

Sieberichs, Ina

Article

Der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sieberichs, Ina (2024) : Der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 10, pp. 703-710,
<https://doi.org/10.2478/wd-2024-0180>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/306468>

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/>

Ina Sieberichs

Der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland steht vor gravierenden Finanzierungsproblemen, die insbesondere auf die demografischen Veränderungen in der Bevölkerung zurückzuführen sind. Im vorliegenden Beitrag wird der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente diskutiert sowie die zugrunde liegenden ökonomischen Überlegungen und politischen Vorstellungen der bisherigen Kopplung der Rente an die Lohnentwicklung erörtert. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einer alternativen Kopplung an die Preisentwicklung? Weiterhin wird der Reformvorschlag einer differenzierten Rentenanpassung kritisch beleuchtet.

Der demografische Wandel stellt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland vor große Probleme. Die finanzielle Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit des deutschen Rentensystems sind langfristig gefährdet. Während das Rentenvolumen aufgrund der Alterung der Bevölkerung und der steigenden Lebenserwartung insgesamt zunimmt¹, sinkt die Zahl der Beitragszahler:innen aufgrund niedriger Geburtenraten. In Zukunft werden also immer weniger Menschen in das Rentensystem einzahlen, während gleichzeitig immer mehr Menschen Rentenansprüche geltend machen. Dies führt zu einem Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der Rentenversicherung.² Der Renteneintritt der Generation der geburtenstarken Jahrgänge – der sogenannten Babyboomer – wird diese Finanzierungslücke weiter vergrößern (BMW, 2021, S. 7–10). Aktuelle Projektionen des letzten Tragfähigkeitsberichts des Bundesministeriums der Finanzen deuten darauf hin, dass sich der demografiebedingte Aus-

gabenanstieg der GRV langfristig fortsetzen wird (BMF, 2024, S. 32). Auch das kürzlich von der Bundesregierung beschlossene Rentenpaket II vermag hier nicht für Linderung zu sorgen, sondern könnte aufgrund der daraus resultierenden steigenden Ausgaben der GRV das Finanzierungsproblem noch verschärfen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rentenniveaus mit einer langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems zu vereinen sind. Derzeit orientiert sich das Rentenniveau an der deutschen Lohnentwicklung. In diesem Beitrag wird beleuchtet, welche ökonomischen Überlegungen und politischen Vorstellungen dieser Kopplung zugrunde liegen. Weiterhin wird erörtert, inwiefern die Kopplung an die allgemeine Lohnentwicklung sinnvoll ist und welche Vor- und Nachteile sich aus einer alternativen Kopplung an die Preisentwicklung ergeben würden.

Die Funktionsweise der GRV

Die Alterssicherung in Deutschland beruht auf verschiedenen Säulen: der gesetzlichen, der betrieblichen sowie der privaten Altersvorsorge. Die gesetzliche Rentenversicherung ist die bedeutendste Säule der Alterssicherung. Die meisten abhängig Beschäftigten in Deutschland sind in der GRV pflichtversichert. Die versicherten Risiken der

1 Die durchschnittliche Dauer des Rentenbezugs in Deutschland hat sich seit den 1960er Jahren mehr als verdoppelt (von 9,9 Jahren in 1960 auf 20,5 Jahre in 2022) (Statista, 2022).

2 Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums zeigen, dass die Wirkung des schnellen Anstiegs des Altersquotienten (Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber in Prozent der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung) aufgrund der sogenannten Babyboomer ungefähr im Jahr 2035 kulminiert (BMW, 2021, S. 9)

© 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.

Ina Sieberichs ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

GRV umfassen das Alter, die verminderte Erwerbsfähigkeit sowie den Tod des/der Versicherten, der gegebenenfalls Hinterbliebenenrenten auslösen kann. In diesem Beitrag liegt der Fokus auf der Altersrente. Die GRV finanziert sich wie folgt: Während ihrer Erwerbszeit leisten Versicherte und ihre Arbeitgeber:innen paritätisch monatliche Beiträge in Höhe von zurzeit 18,6 % des Einkommens, wobei Beitragshöhe vermutlich steigen wird (BMAS, 2024a). Nur bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze werden Beiträge erhoben. Gleichzeitig erwerben die Versicherten sogenannte Entgeltpunkte, die bei der individuellen Berechnung der späteren Rente dieser Versicherten eine wichtige Rolle spielen. Dabei funktioniert die GRV nach dem Umlageverfahren, d. h. die Beiträge der aktuell Erwerbstätigen finanzieren die Rentenauszahlungen der aktuellen Rentenbeziehenden. Dieses Umlageverfahren wird daher auch als Generationenvertrag bezeichnet. Zusätzlich zu den Einzahlungen der Arbeitnehmer:innen in die Rentenkassen sind Zuschüsse des Bundes nötig. Aktuell belaufen sich diese Zuschüsse mit rund 100 Mrd. Euro auf circa 30 % der Ausgaben der GRV (BMAS, 2024b). In Relation zu dem gesamten Bundeshaushalt machen diese Ausgaben knapp ein Viertel aus (Sachverständigenrat Wirtschaft, 2023, S. 293).

Den Einnahmen der GRV stehen ihre Ausgaben, also die Rentenauszahlungen, gegenüber. Da die GRV auf dem Äquivalenzprinzip basiert, stehen die eingezahlten Beiträge und erhaltenen Leistungen eines Individuums in direkter Beziehung zueinander. Die konkreten Rentenauszahlungen an ein Individuum richten sich nach der Rentenformel, bestehend aus vier Faktoren: gesammelte Entgeltpunkte, den Zugangsfaktor, welcher das Lebensalter widerspiegelt, den aktuellen Rentenwert und den Rentenartfaktor. Historisch hat sich die Bedeutung der Rentenversicherung gewandelt. War sie bis zur Rentenreform im Jahr 1957 eher als Unterstützung im Alter gedacht, verfolgte sie danach ausdrücklich das Ziel der Lebensstandardsicherung (BMAS, 2021a). Die GRV spielt eine entscheidende Rolle in der sozialen Absicherung der deutschen Bevölkerung.

Das Rentenpaket II

Das Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz, bekannt als Rentenpaket II, wurde im Mai dieses Jahres vom Bundeskabinett beschlossen und muss noch vom Parlament verabschiedet werden. Da schon jetzt Kritik an dem Gesetzesentwurf laut wird, könnten sich während der Beratungen im Bundestag noch Änderungen ergeben. Das Rentenpaket II beinhaltet zwei große Reformen. Einerseits wurde die Einführung des sogenannten Generationenkapitals beschlossen. Dabei soll schuldenfinanziert jährlich ein niedriger zweistelliger Milliar-

denbetrag³ einer Stiftung übertragen werden, die dieses Geld am Kapitalmarkt anlegt. Ab dem Jahr 2040 sollen dann jedes Jahr 10 Mrd. Euro als Gewinn an die GRV ausgeschüttet werden. Andererseits soll mit dem Paket eine Veränderung der bisherigen Haltelinien auf den Weg gebracht werden. Während die Haltelinie, die die Rentenauszahlungen betrifft, weiterhin festgesetzt wird, entfällt die Haltelinie der Renteneinzahlungen. Konkret bedeutet das, dass das Rentenniveau bis zum Jahr 2039 bei mindestens 48 % des Durchschnittseinkommens fixiert wird. Da die Haltelinie, die die monatlich zu leistenden Beiträge der Einzahler:innen der GRV betrifft, ab 2028 entfallen soll, könnten die zu leistenden Beiträge nun auf über 20 % des Gehalts steigen. Es wird angenommen, dass die Beiträge im Jahr 2028 von aktuell 18,6 % auf 22,3 % steigen werden (BMAS, 2024a).

Mit dem Rentenpaket II wurden von der Bundesregierung Maßnahmen beschlossen, die die älteren Generationen begünstigen, während die jüngeren Generationen langfristig höhere finanzielle Lasten tragen müssen. Laut aktuellen Kostenschätzungen würden die Mehrausgaben, die das Rentenpaket II verursachen würde, schnell auf jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge ansteigen (Börsch-Supan & Rausch, 2024, S. 69–71).

Die Rentenanpassung

Die Kopplung der Rentenauszahlungen an das aktuelle Lohnniveau – die sogenannte Rentenanpassung – wurde 1957 eingeführt. Damit ist Deutschland nach den Niederlanden das zweite OECD-Land, das eine solche Indexierung eingeführt hat (OECD, 2022, S. 3). Die Rentenanpassung betrifft den „aktuellen Rentenwert“, welcher ein Bestandteil der Rentenformel ist, aus der sich die monatliche Rente berechnet. Dieser aktuelle Rentenwert soll das allgemeine Lohnniveau in Deutschland widerspiegeln und richtet sich nach der Rentenanpassungsformel. Berechnet wird der aktuelle Rentenwert auf Grundlage der Erhebungen des Statistischen Bundesamts. Dazu wird die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter in den Vorjahren ausgewertet. Berücksichtigt werden dabei auch Gehälter oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie Beamtengehälter.

Mit der Einführung des Rentenpaket II würde der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor abgeschafft, welcher bislang ebenfalls Bestandteil der Rentenanpassung und des aktuellen Rentenwerts ist. Der Nachhaltigkeitsfaktor soll den demografischen Wandel abbilden und dafür Sorge

³ Laut Gesetzesentwurf sollen im Jahr 2024 kreditfinanziert 12 Mrd. Euro angelegt werden. Dieser Betrag soll jährlich um 3 % erhöht werden (Bundesregierung, 2024).

tragen, dass aktuelle Einzahler:innen nicht übermäßig belastet werden. Er bildet das Verhältnis von Einzahler:innen und Empfänger:innen der GRV ab. Vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung ist dieser Faktor kleiner als 1 und wirkt daher dämpfend auf die jährlichen Rentenerhöhungen. Mit der dauerhaften Sicherung des Rentenniveaus bei 48 % wird dieser Nachhaltigkeitsfaktor nun nach 20 Jahren wieder abgeschafft – sofern das Rentenpaket II vom Bundestag beschlossen wird (Deutsche Rentenversicherung, 2023a; BMAS, 2021b; BMAS, 2024a). Aufgrund der aktuellen Rentenanpassung stiegen die Renten zum 1. Juli 2024 bundesweit um 4,57 % (Deutsche Rentenversicherung, 2024).

Der Zweck der Rentenanpassung

Aufgrund des Umlageverfahrens finanzieren die aktuell in die GRV eingezahlten Beiträge die aktuellen Renten. Verändern sich die Einzahlungen, scheint es rein rechnerisch naheliegend, die Auszahlungen entsprechend anzupassen. Doch dies ist nicht der Kern der Rentenanpassung. Auch wenn die Orientierung an der aktuellen Lohnentwicklung auf den ersten Blick ökonomisch notwendig erscheinen mag, ist sie eher einem politischen Ziel als ökonomischem Zwang geschuldet. Es geht bei der Kopplung der Rente an das Lohnniveau nicht darum, die Einnahmen- und die Ausgabenseite der Rentenversicherung auszugleichen. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Kopplung asymmetrisch ist, also die Rentenhöhe nur nach oben, nicht aber nach unten flexibel ist: Sinkt das allgemeine Lohnniveau, dann bleiben die Renten konstant, statt ebenfalls zu sinken.⁴ Geringere Einnahmen der GRV führen demnach nicht unmittelbar zu geringeren Ausgaben. Ein weiteres Indiz dafür, dass mit der Rentenanpassung politische Ziele verfolgt werden und es sich nicht um eine buchhalterische Notwendigkeit handelt, ist die Tatsache, dass zur Ermittlung des aktuellen Rentenwerts auch Gehälter von Personen berücksichtigt werden, die gar nicht in die Rentenkassen einzahlen: beispielsweise die Gehälter von Beamten:innen. Weiterhin sind stets Zuschüsse aus Steuermitteln notwendig, um die GRV zu finanzieren. Die Bezuschussung geht über die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen hinaus. Dahingehend sind Einnahmen- und Ausgabenseite ohnehin ein Stück weit entkoppelt.

Die Rentenanpassung erfolgt also nicht aus buchhalterischen oder ökonomischen Gründen. Vielmehr wird mit der Rentenanpassung das politische Ziel der Teilha-

be von Rentner:innen verfolgt – ihnen soll die Teilhabe an Produktivitätsfortschritten der Wirtschaft ermöglicht werden (BMAS, 2021a). Vor dem Hintergrund der angespannten Lage der Rentenkassen stellt dieser politische Wunsch jedoch eine finanzielle Belastung dar, denn der demografische Wandel fordert die GRV enorm. Mit dem Rentenpaket II und insbesondere dem abgeschafften Nachhaltigkeitsfaktor könnte sich das Problem der Rentenkassen noch weiter zuspitzen. Die Auffassung, dass Rentner:innen von allgemein steigenden Produktivitätsfortschritten profitieren sollten, ist eine normative Vorstellung und somit diskutabel.

Der Reformvorschlag

Die Finanzierungsprobleme und zukünftigen Herausforderungen der GRV sind hinlänglich bekannt. Es kursieren diverse Reformvorschläge der GRV, die ihre finanzielle Nachhaltigkeit in den Blick nehmen, beispielsweise eine degressive Zumessung der Entgeltpunkte oder die Kopplung des regulären Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Ein weiterer prominenter Reformvorschlag wird im Folgenden diskutiert: die Kopplung von Renten an die Preisentwicklung.

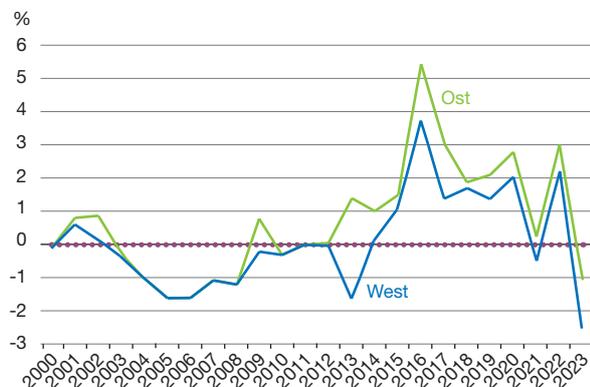
Seit der Einführung des aktuellen Rentenwerts im Jahr 1957 sind die Löhne in Deutschland deutlich stärker gestiegen als die Preise. Mittel- bis langfristig profitierten Rentner:innen von der Orientierung am Lohnniveau im Vergleich zu einer am Preisniveau ausgerichteten Rente. Mit den zuletzt deutlich höheren Inflationsraten veränderte sich die Situation jedoch. Seit 2021 unterschritt die Rentenerhöhung die Inflationsraten (Zeit online, 2023). Eine Zeitlang erlitten Rentner:innen also Kaufkraftverluste, da die Rente weniger als die Inflation stieg. Abbildung 1 visualisiert die Rentenanpassungen der Jahre 2000 bis 2023 im Verhältnis zur Inflation.

Der Vorschlag einer veränderten Dynamisierung der Rente, die sich fortan an der Preisentwicklung orientieren könnte statt an der Lohnentwicklung und somit die Rentenkassen entlasten könnte, wurde von der „Wirtschaftsweisen“ Monika Schnitzer wiederholt vorgebracht (Junge, 2021; ntv 2021; Böcking & Hülsen, 2023; Brinkmann & Preuß, 2023). In einem Großteil der OECD-Länder richten sich die Renten nach den Verbraucherpreisen. In Österreich beispielsweise wurde 2004 eine Preisindexierung eingeführt, um die Ausgaben der Rentenkassen zu konsolidieren. Die Lohnindexierung wurde als zu kostspielig erachtet (Specht, 2023).

2018 erörterte die von der schwarz-roten Großen Koalition eingesetzte Rentenkommission diesen Vorschlag ausgiebig, entschied sich jedoch schlussendlich für eine

⁴ Dies postuliert eine Schutzklausel, die sogenannte Rentengarantie. Sollten die durchschnittlichen Löhne und Gehälter sinken, bleibt der aktuelle Rentenwert gleich und wird mit zukünftigen Rentenerhöhungen verrechnet (BMAS, 2023).

Abbildung 1
Rentenanpassung abzüglich Inflation in Deutschland



Jährliche prozentuale Erhöhung der Renten zum 1. Juli des Jahres abzüglich der Inflationsrate des Vorjahres für die Jahre 2000 bis 2023. Ein Wert von 0 % bedeutet, dass die Renten genau mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex gestiegen sind. Positive Werte bedeuten, dass die Renten stärker als die Inflationsrate gestiegen sind, negative Werte bedeuten, dass die Rentenerhöhung unterhalb der Erhöhung des Verbraucherpreisindex lag.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2023), Destatis (2023b), eigene Darstellung.

Fortführung der Kopplung an das allgemeine Lohnniveau (Specht, 2023).

Auch im aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird dieser Vorschlag thematisiert. Der konkrete Reformvorschlag im Gutachten sieht eine reine Inflationsanpassung von Bestandsrenten⁵ vor. Bei der Bemessung von Zugangsrenten⁶ hingegen soll die Lohnentwicklung berücksichtigt werden. Wenn Reallöhne sinken, also die Inflation höher ist als die Lohnsteigerungen, sei dieses System nicht vorteilhaft für die finanzielle Entlastung der GRV. Deshalb soll laut dem Vorschlag des Gutachtens in diesem Fall auch der Anstieg der Renten begrenzt werden (Sachverständigenrat Wirtschaft, 2023, S. 324–325). Im Folgenden wird eine allgemeine Preisindexierung als Alternative zur allgemeinen Lohnindexierung betrachtet – das Referenzszenario ist also nicht der konkrete Ausgestaltungsvorschlag des Jahresgutachtens, in welchem Preisindexierung bei hoher Inflation nicht uneingeschränkt gilt.

5 Bestandsrenten sind die Renten von Personen, die bereits im Vorjahr eine Rente bezogen haben.

6 Zugangsrenten sind die Renten von Personen, die zum ersten Mal eine Rente beziehen.

Lohn- versus Preisindexierung

Will man nun eine Lohn- gegen eine Inflationsindexierung abwägen, ist zunächst die Zielsetzung relevant. Ist das Ziel die Teilhabe von Rentner:innen? Die Sicherung ihres Lebensstandards? Die Ermöglichung der Teilhabe an Produktivitätsfortschritten? Die Vermeidung von Kaufkraftverlusten? Oder liegt der Fokus eher auf der Rentenkasse und der Tragfähigkeit sowie der finanziellen Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen? Soll die GRV eine Lastenverteilung zwischen den Generationen sicherstellen? Die genannten Ziele stehen teilweise in Konkurrenz zueinander. Es ist Aufgabe der Politik, diese Zielkonflikte auszuhandeln und die einzelnen Zielvorstellungen gegeneinander abzuwägen.

In der folgenden Erörterung soll zunächst die Perspektive der Rentner:innen eingenommen werden. Auf Grundlage der empirischen Daten zu Preis- und Lohnsteigerungen lässt sich zunächst festhalten, dass Rentenbezieher:innen bei einem Wechsel zu Preisindexierung in der Regel finanzielle Verluste machen würden.⁷ Es steht zur Diskussion, ob primär die Kaufkraft von Rentner:innen erhalten bleiben soll oder ob sie an Reallohnsteigerungen partizipieren sollen. Im Kontext dieser Diskussion ist das Stichwort der Lebensstandardsicherung zentral. Seit der Einführung der Rente in ihrer heutigen Form, also seit 1957, verfolgt die GRV explizit das Ziel der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter.

Lebensstandardsicherung ist allerdings nicht eindeutig definiert. Für die Abwägung zwischen Lohn- und Preisindexierung ist zentral, ob Lebensstandardsicherung absolut oder relativ aufgefasst wird. Wenn der Lebensstandard absolut betrachtet gleich bleiben soll, dann könnte es reichen, wenn Rentner:innen sich während der Rente den gleichen Warenkorb leisten können wie während ihrer Erwerbstätigkeit. Da dies Kaufkraftverluste ausschließt, legt diese Auffassung eine Preisindexierung nahe.⁸ In vielen Definitionen wird Lebensstandard absolut verstanden. Grabka et al. (2018) verstehen unter Lebensstandardsicherung beispielsweise, dass der private Konsum im Alter konstant gehalten werden kann. Aus dieser Prämisse lässt sich nicht ableiten, dass Rentner:innen von Produktivitätsfortschritten profitieren müssen. Eine Kopplung an das Lohnniveau in Deutschland ließe sich so nicht recht-

7 Bei niedrigen Inflationsraten – wie es sie empirisch seit der Einführung der Lohnindexierung 1957 überwiegend gab – profitieren Rentner:innen von einer Lohnkopplung im Vergleich zu einer Preisindexierung.

8 In der Operationalisierung könnte dies jedoch schwierig sein, da der heutige Warenkorb und die einzelnen Produkte, an die die Rentenzahlungen gekoppelt wären, über einen so langen Zeitraum nicht stabil bleiben.

fertigen. Solang es keine Kaufkraftverluste gibt, sollten Rentner:innen nach dieser Definition ihren Lebensstandard halten können.

Versteht man Lebensstandard relativ, so wie in Deutschland auch der Armutsbegriff relativ definiert ist, dann müsste der Lebensstandard von Rentenbezieher:innen im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhalten bleiben. Gibt es Produktivitätsfortschritte, dann müssten auch die Rentner:innen von diesen profitieren. Diese Auffassung von Lebensstandardsicherung würde eine Lohnindexierung der Rente erfordern.

Abschließend geklärt oder gesetzlich festgelegt ist die Definition von Lebensstandardsicherung nicht. Man könnte jedoch argumentieren, dass die Regelung der Lohnindexierung mehr als 60 Jahre lang galt und Menschen sich daher darauf verlassen. Mit der GRV wurde ein Versprechen gemacht. Mit einem Umschwenken zur Preisindexierung würde sich das bisherige Verständnis ändern. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes könnte es in diesem Zusammenhang erforderlich sein, die Neuerung einer Preisindexierung nur schrittweise einzuführen, falls sie beschlossen wird.

Neben der Diskussion um eine absolute oder relative Auslegung des Begriffs Lebensstandard stellt sich die Frage, ob die bisherige Rente mit der Lohnindexierung den Anspruch der Lebensstandardsicherung überhaupt erfüllt hat. Es werden ohnehin nicht 100 % des Einkommens abgesichert (Bäcker & Kistler, 2024a). Aufgrund der Annahme, dass Menschen im Alter weniger Geld benötigen als während ihrer Erwerbstätigkeit, wird häufig angenommen, dass sich ihre Stellung im sozialen Gefüge halten lässt, wenn sie einen Bruchteil ihres bisherigen Einkommens als Rente erhalten. In der Literatur wird die nötige Höhe des Rentenniveaus diskutiert und ob Rentner:innen so tatsächlich vor sozialem Abstieg bewahrt werden. Es ist nicht sichergestellt, dass Rentner:innen ohne weitere Einkünfte in ihrem angestammten sozialen Milieu verbleiben können (Dudel et al., 2020). Außerdem ist es nach mehreren Rentenreformen schon jetzt nicht mehr alleinige Aufgabe der GRV, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Vielmehr soll die Lebensstandardsicherung auf Basis aller drei Säulen der Alterssicherung erreicht werden (Werding, 2018; Bäcker & Kistler, 2024a; Sachverständigenrat Wirtschaft, 2023, S. 289).

Da sich aus dem Gebot der Lebensstandardsicherung nicht eindeutig ableiten lässt, dass Rentenbeziehende an Produktivitätszuwächsen teilhaben müssen, könnte aus Perspektive der Rentenbeziehenden eine Preisindexierung gerechtfertigt werden. Auch wenn bei niedriger Inflation eine Preisindexierung für Rentner:innen im Vergleich

zu Lohnindexierung zu finanziellen Einbußen führt, könnte sie vertreten werden, da sie einen Erhalt der Kaufkraft sicherstellt.

Mit den nun zuletzt stark gestiegenen Inflationsraten ergibt sich ein anderes Bild. Die Löhne stiegen in jüngster Vergangenheit weniger als die Preise. Demnach waren Rentner:innen unter der aktuell geltenden Lohnindexierung (genauso wie Erwerbstätige) mit realen Kaufkraftverlusten konfrontiert. Es wird häufig angenommen, dass Rentenbeziehende im Vergleich zu jüngeren Menschen weniger flexibel sind und ihr Arbeitsverhalten und ihr Konsummuster nicht so einfach ändern und an höhere Inflation anpassen können. Die Kopplung von Rentenleistungen an die Preisentwicklung würde es Rentner:innen demnach erleichtern, mit Inflation umzugehen, da dies ihre Kaufkraft konstant halten und Unsicherheit bezüglich steigender Preise reduzieren würde (OECD, 2022, S. 3).⁹

Aus der Perspektive einer nachhaltigen Finanzierung der GRV ist eine Kopplung an die Preisentwicklung in Normalzeiten, also bei mäßiger Inflation, zu bevorzugen. Wenn Einsparungen das Ziel sind, ist im Regelfall eine Kopplung der Rentenauszahlungen an Preise sinnvoll. Auf Dauer steigen Rentenauszahlungen mit einer Preisindexierung weniger. Dies kann auch als Rentenkürzung aufgefasst werden. Bei hoher Inflationsentwicklung ist eine Preisindexierung natürlich nicht geeignet, um den Druck der Rentenkassen zu lindern.

Das Versprechen, dass den Rentner:innen gemacht wurde, wurde bereits angesprochen. Mit dem Generationenvertrag wird andererseits zugleich auch den Jüngeren etwas versprochen. Es deutet sich ein Generationenkonflikt an. Die Jüngeren zahlen ihre aktuellen Beiträge an die ältere Bevölkerung, damit diese im Ruhestand versorgt ist. Im Gegenzug wird auch ihnen eine Lebensstandardsicherung im Alter versprochen. Doch es ist zu erwarten, dass dieses Versprechen gebrochen wird. Während die derzeitigen Rentner:innen von höheren Renten und früheren Renteneintrittsaltern profitieren, müssen die jüngeren Generationen steigende Beitragssätze aufbringen, um die Renten zu finanzieren. Mit der demografischen Entwicklung, die sich so schnell auch nicht ändern wird, können die Renten ohne immense Zuschüsse aus Steuermitteln¹⁰ trotz Beitragserhöhungen nicht auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Die demografische Entwicklung verschärft also das Konfliktpotenzial zwischen einzelnen Generationen. Auch das aktuelle Jahresgutachten des

9 Der konkrete Vorschlag des SVR enthält eine Deckelung der Inflationsanpassung bei hoher Inflation.

10 Höhere Steuerfinanzierung benachteiligt die, die nicht Mitglied der GRV sind. Bei immer steigenden Bundeszuschüssen wird das Versicherungsprinzip der GRV ausgehöhlt (Eekhoff, 2002, S. 158).

Sachverständigenrates stellt ein „absehbar sinkende[s] Sicherungsniveau“ fest (Sachverständigenrat Wirtschaft, 2023, S. 289).

Daher stellt sich die Frage nach Belastbarkeit, Zumutbarkeit und einer gerechten Aufteilung der Lasten. Gerechtigkeit ist kein ökonomischer, sondern ein philosophischer Begriff. Es gibt viele verschiedene Gerechtigkeitskonzepte. In Hinblick auf Generationengerechtigkeit wird es aber gemeinhin als ungerecht aufgefasst, wenn verschiedene Generationen sehr ungleich behandelt werden. Wenn die Gleichbehandlung einzelner Generationen die Zielgröße ist, dann wird mit dem Rentenpaket II dieses Ziel verfehlt. Es schafft kein ausgewogenes Verhältnis der Lastenverteilung zwischen den einzelnen Generationen. Reformen wie das Rentenpaket II verstärken vielmehr den Konflikt, indem sie kurzfristige Vorteile für aktuelle Rentner:innen bieten, während die langfristige finanzielle Belastung auf die jüngeren Generationen abgewälzt wird. Dieser Generationenkonflikt stellt nicht nur eine Herausforderung für sich dar. Mittelbar könnte dieser Konflikt das Vertrauen in das Rentensystem gefährden. Eine als gerecht empfundene Verteilung der Lasten und Vorteile zwischen den Generationen ist wichtig, um das Vertrauen der Bürger:innen in das Rentensystem aufrechtzuerhalten.

Im Zusammenhang mit der GRV gibt es noch einen weiteren Generationenkonflikt. Neben dem Spannungsfeld zwischen adäquater Beitragshöhe und adäquatem Rentenniveau können auch die Bundeszuschüsse einen Generationenkonflikt schüren. Aufgrund der Finanzierungsprobleme der GRV entfallen große Teile des Bundeshaushalts auf konsumtive Ausgaben in Form von Zuschüssen zur GRV. Dieses Geld fehlt im Bundeshaushalt dann an anderer Stelle. Daher können die hohen Zuschüsse zur GRV aus Steuermitteln als ein Beitrag zu unzureichenden Investitionen in Deutschland gesehen werden. Investitionen kennzeichnen sich dadurch, dass sie mit dem Ziel getätigt werden, Nutzen oder Erträge in der Zukunft zu erzielen. Sie haben einen langfristigen Charakter. Es profitieren also in erster Linie Jüngere von Investitionen. Bleiben diese Investitionen aufgrund der GRV-Zuschüsse aus, könnte dementsprechend ein weiterer Generationenkonflikt im Kontext der GRV entstehen.

Wenn sozialer Ausgleich und gleichmäßige Lastenverteilung zwischen verschiedenen Generationen das Ziel sind, sollte die Last des demografischen Wandels nicht einseitig zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. Die Änderung der Rentenanpassung zu einer Verbraucherpreisindexierung wäre ein Schritt in die Richtung geteilter Lasten. Die Frage ist jedoch, was ein Wechsel der Indexierung den Rentenkassen kurzfristig bringen würde – vor allem, wenn die Preisindexierung aufgrund des Vertrau-

ensschutzes erst zu einem bestimmten Stichtag oder nur schrittweise eingeführt würde. Wirklich eklatant wären die Einsparungen vor allem langfristig.

Aus politökonomischer Perspektive kann der Reformvorschlag einer Preisindexierung der Renten attraktiv sein. Vielen mag die Reform lediglich wie eine kosmetische Änderung ohne weitreichende Folgen erscheinen. Eine Änderung der jährlichen Anpassung der Rentenauszahlungen dürfte weniger Aufsehen erregen als Rentenkürzungen oder andere Reformen wie die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Zudem ist die Preisindexierung relativ etabliert und in vielen Ländern Standard. Aktuell könnte ein passender Zeitpunkt sein, auf Verbraucherpreisindexierung umzuschwenken. Da viele Menschen die Erfahrungen von zuletzt vergleichsweise hoher Inflation noch relativ präsent haben dürften, könnte ein Wechsel aktuell politisch vielleicht leichter durchzusetzen sein als in Zeiten anhaltend niedriger Inflation. Die tatsächliche Motivation für die Änderung der Indexierung sollte aber transparent gemacht werden.

Differenzierte Rentenanpassung

Die differenzierte Anpassung der Renten ist ein von der Preisindexierung zu unterscheidender Reformvorschlag. Da sie aber im Kontext der Diskussion um Preisindexierungen so häufig angeführt wird, wird im Folgenden kurz auf diesen Vorschlag eingegangen. Die Idee einer differenzierten Rentenanpassung kommt im Kontext einer etwaigen Preisindexierung sehr häufig auf, da diese Indexierung aus Kostengründen oft nur bei niedriger Inflation gefordert wird. Bei hoher Inflation ergibt sich dann die Frage, wie bedürftige Rentner:innen mit den Kaufkraftverlusten umgehen sollen. In diesem Zusammenhang werden häufig differenzierte Rentenanpassungen vorgeschlagen. Die differenzierte Anpassung basiert auf einem Umverteilungsgedanken – meist soll innerhalb der Rentnergeneration umverteilt werden. Es gibt den Vorschlag, nur die bedürftigsten Rentner:innen vor hoher Inflation zu schützen und im Gegenzug die Rentenanpassungen ab einer gewissen Einkommensgrenze niedriger ausfallen zu lassen (Specht, 2023).

Ein Beispiel für die Implementierung einer Preisindexierung in Kombination mit differenzierten Anpassungen ist Österreich. In Österreich wird der Anpassungsfaktor für die Renten jedes Jahr auf Basis der Preisentwicklung ermittelt. Das Sozialministerium muss die Rentenanpassung aber nicht nur an dem Anpassungsfaktor ausrichten, sondern kann soziale Gründe in die Änderung der Rentenhöhe einfließen lassen. Im Jahr 2018 beispielsweise wurde die Anpassung nach Einkommen gestaffelt (Klotz et al., 2022, S. 3, 19).

Als Begründung für differenzierte Rentenanpassungen wird einerseits angeführt, dass ältere Menschen nicht pauschal finanziell arm und bedürftig sind. Statistiken zur Armutsgefährdung in Deutschland zeigen beispielsweise, dass im Jahr 2022 18- bis 64-Jährige häufiger armutsgefährdet waren als über 65-Jährige (Destatis, 2023a). Gleichzeitig sei Altersarmut ein reales Problem. Deshalb sollen bedürftige Rentner:innen bei hoher Inflation mit Inflationsanpassungen unterstützt werden (OECD, 2022, S. 9-10). Allerdings gibt es innerhalb der Gruppen der Menschen im erwerbsfähigen Alter und der über 65-Jährigen gravierende Einkommens- und Vermögensunterschiede, die das Bild verzerren. Beispielsweise bestehen insbesondere zwischen Rentner- und Pensionärshaushalten erhebliche Einkommensunterschiede (Bäcker und Kistler, 2024b). Wenn man die – meist wohlhabenderen – Pensionärshaushalte aus der Gruppe der über 65-Jährigen herausrechnen würde, könnte sich ein anderes Bild der finanziellen Bedürftigkeit ergeben.

Weiterhin ist die Umsetzung dieses Vorschlags nicht trivial. Wird die Bedürftigkeit von Rentenbeziehenden angesprochen, impliziert dies eine ganzheitliche Betrachtung ihres Einkommens und Vermögens. Administrativ ist es jedoch nicht ohne Weiteres möglich, das Vermögen von Rentner:innen festzustellen. Die Höhe des Rentenbezuges ist natürlich dokumentiert. Doch aus ihr geht nicht hervor, welches sonstige Vermögen, Einkommen oder welche sonstigen Versicherungsleistungen eine Person in Anspruch nehmen kann. Es gibt Rentnerhaushalte mit erheblichen Nebeneinkünften, z. B. aus Vermietung und Verpachtung (Bäcker und Kistler, 2024a). Pauschal niedrige Renten aufzuwerten, löst das Problem nicht. Als weiteres Beispiel stelle man sich eine Pensionärin vor, die vor ihrer Verbeamtung kurzzeitig in die GRV eingezahlt hat. Ihre gesetzliche Rente ist demnach sehr gering. Sie sollte jedoch aufgrund ihrer Pension nicht auf zusätzliche Unterstützung in Form eines zusätzlichen Inflationsausgleiches angewiesen sein (Specht, 2023).

Dieser Vorschlag birgt einen weiteren Nachteil: Sind Renten nicht automatisch indexiert, sind sie zugleich auch weniger berechenbar. Regelgebundene Rentenanpassungen, die auf Formeln beruhen, fördern die Verlässlichkeit. Wenn die Höhe der Rentenauszahlungen hingegen permanent von politischen Entscheidungen abhängt, kann dies zu Verunsicherung und Unzufriedenheit führen. Preisindexierungen nur bei niedriger Inflation vorzunehmen und bei hoher Inflation differenziert anzupassen, ist daher nicht empfehlenswert. Wenn die Ziele der Teilhabe von Rentner:innen sowie der Konsolidierung der Rentenkassen gleichzeitig verfolgt werden und der Gesetzgeber sich für preisindexierte Rentenanpassungen entscheidet, dann sollte diese Indexierung auch in Zeiten hoher Inflati-

on gelten. Eine stärkere Belastung der Rentenkassen bei hoher Inflation müsste dann in Kauf genommen werden.

Fazit

Die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung und damit der Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung ändert sich. Vor diesem Hintergrund ist die umlagefinanzierte GRV zunehmend mit Problemen konfrontiert. Als Einsparungsmöglichkeit wird häufig der Vorschlag einer Preisindexierung vorgebracht. Eine Preisindexierung würde unter der Annahme vergleichbar niedriger Inflationsraten wie überwiegend in den vergangenen Jahrzehnten zu geringeren Rentenanpassungen und damit über die Zeit quasi wie Rentenkürzungen wirken.

Dieser Beitrag hat erörtert, inwiefern sich der Wechsel zu einer Preisindexierung rechtfertigen lässt. Es wurde argumentiert, dass Lebensstandardsicherung nicht zwangsläufig erfordert, dass Renten mit der allgemeinen Lohnentwicklung steigen. Eine Anpassung anhand der Verbraucherpreise könnte ebenso gerechtfertigt werden. Wenn man davon ausgeht, dass die versprochene Lebensstandardsicherung im Alter ebenso gut durch eine Preisindexierung erfüllt würde und wenn eine Regelung im Sinne des Vertrauensschutzes gefunden wird, empfiehlt sich in Anbetracht des zu erwartenden eklatanten Finanzierungsproblems der GRV daher eine Preisindexierung. Im Gegensatz zu anderen Kürzungsmethoden hätte die Preisindexierung den Vorteil, dass die Kaufkraft von Rentenbeziehenden gesichert bleibt.

Differenzierte preisindexierte Rentenanpassungen, die darauf abzielen, die Rentenkassen in Zeiten hoher Inflation zu entlasten, sind schwierig umzusetzen und für die Bevölkerung im Vorhinein nicht gut kalkulierbar. Will man Rentner:innen in Zeiten hoher Inflation vor Kaufkraftverlusten schützen und die Rentenanpassung gleichzeitig verlässlich gestalten, sollte die Rente bei einem Wechsel zu einer Preisindexierung konsequent an die Preisentwicklung gekoppelt werden.

Literatur

- Bäcker, G. & Kistler, E. (2024a). Einkommensquellen und Einkommensarten im Alter. *Bundeszentrale für politische Bildung*.
- Bäcker, G. & Kistler, E. (2024b). Höhe und Verteilung der Gesamteinkommen im Alter. *Bundeszentrale für politische Bildung*.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Tragfähigkeitsbericht 2024*.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021a, 13. September). *Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung*.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021b, 13. September). *Wie funktioniert die jährliche Rentenanpassung?*
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2023). *Rentengarantie*.

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2024a, 2. April). *Fragen und Antworten zum Rentenpaket II*.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2024b, 25. Juli). *Gesetzliche Rentenversicherung*.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*.
- Bundesregierung. (2024, 3. Mai). *Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung*.
- Böcking, D. & Hülsen, I. (2023, 8. November). „Wir müssen für die nächste Generation noch was übrig lassen“. *Der Spiegel*.
- Börsch-Supan, A. & Rausch, J. (2024). Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II. *ifo Schnelldienst*, 77(5), 63–72.
- Brinkmann, B. & Preuß, I. (2023, 9. Januar). „Meine Generation hat über ihre Verhältnisse gelebt“. *Süddeutsche Zeitung*.
- Destatis. (2023a). *Gefährdung durch Armut oder soziale Ausgrenzung: AROPE-Indikator nach Geschlecht und Alter im Zeitvergleich*. I
- Destatis. (2023b). *Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre [Data set]*
- Deutsche Rentenversicherung. (2023, 26. April). *Rentenanpassung 2023*.
- Deutsche Rentenversicherung. (2024, 19. März). *Rentenanpassung 2024: Renten steigen wieder deutlich*.
- Die Bundesregierung. (2023, 4. September). *Mehr Geld für Rentnerinnen und Rentner*.
- Dudel, C., Schmied, J. & Werding, M. (2020). Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse. *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 185–193.
- Eekhoff, J. (2002). *Beschäftigung und soziale Sicherung* (3. Aufl.). Mohr-Siebeck.
- Grabka, M., Bönke, T., Göbler, K. & Tiefensee, A. (2018). Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards. *DIW Wochenbericht*, 85(37), S. 809–818.
- Junge, S. (2021, 10. November). Dass die Renten so stark steigen, ist schwer zu vermitteln. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Klotz, J., Himmelbauer C. & Guger, A. (2022). *Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen. Analyse unter Beachtung des Haushaltszusammenhangs*. (Österreichisches) Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
- ntv. (2021, 24. Dezember). *Wirtschaftsweise will Rentenplus drosseln*.
- OECD. (2022). *How inflation challenges pensions*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24*.
- Statista. (2022). *Altersvorsorge in Deutschland*.
- Specht, F. (2023, 21. März). Warum Rentner trotz hoher Inflation von der Orientierung am Lohnniveau profitieren. *Handelsblatt*.
- Werding, M. (2018). *Lebensstandardsicherung*.
- Zeit online. (2023, 7. Oktober). *Renten hinken der Inflation hinterher*. *Zeit online*.

Title: *The Reform Proposal of a Price-Indexed Dynamisation of the Pension Insurance in Germany*

Abstract: *This article deals with the financing problems of statutory pension insurance in Germany, which are primarily the result of demographic changes in the population. It discusses the reform proposal of a price-indexed dynamisation of pensions and highlights the economic considerations and political ideas underlying the current linking of pensions to wage trends. The advantages and disadvantages of an alternative link to price trends are discussed. Furthermore, the reform proposal of a differentiated pension adjustment is critically examined. Differentiated adjustments are usually intended to protect only particularly vulnerable pensioners from high inflation.*