2005 oder früher Rente beziehen, können 2018 noch durchschnittlich rund 1 450 Euro monatlich erhalten. Dies gilt wohl gemerkt für die Steuererklärung 2018. Dabei wird es aber nicht bleiben! Nach Auskunft der Bundesregierung vom November 2018 werden 2019 voraussichtlich knapp 5 Mio. Rentner Einkommensteuer zahlen. Wobei die tatsächliche Anzahl der zahlenden Senioren noch einmal deutlich darüber liegt, denn das Bundesfinanzministerium erfasst Ehepaare – also zwei Personen – als einen Steuerzahler. Die Rentenerhöhung zum 1. Juli 2019 um 3,2% im Westen und 3,9% im Osten wird nach Angaben des Ministeriums dazu führen, dass zusätzlich 48 000 Rentner Einkommensteuern zahlen müssen. Allein durch diese Rentenerhöhung werden Steuer Mehreinnahmen in Höhe von 410 Mio. Euro erzielt. Seit dem Jahr 2005, der Einführung der nachgelagerten Besteuerung, hat sich die Zahl der steuerbelasteten Senioren

damit beinahe verdoppelt – das heißt in gerade einmal 15 Jahren!

EINE HOHE BRUTTORENTE ALLEIN NÜTZT NICHTS

Es bringt also nichts, lediglich die Bruttorenten durch Rentenanpassungen oder scheinbar smarte Ideen wie die Mütterrente aufzubessern, denn das ist nur einer Seite der Medaille. Es muss auch darauf geschaut werden, was den Senioren bleibt, nachdem der Fiskus Steuern verlangt hat. Kurzgefasst: Was nützt die beste Bruttorente, wenn unterm Strich wenig übrig ist? Deshalb setzt eine gute Rentenpolitik auch immer eine gute und verlässliche Steuerpolitik voraus. Aus meiner Sicht muss dieses Thema stärker in den Fokus gerückt und die nachgelagerte Besteuerung überprüft werden! Die damaligen Festlegungen konnten die aktuellen Rentensteigerungen schließlich nicht vorhersehen.

Es gilt jetzt zu prüfen, an welchen Stellschrauben justiert werden muss, um die Besteuerung von Senioren zu dämpfen. Dies kann etwa durch Freibeträge oder einen höheren steuerfreien Anteil gelingen. Dabei geht es mir nicht darum, dass Senioren gar keine Einkommensteuern zahlen. Auch diese Generation soll zum Steueraufkommen beitragen – aber eben nur in einem Maß, das man auch verkraften kann. Denn für die Bürger sieht es nach einem Spiel »linke Tasche, rechte Tasche« aus, weil sie zwar mehr Bruttorente erhalten werden, dann aber auch mehr Einkommensteuern zahlen müssen.

Vernachlässigt wird noch ein weiterer Aspekt: Die Steuer wird nicht automatisch von der Deutschen Rentenversicherung einbehalten. Vielmehr müssen die Senioren selbst prüfen, ob sie zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet sind. Dies gilt auch für diejenigen, die bisher keine Steuererklärung abgeben mussten, nun aber durch eine Rentenerhöhung dazu verpflichtet sind. Aber das sagt ihnen keiner! Wer nicht selbst regelmäßig seine Steuererklärungspflicht überprüft, muss sich gegebenenfalls einige Jahre später vom Finanzamt den Vorwurf anhören, Steuern nicht pünktlich gezahlt zu haben. Dann werden rückwirkend Erklärungen für mehrere Jahre angefordert und neben den Steuern auch noch Zinsen fällig. Hinzu kommt, dass es – anders als bei Arbeitnehmern – für Senioren keine vereinfachte Steuererklärung gibt. Sie müssen sich durch die kompletten Steuerformulare kämpfen.

Es ist eindeutig: In der öffentlichen Rentendebatte kommt das Thema Steuern zu kurz! Das muss sich ändern, denn eine Medaille kann nur glänzen, wenn man sich um beide Seiten kümmert – die Einnahme- und die Ausgabenseite.

LITERATUR

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2018), »Verlässlicher Generationenvertrag«,

online verfügbar unter: <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018a), »Übersicht zur Rentenbesteuerung 2018«, online verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018b), *Schriftliche Frage 110 für den Monat November 2018 zu den Steuermehreinnahmen der Rentenerhöhung; Anfrage des Abgeordneten M. Birkwald*.

Deutscher Bundestag (2012), »Die Rente ist sicher«, online verfügbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40879998_kw41_rente_kalenderblatt/209618.

Deutscher Bundestag (2018), »Bundestag stimmt für das Rentenpaket der Bundesregierung«, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw45-de-gesetzliche-rentenversicherung/575062>.

*Felix Welti**

Höhere Erwerbsminderungsrenten: sicher und gerecht – aber Reformbedarf bleibt

Mit dem »Rentenpaket« hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2019 zum dritten Mal seit 2014 die Ansprüche auf Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) für neue Rentnerinnen und Rentner durch eine Anhebung der Zurechnungszeit erhöht. Das war notwendig, um eine Kernfunktion der Rentenversicherung besser zu erfüllen. Verbesserungen für Rentnerinnen und Rentner im Bestand und grundsätzliche Reformen für Erwerbsgeminderte sind wiederum ausgeblieben. Sie sollten auf die Tagungsordnung gesetzt werden.

LEGITIMITÄT DER RENTENVERSICHERUNG

Der deutsche soziale Rechtsstaat ist akzeptiert und erfolgreich, wenn und soweit er große Lebensrisiken durch verlässliche Rechtspositionen sichert. Die Rentenversicherung für Alter, Erwerbsminderung und Unterhaltsausfall berücksichtigt als Sozialversicherung Leistungsgerechtigkeit durch Beitragsbezug und Bedarfsgerechtigkeit durch allgemeinen Zugang und Armutssicherung. Gelingt der Ausgleich, sichert dies politische Legitimation und rechtliche Legitimität. Die Pflichtmitgliedschaft in der Sozialversicherung ist ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit.¹ Dieser muss sich legitimieren, indem er die Menschen besserstellt, als sie ohne Sozialversicherung stehen würden.² Das wird sichtbar, wenn das Leistungsniveau typischerweise oberhalb der Grundsicherung liegt. Weiterhin muss ein Vorteil gegenüber privater Vorsorge erkennbar sein, der auch in der politisch und rechtlich verbürgten Stabilität eines öffentlichen Systems liegen kann.

Reformen der Rentenversicherung seit 1997 hatten dazu beigetragen, ihre politische Legitimation und rechtliche Legitimität zu gefährden. Die Senkung des Rentenniveaus bei allen Risiken hatte dazu geführt, dass immer häufiger das Niveau der Grundsicherung nicht überschritten wird, insbesondere beim Risiko Erwerbsminderung (vgl. Bäcker 2012; Martin und Zollmann 2011; Hagen et. al. 2011), dessen Sicherung Kernbestand der Aufgabe der als »Invalidenversicherung« gegründeten gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Ein angemessenes Sicherungsniveau bei Erwerbsminderung ist auch völkerrechtlich aus den sozialen Menschenrechten geboten. So fordert Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt das Recht einer jeden Person

* Prof. Dr. Felix Welti ist Professor für Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung an der Universität Kassel, FB Humanwissenschaften.

¹ BVerfG, B. v. 6.12.2005, 1 BvR 347/98, BVerfGE 115, 25.

² Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 26.7.2007, 1 BvR 824/03, 1 BvR 1247/07, NZS 2008, 254.

auf angemessenen Lebensstandard sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Art. 28 Abs. 1 der UN-Behindertenrechtskonvention präzisiert, dass dieses Recht ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu verwirklichen ist. Daraus ergibt sich, dass das spezifisch mit Behinderung verbundene Risiko der Erwerbsminderung nicht schlechter gestellt werden darf als ein vergleichbares anderes soziales Risiko.

DIE ANHEBUNG DER ZURECHNUNGSZEITEN

Mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 28. November 2018 wurde das Ende der Zurechnungszeit (§ 59 SGB VI) für Versicherte, deren Rente 2019 beginnt, auf die aktuelle Altersgrenze von 65 Jahren und acht Monaten hochgesetzt (§ 253a Abs. 2 SGB VI). Die Zurechnungszeit hat sich damit im Vergleich zum Rentenzugang 2018 um drei Jahre und fünf Monate verlängert. Das Ende der Zurechnungszeit folgt nun der Anhebung der Regelaltersgrenze und wird bis 2031 auf 67 Jahre steigen (§ 253a Abs. 3 SGB VI).

Die Zurechnungszeit drückt aus, bis zu welchem Alter die verhinderte Erwerbstätigkeit bei der Gesamtleistungsbewertung (§ 71 SGB VI) hochgerechnet wird. Der früher geltende Abstand von fünf Jahren zum Eintrittsalter der Regelaltersrente drückte aus, dass der Gesetzgeber das Ziel der gesundheitlichen Risikosicherung niedriger gewichtet hatte als das der Alterssicherung. Die Anhebung 2014 hatte diesen Abstand bei Erhöhung des Altersrenteneintrittsalters nur gleich gehalten. Die Anhebung der Zurechnungszeit um weitere drei Jahre für Rentenanzugänge durch das EM-Leistungsverbesserungsgesetz von 2017 war ein wichtiger erster Schritt. Die Anhebung der Zurechnungszeit ab 2019 ist ein weiterer Schritt zur Korrektur des Missverhältnisses zwischen den durch die Rentenversicherung gesicherten Risiken und zur Verringerung der Armut bei Erwerbsminderung und von zuvor Erwerbsgeminderten im Alter.

KEINE VERBESSERUNGEN IM RENTENBESTAND

Erhebliche Kritik wurde im Gesetzgebungsverfahren daran geäußert, dass die Anhebung der Zurechnungszeit nur den Neuzugängen in Rente zugutekommt. Diskussions- und Handlungsbedarf wurde hier vom Bundesrat, von Bundesminister Hubertus Heil, von den Bundestagsfraktionen von SPD, LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie von DGB, SoVD und VdK angemeldet.

Die Höhe der Bestandsrenten ist von der Reform 2018 ebenso unbeeinflusst geblieben wie von den vorangegangenen. Darum müssen diejenigen, die vor ihnen, insbesondere in den rentenrechtlich »mageren Jahren« seit 2001, in EM-Rente gehen mussten und

dauerhaft erwerbsgemindert geblieben sind, auf dem niedrigen Rentenniveau verharren und damit später in die Altersrente gehen. Chancen, ihre Alterssicherung während des Rentenbezugs zu verbessern, hat diese Gruppe praktisch nicht.

Sozialpolitisch wird damit nicht nur eine Kohorte schlechter gestellt als die andere – das ist im bestimmten Umfang unvermeidlich –, sondern es sind diejenigen betroffen, die auf Grund eines besonders schlechten Gesundheitszustands keine Chance mehr hatten und haben, die EM-Rente auch nur vorübergehend zu verlassen. Eine solche Schlechterstellung gesundheitlich besonders stark Beeinträchtigter ist sozialpolitisch kaum zu rechtfertigen und kann auch verfassungsrechtlich bedenklich sein. Differenzierungsgrund ist der Zeitpunkt des (letztmaligen) Eintretens der Erwerbsminderung, der von den Versicherten nicht beeinflusst werden kann und konnte.

Bei gleichzeitigen Leistungsverbesserungen für Neuzugänge und an anderer Stelle in der Rentenversicherung kann jedenfalls die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung nicht allein legitimieren, dass gerade die besonders schlecht gestellte Gruppe der Bestands-Erwerbsminderungsrentner auf dem bisherigen Niveau verbleibt. Andere Reformen, insbesondere die Anhebung der »Mütterrente«, kosten deutlich mehr Geld, obwohl sie viel weniger zielgenau von Armut gefährdete Gruppen unterstützen.

Sinnvoll wäre es daher, jedenfalls für diejenigen Versicherten, die zwischen 2001 und 2018 in eine noch laufende EM-Rente oder in eine mittlerweile als Altersrente gezahlte EM-Rente gegangen sind, einen wirkungsgleichen Zuschlag zur Rente vorzusehen. Angesichts der niedrigen Zahlbeträge in dieser Gruppe wäre dies ein besonders effektiver Beitrag zur Bekämpfung der Altersarmut.

GRUNDSÄTZLICHER REFORMBEDARF

Berichtspflicht und Definition des Sicherungsziels, öffentliche und private Verantwortung

Aktuell beziehen sich die Aufträge zum Rentenversicherungsbericht (§ 154 SGB VI) im Wesentlichen auf Alterssicherung. Entsprechend wird von der Bundesregierung bislang nur über die Entwicklung des Alterssicherungsniveaus und die anderen Alterssicherungssysteme berichtet. Es fehlt jedoch vergleichbare Berichterstattung über Erwerbsminderung.

Eine eigenständige Berichtspflicht müsste mit einer expliziten Definition des Sicherungsziels verbunden werden. Dieses müsste berücksichtigen, dass freiwillige private Vorsorge gegen Erwerbsminderung noch weniger verbreitet und noch schwieriger ist als private Altersvorsorge. Durch die mit unzutreffenden Renditeerwartungen für die Riester-Rente begründeten Niveauabsenkungen sank der Rentenwert für alle, auch für die EM-Renten. Private Vor-



Felix Welti

sorge gegen Erwerbsminderung ist aber gerade für gesundheitlich vorbelastete Personen und solche in gesundheitsgefährdenden Berufen unmöglich. Risikoadequate Kalkulation von privaten Versicherungen gegen Erwerbsminderung ist weiterhin zulässig (§ 20 Abs. 2 Satz 2 AGG), so dass diese für Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten kaum zugänglich sind. Die aus Steuermitteln geförderten Vorsorgeverträge müssen auch heute noch keine Sicherung gegen Erwerbsminderung enthalten (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AltZertG).

Abschläge

Die Abschläge, mit denen Versicherte beim Eintritt in EM-Rente so gestellt werden, als seien sie freiwillig fünf Jahre früher in Altersrente gegangen (§ 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI), bleiben erhalten. Sie vergrößern die Lücke zum Niveau der Alterssicherung. Die EM-Rente wird aus individuell überprüften zwingenden gesundheitlichen Gründen regelhaft befristet in Anspruch genommen. Sie ist keine freiwillige »Frührente«. Zwar haben BSG und BVerfG die Abschläge gebilligt.³ Doch hat das BVerfG dies allein mit dem Spielraum des Gesetzgebers für Sparmaßnahmen begründet. Systematisch und sozialpolitisch bleiben sie verfehlt.

Die Bundesregierung argumentiert, die Abschläge stellten sicher, dass Altersrenten und EM-Renten hinsichtlich des vorzeitigen Rentenbezugs grundsätzlich gleichbehandelt würden, um die längere Rentenzahlzeit auszugleichen.⁴ Diese Argumentation geht fehl, da EM-Rente nicht »vorzeitig« in Anspruch genommen werden kann, sondern immer erst nur, wenn das versicherte Risiko eingetreten ist (und nur solange). Allenfalls kann an eine Gleichstellung in Fällen gedacht werden, in denen Erwerbsminderung in einem Alter eintritt, in dem auch vorzeitige Altersrente möglich ist.

Die meisten EM-Renten werden aber deutlich früher in Anspruch genommen als kurz vor der Altersrente. Die Erwerbsminderung tritt dann in einem Alter ein, in dem – auch krankheitsbedingt – weniger Entgeltpunkte in der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden konnten (vgl. Zollmann und Martin 2013) und in dem oft noch keine private Vorsorge und Vermögensbildung möglich war. So sind z.B. die durchschnittlichen Zahlbeträge von 30- bis 40-jährigen Erwerbsgeminderten deutlich niedriger als bei über 50-jährigen Erwerbsgeminderten.⁵ Die Abschläge gelten aber auch für diese altersrentenfernen Jahrgänge.

³ BVerfG, B. vom 11. Januar 2011, 1 BvR 3588/08, 1 BvR 555/09, BVerfGE 128, 138; BSG, Urt. vom 14. August 2008, B 5 R 140/07 R.

⁴ BT-Drucks. 19/4668, 3.

⁵ BMAS, Die Rentenbestände in der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Juli 2016, Bonn 2017, 42. Z.B. 690,88 Euro für 35-jährige Erwerbsgeminderte, 771,37 Euro für 58-jährige Erwerbsgeminderte.

Vorrang von Prävention und Rehabilitation?

Jede Sicherung vor und bei Erwerbsminderung setzt effektive Prävention und Rehabilitation voraus. Die 2014 beschlossene Fortschreibung des Rehabilitationsbudgets (§ 220 SGB VI) an Hand der demographischen Entwicklung war dazu nur ein erster Schritt. Wenn sich Rehabilitation individuell und kollektiv lohnt, dann muss sie auch bedarfsgerecht geleistet werden und nicht nach Kassenlage. Die Verknüpfung mit der demographischen Entwicklung kann sogar noch zum Sinken des Budgets führen. Doch weisen Ergebnisse der Rehabilitationsforschung darauf hin, dass es effektiver wäre, schon in jüngeren Jahren zu leisten (vgl. Mittag 2018) und dass der Rehabilitationsbedarf bei jüngeren Versicherten steigt, etwa wegen psychischer Krankheiten.

Rehabilitation muss, gerade bei befristeten EM-Renten, auch während des Rentenbezugs möglich sein. Für sie ist systemgerecht die Rentenversicherung zuständig (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Sie müsste in diesen Fällen sogar gezielt gefördert werden, um Erwerbsminderung zu überwinden. Dem steht jedoch oft entgegen, dass Versicherte erst nach Ablauf von vier Jahren erneut medizinische Rehabilitation bekommen sollen (§ 12 Abs. 2 SGB VI). Ist im Jahr vor der Berentung Rehabilitation in Anspruch genommen worden, kann dies zum Leistungsausschluss während der ganzen dreijährigen Befristung führen, so dass keine Rehabilitation zur Wiedergewinnung der Erwerbsfähigkeit möglich ist.

Ausblick

Bei der Erwerbsminderungsrente besteht weiterer grundsätzlicher Reformbedarf (vgl. Thiede 2018; Jabben et. al. 2017; Bieback 2015; Welti und Groskreutz 2013), der von der Rentenkommission und vom Bundestag wieder aufgegriffen werden sollte.

Deutlich wird, dass die Verknüpfung der Risiken Alter und Erwerbsminderung mit Nachteilen verbunden ist. Sie ist auch international keineswegs üblich. Das Erwerbsminderungsrisiko könnte stattdessen durch eine eigenständige Lohnersatzleistung gesichert werden, ein Erwerbsminderungsgeld in Höhe zum Beispiel des Krankengeldes, mindestens aber der Grundsicherung.

In den Niederlanden (vgl. Mittag und Welti 2017) ist der Arbeitgeber für zwei Jahre zur Entgeltfortzahlung verpflichtet und hat in dieser Zeit allen Anreiz, Wiedereingliederung mit Unterstützung der Sozialversicherung zu versuchen. Danach übernimmt diese den Entgeltersatz und die Rehabilitation. Die Höhe der Sozialleistung bei Erwerbsminderung bemisst sich nach dem vorangegangenen Einkommen, nicht nach hochgerechneten Rentenpunkten. Auch in Österreich oder in Finnland können Anregungen gefunden werden.

Prävention, Rehabilitation und soziale Sicherung gesundheitlich eingeschränkter Menschen bleiben

Aufgabe für Gesetzgeber, Regierung, Tarifpartner und Betriebe. Der verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Auftrag, behinderte Menschen nicht zu benachteiligen, ist mit Blick auf die Sicherung gegen Armut bei Erwerbsminderung und im Alter noch nicht hinreichend erfüllt.

LITERATUR

- Bäcker, G. (2012), »Erwerbsminderungsrenten im freien Fall«, *Soziale Sicherheit*, 365–373.
- Bieback, K.-J. (2015), »Der Weg durch das Sozialleistungssystem zur EM-Rente – Abgestimmte und funktionierende Zuständigkeiten?«, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 157–193.
- Hagen, C., R. Himmelreicher, D. Kemptner und T. Lampert (2011), »Soziale Ungleichheit und Risiken der Erwerbsminderung«, *WSI-Mitteilungen*, 336–344.
- Jabben, J., U. Kolakowski und R. Kreikebohm (2017), »Eine Reform der Renten wegen Erwerbsminderung ist notwendig – aber wie?«, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 482–492.
- Martin, S. und P. Zollmann (2011), »Sozioökonomische Situation von Menschen mit Erwerbsminderung«, *Rv aktuell*, 121–126.
- Mittag, O. (2018), »Reha vor Rente: in der Domäne der Rentenversicherung – Befunde zur Umsetzung«, *Sozialrecht aktuell Sonderheft*, 20–24.
- Mittag, O. und F. Welte (2017), *Vergleich der sozialen Sicherung und beruflichen Wiedereingliederung bei Erwerbsminderung in drei europäischen Ländern (Deutschland, Niederlande und Finnland)*, Beitrag D2-2017, www.reha-recht.de.
- Thiede, R. (2018), »Sind die heutigen Regelungen zur Erwerbsminderungsrente noch zeitgemäß?«, *Sozialrecht aktuell, Sonderheft*, 7–9.
- Welte, F. und H. Groskreutz (2013), »Vorschläge für eine grundlegende Reform im Erwerbsminderungsrecht«, *Soziale Sicherheit*, 308–311.
- Zollmann, P. und S. Martin (2013), »Gravierender Rückgang der versicherungspflichtigen Entgelte in den Jahren vor Zugang in die Erwerbsminderungsrente«, *Rv aktuell*, 187–196.

Martin Werding*

Wie haltbar sind die Halte- linien? Effekte der Renten- reform 2018

Deutschland steht kurz vor einer Phase akuter demographischer Alterung. Zwischen 2020 und 2035 gerät die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in eine rasch und stark zunehmende finanzielle Anspannung. Aus heutiger Sicht geht diese danach nicht wieder zurück, sondern steigt eher mit verringertem Tempo weiter (vgl. Werding 2018). Nötig ist daher ein Alterssicherungssystem, das auf die Gegebenheiten einer stark gealterten Gesellschaft eingestellt ist.

Mit den Rentenreformen der Jahre 1999 bis 2007 wurden große Schritte in diese Richtung getan. Zusammen mit der 2005/06 einsetzenden Trendwende am Arbeitsmarkt haben diese Reformen bewirkt, dass die Rentenfinanzen bis 2030 einigermaßen stabil bleiben. Für die Zeit danach sind jedoch weitere Anpassungen nötig. Optionen dafür zu diskutieren und geeignete Vorschläge zu machen, ist Aufgabe der Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag«, die die Bundesregierung im Mai 2018 eingesetzt hat und die ihre Arbeit bis zum Frühjahr 2020 abschließen soll.

Bis dahin stünde es der Politik gut an, Zurückhaltung zu üben mit Änderungen des Rentenrechts, die die Rentenausgaben über das Jahr 2030 hinaus erhöhen oder ihre Wirkung in dieser Phase erst richtig entfalten. Nur dies garantiert eine konsistente Fortentwicklung der Politik in einem Feld, das in der Öffentlichkeit zu Recht höchste Aufmerksamkeit genießt. Mit Beschlüssen zu verschiedenen Reformschritten im Bereich der GRV, die im November 2018 in Bundestag und Bundesrat gefasst wurden, ist die Bundesregierung von dieser Maßgabe abgewichen.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE RENTENFINANZEN

Bevor hier Für und Wider der einzelnen Reformelemente diskutiert werden, sollen mit Hilfe des Simulationsmodells SIM.16 (Social Insurance Model, Version 2016) zunächst die Auswirkungen der Reform auf die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen abgeschätzt werden.¹ Berücksichtigt werden dabei alle Elemente, die sich ab sofort und/oder auf Dauer auf Ausgaben oder Einnahmen der GRV auswirken:

- Änderungen bei der Erwerbsminderungsrente (Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur Regelaltersgrenze für alle Zugangsrenten),

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und Forschungsprofessor des ifo Instituts.

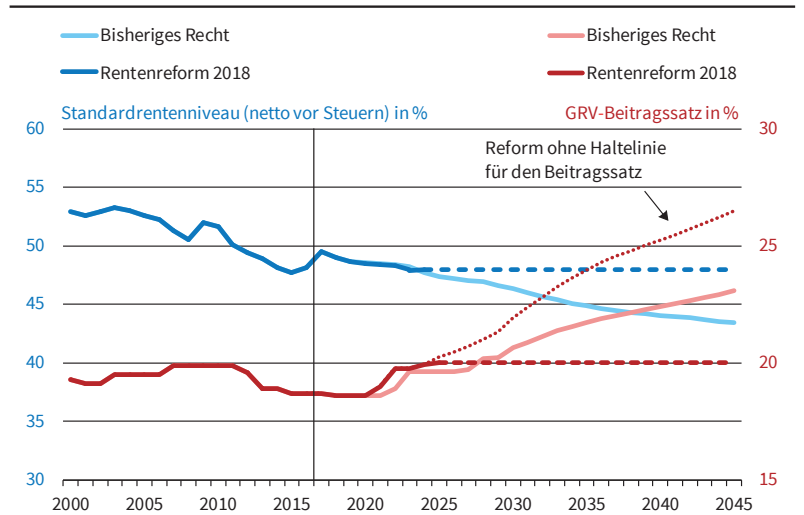
¹ Für Angaben zu Datengrundlagen, Annahmen und Methodik des Modells vgl. Werding (2013). Für Anwendungen des Modells vgl. etwa Werding (2016).



Martin Werding

- Erhöhungen der »Mütterrente« (zusätzlicher, halber Entgeltpunkt für Eltern vor 1992 geborener Kinder, mit Wirkung für Bestands- und Zugangsrenten),
- Einführung eines beitragsrechtlichen »Übergangsbereichs« (verringerte Rentenbeiträge für Niedrigverdiener mit Bruttoentgelten unter 1 300 Euro im Monat),
- Eine »doppelte Haltelinie« für Rentenniveau und Beitragssatz (durch die das Rentenniveau netto vor Steuern bis 2025 nicht unter 48% sinken, der Beitragssatz der GRV im selben Zeitraum nicht über 20% steigen soll).

Abb. 1
Beitragssatz der GRV und Rentenniveau
2000–2045



Quelle: DRV (Ist-Daten bis 2017/18); SIM.16 (Projektionen).

© ifo Institut

Bei der Analyse der langfristigen Effekte wird hier – abweichend vom Wortlaut des Reformgesetzes – unterstellt, dass diese Haltelinien anschließend unverändert fortgelten, wie im Vorfeld der Reform zumindest für die Zeit bis 2040 bereits diskutiert wurde.

Abbildung 1 verdeutlicht die finanzielle Anspannung, die im Rentensystem unter dem bisherigen Recht nach 2020 entsteht. Außerdem zeigt sie, wie die aktuelle Reform bis 2025 die Entwicklung des Rentenniveaus leicht, die des Beitragssatzes stärker verändert. Gezeigt wird in der Abbildung auch, wie stark der Beitragssatz auf Dauer steigen müsste, wenn eine Haltelinie nur für das Rentenniveau gelten würde. Die zusätzliche Haltelinie für den Beitragssatz lässt die finanzielle Anspannung nicht verschwinden, sondern verlagert sie nur in andere Zweige der öffentlichen Finanzen.

Einen genaueren Überblick über die Auswirkungen einzelner Reformelemente in Form von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen der GRV gibt Tabelle 1. Neben Eurobeträgen (in heutigen Preisen) werden dort auch Angaben in Prozent der laufenden Rentenausgaben gemacht, um die Größenordnung der Resultate besser einstufen zu können. Bis 2025 addieren sich die finanziellen Wirkungen der Reform für das Ren-

tenbudget auf rund 36 Mrd. Euro, d.h. durchschnittlich 5,2 Mrd. Euro jährlich. Der Großteil davon entfällt auf Mehrausgaben für die Mütterrente. Grund dafür ist, dass diese Regelung alle laufenden (Zugangs- und Bestands-)Renten erfasst, während sich etwa die Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten nur auf Rentenzugänge ab 2019 beziehen, die sich im Rentenbestand erst allmählich ausbreiten.² Finanzielle Effekte der doppelten Haltelinie machen sich 2025 erstmalig bemerkbar, in einer Größenordnung, die auf Jahresbasis an diejenige der Mütterrente heranreicht.

² Erfasst werden hier zudem nur die Mehrausgaben gegenüber der bereits 2017 gesetzlich geregelten, schrittweisen Verlängerung der Zurechnungszeit bis zum Alter 65.

Tab. 1
Kosten der Reformpläne (2019–2025)

Jahr	Erwerbsminderungsrenten	Mütterrente	Übergangsbereich	Doppelte Haltelinie	Summe
a) Angaben in Mrd. Euro (i. Pr.v. 2018)					
2019	0,1	4,0	0,2	0,0	4,3
2020	0,2	4,0	0,2	0,0	4,4
2021	0,3	4,0	0,2	0,0	4,5
2022	0,4	4,0	0,3	0,0	4,7
2023	0,5	4,0	0,3	0,0	4,8
2024	0,6	4,1	0,3	0,0	4,9
2025	0,7	4,1	0,3	3,5	8,6
Σ 2019–2025	2,6	28,3	1,8	3,5	36,2
b) Angaben in Prozent der laufenden Rentenausgaben					
2019	0,0	1,4	0,1	0,0	1,5
2020	0,1	1,4	0,1	0,0	1,5
2021	0,1	1,3	0,1	0,0	1,5
2022	0,1	1,3	0,1	0,0	1,5
2023	0,2	1,3	0,1	0,0	1,5
2024	0,2	1,3	0,1	0,0	1,6
2025	0,2	1,3	0,1	1,1	2,7
Ø 2019–2025	0,1	1,3	0,1	0,2	1,7

Quelle: SIM.16.

Finanziert werden die anfallenden Kosten bis 2025 v.a. durch einen schnelleren Abbau der Rücklagen der GRV (- 21,5 Mrd. Euro), was aktive Versicherte und Rentner erst in den Folgejahren belastet. Darüber hinaus ergeben sich auch unmittelbare Belastungen der Beitragszahler (durch höhere Beiträge: + 10 Mrd. Euro) und Rentner (durch gedämpfte Rentenanpassungen: - 1,5 Mrd. Euro), die von den verschiedenen Reformelementen nicht profitieren. Auf den Bundeshaushalt entfallen wegen der Haltelinien 3,5 Mrd. Euro. Nach dem Reformgesetz sind davon bisher nur rund 2 Mrd. Euro durch Sonderzuschüsse an die GRV gedeckt.

Verlängert man den Projektionszeitraum über 2025 hinaus, ändert sich das relative Gewicht der einzelnen Reformelemente. So sinken die Ausgaben für die Mütterrente ab 2025 langsam ab, weil begünstigte Mütter (und Väter) in diesem Zeitraum sukzessive sterben. 2045 belaufen sie sich nur noch auf 0,3% aller Rentenausgaben, verschwinden jedoch auch bis dahin noch nicht ganz. Umgekehrt steigt der Anteil der Ausgaben für höhere Erwerbsminderungsrenten bis 2045 weiter an, auf zuletzt ebenfalls gut 0,3% aller Rentenausgaben. Mindereinnahmen durch den Übergangsbereich für die Erhebung voller Rentenbeiträge bleiben mit 0,1% aller Rentenausgaben durchgängig gering.

Dagegen erhöhen sich die finanziellen Effekte der doppelten Haltelinie nach 2025 massiv, wenn daran in unveränderter Höhe festgehalten wird. Die darauf entfallenden Mehrausgaben der GRV steigen bis 2031 auf knapp 10%, bis 2040 auf 20% und bis 2045 weiter auf 24% der gesamten Rentenausgaben.

Bis 2025 erweisen sich die finanziellen Effekte der jüngsten Rentenreform somit als überschaubar. Sie entsprechen in dieser Phase im Durchschnitt ca. 1,7% der jeweiligen Rentenausgaben – allerdings mit einem deutlichen Anstieg im Jahr 2025. Sie treten hinzu zu Mehrausgaben im Umfang von jährlich rund 4%, die im selben Zeitraum aufgrund des »Rentenpakets 2014« anfallen (Werdning 2014a). Mit Regelungen wie der »Rente mit 63« hat dieses frühere Reformtrends bereits in ähnlicher Weise durchbrochen wie die aktuelle Reform.³ Längerfristig verschärfen all diese zusätzlichen Ausgaben zudem die finanzielle Anspannung, die die demographische Alterung im Rentensystem sowieso erzeugt.

FÜR UND WIDER EINZELNER REFORMELEMENTE

Angesichts dieser Anspannung, die nach 2020 rasch zunimmt, müssen derzeit strenge Maßstäbe an die Dringlichkeit aller Reformschritte angelegt werden, die die Rentenausgaben in Zukunft weiter erhöhen. Wie sind die wichtigsten Elemente der Rentenreform 2018 in dieser Hinsicht zu beurteilen?

Erwerbsminderungsrente

Die durchschnittlichen Zahlbeträge von Zugangsrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sind von 2000 bis 2011 nominell deutlich gesunken (vgl. DRV 2018). Dies lag u.a. an einer Zurechnungszeit, die nur bis zum Alter von 60 Jahren reichte (während die Regelaltersgrenze ab 1997 schrittweise bei 65 Jahren vereinheitlicht wurde). Auch ab 2012 wurde die Zurechnungszeit zunächst nicht an die laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze (bis 2031: auf 67 Jahre) angepasst. Zudem werden Erwerbsminderungsrenten mit dem maximalen Rentenabschlag von 10,8% (wie bei einem um 3 Jahre vorgezogenen Rentenzugang) belegt.

Mit dem »Rentenpaket 2014« und einer weiteren Änderung im Jahr 2017 wurde die Zurechnungszeit bereits zweimal gezielt verlängert – jeweils mit Wirkung für die Rentenzugänge der Folgejahre. Die aktuelle Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze schließt die Lücke gegenüber der Bemessung von Altersrenten endgültig.

Erwerbsminderung ist eines der zentralen Risiken des Erwerbslebens, die in der GRV traditionell versichert werden. Hierfür einen Schutz zu bieten, der sich – wie die Altersrenten – an der individuellen Beitragshistorie orientiert, aber deren vorzeitiges Ende ausgleicht, ist sozialpolitisch wohlbegründet. Effektiv leistet es sogar einen notwendigen Beitrag dazu, die demographische Alterung im Rentensystem zu bewältigen: Wenn die Regelaltersgrenze zu diesem Zweck heraufgesetzt wird, sind erwerbsgeminderte Personen ex definitione daran gehindert, sich an die veränderten, rentenrechtlichen Anforderungen anzupassen. Die längere Zurechnungszeit übernimmt die Funktion solcher Anpassungen. Angemessene Erwerbsminderungsrenten stellen somit eine notwendige »Härtefall-Regelung« dar, um das Rentenalter heraufsetzen zu können – und dies möglichst nach 2031 fortzusetzen.

Von allen Elementen der Rentenreform 2018 erscheinen die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten daher am ehesten als vertretbar. Dies gilt, auch wenn die Gesamteffekte aller in diesem Bereich seit 2014 vorgenommenen Änderungen für die zukünftige Rentenfinanzierung mittlerweile durchaus spürbar sind. Statt die mit einer Erwerbsminderung verbundene Versorgungslücke bei Zugangsrenten ganz zu schließen, hätten die Mittel dafür allerdings auch etwas anders verteilt werden können, nämlich auch für höhere Bestandsrenten aus den Jahren 2000 bis 2014.

Die finanziellen Effekte des jüngsten Schritts könnten dabei noch höher ausfallen als hier abgeschätzt wurde. Unter Umständen nehmen nun auch Personen eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch, die zuvor trotz wachsender Beeinträchtigungen alles daran gesetzt haben, bis zum Eintritt in eine vorzeitige Altersrente erwerbstätig zu bleiben, um den nachteil-

³ Weitere Teile des Reformpakets waren eine erste Verlängerung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten sowie eine erste Stufe der »Mütterrente«.

ligen Modalitäten der Bemessung von Erwerbsminderungsrenten aus dem Weg zu gehen. Die Entwicklung der Rentenzugänge in diesem Bereich sollte daher aufmerksam beobachtet werden. Zumindest das Festhalten an Rentenabschlägen für bis zu drei Jahre erscheint als begründet, weil Erwerbsminderungsrenten bei vergleichbarer Versichertenbiographie sonst höher ausfallen könnten als Altersrenten mit gleichem Rentenbeginn. Dies würde Anreize erzeugen, Erwerbsminderungsrenten zur Umgehung von Abschlägen bei freiwilligem, vorzeitigem Renteneintritt zu nutzen.

Mütterrente

Beim Ausbau der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Jahre 1992 wurde eine typische Stichtagsregelung gewählt, aufgrund derer Mütter (und Väter) von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, deutlich weniger begünstigt wurden als Elternteile von später geborenen Kindern. Mit dem »Rentenpaket 2014« wurde dies teilweise korrigiert. Die in der aktuellen Reform enthaltene Regelung vermindert die Nachteile erneut, beseitigt sie aber nicht völlig. Eine weitere Stufe der »Mütterrente« ist damit im Grunde schon absehbar.

Kindererziehung ist eine Leistung, die konstitutiv ist für ein umlagefinanziertes Rentensystem wie die GRV. Selbst bei voller Anrechnung von Erziehungszeiten nach dem für heute geborene Kinder geltenden Recht ergeben sich für Familien – in Abhängigkeit von ihrer Kinderzahl – finanzielle Nachteile gegenüber Familien mit wenigen Kindern oder Kinderlosen, die der Gründung oder Erweiterung einer Familie im Weg stehen können (vgl. Werding 2014b, insbes. S. 27 f. und S. 32–48). Ein Ausbau der Anrechnung von Erziehungszeiten erscheint vor diesem Hintergrund prinzipiell als angebracht.

Trotzdem ist die Neuregelung nicht überzeugend. Zum einen wird damit – vergleichsweise spät und weiterhin unvollständig – nur eine Stichtagsregelung korrigiert, die immer etwas Willkürliches anhaftet, die bei ihrer Einführung nach Abwägung des Reformbedarfs mit den finanziellen Effekten aber für vertretbar gehalten wurde. An anderer Stelle, nämlich bei der Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten, trifft die Reform neue Stichtagsregelungen, ohne dass darin ein Problem gesehen wird.

Zum anderen erscheint die Regelung als ungeeignet, mögliche Fehlanreize der unzureichenden Berücksichtigung elterlicher Erziehungsleistungen zu überwinden, die zur demographischen Alterung beigetragen haben könnten und die zukünftige Rentenfinanzierung erschweren. Die Zahl der vor 1992 geborenen Kinder lässt sich aus heutiger Sicht nicht mehr beeinflussen. Dringlicher wäre es, bestehende Mängel bei der Anrechnung von Erziehungszeiten mit Wirkung für junge Familien und zukünftige Kinder zu beheben. Wegen ihrer lang anhaltenden und relativ starken finanziellen Wirkungen erscheint die Erhö-

hung der Mütterrente in Abwägung mit Erfordernissen der zukünftigen Rentenfinanzierung bestenfalls als vertretbar, aber keinesfalls als zwingend.

Doppelte Haltelinie

Mit der Haltelinie für das Rentenniveau wird ein zentraler Mechanismus der Rentenreform von 2004 außer Kraft gesetzt, der zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bis 2030 beiträgt, nämlich der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel. Dieser sorgt für eine automatische Dämpfung der jährlichen Rentensteigerungen bei zunehmender demographischer Anspannung. Stichhaltige Gründe für die Abkehr davon sind nicht zu erkennen: Eine Fixierung des allgemeinen Rentenniveaus hat z.B. kaum Auswirkungen auf das Risiko in Zukunft steigender Altersarmut (vgl. Haan et al. 2017, insbes. S. 82–85), für das es weit zielgenauere Lösungen gibt.

Ignoriert werden zudem Möglichkeiten, das Niveau gesetzlicher Renten bzw. der gesamten Alters-einkommen auf andere Weise zu stabilisieren, etwa durch eine an der Entwicklung der Lebenserwartung orientierte Dynamisierung der Regelaltersgrenze oder durch ergänzende Kapitaldeckung. Zu prüfen wäre jeweils v.a., ob diese Möglichkeiten nicht zu einer wesentlich gleichmäßigeren, intergenerationellen Verteilung der Lasten der demographischen Alterung führen würden als die Haltelinien.

Die finanziellen Wirkungen der Haltelinien halten sich zwar bis 2025 im Rahmen: Erst gegen Ende dieses Zeitraums führen sie zu Mehrausgaben und Minder-einnahmen der GRV, die im Umfang noch begrenzt bleiben. In den Folgejahren lassen sich unveränderte Haltelinien finanzpolitisch aber kaum durchhalten. Der Anteil der Bundesmittel, die der GRV jährlich zufließen, liegt derzeit bei gut einem Viertel des gesamten Bundeshaushalts. Bis 2045 müsste er – bei massiven Kürzungen anderer Ausgaben – auf rund zwei Drittel erhöht werden, oder der Bundeshaushalt müsste mit zusätzlichen Steuereinnahmen entsprechend aufgestockt werden.

Welche anderen Stellschrauben verfügbar sind, um nach 2030 angemessene Renten oder Alterseinkommen zu gewährleisten, ohne aktive Versicherte oder Steuerzahler übermäßig zu belasten und ohne wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in Deutschland durch hohe Lohnnebenkosten oder sonstige Abgaben zu gefährden, soll derzeit die Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag« prüfen. Deren Arbeit wird mit den Haltelinien – ohne akuten Handlungsdruck – vorgegriffen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der im November 2018 verabschiedeten Rentenreform zeigt die Bundesregierung einen gewissen rentenpolitischen Aktivismus. Dies widerspricht dem parallel dazu verfolgten Ansatz, eine Kommission ein-

zusetzen, die erst nach fast zweijährigen, umfassenden Beratungen über die aktuellen Herausforderungen längerfristige Leitlinien für die Renten- und Alterssicherungspolitik empfehlen soll.

Mit Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente entspricht nur ein Reformelement einem als dringlich anzusehenden Handlungsbedarf und passt zugleich in eine langfristig angelegte Reformstrategie. Andere Elemente wie die nächste Stufe der »Mütterrente« binden eher Mittel, die im Rahmen einer solchen Strategie vielleicht an anderer Stelle dringender benötigt werden.

Die doppelte Haltelinie für Rentenniveau und Beitragssatz wirkt langjährigen Reformtrends sogar direkt entgegen. Wenn sie sich nach 2025 nicht lange aufrechterhalten lässt, weckt sie momentan v.a. unrealistische Erwartungen, die in absehbarer Zeit enttäuscht werden. Für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die langfristige Stabilität des Rentensystems und in die Verlässlichkeit politischer Prozesse erzeugt dies große Risiken.

LITERATUR

DRV (2018), *Rentenversicherung in Zeitreihen* (Stand: Oktober 2018), Deutsche Rentenversicherung: Berlin.

Haan, P., H. Stichnoth, M. Blömer, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage und K.-U. Müller (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2013), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2014a), »Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung«, *SVR-Arbeitspapier* Nr. 1/2014

Werding, M. (2014b), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, im Auftrag des BMF, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln: Köln.

Werding, M. (2018), *Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Uwe Fachinger*

Das Rentenpaket der Koalition – eine Richtungsänderung in der Alterssicherungspolitik?

Das Rentenpaket der Großen Koalition ist ein weiteres Maßnahmenbündel, mit dem ein Ziel der Altersvorsorge, nämlich die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) auch langfristig für die jüngere Generation bezahlbar zu erhalten und ihr im Alter einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, erreicht werden soll (Bundesregierung 2001, S. 1). So hat sich denn offensichtlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass – im Gegensatz zur spätestens mit den Rentenreformen seit 2000 politisch gewollten Reduzierung des Absicherungsniveaus¹ – »... Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ... wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung [ist; UF]. ...« (Bundesregierung 2018, S. 1).

Der Kommentar fokussiert diesen Aspekt des Rentenpakets. Er adressiert zum einen die Leistungsverbesserungen, d.h. die Erhöhung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungs-, Erziehungs- und Hinterbliebenenrenten ab 2018. Zum anderen wird auf die als »Doppelte Haltelinie« bezeichneten Maßnahmen eingegangen.

LEISTUNGSVERBESSERUNGEN

Zur Erhöhung von Kindererziehungszeiten

Alle Frauen erhalten für von ihnen vor 1992 geborene Kinder zusätzlich 0,5 Entgeltpunkte pro Kind angerechnet (§§ 295, 295a SGB VI), womit sich die Entgeltpunktsomme für diese Gruppe auf 2,5 Entgeltpunkte pro Kind erhöht. Diese Erhöhung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten stellt eine weitere Angleichung der Leistungen für Kindererziehung von vor und nach 1992 geborenen Kindern dar und kann grundsätzlich aus gesamtgesellschaftlicher Sicht als positiv bewertet werden.

Allerdings ist die Finanzierung der Leistungen für Kindererziehung seit langem ein Streitpunkt in der sozial- und verteilungspolitischen Diskussion (vgl. Schmähl 2007), werden die Leistungen doch aufgrund ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe im Rahmen des Familienlastenausgleichs als versicherungsfremd charakterisiert und sollten daher im Prinzip aufgabenadäquat aus Bundesmitteln



Uwe Fachinger

* Prof. Dr. Uwe Fachinger lehrt am Institut für Gerontologie der Universität Vechta, Fachgebiet Ökonomie und Demographischer Wandel.

¹ Zwischen 2009 und 2015 erfolgte beispielsweise eine Absenkung des nominalen Rentenniveaus um 4,3 Prozentpunkte bzw. um 8,3% (vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund 2018a, S. 258).

finanziert werden.² Eine an der Teilhabeäquivalenz ausgerichtete aufkommensadäquate Finanzierung derartiger Leistungen, deren Erwerb nicht durch Beitragzahlungen erfolgt, wird durch das Rentenpaket nicht umgesetzt. Zurzeit erfolgt zwar eine pauschale Abgeltung, diese deckt allerdings nicht die Ausgaben für diese Leistungen ab. So beträgt die Pauschale für das Jahr 2017 13,2 Mrd. Euro (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 51). Die Ausgaben für die Kindererziehungszeiten liegen mit 14,3 Mrd. Euro aber um 1,1 Mrd. Euro höher (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, Übersicht 10 und eigene Berechnung). Ein Teil der Leistungen wird somit aus Beitragseinnahmen finanziert. Dies wirkt sich auf den Beitragssatz aus, der durch die Mehraufwendungen prinzipiell erhöht werden muß. Eine Folge der Mehrausgaben ist zudem eine ceteris paribus geringere Steigerung des aktuellen Rentenwertes und damit eine geringere Rentenerhöhung.

Zu Leistungen bei Erwerbsminderung, für Erziehungs- und Hinterbliebenenrenten

Gemäß § 253a SGB VI erfolgt eine Verbesserung der Leistungen bei Erwerbsminderung, für Erziehungs- und für Hinterbliebenenrenten durch eine sukzessive Erhöhung der Zurechnungszeit für die Rentenneuzugänge. So wird beispielsweise seit Anfang 2018 die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrentenneuzugängen schrittweise um weitere drei Jahre verlängert. Es ist avisiert, Leistungsberechtigte so zu behandeln, als wenn sie bis zur Regelaltersgrenze gearbeitet hätten. Davor wurde die Zurechnungszeit bis zum 62. Geburtstag berücksichtigt, und es erfolgte eine Leistungskürzung als vorgezogene Rente. Durch die Erhöhung der Zurechnungszeit wird somit nicht nur der der Berechnung zugrunde gelegte Zeitraum erhöht, sondern auch der Abschlag aufgrund der Inanspruchnahme einer vorgezogenen Rente sukzessive verringert. Da die Regelung nur für Rentenneuzugänge ab 2018 gilt, ändert sich die teilweise problematische materielle Situation der 1 824 913 Bestandsrentnerinnen und -rentner, die eine Erwerbsminderungsrente erhalten, hierdurch allerdings nicht.³

Zusammenfassend sind die Leistungsverbesserungen für die Gemeinschaft der Leistungsbezieherinnen und -bezieher eher als Danaergeschenk zu beurteilen. Aufgrund der Dynamisierungsformel des aktuellen Rentenwertes führt eine Erhöhung des Ausgabevolumens der GRV in Relation zum Einnahmenvolumen ceteris paribus zu einer geringeren Anpassung der Leistungen der GRV im nachfolgenden Jahr⁴ und als Folge zu einem geringeren Beitragssatzan-

stieg. Bedingt wird dies durch den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor, der im Prinzip das Verhältnis der Gesamtausgaben zur Summe der Beitragseinnahmen darstellt.

»DOPPELTE HALTELINIE«

Damit das Rentenniveau aufgrund der Leistungsverbesserungen nicht noch stärker fällt, wurde eine entsprechende Regelung erforderlich. Denn ohne diese Leistungsverbesserungen wäre gemäß den Modellrechnungen für den Rentenversicherungsbericht 2017 ein Sicherungsniveau von 48% erst im Jahr 2025 mit 47,4% unterschritten worden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 38). Vergleichbares gilt auch für den Beitragssatz, der gemäß den Vorausberechnungen von 19,8% im Jahr 2024 auf 20,1% im Jahr 2025 steigen würde (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S. 38).⁵

Obere Grenze für den Beitragssatz

Um das politische Ziel der Beitragssatzstabilität umzusetzen, wurde eine obere Grenze für den Beitragssatz mit 20 % bis zum Jahr 2025 definiert (§ 154 Abs. 3 Satz 1 SGB VI, § 287 SGB VI). Zudem wurde eine viermalige Sonderzahlung des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 von 500 Mio. Euro festgelegt. Die Zahlungen werden nach den Regelungen für den allgemeinen Bundeszuschuss entsprechend dynamisiert und dienen ausschließlich dem Ziel der Einhaltung der Beitragssatzobergrenze (§ 287a SGB VI).

Wie ist nun das Primat der Beitragssatzstabilität zu beurteilen? In der Gesetzesbegründung wird einmal mehr auf die »tiefgreifenden demographischen Veränderungen« (Bundesregierung 2018, S. 36) verwiesen, ohne die wirtschaftliche Entwicklung auch nur zu erwähnen. Dass eine strukturelle Veränderung der Bevölkerung erfolgen wird, ist unbestritten, unbestritten ist aber auch ein langfristiges positives Wirtschaftswachstum. Bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird für alle Vorausberechnungszeiträume eine reale Steigerung unterstellt und damit ein gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsge- winn, der einen Verteilungsspielraum generiert. Eine Finanzierung eines adäquaten Absicherungsniveaus aus den Produktivitätsgewinnen wäre gemäß den Vorausberechnungen somit prinzipiell umsetzbar. So wurde die in den 1960er und 1970er Jahren erfolgende Wohlfahrtssteigerung u.a. dazu genutzt, das Leistungsniveau der Systeme der sozialen Sicherung entsprechend zu verbessern – es erfolgten u.a. Rentenerhöhungen bei steigenden Beitragssätzen. Damit konnte für die ältere Bevölkerung die Partizipation am Wachstum des gesellschaftlichen Wohlstandes umge-

² So auch die Ansicht der damaligen Bundesregierung (1984, S. 30).

³ Deutsche Rentenversicherung Bund (2018b). Stand: 31. Dezember 2017 ohne die in Altersrente umgewandelten Erwerbsminderungsrenten.

⁴ Der als Niveaueffekt allerdings für alle zukünftigen Jahre Bestand hat.

⁵ In der Gesetzesbegründung wird für das Jahr 2025 ein Beitragssatz bei geltendem Recht von 19,8% ausgewiesen (Bundesregierung 2018, S. 4).

setzt und Altersarmut drastisch reduziert werden – historisch gesehen eine Ausnahme-situation, deren Ende durch den Paradigmenwechsel eingeleitet wurde.

Letztendlich geht es somit um die Verteilung der zukünftigen Wohlfahrtsgewinne zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, da die Leistungsreduzierung aufgrund des Beitragssatzprimats durch zusätzliche private Ersparnis ausgeglichen werden soll. So wird gemäß den politischen Vorgaben von den in der GRV versicherten Arbeitnehmern eine private oder betriebliche Altersvorsorge in Höhe von 4% erwartet. Addiert man dies zu der hälftigen Beitragszahlung von 10%, so sind die Arbeitnehmer mit 14% und die Arbeitgeber mit 10% an der Altersvorsorge beteiligt.⁶ Es wird den Arbeitnehmern somit eine deutlich höhere Beitragsbelastung zugemutet als die sich aus der paritätischen Finanzierung ergebenden 10% als vermeintliche Obergrenze des Beitragssatzes.

Untere Grenze für das Sicherungsniveau

Die zweite »Haltelinie« bildet die untere Grenze des aktuellen Rentenniveaus mit 48% bis 2025 (§ 154 Abs. 3 SGB VI, § 255e SGB VI). Diese untere Grenze wird nicht unter Verwendung der bisherigen Formel zur Berechnung der verfügbaren Standardrente ermittelt, sondern es erfolgt eine Abschätzung unter Zugrundelegung eines Sicherheitszuschlags von 5%.⁷ Hierdurch wird einmal mehr die Intransparenz des Systems der GRV erhöht und eine zieladäquate Alterssicherungspolitik beeinträchtigt, da nur bedingt eine Kontrolle und Ableitung zieladäquater Maßnahmen möglich ist. Für den einzelnen wird eine adäquate Planung der individuellen Altersvorsorge zur Erreichung des Ziels der Lebensstandardsicherung im Prinzip unmöglich gemacht.

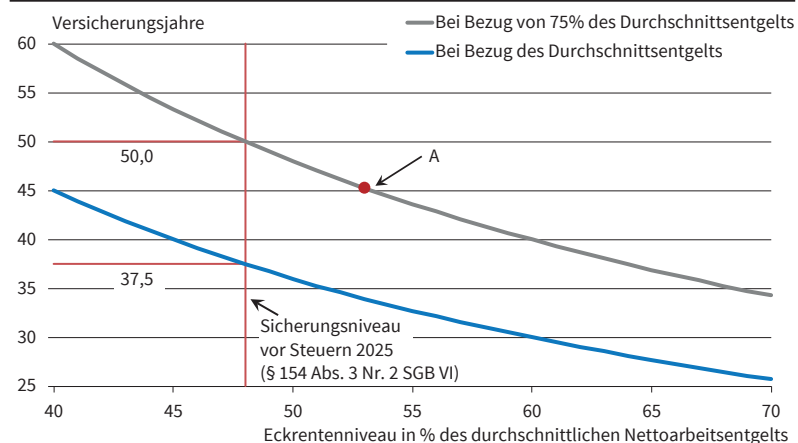
Mit der Festlegung der Untergrenze ist die bisher als unumgänglich und alternativlos betrachtete Absenkung des Sicherungsniveaus auf 43% unterbrochen worden, die allerdings nach wie vor Gültigkeit hat (§ 154 Abs. 3 SGB VI). Es stellt sich die Frage, wie diese bis 2025 als untere Grenze des Sicherungsniveaus geltenden 48% einzuschätzen sind. Um hier etwas mehr Klarheit zu erhalten, sind in der Abbil-

⁶ Das dadurch erreichte Absicherungsniveau wird in den Rentenversicherungsberichten unter Annahmen, denen jeglicher Realitätsbezug fehlt, beispielsweise zur Verzinsung, ausgewiesen – und selbst unter diesen Annahmen wird das sogenannte »Versorgungsniveau vor Steuern einschließlich Riester-Rente für Zugang« ab 2026 kontinuierlich sinken (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, S. 39).

⁷ Zur Berechnung siehe Bundesregierung (2018, S. 34 f.).

Abb. 1

Erforderliche Versicherungsjahre für eine GRV-Rente auf Grundsicherungsniveau



Anmerkung: Das Grundsicherungsniveau entspricht 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts.
Quelle: Fachinger 2019.

© ifo Institut

dung 1 für ein Durchschnittsentgelt, wie es für den Standard- bzw. Eckrentner unterstellt wird, sowie für 75% dieses Entgelts die erforderlichen Versicherungsjahre (Ordinate) in Abhängigkeit von der Höhe des Sicherungsniveaus (Abszisse) angegeben worden, die notwendig wären, um eine Altersrente in Höhe der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erhalten.

Die Abbildung zeigt, dass eine Person, die während ihrer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit je Jahr den Durchschnittsverdienst erzielt hat, 37,5 Versicherungsjahre benötigt, um eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Eine Person, die je Jahr 75% des Durchschnittsentgelts erreicht hat, müsste 50,0 Jahre lang arbeiten. Unterstellt man die Norm des Eck- bzw. Standardrentners, gemäß der eine Person 45 Jahre lang versicherungspflichtig erwerbstätig war, so würde diese Person mit 75% Durchschnittsverdienst bei einem Eckrentenniveau von etwa 53% eine Altersrente erhalten, die dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entspricht (Punkt A in Abb. 1).

Es stellt sich somit die Frage, ob bei einem Absicherungsniveau von 48% überhaupt von einem adäquaten Einkommensersatz gesprochen werden kann. Der nach wie vor gebetsmühlenartig vorgebrachte Verweis auf kapitalfundierte Altersvorsorgeprodukte als Lösung ist wenig hilfreich. Als Beispiel sei darauf hingewiesen, dass von den Protagonisten einer kapitalfundierte Altersvorsorge weiterhin davon ausgegangen wird, dass die Leistungen der Produkte der sogenannten »Riester-Rente« in der Auszahlungsphase wie eine Altersrente aus der GRV angepasst werden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, S. 39). Diese Annahme kann angesichts der anderen Systemlogik dieser Absicherungsform sowie den empirischen Erkenntnissen aus zahlreichen Studien zu kapitalfundierte Altersvorsorgeprodukten bestenfalls als erstaunlich betrachtet werden. Zumal selbst mit dieser hehren Annahme

kein Ausgleich des sich reduzierenden Absicherungsniveaus der Altersrenten der GRV und damit eine Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards während der Rentenbezugsphase erreicht wird.

Vor dem skizzierten Hintergrund fällt es schwer, die »Doppelte Haltelinie« als besondere Leistung herauszustellen, obwohl die Vermeidung eines Absinkens des Sicherungsniveaus unter 48% und des Überschreitens der 20%-Grenze für den Beitragssatz in der sozialpolitischen Diskussion sehr stark betont wird.

EINIGE ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Betrachtet man die Wirkungen des Rentenpakets, ist zunächst festzuhalten, dass es den bisher eingeschlagenen Weg der Beitragssatzorientierung fortsetzt und lediglich einige kleinere Justierungen umfasst, die die grundsätzliche Tendenz der Leistungsreduzierung zwar in Teilbereichen abmildern und teilweise verbessern, aber generell nichts an den über lange Zeit diskutierten und mittlerweile deutlich werdenden Problemen ändern. Es wird die Lösung zentraler Aspekte verschoben und die Ergebnisse der Arbeiten der unabhängigen Rentenkommission »Verlässlicher Generationenvertrag« abgewartet.

Die Auseinandersetzung um das Rentenpaket macht deutlich, dass nach wie vor in der sozialpolitischen Diskussion eine Verengung der Sicht auf einige wenige Indikatoren vorherrscht, insbesondere den Beitragssatz und das Rentenniveau. Es fehlt an einer ganzheitlichen Sichtweise, die u.a. die institutionelle Verteilung – insbesondere die Interdependenzen der Systeme der sozialen Sicherung – sowie Kreislaufeffekte und die personelle intertemporale Verteilung berücksichtigt. Grundlage für politische Entscheidungen sollte aber eine umfassende und realistische – d.h. nicht von Wunsch- und Zielvorstellungen geprägte – Wirkungsanalyse sein.

Die im Rentenpaket enthaltenen Maßnahmen bieten keine langfristige Sicherheit. Der eingeschlagene Weg führt weiter fort von einer leistungsfähigen umlagefinanzierten Rente, die dem Ziel eines adäquaten Einkommensersatzes des mit der altersbedingten Aufgabe der Erwerbstätigkeit wegfallenden Einkommens gerecht werden könnte.

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2017)* Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2018)*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesregierung (1984), *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung*

(Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz – HEZG), Bundestags-Drucksache. 10/2677, Deutscher Bundestag, Berlin.

Bundesregierung (2001), *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG)*, Bundestags-Drucksache. 14/5068, Deutscher Bundestag, Berlin.

Bundesregierung (2018), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)* Bundestags-Drucksache. 19/4668, Deutscher Bundestag, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2018a), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober 2018, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2018b), *Erwerbsminderungsrenten im Zeitablauf 2018*, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

Fachinger, U. (2019), »Alterssicherung und Armut«, in K. Hank, F. Schulz-Nieswandt, M. Wagner und S. Zank (Hrsg.), *Altersforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 133–174.

Schmähl, W. (2007), »Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland«, in H.-J. Blanke (Hrsg.), *Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, Mohr, Tübingen, 57–85.

Karl-Heinz Paqué*

Wo bleibt die Gerechtigkeit zwischen Generationen?

Wir brauchen dringend eine nachhaltige Rentenpolitik. Davon ist die Große Koalition weiter entfernt denn je. Das Rentenpaket, das zum Jahresbeginn in Kraft trat, beweist es.

Herausforderungen für die Politik: Das sind entweder plötzliche Veränderungen, die als unerwartete Schocks auftreten, oder es sind langfristige Trends, die sich über Jahrzehnte anbahnen. Man könnte meinen: Bei den Schocks ist die politische Antwort schwierig, bei den Trends dagegen recht einfach, gibt es doch genug Zeit, die Lage zu untersuchen, die politischen Stellschrauben zu orten und das Nötige der Bevölkerung zu erklären – und dann richtig zu handeln.

Kaum ein gesellschaftlicher Trend ist so langfristig angelegt und gut voraussehbar wie die demographische Entwicklung. Eine Gesellschaft altert und schrumpft je nachdem, wie viele Geburten und Sterbefälle zu welchen Zeitpunkten zu erwarten sind, und eben dies verändert sich nur sehr langsam und zäh, je nach dem soziologischen Wandel und den medizinischen Fortschritten. Hinzu kommen Zu- und Abwanderungen, die steuerbar sind – einmal unterstellt, die Flüchtlingskrise von 2015 war und bleibt eine Ausnahme. Sie sind damit Gegenstand bewusster politischer Entscheidung, die man als Planer mit Szenarien in den Griff bekommt. Auch was die Zahl der Erwerbspersonen betrifft, fehlt es prognostisch an nichts: Veränderungen der Erwerbsbeteiligung ziehen sich träge über Jahrzehnte hin; und die Altersstufen für den Eintritt ins Erwerbsleben sind gleichfalls bekannt.

Was in den nächsten Jahrzehnten demographisch auf uns zukommt, ist also klar erkennbar: Ab 2020 wird die riesige Generation der Babyboomer aus dem Erwerbsleben Schritt für Schritt ausscheiden. Es sind jene Bürgerinnen und Bürger dieses Landes, die zwischen 1955 und 1970 geboren sind und im Zeitraum bis 2035 das Rentenalter erreichen werden. Ihr folgt am Arbeitsmarkt eine viel kleinere Generation nach, die bereits geboren ist – an deren Größe lässt sich überhaupt nichts mehr ändern. Das allein ist die wirklich große Veränderung. Sie sorgt für eine drastische Abnahme der Erwerbspersonen und Zunahme der Rentenbezieher. Da sollte man eigentlich erwarten, dass es zu vernünftigen politischen Entscheidungen zwecks gesellschaftlicher Anpassung kommt. Aber weit gefehlt! Was wir 2018 beobachten mussten, ist das genaue Gegenteil.

* Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué ist Professor der Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Er ist Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und Mitglied im Präsidium der FDP.

VERSAGEN DES GESETZGEBERS

Zur Erinnerung: Die Große Koalition hat 2018 ein Rentenpaket beschlossen, das beachtliche Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung festschreibt oder alternativ den Steuerzahler in die Pflicht nimmt, die Rentenkassen zu stützen. Kernbestandteile des Pakets sind die »Rente mit 63« und die »Mütterrente«. Diese erlauben ausgewählten Gruppen von Erwerbstätigen, vorfristig in Ruhestand zu gehen bzw. eine höhere Rente als nach der bisherigen Gesetzeslage zu beziehen. Bis 2025 geht es dabei um Zusatzkosten von ca. 48 Mrd. Euro, die über die Rentenkasse bzw. zusätzliche Zuschüsse aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Belastung wurde dabei politisch kleingeredet, weil es derzeit wegen des hohen Beschäftigungsstandes Überschüsse gibt, die für das Rentenpaket verwendet werden – natürlich durch Verzicht auf die sonst möglichen Senkungen der Beiträge. Bis 2045 sind es nach Schätzungen des Prognos-Instituts übrigens Zusatzkosten von 286 Mrd. Euro, wenn die heutigen Beschlüsse nach 2025 bestehen bleiben, was natürlich zu erwarten ist.

Also: Exakt zu einer Zeit, in der die mächtige Welle des demographischen Wandels mit massiven Zusatzbelastungen für die junge Generation ansetzt, sattet die Bundesregierung noch kräftig drauf – zu Gunsten der Älteren und zu Lasten der Jüngeren. Das Prognos-Institut hat kalkuliert, dass alle bis 1974 Geborenen, also auch die komplette Generation der Babyboomer, durch das Rentenpaket netto gewinnen; alle ab 1975 Geborenen dagegen verlieren – und zwar umso mehr, je jünger sie sind. Der »Break-even-point« liegt also bei einem aktuellen Alter von immerhin 53 Jahren. Mag sein, dass man über die ein oder andere Annahme der Modellberechnungen streiten kann. Aber eines ist klar: Das Paket ist ein verantwortungsloser Faustschlag ins Gesicht der Generationengerechtigkeit.

Offenbar wird von der Regierung auf die Wählerstimmen der großen Zahl älterer Menschen geschielt. Dabei wird vielleicht übersehen, dass diese keineswegs nur an ihr eigenes Wohl denken, sondern auch an das ihrer Kinder und Enkel. Vielleicht steckt aber auch der systematische Versuch dahinter, das deutsche Rentensystem immer mehr von einem beitrags- in ein steuerfinanziertes System umzuwandeln. Zumindest die Gedankenspiele und Pläne des sozialdemokratischen Bundesfinanzministers lassen in dieser Hinsicht aufhorchen. Mit Zustimmung der SPD hat er sich dafür ausgesprochen, ein Rentenniveau von 48% des Lohnes zu halten, und zwar ohne längere Lebensarbeitszeit und höhere Beiträge. Dies würde allerdings nur funktionieren, wenn der staatliche Zuschuss weiter kräftig erhöht wird – und dies, obwohl er heute schon rund 100 Mrd. Euro ausmacht, gut 30% des Bundeshaushalts.

Wir stehen in Deutschland offenbar vor einer historischen Weggabelung in drei Richtungen: weitgehend steuerfinanzierte Rente, massive Erhöhung der



Karl-Heinz Paqué

Sozialbeiträge oder Reform des Systems hin zur Nachhaltigkeit. Welchen Weg wir gehen, ist eine ordnungspolitische Entscheidung ersten Ranges. Wer nämlich eine der konstituierenden Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft darin sieht, dass die Menschen ihre Altersvorsorge in einer solidarischen Versicherung selbst in die Hand nehmen und nicht der Allgemeinheit zur Last fallen, der muss eine mutige Reform in Richtung Nachhaltigkeit fordern.

WEGE ZUR GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Wie könnte eine solche Reform aussehen? Sie muss im Wesentlichen aus drei Elementen bestehen: (1) flexible Lebensarbeitszeit, (2) rentable Zusatzversicherung und (3) kontrollierte Zuwanderung.

Flexible Lebensarbeitszeit

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem ohne Zuwanderung bietet im Wesentlichen drei Stellschrauben, an denen sich drehen lässt: Höhe der Rente, Höhe der Beiträge und Länge der Lebensarbeitszeit. Nimmt man es genau, geht es natürlich um die Relation Rente zu Lohn, die Höhe des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und den Anteil der Länge des Lebens, der in aktiver Beschäftigung mit Beitragspflicht verbracht wird. Will man die Rente nicht unter und die Beiträge nicht über einen Anteil des Lohnes drücken, der als politisch akzeptabel gilt, bleibt nur die Erhöhung der Lebensarbeitszeit. Genau deshalb wurde ja schon in Deutschland der schrittweise Einstieg in die Rente mit 67 statt 65 eingeführt – mit einer Übergangszeit, die 2012 begonnen hat.

Diese erste Reform ging in die richtige Richtung, wird aber nicht genügen. Es bedarf weiterer Anpassungen, da die Rentenbezugsdauer wegen der (erfreulicherweise) weiter gestiegenen Lebenserwartung von Männern und Frauen deutlich zugenommen hat und wahrscheinlich weiter zunehmen wird. Nimmt man die Prognosen für 2040 als Benchmark für die Generation der Babyboomer, so wird die Lebenserwartung bei über 82 Jahren für Männer und über 86 Jahren bei Frauen liegen, so dass selbst bei einem Rentenalter von 67 Jahren im Durchschnitt Männer 15 und Frauen 19 Jahre Renten beziehen würden – bei der Größe der Generation zu viel, um das System zu stabilisieren, wenn von unverändertem Arbeitseinstieg nach Schule und Ausbildung ausgegangen wird.

Naheliegender wäre deshalb, die Rente mit 70 zu fordern oder ganz auf ein festes Renteneintrittsalter zu verzichten, so dass es den Arbeitnehmern selbst überlassen bliebe, zwischen höherer Rente und Weiterarbeit zu entscheiden. Zu erwarten ist jedenfalls, dass wegen der allfälligen Knappheit an Arbeitskräften, die heute schon deutlich zu erkennen ist, die Bereitschaft und Phantasie zur Weiterbeschäftigung Älterer seitens der Unternehmen deutlich zunehmen wird. Gleichzeitig werden sich die modernen Gene-

rationen von Arbeitnehmern im siebten Lebensjahrzehnt als physisch erheblich gesünder erweisen als dies frühere Generationen waren – dank des Strukturwandels weg von harter physischer Arbeit und hin zu Dienstleistungen, die sich zu großen Teilen in Büros mit guten Arbeitsbedingungen abspielen. Für jene (schrumpfenden) Gruppen von Arbeitnehmern, die noch immer verschleißende physische Arbeit leisten, könnten Sonderregelungen gefunden werden.

Rentable Zusatzversicherung

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem kann durch kapitalgedeckte Zusatzversicherung oder durch Betriebsrenten ergänzt werden. Durch Steuervergünstigen und Zulagen lässt sich zusätzlich der Anreiz verstärken, diese Instrumente der individuellen Vorsorge zu nutzen. Genau dies geschah mit der Einführung der sogenannten Riester-Rente im Jahr 2000/2001, aber das Ergebnis wird gemeinhin als enttäuschend bewertet, wenngleich seither über 16 Mio. »Riester-Verträge« abgeschlossen wurden. Der zentrale Grund für die Frustration sind die niedrigen Nominal- und zum Teil negativen Realzinsen am Kapitalmarkt für annähernd sichere langfristige Anlagen, die Renditen der kapitalgedeckten Altersvorsorge massiv nach unten zogen.

Weithin wird damit gerechnet, dass sich an den niedrigen Renditen für annähernd sichere Anlagen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wenig ändern wird. Allerdings zeigt sich, dass bei Anlagen in Aktien und in Risikokapital auf Dauer höhere Renditen zu erzielen sind, ohne ungebührliche Risiken einzugehen. Dies belegt in vorbildlicher Weise das Anlageverhalten amerikanischer Universitätsfonds, die ihre Portfolios großer Vermögen professionell managen und über lange Zeiträume auch mit konservativem Anlageverhalten unverändert hohe Renditen erreichen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Regulierungsrahmen in Deutschland für die private Anlage zur Alterssicherung nicht dringend reformbedürftig ist, um die Beteiligung an Aktien und Risikokapital zu erleichtern. Dies gilt im Übrigen auch für die Finanzierung von Betriebsrenten, die ja letztlich auch von den Renditen des Kapitalmarkts abhängen. Es geht also keineswegs nur um eine zusätzliche Altersvorsorge für Wohlhabende. Entscheidend ist allein, dass die Rendite des Risikos beim Sparen fürs Alter stärker zu Buche schlägt als bisher, aber das Risiko selbst durch kluges Portfoliomanagement minimiert wird. All dies würde im Übrigen den Markt für Risikokapital befördern und erweitern – ein überaus willkommener Nebeneffekt in einem Land, das an einer viel zu schwachen Gründeraktivität leidet.

Schließlich bleibt die Investition in Immobilien, eine klassische Form der Altersvorsorge – jedenfalls in jenen urbanen Ballungsräumen, wo die Menschen zunehmend Arbeit finden und die wirtschaftliche Entwicklung hohe Wertsteigerungen über lange Zeit-

räume verspricht. Das Problem dabei: Viele Arbeitnehmer können sich den Einstieg in den Markt nicht leisten, weil eben das Preisniveau der Immobilien sehr hoch ist. Da hilft nur: mehr Wohnungsbau, etwa durch unbürokratischen Ausweis von Bauland in städtischen Regionen und großzügige Freibeträge bei der Grunderwerbssteuer, aber ohne Mietbremse.

Kontrollierte Zuwanderung

Ein beitragsfinanziertes Rentensystem kann durch Zuwanderung von relativ jungen Arbeitnehmern stabilisiert werden. Denn bevor die Zuwanderer eines Tages selbst in Rente gehen, steht ihnen ein Arbeitsleben über Jahrzehnte bevor. Dies spricht für ein Einwanderungsgesetz, das vor allem qualifizierte Erwerbspersonen motiviert, in Deutschland auf lange Sicht zu arbeiten, ggf. die deutsche Staatsangehörig-

keit anzunehmen und eine Familie zu gründen. Weitere volkswirtschaftliche Vorteile liegen auf der Hand: die zunehmende Knappheit an Arbeitskräften wird aufgefangen; die beruflichen Fähigkeiten der ausscheidenden Babyboomer-Generation lassen sich an junge motivierte Ausländer durch professionelle Qualifikation weitergeben; ein neues unternehmerisches Potenzial wird erschlossen.

Soll Zuwanderung in jeder dieser Hinsichten positive Wirkung zeigen, dann muss sie allerdings eine substanzielle Größenordnung erreichen – sagen wir, einige hunderttausende Menschen im Jahr, die sich in einem strikt geregelten Verfahren bewerben. Dies würde voraussetzen, dass sich die Nation explizit als Einwanderungsland versteht – ganz ähnlich wie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten. Es bleibt zu hoffen, dass die bevorstehenden Herausforderungen helfen, dieses neue Verständnis zu fördern.