ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Niemeier, Ernst

Article

Beitragsfinanzierung im "demografiegestressten" Rentensystem möglich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Niemeier, Ernst (2021) : Beitragsfinanzierung im "demografiegestressten" Rentensystem möglich, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 6, pp. 454-460,
https://doi.org/10.1007/s10273-021-2941-2

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/237878

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-021-2941-2

Ernst Niemeier

Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten“ Rentensystem möglich

Trotz des demografischen Wandels ist ein beitragsfinanziertes Rentensystem in Deutschland möglich und wünschenswert. Ein Rentenniveau von beispielsweise 50 % kann auch nach 2030 noch über Beiträge finanziert werden. Zum einen übersteigt die Produktivitäts- und Einkommensentwicklung die steigende Beitragsbelastung, sodass das Nettorealeinkommen trotz höherer Beiträge deutlich steigt. Außerdem müssen versicherungsfremde Leistungen sachgemäß durch Steuern und nicht durch Beiträge finanziert werden, um die Beitragshöhe zu begrenzen.

Die von der Bundesregierung berufene „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ schlug für die Rente und für den Beitragssatz verbindliche Haltelinien vor. In ihrem Bericht nannte sie für das Rentenniveau einen Korridor von 44 % bis 49 % und für den Beitragssatz einen Korridor von 20 % bis 24 %. Die Kommission betrachtete den Zeitraum bis 2060 und erklärte zu den genannten Korridoren: „Damit wird den Rentnerinnen und Rentnern das Versprechen der weiteren Teilnahme an der Wohlstandsentwicklung gegeben und zugleich die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler begrenzt“ (Bundesregierung, 2020, 65 ff.). Es ist schon fraglich, ob ein 49 %-iges Rentenniveau die Teilnahme an der Wohlstandsentwicklung sichern kann, dessen Begrenzung angeblich notwendig ist, weil ein höheres Niveau aus demografischen Gründen nicht aus Beiträgen zu finanzieren sei, die Beitragszahlenden also überfordere. Und die Fixierung des Beitragssatzes auf höchstens 24 % stellt das technische Hindernis für eine Beteiligung der Rentner:innen an der Wohlstandsentwicklung dar, weil dem Rentensystem das Äquivalenzprinzip zugrunde liegt und diese willkürliche Begrenzung des Beitragssatzes zwangsläufig zu einem willkürlich niedrigen Rentenniveau führt.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Ernst Niemeier war Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.

Die gleiche Meinung der Überforderung der Beitragszahlenden vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020) in seinem Gutachten zu nachhaltigen Rentenreformen. Er stellt fest: „Die gegenwärtige demographische Herausforderung für die GRV lässt sich weder durch immer neue Erhöhungen des Beitragssatzes noch durch eine beliebige Ausweitung der steuerfinanzierten Quersubventionierung der GRV aus dem Bundeshaushalt bewältigen“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020, 1). Der Ökonom Martin Werding formuliert in einer 2018 vorgelegten Expertise als Ergebnis seiner Simulationen, die bis 2080 reichen: „Vorschläge, das Rentenniveau in heutiger Höhe (oder darüber) zu fixieren, lassen sich in der akuten Phase des demografischen Wandels, spätestens ab 2030, kaum durchhalten – egal ob sie aus Beiträgen oder nach einer Umfinanzierung aus Steuermitteln finanziert werden sollen“ (Werding, 2018, 35). Eine wichtige Aussage sowohl der Kommission und des Beirats als auch von Werding und anderen Ökonom:innen lautet also: Mit Beiträgen kann aus demografischen Gründen eine auskömmliche Rente nicht finanziert werden. Die spannende Frage lautet nun, ob diese Behauptung haltbar ist.

Lücken in der Argumentation

Die Fragwürdigkeit der skizzierten Argumentation ergibt sich dadurch, dass sie gravierende Lücken aufweist: Berücksichtigt wird nicht, dass das Ergebnis der Riester-Reform im Jahr 2030 zu vergleichbar hohen Belastungen der Versicherten führen würde, die offenbar als akzeptabel angesehen wurden; dass die öffentlichen Leistungen für allgemeine gesellschaftliche Probleme, sogenannte „versicherungsfremde Leistungen“, äquivalenzwidrig aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Vor allem aber beachtet die Behauptung nicht, dass die Tragbar-

keit von Beiträgen entscheidend von der Höhe der jeweiligen Realeinkommen abhängt und dass diese auf Grund der Produktivitätsentwicklung langfristig deutlich steigen werden. Schließlich ist auch die Behauptung fragwürdig, höhere Beiträge kosteten stets Arbeitsplätze.

Beiträge als Form des Sparens

Das von der Finanzwissenschaft formulierte und der GRV zugrundeliegende Äquivalenzprinzip fordert eine strenge Beziehung zwischen einer Leistung und der sich daraus ableitenden Gegenleistung. Es stellt eine „fundamentale Gerechtigkeitsnorm“ (Scherf, 2011) dar, die die Leistungsgerechtigkeit sicherstellen soll: In der Rentenversicherung sollen die Versicherungsbeiträge die Gegenleistung Rente und ihre Höhe bestimmen. Sie stellen eine Form des Sparens für die Alterssicherung und für die die Erwerbsfähigkeit sichernden Maßnahmen dar (Althammer und Lampert, 2014). Mit dem erworbenen Rentenanspruch bilden die Versicherten eine Form des Eigentums, für das der Schutz des Art. 14 GG gilt. Die Verwendung der Beitragsmittel für andere gesellschaftspolitische Zwecke, die als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet werden, verletzen sowohl Äquivalenzprinzip und damit die Leistungsgerechtigkeit als auch den Eigentumsschutz des Grundgesetzes. Trotzdem werden in der Bundesrepublik erhebliche Anteile des Beitragsaufkommens für solche allgemeinen gesellschaftspolitischen Zwecke verwendet, obwohl deren Finanzierung aus dem Steueraufkommen zu erfolgen hat.

Versicherungsfremde Leistungen

Beispiele für solche versicherungsfremden Leistungen, die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen getragen werden, sind die Rentenzahlungen an die früheren DDR-Bürger:innen, die nach der Wiedervereinigung ohne Beitragszahlungen in das westdeutsche Rentensystem übernommen wurden, und die Rentenzusagen an Frauen, deren gesamtgesellschaftlich wichtige Erziehungsleistung durch die sogenannte Mütterrente anerkannt werden soll. Es ist gut begründbar, dass die DDR-Bürger:innen nach der Wiedervereinigung in das westdeutsche Rentensystem trotz nicht geleisteter Sparbeiträge eingegliedert werden mussten. Aber die finanziellen Folgen dieser solidarischen Entscheidung hat die ganze Gesellschaft zu tragen und nicht nur die Gruppe der Rentenversicherten. Es ist auch verständlich, dass für die sich nachteilig auf die Altersversorgung von Frauen auswirkende Erziehungsarbeit ein Ausgleich ohne Beitragszahlung geschaffen wird. Aber das ist ebenfalls eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und nicht eine Aufgabe nur der Rentenversicherten. Ihre Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen verletzt die Eigentumsrechte der Beitragszahler:innen.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt den Eigentumscharakter der Beitragsleistungen zwar an, es vernachlässigt mit der Erlaubnis der Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Ablehnungsbegründung einer Verfassungsbeschwerde (Bundesverfassungsgericht, 2000) aber die grundgesetzlich geforderte Leistungsgerechtigkeit, die sich aus dem Äquivalenzprinzip ergibt, und de facto auch den Eigentumsschutz. Die Ablehnung der Eigenschaft dieser Leistungen als versicherungsfremd durch das Bundesverfassungsgericht und die gleiche Ablehnung durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (2016) übersehen, dass es unterschiedliche Solidargruppen gibt. Für gesamtgesellschaftlich relevante Ziele ist die gesamtgesellschaftliche Solidarität gefordert und nicht die Solidarität der gesellschaftlichen Teilgruppe der Rentenversicherten. Die Versicherten erhalten durch diese Fehlfinanzierung eine geringere Rente als sie ihnen gemäß ihren Beitragszahlungen zusteht. Sie werden teilenteignet. Schon die langfristige Orientierung der Beitragszahlungen auf das Ende der Erwerbstätigkeit, die vertrauensvoll darauf abzielt, in der ferneren Zukunft eine auskömmliche Rente zu erhalten, verbietet die Verwendung der Beitragsmittel für andere als die angestrebten Alterssicherungszwecke.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bestätigen zwar, dass Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung ein auf Leistung und Gegenleistung bestehender Risikoausgleich sei. Die Behauptung aber, dass dieser Risikoausgleich auf Grund sozialpolitischer Erwägungen durch einen sozialen Ausgleich ergänzt werde (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, 2016, 4) und dass diese Leistungen deshalb aus Beiträgen finanziert werden dürften, verkennt die sich aus den politischen Zielen ergebenden unterschiedlichen Solidargruppen. Der Begriff „Risikoausgleich“ widerspricht auch der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung, da der Beitrag, wie schon gesagt, eine Form des Sparens für die Zeit nach der Erwerbstätigkeit darstellt. Die Behauptung der Wissenschaftlichen Dienste (2016), dass das Ausmaß nicht beitragsgedeckter Leistungen in der Rentenversicherung immer auch Ergebnis des politischen Werturteils sei, wie das Ziel sozialpolitisch festgelegt werde, vernebelt die Problematik der versicherungsfremden Leistungen. Der schon angesprochene Bezug zu der relevanten Solidargruppe der Gesamtgesellschaft wird vernachlässigt. Es wird ferner außer Acht gelassen, dass mit dieser Interpretation die vorhergehende sozialpolitische Entscheidung für das Äquivalenzprinzip als Grundlage des Rentensystems für abhängig Beschäftigte und damit für ein leistungsgerechtes Rentensystem für diese gesellschaftliche Gruppe übergangen und auch deren Eigentum verletzt wird. Die politische Entscheidung über die Begünstigung einer bestimmten Gruppe ohne Beitragszahlung kann die

Verletzung des Eigentumsrechts nicht rechtfertigen. Neu eingeführte Leistungen, für die Beiträge nicht erhoben werden, müssen aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Bestätigt werden kann jedoch, dass über die ursprünglich angestrebten Leistungen hinaus Solidarleistungen in das Rentensystem eingefügt werden können, sie müssen dann aber bei gesamtgesellschaftlicher Zielsetzung aus Steuern finanziert werden. Das rein leistungsorientierte Äquivalenzprinzip erlaubt die Finanzierung der „solidarischen" Leistungen nicht, die gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgen. In diesem Fall ist die gesamtgesellschaftliche Solidarität gefordert. Deshalb sind diese besonderen Leistungen, die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen mitfinanziert werden, aus dem Steueraufkommen zu tragen.

Ausmaß der versicherungsfremden Leistungen

Der Bund zahlt für versicherungsfremde Leistungen zwar schon eine Pauschale an die Rentenversicherung und erkennt damit de facto an, dass diese Leistungen nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden dürfen. Aber die gezahlten Pauschalen reichen den vorliegenden Untersuchungen zufolge zur Deckung der versicherungsfremden Leistungen bei weitem nicht aus. Für 2018 nennt eine Vorsorge-Veröffentlichung beispielsweise allein für die Mütterrente, welche die gesellschaftspolitisch bedeutsame Erziehungsleistung anerkennen will und die deshalb von der ganzen Gesellschaft getragen werden muss, eine jährliche Höhe von ca. 11,5 Mrd. Euro (Ihre Vorsorge, 2019, 2). Die sogenannte Teufel-Tabelle nennt für 2019 eine ungedeckte Summe aller versicherungsfremden Leistungen in Höhe von 37,6 Mrd. Euro und für den gesamten Zeitraum von 1957 bis 2019 die Summe von 869,7 Mrd. Euro (Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V., o.D., 2). Der Beirat bezeichnet die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur (Teil-)Deckung versicherungsfremder Leistungen merkwürdigerweise als „Quersubventionierung". Da diese Leistungen aber nicht dem ursprünglichen Zweck des Rentensystems dienen und da für sie keine Beitragszahlungen eingeführt wurden; da sie nachträglich aus gesellschaftspolitischen Gründen hinzugefügt wurden, stellt ihre Finanzierung aus Steuermitteln keine Subvention für das Rentensystem dar, sondern ihre sachlich korrekte Steuerfinanzierung. Das beitragsbezogene Gewicht, das die versicherungsfremden Leistungen für die Beitragserhebung haben, lässt sich einer Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) für 2016 entnehmen, die feststellt, dass ein erheblicher Teil der Ausgaben der Sozialversicherung nicht adäquat finanziert wird und dass „eine Beseitigung dieser Fehlfinanzierung den Spielraum für nennenswerte […] Beitragssenkungen im Bereich von 4,7 bis 6,7 Beitragspunkten" schaffen würde (Meinhardt, 2018).

Tabelle 1
Realeinkommenssteigerung überkompensiert Beitragssatzsteigerung

Jahr	Bruttorealeinkommen in Euro	Steigerung (%)	RV-Beitrag (%)	Steigerung (%)	Realeinkommen ./. RV-Beitrag in Euro	Steigerung (%)
2020	2.500	(=100)	9,3	(=100)	2.267,50	(=100)
2030	2.872					
2040	3.301					
2050	3.793					
2060	4.359					
2070	5.010	+100,4	15,5	+66,67	4.233,45	+86,7

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme einer Realeinkommenssteigerung von 1,4 %.

Beitragshöhe macht Erwerbsarbeit unattraktiv?

Der Beirat begründet seine Behauptung, dass eine Beitragsfinanzierung das demografische Problem nicht lösen könne, mit der Feststellung: „Würde die aktuell bis 2025 festgeschriebene Haltelinie eines Rentenniveaus von 48 Prozent nach 45 Beitragsjahren auf Dauer festgeschrieben, müsste der Beitragssatz bis 2070 auf rund 31 Prozent steigen […]. Berücksichtigt man die weiteren Abzüge eines Erwerbstätigen für das allgemeine Steueraufkommen sowie für Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, dann wird schnell deutlich, dass sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit durch die hohen Belastungen kaum mehr attraktiv wäre" (Wissenschaftlicher Beirat, 2020, 4). Schon die unzulässige Vermischung des Rentensparens mit der Steuerbelastung zeigt, wie fragwürdig die Behauptung der Unattraktivität ist. Geht man statt von 48 % von 50 % als wünschenswertem Rentenniveau aus, ergibt sich nach Werding (2018, 30) für 2070 sogar ein Beitragssatz von ca. 32,5 %.

Eine konkrete sachliche Begründung für die Behauptung, dass die Erwerbsarbeit durch solche Beitragssätze unattraktiv werde, wird nicht gegeben. Es wird nicht beachtet, dass ein relativ hoher Beitragssatz die Beschäftigung nur dann unattraktiv machen könnte, wenn das Nettorealeinkommen durch ihn auf ein Niveau sinken würde, das den finanziellen Spielraum stark einengt und zu Einschränkungen in der Lebenshaltung führen würde. Das aber verhindert die Realeinkommenssteigerung, die normalerweise zu erwarten ist und von der in den Simulationen auch ausgegangen wird. Die Beiträge sind wegen des steigenden Realeinkommens, wie noch aufgezeigt werden soll, in der demografiebedingten Höhe grundsätzlich tragbar. Die Realeinkommensentwicklung überkompensiert die Belastungssteigerung. Das gilt übrigens auch für die sonstigen

Sozialversicherungsabzüge, da die Beitragsbelastung normalerweise unterproportional zum Realeinkommen wächst. Eine auskömmliche Rente kann also grundsätzlich, wenn die Löhne auskömmlich sind, „angespart“ werden. In den möglichen und zu beachtenden Fällen, in denen eine auskömmliche Rente nicht erreichbar ist, ist ein steuerfinanzierter Rentenzuschlag zu zahlen. Denn die Betroffenen sind in diesem Fall für ihre Situation in der Regel nicht verantwortlich, da wirtschaftspolitische Fehler zu niedrigen Löhnen (Förderung des Niedriglohnsektors) und auch zu Arbeitslosigkeit führten (Niemeier, 2020, 2010). Beachtet werden müssen ferner die Fälle der erziehungsbedingten Teilzeitbeschäftigung von Frauen, deren Erziehungsleistung dazu führt, dass sie in Teilzeit arbeiten und deshalb eine nur unzureichende Rente „ansparen“ können. Die erforderlichen Aufstockungen der Renten aus dem Steueraufkommen stellen versicherungsfremde Leistungen dar.

Die Aussage des Beirats, dass mit einem 31 %-igen Beitrag Erwerbsarbeit unattraktiv werde, erweckt allerdings schon deshalb einen falschen Eindruck, da der Beitragsanteil der abhängig Beschäftigten nur 15,5 % beträgt. Eine solche Beitragshöhe war in den Riesterschen Reformüberlegungen ursprünglich schon einmal festgelegt worden und wurde offenbar als tragbar angesehen. Denn der Beitrag zur gesetzlichen Versicherung sollte danach maximal 22 % betragen, wovon die Arbeitnehmer:innen 11 % hätten tragen müssen. Allerdings sollten die Beschäftigten die dabei zugleich geplante Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus durch eine private Versicherung ausgleichen, die 4 % vom Bruttoeinkommen kostete. In der Summe ergab sich daraus eine Einkommensbelastung der Erwerbstätigen von 15 %. Warum wird eine Belastung, die schon Anfang der 2000er Jahre für 2030 als tragbar angesehen wurde, nun nicht mehr für tragbar gehalten? Warum wäre bei ungefähr gleicher Belastung eine „Erwerbsarbeit … kaum mehr attraktiv“?

Realeinkommenssteigerungen erhöhen Tragbarkeit

Die Behauptung der unattraktiv werdenden Beschäftigung lässt bei der Beurteilung der Tragbarkeit eine ganz wichtige wirtschaftliche Entwicklung außer Acht: die Produktivitätssteigerung. In der Expertise Werdings (2018, 41) wird in den Simulationen der Rentenentwicklung für 2020 bis 2080 zwar ein jährlich wechselndes reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf von 1,0 % bis 1,7 % zugrunde gelegt, das sich primär aus den Produktivitätssteigerungen ergibt. Bei der Einschätzung der Tragbarkeit aber werden diese Produktivitätssteigerungen in allen Untersuchungen vernachlässigt. Unterstellt man einen durchschnittlichen jährlichen Mittelwert der Realeinkommenssteigerung von 1,4 % und ferner für 2020 ein Monatseinkommen von 2.500 Euro, dann würde das Realeinkommen in 2070 auf 5.010 Euro angestiegen sein. Das Nettorealeinkommen von 2020 würde nach Abzug des 9,3 %-igen Beitragsanteils 2.267,50 Euro betragen und sich 2070 bei einem 15,5 %-igen Beitragsanteil auf 4.233,45 Euro belaufen (vgl. Tabelle 1). Es läge nach Abzug des höheren Versicherungsbeitrags um 86,7 % über dem Ausgangseinkommen von 2020. Der höhere Versicherungsbeitrag wäre tragbar, da sich das Realeinkommen selbst nach dem erhöhten Beitragsabzug fast verdoppelt hätte. Brutto wäre es um 100,4 % gestiegen, während sich der Beitragssatz nur um 66,67 % erhöht hätte. Ein entsprechend positives Ergebnis stellte sich auch ein, wenn der Beitragssatz in 2070 auf 32,5 % (Arbeitnehmeranteil 16,25 %) und in 2080 auf 33,6 % (Arbeitnehmeranteil 16,8 %) stiege. Diese Beitragssätze ergeben sich aus der Simulation Werdings (2018, 29 f.) für den Fall, dass das Rentenniveau auf 50 % festgeschrieben wird.

Berücksichtigt worden ist noch nicht die Notwendigkeit der vollen steuerlichen Finanzierung versicherungsfremder Leistungen. Wenn man von möglichen Beitragssatzsenkungen in der Größenordnung von 4,7 % bis 6,7 % ausgeht, die Meinhardt (2018) aus der Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen abgeleitet hat, und als Arbeitnehmeranteil einen Mittelwert von 2,5 % ansetzt, dann würde der Beitragsanteil für Arbeitnehmer:innen statt 15,5 % nur noch 13 % betragen. Dann ergäbe sich für 2070 ein Realeinkommen nach Beitragsabzug von 4.358,70 Euro und eine Steigerung des Nettorealeinkommens gegenüber dem Ausgangseinkommen 2020 von 92,2 %.

Diese Beispielrechnungen für ein nicht sehr hohes Einkommen verdeutlichen, dass die aktive Erwerbsgeneration von 2070 die Belastung, die sich aus dem Anstieg des Rentneranteils an der Bevölkerung ergibt, grundsätzlich ohne Überforderung tragen kann. Zugleich wird deutlich, dass sich die reale Einkommenssituation im Falle der steuerlichen Vollfinanzierung versicherungsfremder Leistungen trotz höherer Beitragsbelastung noch stärker erhöht, im Beispiel statt um 86,7 % um 92,2 %.

Zusätzlich zu diesen positiven Ergebnissen ist zu beachten, dass die vertretbar höhere Belastung der in der Zukunft aktiven Erwerbsgeneration nicht nur eine Leistung der „jungen“ für die „alte Generation“ darstellt. Vielmehr erwirbt die „junge Generation“ zugleich einen Anspruch auf die eigene auskömmliche Rente. Die verbreitete Sicht, die auch in dem Gutachten des Beirats anklingt, dass die „Alten“ die „Jungen“ ausbeuten, ist nicht wirklich haltbar. Zudem ist die damit verbundene Unterstellung in der Regel unzulässig, dass sich die junge Generation für die Eltern nicht verantwortlich fühle. Und die junge Generation wird auch wissen, dass die Elterngeneration an der Entwicklung des Produktionsapparates tatkräftig mitgewirkt

hat, der die Produktivitäts- und Realeinkommenssteigerungen ermöglichte.

Lohnnebenkosten und Wettbewerbsfähigkeit

Es bleibt nun noch ein Argument übrig, das gegen die Beitragserhebung eingewandt wird und dass trotz der erwartbaren positiven Einkommenswirkungen beachtlich sein könnte. Da die Arbeitgeber:innen in der gesetzlichen Rentenversicherung die Hälfte der Beiträge zahlen, steigen die Lohnnebenkosten und bedrohen – so wird befürchtet – die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen. Dadurch entstehe die Gefahr, dass die Beschäftigung sinke und die Arbeitslosigkeit steige. Auch Werding fragt, „ob eine mit steigenden Beiträgen verbundene Erhöhung der öffentlichen Einnahmen die beste Strategie ist, […], nicht zuletzt wegen der davon ausgehenden ungünstigen Rückwirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentlichen Haushalt“ (Werding, 2018, 18).

In einer Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Effekte höherer Beitragssätze wird entlastend auf Österreich (Lindner et al., o. D.) verwiesen, wo mit 22,8 % schon gegenwärtig deutlich höhere Beiträge erhoben werden als in Deutschland. Die Arbeitnehmer:innen tragen davon 10,25 % und die Arbeitgeber:innen sogar 12,55 %. Daraus wird gefolgert: „Allerdings zeigt schon das Beispiel Österreich, dass ein hoher Beitragssatz zur Rentenversicherung ein hohes Leistungsniveau finanzieren kann, ohne den Wirtschaftsstandort zu schwächen“ (Lindner et al., o. D., 2). Der Beitragssatzanteil der Arbeitgeber:innen in Österreich entspricht einem paritätisch finanzierten deutschen Beitrag von 25,10 %. Da die österreichische Wirtschaft mit diesen relativ hohen Beitragssätzen, die zu erheblich höheren Renten führen als sie in Deutschland gezahlt werden, keine Wettbewerbsprobleme hat, werden die Lohnkosten als arbeitsmarktpolitisches Problem der Beitragsfinanzierung schon infrage gestellt.

Es gibt weitere empirische Untersuchungen der Wirkung von höheren Lohnkosten, welche die Befürchtungen des Beirats und Werdings nicht bestätigen. Bereits die geplante Einführung des Mindestlohns in Deutschland 2015 ließ führende Ökonomen Horrorszenarien für den Arbeitsmarkt entwickeln. So sagte Hans-Werner Sinn voraus, dass die Einführung des Mindestlohns 900.000 Stellen gefährde (FAZ, 2020). Da sich diese Voraussage nicht bewahrheitete, sind „Ökonomen […] ein wenig in die Defensive geraten“ (FAZ, 2020).

Nachdem der Mindestlohn mehrere Jahre in Kraft war, wurde 2018 eine Studie des Institute of Labor Economics (IZA) vorgelegt, welche die Mindestlohnkommission in Auftrag gegeben hatte. Darin wird festgestellt: „Signifikante Wirkungen des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lassen sich bislang ebenso wenig feststellen wie eine Veränderung der Arbeitslosigkeit“ (IZA, 2018). Die Hans-Böckler-Stiftung zitiert in einer Veröffentlichung eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie des Londoner University College mit der Aussage: „Die Einführung des Mindestlohns hat keine Jobs gekostet. Stattdessen hat sie die Volkswirtschaft produktiver gemacht […]. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Mindestlohn die Beschäftigungsaussichten von Niedriglohnbeschäftigten verschlechtert hat“ (Hans-Böckler-Stiftung, 2020).

Diese Ergebnisse sind allerdings deshalb nicht überraschend, weil bei der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit die Löhne selbst auf der Angebotsseite allein nicht die entscheidenden Faktoren sind. Zu berücksichtigen ist auch die Produktivität, aus der sich zusammen mit den Löhnen die Lohnstückkosten ergeben. Außerdem wird die Produktivitätssteigerung in den Lohnverhandlungen üblicherweise zwischen den Tarifvertragspartnern gemäß den aktuellen Gegebenheiten aufgeteilt. Wenn also die Beiträge für die Arbeitgeber:innen steigen, setzen diese in den Tarifverhandlungen in der Regel auch ihre Beteiligung an den Produktivitätssteigerungen zur Abdeckung der gestiegenen Lohnnebenkosten durch. Die von manchen Ökonom:innen befürchteten negativen Wirkungen leiten sich aus Arbeitsmarktmodellen ab, die einseitig nur die Angebotsseite, d. h. die Arbeitskosten im Blick haben und die Nachfrageseite vernachlässigen. Nicht beachtet wurden auch die im internationalen Vergleich niedrigen deutschen Lohnstückkosten. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow wies deshalb für Deutschland zum einen darauf hin, dass die Exportüberschüsse nicht mit zu hohen Löhnen vereinbar seien, und er formulierte zum anderen: „Es scheint mir ein intellektueller Fehler zu sein, dass diese Seite des Problems (die Nachfrageseite, E. N.) wenig oder gar keine Beachtung in der politischen Debatte erhält“ (Solow, 2007, 40).

Problematischer Paradigmenwechsel der Rentenpolitik

Die einseitig angebotsseitigen Arbeitsmarktmodelle sind auch ein Grund dafür, dass die Rentenreformen während der Schröder-Regierung Anfang der 2000er Jahre nicht wirklich Reformen des Rentensystems waren, dessen zentrales Ziel nur die auskömmliche Alterssicherung sein kann, sondern Sparprogramme zur Begrenzung der Lohnnebenkosten für die Unternehmen. Und sie waren auch für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlich, die mit den negativ auf die Beitragseinnahmen wirkenden Hartz-IV-Regelungen die Finanzlage des Rentensystems belasteten (Eder, 2018, 2019). Durch die Stabilisierung der Beitrags-

sätze zulasten des Rentenniveaus sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden, deren Ursachen allerdings nicht wirklich in zu hohen Lohn- und Lohnnebenkosten lagen, sondern in der die Nachfrage schwächenden Lohnpolitik vieler Jahre und in einer systematisch prozyklischen Wirtschaftspolitik (Wyplosz, 2007, 81 ff.; Solow, 2007, 35 ff.). Wie dargestellt, ist – anders als die Riester-Reform es unterstellte – eine auskömmliche Alterssicherung durch Beitragszahlungen auf der Basis des Äquivalenzprinzips möglich, weil die Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden muss und weil die Beitragsbelastung nicht proportional zur Realeinkommensentwicklung steigt. Zu diesem Ergebnis kommen auch sozialpolitisch versierte Mathematiker:innen und Ökonom:innen. Der Mathematiker Günter Eder, der in einer umfangreichen Studie Simulationen der Rentenentwicklung unter verschiedenen empirisch abgeleiteten Annahmen durchführte, bestätigt das Ergebnis, dass sowohl ein auskömmliches Rentenniveau erreichbar sei, als auch tragbare Beitragssätze möglich wären. „Es muss zurückgefunden werden zu einem Rentensystem, das für die große Zahl der regulären Beitragszahler eine angemessene, Lebensstandard sichernde Rente gewährleisten kann. Hierbei sollte der leistungsbezogene Aspekt (Stichwort: Beitragsäquivalenz) im Vordergrund stehen“ (Eder, 2018, 109). Diese Forderung erhob auch der langjährige Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung Winfried Schmähl, der 2012 feststellte, „dass der Dreh- und Angelpunkt der neuen deutschen Alterssicherungspolitik (Riester-Reform, E. N.) – der Abbau des Leistungsniveaus der GRV und der Ersatz durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung – nicht etwa die Lösung des Problems unzureichender Alterseinkommen, sondern selbst dessen Ursache ist“ (Schmähl, 2012, 313). 2016 ergänzte Schmähl seine Kritik und formulierte, dass es „höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg“ (Schmähl, 2016) sei. „Die Alterssicherungspolitik wurde in eine Sackgasse getrieben. Und wenn es nicht gelingt, eine ‚Rentenwende‘ durchzusetzen, also einen Ausstieg aus dem politisch gewollten Ausstieg aus der lohnbezogenen und leistungsdefinierten GRV, dann wird die GRV zu einem Mindestsicherungssystem, das allenfalls für langjährig Versicherte Altersarmut verhindert, während viele andere auf bedürftigkeitsgeprüfte Transfers angewiesen sein werden“ (Schmähl, 2016, 717). Die „lohnbezogene“ und „leistungsdefinierte“ GRV besagt, dass nach Einschätzung Schmähls eine auskömmliche Rente aus Beiträgen finanziert werden kann.

Ergänzt werden muss, dass der politisch geforderte Ausgleich für die aktuelle Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus, die kapitalmarktgedeckte Privatversicherung, *erstens* wegen der feststellbar höheren Kosten zu einer höheren Belastung der Versicherten als die gesetzliche Versicherung führt. Schmähl bestätigt diese Wirkung mit der Feststellung: „In dem nun propagierten ‚Mehrsäulensystem‘ wird es für die Bürger teurer, ein dem Leistungsniveau der GRV vergleichbares Niveau zu finanzieren – vor allem auch für junge Menschen, obgleich angeblich in deren Interesse die Umstrukturierung dringend notwendig war“ (Schmähl, 2016). Hinzu kommen *zweitens* die Nachteile des Verlustrisikos, das in der Kapitalmarktkrise 2008/2009 z. B. vielen Amerikaner:innen die Alterssicherung raubte, und *drittens* die fehlende Dynamisierung der Rentenentwicklung, die im gesetzlichen Rentensystem vorgesehen ist. Der Ersatz eines Teils der gesetzlichen Rente durch einen privaten Rentenanteil ist deshalb für die Versicherten nachteilig (Niemeier, 2018). Eine Privatversicherung sollte nur ergänzend und freiwillig zur gesetzlichen Basisabsicherung abgeschlossen werden.

Fazit

Ein ausreichendes Rentenniveau – von z. B. mindestens 50 % – und daraus folgende auskömmliche Renten kann und sollte auch dann aus Beiträgen finanziert werden, wenn die demografische Entwicklung nach 2030 einen großen Altenanteil aufweist. Denn die parallel laufende Produktivitäts- und Realeinkommenssteigerung überkompensiert die steigende Beitragsbelastung, sodass das Nettorealeinkommen trotz höherer Beiträge deutlich steigt. Die gefürchtete finanzielle Überforderung gibt es deshalb nicht. Die junge erwerbstätige Generation unterstützt mit ihren Beiträgen aber nicht nur die Elterngeneration, sie erwirbt damit zugleich einen Anspruch auf eine eigene auskömmliche Rente. Die Rentenbeiträge stellen eine Form des Sparens für eine auskömmliche Rente dar. Sie werden wegen ihrer Leistungsbezogenheit anders beurteilt als Steuern, die keinen individuell zurechenbaren Vorteil bieten. Darauf weist sogar der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020, 21) hin. Politisch verursachte Rentenniveauprobleme müssen ergänzend zu Aufstockungen aus dem Steueraufkommen führen. Die gegenwärtig aus dem Beitragsaufkommen finanzierten gesellschaftspolitisch bedingten versicherungsfremden Leistungen, die dem ursprünglichen Alterssicherungszweck der Beitragszahlenden nicht dienen und für die Beiträge nicht gezahlt wurden, sind in voller Höhe aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Vorliegende Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Beseitigung dieser bestehenden Fehlfinanzierung den Beitragssatz nicht unerheblich vermindern könnte. Die Befürchtung, dass Beiträge, die ein auskömmliches Rentenniveau sichern, die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und Arbeitslosigkeit verursachen würden, wird wegen höherer Beiträge in anderen Ländern sowie durch die Erfahrungen mit der Mindestlohneinführung sowie durch die sachliche Prüfung der Wirkung von Lohnsteigerungen in Verbindung mit Produktivitätssteigerungen entkräftet.

Denn Löhne beeinflussen die Konkurrenzfähigkeit nur in Relation zur Produktivitätssteigerung, d.h. über die Lohnstückkosten. Die von vielen Ökonom:innen als notwendig angesehene kapitalmarktgedeckte Versicherung ist zur Basisabsicherung nicht notwendig. Sie ist *erstens* zu teuer, sie ist *zweitens* mit besonderen Risiken behaftet und sie ist *drittens* nicht – wie die gesetzliche Rente – dynamisch gestaltet. Sie kommt deshalb nur als freiwillige zusätzliche Altersabsicherung infrage. Eine lebensstandardsichernde Basisabsicherung kann und sollte beitragsbezogen finanziert werden.

Literatur

Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V. (o.D.), Jährliche versicherungsfremde Leistungen seit 1957 – Teufel-Tabelle, 2, www.adg-ev.de (30. März 2021).

Althammer, J. W. und H. Lampert (2014), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 9. Aufl., Springer Gabler.

Bundesregierung (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, 27. März 2020.

Bundesverfassungsgericht (2000), Pressemeldung, 29. Februar, 21/2000.

Eder, G. (2018), *Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie*, 11, Rhombos-Verlag.

Eder, G. (2019), Die Rentenpolitik bedarf einer Kurskorrektur, *Wirtschaftsdienst*, 99(6), 425 ff., https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/6/beitrag/die-rentenpolitik-bedarf-einer-kurskorrektur.html (30. März 2021).

FAZ (2020), Die Gefahren des Mindestlohns, 10. Juli, https://blogs.faz.net/fazit/2020/07/10/die-gefahren-des-mindestlohns-11523/ (30. März 2021).

Hans-Böckler-Stiftung (2020), Mindestlohn steigert Produktivität, 04/2020, https://www.boeckler.de/de/lohn-und-tarifpolitik-18293-mindestlohn-steigert-die-produktivitaet-21505.htm (30. März 2021).

Ihre Vorsorge (2019), Beitragszahler oder Steuerzahler: Wer zahlt was im Rentensystem, 11. März, 2, www.ihre-vorsorge.de (30. März 2021).

IZA (2018), Mindestlohn in Deutschland: Folgen für Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, 3. Juli, https://newsroom.iza.org/de/archive/research/mindestlohn-in-deutschland-folgen-fur-beschaftigung-arbeitszeit-und-arbeitslosigkeit/ (30. März 2021).

Lindner, F., C. Logeay, R. Zwiener und F. Blank (o.D.), Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern, *IMK Policy Brief*, Juli 2019, Hans-Böckler-Stiftung.

Meinhardt, V. (2018), Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung – Expertise für das IMK, *IMK Study*, 60, April.

Niemeier, E. (2010), Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert? *WSI-Mitteilungen*, 63(6), 320-323.

Niemeier, E. (2018), Lebensstandardsicherndes Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 600-604, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/lebensstandardsicherndes-niveau-der-gesetzlichen-rentenversicherung-erforderlich.html (30. März 2021).

Niemeier, E. (2020), Politische Ursachen für Rentenprobleme und Altersarmut erfordern grundlegende Reformen, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 597-599, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/politische-ursachen-fuer-rentenprobleme-und-altersarmut-erfordern-grundlegende-reformen.html (30. März 2021).

Scherf, W. (2011), *Öffentliche Finanzen*, 2. Aufl., UTB.

Schmähl, W. (2012), Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur ‚Zuschuss-Rente', *Wirtschaftsdienst*, 92(5), 304-313, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/5/beitrag/von-der-rente-als-zuschuss-zum-lebensunterhalt-zur-zuschuss-rente-weichenstellungen-in-120-jahren-ge.html (30. März 2021).

Schmähl, W. (2016), Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg, *Wirtschaftsdienst*, 96(10), 716-719, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/10/beitrag/rentenreform-mit-welchem-fokus.html (30. März 2021).

Solow, R. (2007), Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden, in R. Schettkat und J. Langkau (Hrsg.), *Aufschwung für Deutschland*, Dietz.

Werding, M. (2018), Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen, Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Expertise Bertelsman Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DemoWandel_Werding__2018_final3.pdf (22. April 2021).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips, WD 6 – 3000 – 085/16.

Wyplosz, C. (2007), Deutschland in der Währungsunion, in R. Schettkat und J. Langkau (Hrsg.), *Aufschwung für Deutschland,* Dietz.

Title: ***Contribution Financing Possible in the "Demographically Stressed" Pension System***

Abstract: *Despite the aging demographic in Germany, retirement pensions are enough to finance pensioners' living expenses. The increase of the real income will exceed the burden of the increasing number of older people so that people of working age can bear the higher pension payments. Pensions that have been restrained due to political mistakes should be reimbursed out of taxes. General social programmes have to be financed by taxes, too.*

JEL Classification: *H53, H55, I38, J14*