ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Börsch-Supan, Axel

Article

Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: Keine Maximalforderungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Börsch-Supan, Axel (2024) : Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: Keine Maximalforderungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 2, pp. 102-105,
https://doi.org/10.2478/wd-2024-0032

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/284459

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: 10.2478/wd-2024-0032

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(2), 102-105

JEL: E62, H55, J26

Axel Börsch-Supan

Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: keine Maximalforderungen

Im Bundeshaushalt ist der Etat des Arbeits- und Sozialministeriums der größte; hier nimmt wiederum die gesetzliche Rente einen Spitzenplatz ein. Zwar ist der Anteil der Sozialausgaben in der Postpandemiezeit wieder ein wenig gesunken, aber der demografische Wandel wird diesen kurzfristigen Trend bald wieder umkehren. Mehr ältere Menschen wollen Rente beziehen und benötigen Gesundheits- und Pflegeleistungen; weniger junge Menschen sollen dafür Beiträge in die Sozialkasse zahlen. Am eindrücklichsten sieht man die Auswirkungen des demografischen Wandels im Unterschied zwischen der Zahl von Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (mittleres Alter: ca. 64 Jahre), und der Zahl der Menschen, die in den Beruf eintreten (mittleres Alter: ca. 22 Jahre). 2023 betrug dieser Unterschied knapp 340.000 Personen (Statistisches Bundesamt, 2023). Er steigt dann auf mehr als 470.000 Personen im Jahr 2027 an und fällt dann wieder auf ca. 380.000 Personen im Jahr 2032 ab. In diesen zehn Jahren gehen insgesamt über 4 Mio. mehr Menschen in den Ruhestand als junge Menschen nachrücken.

Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass Deutschland keineswegs die großzügigsten Renten zahlt, im Gegenteil gehört Deutschland unter den reichen Industriestaaten hinsichtlich des Rentenniveaus nur in das untere Drittel. Altersarmut ist zwar beeindruckend selten, aber die Durchschnittsrentenbeziehenden in Deutschland erhalten ein deutlich niedrigeres Renteneinkommen als alle westlichen, nördlichen und südlichen Nachbarn (OECD, 2022). Auf Dänemark und die Niederlande komme ich noch zurück.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D., ist Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA), Managing Director and Principal Investigator, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) und Direktor emeritus des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (MPISOC) in München.

Die Rentenpolitik steht daher vor einem Dilemma: Ist sie zu großzügig, belastet sie die Beitragszahlenden und den Bundeshaushalt. Das schadet nicht nur den Beitrags- und Steuerzahlern, sondern auch dem Arbeitsangebot, denn wer will schon viel arbeiten, wenn vom Brutto nur wenig Netto übrigbleibt. Damit wird der Kuchen, den man gerne verteilen möchte, noch einmal kleiner. Und wenn es im Bundeshaushalt eng wird, untergräbt dies Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und Klimaschutz, die wir ebenfalls brauchen, um diesen Kuchen größer zu machen und – was Infrastruktur und Bildung angeht – wenigstens zu halten. Ist die Rentenpolitik jedoch zu sparsam, schadet dies den sozial und gesundheitlich Schwachen. Daher sind kluge Kompromisse gefragt und keine Maximalforderungen.

Zu diesem Pragmatismus gehört es auch, einen Megatrend, wie den demografischen Wandel, nicht durch eine einzige Maßnahme in den Griff bekommen zu wollen, sondern an möglichst vielen „Stellschrauben" gleichmäßig zu drehen. Damit wird die Belastung jeder Schraube geringer und man kann die Problemgruppen besser adressieren. Dieser Politikmix sollte aus fünf Elementen bestehen: *Erstens* gilt es, das Rentenniveau nachhaltig und generationengerecht zu bestimmen, *zweitens* das Rentenalter dynamisch an die Lebenserwartung zu koppeln, *drittens* die Frühverrentung auf die zu beschränken, die gesundheitlich angeschlagen sind, aber gleichzeitig *viertens* einen späten Renteneintritt in allen Branchen, auch dem öffentlichen Sektor, zu erleichtern. *Fünftens* gehört eine kluge Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren und im Kapitaldeckungsverfahren ein Kompromiss zwischen Staatsfonds und Privatrente dazu, unser Rentensystem im demografischen Wandel zu stabilisieren.

Haltelinie auf Einkommensschwache konzentrieren

Eine der Maximalforderungen ist es, dauerhaft und für alle eine einheitliche Haltelinie des Rentenniveaus von 48 % einzuziehen, und zwar unabhängig von der demografischen Entwicklung. Aufgrund der Alterung der Bevölkerung werden die Rentenausgaben in den nächsten Jahren jedoch deutlich und dauerhaft steigen. Eine Haltelinie würde den Nachhaltigkeitsfaktor dauerhaft ausschalten, der, wie der Name sagt, für eine nachhaltige Rentenfinanzierung sorgt und die Belastung durch den demografischen Wandel in etwa gleichmäßig auf Junge und Alte verteilt. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist daher auch ein Generationengerechtigkeitsfaktor.

Durch die Haltelinie werden die Rentner:innen geschont; die gesamte demografische Belastung fällt auf die jüngere Generation. Dies ist eine Rückkehr der Rentenpolitik zum Zustand vor der Jahrtausendwende, der 2001 zu einer Fast-Insolvenz der gesetzlichen Rentenversicherung geführt hat. Ausgerechnet die damalige rot-grüne Koalition hatte den Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, den nun die Ampel wieder abschaffen will. Die derzeitige Gesetzeslage sieht eine ausschließliche Finanzierung des Anstiegs der Rentenkosten durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses vor. Der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte in einem Gutachten 2021 ausgerechnet, dass dies schon in den 2040er Jahren dazu führen würde, dass mehr als die Hälfte des Bundeshaushalts in die Rente fließen würde (Wissenschaftlicher Beirat, 2021). Eine Aktualisierung aufgrund der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung der Bundesregierung beziffert die Kosten der doppelten Haltelinie auf 44 Mrd. Euro im Jahr 2035 (Börsch-Supan und Rausch, 2024). Die derzeitige Diskussion um die budgetären Auswirkungen des Karlsruher Urteils zur Schuldenaufnahme und die Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds KTF zeigen, dass die Gefahr groß ist, dass die hohen Kosten der Haltelinie die Finanzierung von Zukunftsaufgaben verdrängen werden, etwa der sozial-ökologische Umbau der Wirtschaft, aber auch vermehrte Bildungsanstrengungen und der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, welche die gesamtwirtschaftliche Produktivität Deutschlands sichern.

Umgekehrt ist ein Rentenniveau von 48 % für Personen mit niedrigem Einkommen auch im internationalen Vergleich bescheiden; eine Senkung aufgrund des demografischen Wandels ist diesen Menschen kaum zuzumuten. Was liegt da näher, als als klugen Kompromiss die Haltelinie nur denen zugutekommen zu lassen, die geringe Einkommen hatten, während der Nachhaltigkeitsfaktor für alle anderen wieder gelten sollte?

Rentenalter dynamisieren

Ein weiteres heißes Eisen ist das Renteneintrittsalter. Eine Maximalforderung ist es, es wieder auf 65 Jahre zu senken, zumindest aber ab 2030, wenn es 67 Jahre erreicht hat, nicht weiter zu erhöhen; selbst, wenn wir weiter dank medizinischem und gesellschaftlichem Fortschritt immer älter werden. Aber auch die entgegengesetzte Maximalforderung ist unklug, für jedes gewonnene Lebensjahr ein Jahr länger arbeiten zu müssen.

Ein kluger Kompromiss ist es, die gewonnenen Jahre zwischen Arbeit und Rente so aufzuteilen, dass das Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und der in Rente verbrachten Zeit konstant bleibt. Genau dann bedeutet eine längere Lebenserwartung keine Belastung der Rentenkasse mehr. Konkret heißt das, dass jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung, das wir gewinnen, in acht Monate mehr Arbeit und vier Monate längere Rente aufgeteilt wird, also zwei zu eins, so wie das ganze Leben in ca. 40 Jahre Arbeit und ca. 20 Jahre Rente aufgeteilt ist (Börsch-Supan, 2007). Ein so atmendes Renteneintrittsalter könnte auch wieder sinken, wenn, was aber wohl niemand wünscht, die Lebenserwartung wieder abnimmt. Die Lehre hier ist, dass man ein Rentensystem nicht von seiner Umgebung abkoppeln kann: Für ein Leben, das immer länger dauert, kann nicht die Lebensarbeitszeit konstant gehalten werden. Man muss das Renteneintrittsalter dynamisieren.

Frührente nur für gesundheitlich Angeschlagene

Das gesetzliche Renteneintrittsalter bildet eine wichtige Orientierungsmarke für eine Gesellschaft. Allerdings findet die Mehrheit der Renteneintritte bereits vor dem Regelrentenalter statt. Hier kommt der „Rente mit 63“ – präziser der Altersrente für besonders langjährig Versicherte – eine besondere Bedeutung zu, da mit 260.000 Personen pro Jahr fast jeder dritte Eintritt in die Altersrente auf dieser Regelung basiert (BMAS, 2023). Damit gehen der Rentenversicherung nicht nur eine große Zahl von Beitragszahlenden verloren, sondern auch der Wirtschaft viele Arbeitskräfte. Entgegen landläufiger Vorstellung wird die „Rente mit 63“ überwiegend von gut ausgebildeten, überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen in Anspruch genommen. Da besonders viele hochqualifizierte Fachkräfte darunter sind, wird durch diesen „brain drain“ der durch die demografische Entwicklung entstehende Fachkräftemangel weiter verschärft. Selbst die Erfinderin dieser Frührente, Andrea Nahles, hat ihre Meinung geändert, seit sie in der Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitskräftemangel verwalten muss; Kanzler Scholz ist mittlerweile der gleichen Meinung. Aber Menschen sind nicht gleich, schon gar nicht im Alter. Die meisten erfreuen sich in ihren 60er Jahren bester Gesundheit, aber eben nicht alle. So bietet sich auch hier ein kluger Kompromiss an: Anstatt auch den überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen eine subventionierte Frührente zu erlauben, sollte die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nur denen zugutekommen, denen aus Gesundheitsgründen kein längeres Arbeiten zugemutet werden kann. Im Übrigen verschiebt sich der früheste Renteneintritt für die „Rente mit 63“, ähnlich wie die Regelaltersgrenze. Der umgangssprachliche Name passt daher eigentlich nicht mehr. So kann eine Person, die am 1. Juli 1959 geboren wurde, diese Rente erst mit 64 Jahren und zwei Monaten erhalten. Angesichts des weiter ansteigenden Fachkräftemangels und um den „brain

drain“ einzudämmen, wäre es daher auch angebracht, diese Verschiebung bis 2030 zu beschleunigen und nach 2030 weiter fortzusetzen.

Spätrente nicht verbieten

Während bei vielen die Frührente beliebt ist, gibt es auch das Gegenteil. Ein steigender Anteil älterer Menschen möchte gerne auch über die Altersgrenze hinaus arbeiten. Eigentlich sieht dies das Rentenrecht auch vor und unterstützt es sogar mit hohen Zuschlägen. Dass dies dennoch in vielen Branchen de facto verboten ist, ist ein Skandal. Am schlimmsten ist der Staat selbst als Arbeitgeber, der eine längere Beschäftigung im öffentlichen Sektor nicht zulässt. Hinzu kommen tarifvertragliche Regelungen, die eine Spätrente verhindern. Dies ist nicht nur menschlich skandalös, sondern in Anbetracht des Fachkräftemangels auch unsinnig, da ältere Fachkräfte mit ihrer Erfahrung noch hochproduktiv sind. Das immer wieder hervorgebrachte Argument, dass diese dann den Jungen ihre Arbeitsplätze wegnehmen, ist schlichtweg falsch. Schon immer war in Ländern mit frühem Renteneintrittsalter die Jugendarbeitslosigkeit hoch – nicht niedrig. In Zeiten des Arbeitskräftemangels wird dieses falsche Argument vollends absurd.

Auch hier gilt es jedoch, Maximalforderungen zu vermeiden. Verständlicherweise haben Arbeitgeber Angst davor, jede Flexibilität bei der Altersschichtung ihrer Mitarbeiter:innen zu verlieren. Ein kluger Kompromiss ist es, de facto und de jure Beschäftigungsverbote aufzuheben, aber gleichzeitig den Kündigungsschutz jenseits des Regelrenteneintrittsalters zu lockern. Zudem ist es wichtig, Teilzeit zu stärken, denn eine Fachkraft, die nur halbtags arbeitet, ist besser als eine, die gar nicht arbeitet. Schließlich sollte die Sozialabgabenpflicht auf der Arbeitgeberseite, die demjenigen, der länger arbeitet, noch nicht einmal zugutekommt, abgeschafft werden.

Betriebsrenten stärken

Eine weitere große Baustelle im deutschen Rentensystem ist eine kluge Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Auch hier sind Maximalpositionen fehl am Platz. Das deutsche Umlageverfahren, in dem die Jüngeren mit ihren Beiträgen die Rente der Älteren finanzieren, hat sich bewährt, vor allem auch in Krisen- und Umbruchsjahren. In Zeiten des demografischen Wandels belastet es aber die Jüngeren, weil die Älteren in der Überzahl sind. Das Umlageverfahren sollte daher dadurch entlastet werden, dass ein Teil der Renten aus der Ersparnis der Generation, die diese Renten auch erhält, via Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird. Ein reines Kapitaldeckungsverfahren ist aber auch unklug, weil es die Menschen zu stark den Schwankungen des Kapitalmarkts aussetzt.

Ein kluger Kompromiss zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren ist daher eine Mischung, allein schon um die Risiken beider Verfahren – hier Demografie, dort Kapitalmarkt – zu diversifizieren. Eindrucksvoll ist, wie die Niederländer und Dänen dies geschafft haben. Ein weiterer Vorteil einer solchen Mischung ist es, dass beide Risiken internationalisiert werden können: es wird in Ländern, die jünger sind als wir, investiert, ist aber nicht komplett von Auslandsinvestitionen abhängig. Die große Frage ist, wie die Ersparnis im Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden soll. Die Riesterrente hat sich nicht mit großem Ruhm bekleckert, da diese Form der individuellen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu hohen Kosten und niedrigen Renditen geführt hat. Das entgegengesetzte Modell ist der Staatsfonds, der derzeit als „Deutschlandfonds“, „Aktienrente“ oder aktuell „Generationenfonds“ kursiert. Die internationale Erfahrung zeigt jedoch, dass auch solche zentralisierten Fonds unterdurchschnittliche Renditen abwerfen. Geld beim Staat anzulegen, war selten eine kluge Idee. Das zeigt sich nun auch hier, als nach dem Karlsruher Richterspruch die versprochene Einzahlung des Staates in diesen Fonds kurzerhand kassiert wurde. Noch viel schlimmer ist es jedoch, wenn solche staatlichen Aktienkäufe durch Schulden finanziert werden, welche die jüngere Generation in der Zukunft zurückzahlen müssen, denn dann entlastet man gerade nicht die Jüngeren, sondern hat nur ein komplizierteres Umlageverfahren geschaffen. Das ist ökonomischer Unfug.

Da das Kapitalanlagegeschäft große Kostendegressionen aufweist, ist das Kunststück im Kapitaldeckungsverfahren, einen Mittelweg zu finden, der einerseits durch Gruppenbildung Kosten spart, aber andererseits Konkurrenz und Anlagendiversität erlaubt. Hier hat Deutschland mit der Betriebsrente viele auf die jeweilige Branche zugeschnittenen Modelle entwickelt, die sich bewährt haben. Das Umlageverfahren wird am besten dadurch entlastet, dass man diese stärkt und mittels einer stärkeren Standardisierung auf kleinere und mittlere Unternehmen ausweitet. Die Niederlande und Dänemark, beides ausgeprägte Sozialstaaten mit starker Rolle der Sozialpartner, haben mit dieser Mischung hervorragende Erfahrungen gemacht und bieten ihren Bürgern nun deutlich höhere Alterseinkünfte als Deutschland. Von deren Pragmatismus und Anpassungsbereitschaft in der Rentenpolitik in all den erwähnten Dimensionen – keine Haltelinie, dynamisches Rentenalter, eingeschränkte Frühverrentung, aber kein Spätrentenverbot, Mischung aus staatlichem Umlageverfahren und sozialpartnerschaftlichen Betriebsrenten – können wir viel lernen.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), *Rentenversicherungsbericht 2023*.

Börsch-Supan, A. (2007), Rational Pension Reform, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, 4, 430-446.

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2024), Aktuelle Kosten der doppelten Haltelinie, *MEA Discussion Paper*.

OECD (2022), *Pensions at a Glance*.

Statistisches Bundesamt (2023), *15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.*

Title: ***Pension Policy After the Budget Verdict: No Maximum Demands***

Abstract: *German pension policy faces a dilemma. If it is too generous, it harms contributors, disincentivises labour supply, and crowds out education and infrastructure investment needed to pay for social protection. If it is too frugal, it harms those with social and health issues. Thus, smart compromises are required rather than maximum demands. We propose a policy mix with five elements: 1) determine the pension level in a sustainable and generation-appropriate way; 2) link retirement age to life expectancy; 3) limit early retirement to those in poor health; 4) abolish mandatory retirement; 5) encourage a mix of pay-as-you-go and funded occupational pensions.*