

Schnabel, Reinhold

Article

Agenda 2010 und Rentenpolitik: große Erfolge und drohende politische Risiken

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Schnabel, Reinhold (2008) : Agenda 2010 und Rentenpolitik: große Erfolge und drohende politische Risiken, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 77, Iss. 1, pp. 98-107, <https://doi.org/10.3790/vjh.77.1.98>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99499>

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.

Agenda 2010 und Rentenpolitik – Große Erfolge und drohende politische Risiken

von Reinhold Schnabel*

1 Ziele der Agenda 2010 in der Rentenpolitik

Die gesetzliche Rentenversicherung steht schon seit vielen Jahren im Zentrum der Reformpolitik der sozialen Sicherung in Deutschland. Bereits unter der Regierung von Helmut Kohl wurde mit dem Rentenreformgesetz 1992 eine entscheidende und bis heute wirkende Weichenstellung vorgenommen. Dieses Gesetz wurde schon in den 80er Jahren konzipiert und Ende 1989 noch vor der Wiedervereinigung mit breiter Mehrheit verabschiedet. Wesentliche Motivation war es, den drohenden Anstieg der Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung auf bis zu 40 Prozentpunkte zu verhindern. Ein zentraler Schritt bestand darin, die Rentenformel von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Anpassung umzustellen. Neben einer Vielzahl weiterer Änderungen wurden auch die heute geltenden Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Renten eingeführt. Diese wurden gleitend ab dem Jahr 1998 wirksam und führten zu einer schrittweisen Anhebung des faktischen Rentenzugangsalters.

Das rentenpolitische Umfeld der Agenda 2010

Unmittelbarer Auslöser für den Handlungsdruck in jüngerer Zeit war und ist der Anstieg der Beitragssätze der Rentenversicherung, der nach einer langen Phase der Stabilität in den 90er Jahren begann, wobei im Gegensatz zu früheren Anstiegen nicht Leistungsausweitungen die Ursache waren, sondern ungünstige makroökonomische und demografische Bedingungen. Als im Jahr 1997 der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung erstmals die 20-Prozent-Marke überschritt, wurden noch unter der Regierung von Helmut Kohl zwei Gegenmaßnahmen ergriffen. Die erste – kosmetische – Maßnahme bestand in der deutlichen Anhebung des Bundeszuschusses, um im Gegenzug den Beitragssatz wieder unter die psychologisch als wichtig empfundene Marke von 20% zu drücken. Zur Finanzierung wurde kurzerhand die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt nach oben gesetzt. Die zweite, aber nur mittelfristig wirkende Maßnahme bestand in der Verabschiedung des sogenannten „demografischen Faktors“, der die steigende Lebenserwartung berücksichtigen sollte. Denn in die bis dato gültige Anpassungsformel ging zwar die Entwicklung des Durchschnittsentgelts ein, nicht aber die Zahl der Rentner. So konnte es sein, dass trotz wachsender Arbeitslosigkeit und schrumpfender Beschäftigung die Renten anstiegen.

* Universität Duisburg-Essen, E-Mail: Reinhold.Schnabel@uni-due.de

Als Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs rund um die Jahrtausendwende und mit dem Einsatz weiterer Bundesmittel konnte der Beitragssatz unter der Regierung Schröder kurzfristig stabilisiert werden. Damit wurde ein Wahlversprechen, mit dem die Regierung Schröder 1998 angetreten war – die Senkung der Lohnnebenkosten unter 40% – teilweise erfüllt. Ein zweites Wahlversprechen, das die Regierung Schröder sofort nach der Regierungsbildung einlöste, war die Abschaffung des demografischen Faktors. Eine wichtige rentenpolitische Reform stellte die Riesterreform dar. Hierbei wurde zum einen die privat geförderte Altersvorsorge eingeführt (die sogenannte „Riesterrente“) und zum anderen eine Modifikation der Rentenformel (der sogenannte „Riesterfaktor“). Der Riesterfaktor führte zu einer Dämpfung des Renteanstiegs, die aber weder zur kurz- noch zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes ausreichte.

Als der Wirtschaftsaufschwung im Jahr 2001 abrupt endete, begann der Beitragsanstieg der Sozialversicherung von Neuem. Im Jahr 2003 erreichte der Gesamtbeitragssatz wieder den Wert von 42% des Jahres 1998 und damit denselben Wert, mit dem die Regierung Kohl abgewählt worden war. Bezüglich der Rentenpolitik musste allmählich klar geworden sein, dass die bisherigen Rezepte nicht mehr angewendet werden konnten. Insbesondere eine Ausweitung des Bundeszuschusses kam nicht mehr in Frage. Alimentierte doch der Bundeshaushalt aus Steuermitteln bereits ein Drittel des Budgets der gesetzlichen Rentenversicherung – immerhin rund 80 Milliarden Euro. Der haushaltspolitische Spielraum des Bundes war ohnehin begrenzt, da Deutschland die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Euro-Zone verletzte. In diesem Kontext ist die Einsetzung der Nachhaltigkeits-Kommission zu sehen („Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, 21.11.02 bis 28.08.03).

Die rentenpolitischen Aspekte der Agenda 2010

Vor diesem skizzierten sozial- und rentenpolitischen Hintergrund ist die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zu sehen, die als „Agenda 2010“ bekannt wurde. Sie formuliert klar und deutlich die Hauptziele, die auch für die Rentenpolitik maßgebend sind. An erster Stelle werden die Lohnnebenkosten genannt, die ja zu etwa einer Hälfte auf die Rentenversicherung zurückgehen. Auch die Herstellung von Generationengerechtigkeit wird in der Agenda 2010 explizit als Ziel genannt; die Sozialpolitik dürfe Leistungen nicht zulasten der künftigen Generationen finanzieren.

Mit diesen Aussagen wurde der Rahmen für eine Rentenreform definiert, die zu einer Beitragsentlastung der jüngeren Generationen führen sollte zulasten der rentennahen Generationen. Bundeskanzler Schröder gesteht in seiner Regierungserklärung ausdrücklich ein, dass die Bundesregierung in der Rentenpolitik zu optimistisch hinsichtlich der Einnahmenseite war und auch die demografische Entwicklung unterschätzt hatte. Gerhard Schröder gab klar zu erkennen, dass die „Riester-Reform“ noch nicht ausreichte, um die Rentenfrage zu lösen. Er forderte daher von der Rürup-Kommission, die zum Zeitpunkt der Regierungserklärung bereits tätig war, ergänzende Vorschläge zu unterbreiten, wie die Rentenformel anzupassen sei. Damit wird im Grunde auch eine Abkehr von der Politik der ersten Legislaturperiode vollzogen, in der noch versucht wurde, ohne eine Reform der Rentenformel auszukommen.

2 Maßnahmen der Rentenpolitik im Gefolge der Agenda 2010

Die Nachhaltigkeits-Kommission stellte auf der Basis aktualisierter Prognosen fest, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 den Wert von 21 % und bis zum Jahr 2030 den Wert von 24 % übersteigen würde (Börsch-Supan et al. 2003). Der wichtigste Vorschlag der Kommission bestand in der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, der die Rentenanpassungsformel (Rechtstand 2001) ergänzt:

$$NHF_t = \left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1$$

Hierbei bezeichnet RQ den Rentnerquotienten, der das zahlenmäßige Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern angibt und damit sowohl die Demografie als auch die Erwerbstätigkeit widerspiegelt. Der Parameter α legt fest, wie stark der Nachhaltigkeitsfaktor auf Änderungen des Rentnerquotienten reagiert. Bei einem α von null würde sich keinerlei Auswirkung ergeben; bei einem α von eins würden die Rentner die vollständige Last der Alterung tragen. Ein α zwischen null und eins verteilt die demografische Last auf Rentner und Beitragszahler. Die Grundidee des Nachhaltigkeitsfaktors besteht darin, dass die Rentner zwar weiterhin an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben, aber eine Dämpfung des Rentenanstiegs bei einem Rückgang der Beschäftigung in Relation zur Zahl der Rentner erfolgt. Geht die Beschäftigung und als Folge dessen (i) das Einkommen der Erwerbsbevölkerung und (ii) das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung zurück, dann sollen die Rentner nicht wie bisher gleichzeitig höhere Renten erhalten. Auch bei einem Anstieg der Rentnerzahl erfolgt eine Dämpfung in derselben Weise. Damit schlägt sich die demografische Entwicklung, die vor allem durch einen Rückgang der Erwerbspersonenzahl bei gleichzeitigem Anstieg der Rentnerzahl gekennzeichnet ist, dämpfend auf die Rentenanpassungen nieder. Am Riesterfaktor wurde weiterhin festgehalten, sodass bis zur vollständigen Entfaltung des Riesterfaktors eine besonders starke Dämpfung des Rentenanstiegs erfolgt. Dieser Vorschlag der Rürup-Kommission wurde umgehend im sogenannten Nachhaltigkeitsgesetz umgesetzt.

Der zweite zentrale Vorschlag der Rürup-Kommission bestand in der (schrittweisen) Erhöhung des Regelrentenalters von 65 auf 67 Jahre. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht in das Nachhaltigkeitsgesetz übernommen. Erst im Jahr 2007 wurde dieser Vorschlag der Rürup-Kommission auf Initiative des Ministers für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering, in abgewandelter Form umgesetzt. Mit Nachhaltigkeitsfaktor und „Rente mit 67“ soll das schon in der Riesterreform festgelegte Beitragsziel von maximal 20 % bis zum Jahr 2020 und von maximal 22 % bis zum Jahr 2030 eingehalten werden.¹

Die Agenda 2010 beinhaltet aber auch weitere Maßnahmen, die eine direkte oder indirekte Wirkung auf den Arbeitsmarkt für Ältere und das Rentenzugangsverhalten entfalten. Sie dienen dem Ziel die Erwerbstätigkeit von Älteren zu erhöhen und gleichzeitig die Frühverrentung abzubauen. Hier sind insbesondere die Verkürzung der Bezugszeiten von ALG1 für Ältere und die Abschaffung der „Altersrente bei Arbeitslosigkeit“ zu nennen. Die gesamte Palette der sozial- und rentenrechtlichen Änderungen – beginnend mit dem

¹ Da die demografische Alterung über das Jahr 2030 hinausgeht, ist mit einem Überschreiten der 22-Prozent-Grenze ab 2030 zu rechnen.

RRG 1992 bis hin zum Nachhaltigkeitsgesetz – führt zu einer erheblichen Verminderung der Anreize eines verfrühten Rentenbeginns. Zum einen verändern sich die Anreize von Arbeitnehmern früh in Rente zu gehen, zum anderen aber auch die Anreize der Arbeitgeber gezielt ältere Arbeitnehmer zu entlassen.

3 Eine überaus positive Zwischenbilanz

Stabilisierung der Beitragssätze der GRV

Die Beitragssatzstabilisierung bei knapp 20% ist bisher gelungen, obwohl die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2005 auch für die Rentenversicherung sehr ungünstig verlief. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ging in dieser Zeit deutlich zurück und die Arbeitslosigkeit nahm spiegelbildlich zu. Trotzdem gelang die Stabilisierung des Beitragssatzes unter 20%, ohne die Subvention aus der Bundeskasse weiter zu erhöhen. Gleichwohl mussten einige Tricks angewendet werden. Zum einen wurde die Schwankungsreserve in den Jahren 2002 bis 2005 nahezu vollständig aufgebraucht, um das laufende Defizit der GRV auszugleichen. Zum anderen wurde die Zahlung der Sozialbeiträge im Jahr 2006 um etwa drei Wochen vorgezogen. Dies führte zu einem einmaligen, nicht wiederholbaren positiven Finanzierungseffekt im Jahr 2006.

Eine Senkung des Beitragssatzes ist jedoch auch bei guter Konjunktur nicht möglich, da die demografische Entwicklung im nächsten Jahrzehnt die Lage wieder erschweren wird. Es gibt vor allem den gesetzlichen Auftrag – auch dies ein sinnvoller Vorschlag der Rürup-Kommission – die Schwankungsreserve („Nachhaltigkeitsrücklage“) der GRV wieder aufzufüllen. Ziel dieser Rücklage ist es, die Renten etwas unabhängiger von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen zu machen und damit für die Rentner verlässlicher zu gestalten. Im Jahr 2006 wurde erstmals wieder ein Überschuss erreicht, der ein Auffüllen der Nachhaltigkeitsrücklage erlaubte.

Die Beitragsstabilisierung wurde entscheidend durch die zuvor beschlossenen Reformmaßnahmen bewirkt. Der Nachhaltigkeitsfaktor und die Riestertreppe verhinderten bei rückläufiger Beschäftigung einen Anstieg der Renten. Der aktuelle Rentenwert (West) verharrte daher mehrere Jahre bei 26,13 Euro und wurde erst 2007 minimal auf 26,27 Euro angehoben. Es wäre sogar eine Rentensenkung erforderlich gewesen. Diese wurde jedoch durch eine Niveausicherungsklausel verhindert. Die Stagnation der Renten ist zwar für die Rentner bedauerlich, doch ist zu bedenken, dass auch die Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) in den Jahren 2002 bis 2006 nicht besser abschnitten, wenn man den Beschäftigungsrückgang berücksichtigt. Seit dem Jahr 2006 wurde die Einnahmehasis der GRV durch den wirtschaftlichen Aufschwung unterstützt. Dies hat sich ebenfalls stabilisierend auf den Beitragssatz ausgewirkt.

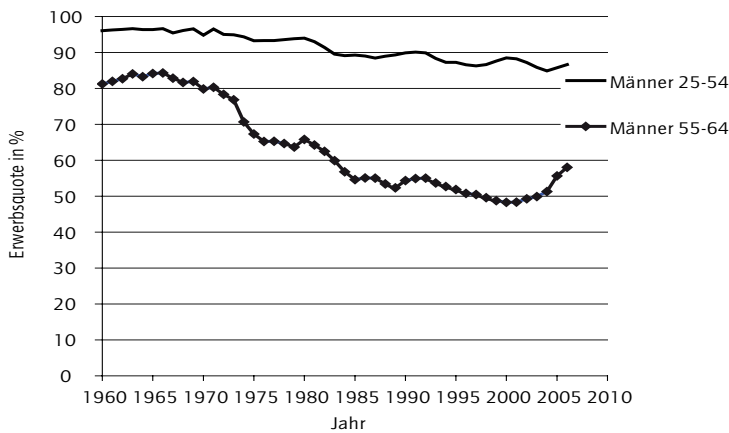
Zunehmende Erwerbstätigkeit der Älteren

Als bedeutendster Erfolg der Reformmaßnahmen der letzten Jahre – und genau genommen auch noch der Rentenreform 1992 – kann der dramatische Beschäftigungsanstieg der Älteren gelten. Erstmals wurde hier ein Jahrzehnte alter Trend umgedreht. Dieser Anstieg der

Abbildung 1

Erwerbsquoten von Männern in Westdeutschland im langfristigen Vergleich

Altersgruppen 25–54 Jahre und Altersgruppen 55–64 Jahre



Quellen: Statistisches Bundesamt (2008), Lange Reihen Erwerbstätigkeit; eigene Berechnungen.

Erwerbstätigkeit der Älteren gelang sogar trotz einer ungünstigen allgemeinen Entwicklung der Beschäftigung (vgl. Abbildung 1). Die Arbeitslosigkeit der Älteren ging spiegelbildlich zurück, während die allgemeine Arbeitslosenquote bis 2005 weiter anstieg.

Diese positive Erwerbsentwicklung der Älteren zeigt, dass ein geringer Beschäftigungsstand in dieser Altersgruppe nicht naturgegeben ist und dass es möglich ist, innerhalb recht kurzer Zeit, die Beschäftigung zu erhöhen. Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, dann zeigt sich, dass die besonders hohe Arbeitslosigkeit der Älteren erst in den 80er Jahren entstanden ist.

Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalter

Korrespondierend mit dem Beschäftigungsgewinn der Älteren ist auch das durchschnittliche Rentenzugangsalter seit Einführung der aktuarischen Abschläge bei Männern um gut anderthalb Jahre angestiegen (Abbildung 2), bei Frauen um ein Jahr (Deutsche Rentenversicherung Bund 2007). Dies führt zu einer Entlastung der GRV auf der Ausgabenseite und stärkt über die höhere Erwerbstätigkeit die Einnahmeseite.

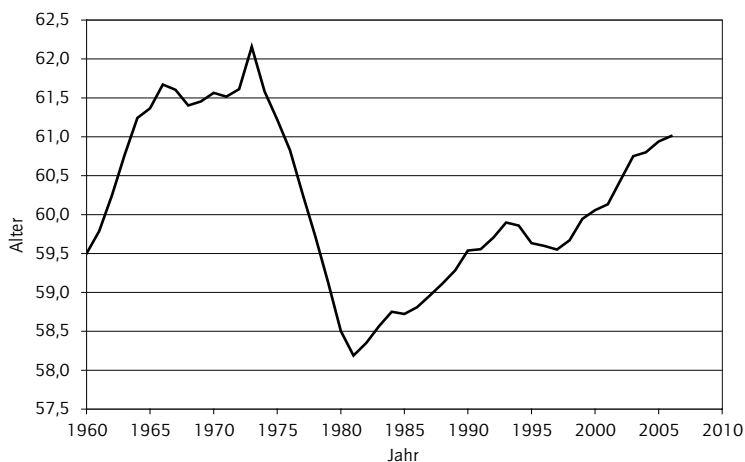
Private Vorsorge

Auch der Anstieg der privaten Altersvorsorge, insbesondere durch die Riesterreente, kann als Erfolg der Rentenpolitik interpretiert werden. Zum Jahresende 2007 bestanden 10,76 Millionen Verträge. Bei rund 30 Millionen Berechtigten entspricht das einer Beteiligungsquote von einem Drittel. Hierbei sind Geringverdiener, Frauen und Familien mit Kindern

Abbildung 2

Entwicklung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters

1960–2006, westdeutsche Männer



Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2008), durchschnittliches Rentenzugangsalter für Versichertenrenten.

überrepräsentiert. Das heißt, dass die ergänzende private Altersvorsorge auch und gerade von denjenigen Bevölkerungsgruppen angenommen wird, die im Zentrum der Sorge um Altersarmut stehen. Dies berechtigt zu der Hoffnung, dass weite Bevölkerungsteile die entstehende Rentenlücke der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge füllen können.

4 Herausforderungen in der Rentenpolitik

Die Rentenpolitik steht vor großen Herausforderungen. Diese bestehen insbesondere darin, die in den oben genannten Gesetzen verankerten langfristigen Reformen angesichts tagespolitischer Opportunitäten zu verteidigen.

4.1 Diskretionäre Politik – Rentenreform ein Papiertiger?

Nach der geltenden Rentenanpassungsformel hätten die Renten in den Jahren 2004 bis 2006 eigentlich gesenkt werden müssen, weil sich Beschäftigung und Lohnniveau schlecht entwickelten. Der Nachhaltigkeitsfaktor soll sicher stellen, dass sich die Rentenanpassungen auch an der Lage der Erwerbsbevölkerung orientieren. Eine Niveausicherungsklausel hat zwar eine Rentenkürzung in den Jahren 2003 bis 2005 verhindert, sieht aber vor, dass im Gegenzug bei guter Konjunktur die fälligen Erhöhungen solange ausgesetzt werden, bis der Effekt der Niveausicherungsklausel wieder kompensiert ist. Diese Nachholung der Rentenkürzung wurde jedoch von der Politik auf die Zukunft verschoben.

Im März 2008 wurde sogar zwischen BMAS und Kanzleramt vereinbart, dass der Rierfaktor für das Jahr 2008 gänzlich ausgesetzt wird. Im Jahr 2008 soll demnach die Rentenanpassung höher ausfallen als durch die Rentenanpassungsformel vorgesehen. Unmittelbar führt dies zwar nicht zu einem höheren Beitragssatz im Jahr 2008, verhindert aber den weiteren Aufbau der Schwankungsreserve („Nachhaltigkeitsrücklage“ genannt). Dieses Außerkraftsetzen der Rentenformel beinhaltet die Gefahr, dass die Beitragssätze langfristig stärker als geplant steigen.

Eine Rentenerhöhung um 1 % lässt die Rentenausgaben um 2 Milliarden Euro ansteigen.² Bei konstanter Schwankungsreserve macht dies eine Erhöhung des Beitragssatzes um gut 0,2 Prozentpunkte erforderlich. Diese Erhöhung ist auch in allen Folgejahren wirksam, es sei denn der Eingriff in die Rentenformel wird in den Folgejahren wieder durch geringere Rentenanpassungen kompensiert. Ohne Kompensation in den Folgejahren steigt der Barwert der Rentenausgaben durch den diskretionären Eingriff um 40 Milliarden Euro (bei einem unterstellten Rechnungszins von 5 %).

Die Politik hat demnach schon in den ersten Jahren ihre erst 2004 aufgestellten Regeln außer Kraft gesetzt. Dies lässt die gesamte Rentenpolitik der Regierung Schröder – und den Kern dieser Politik, den Nachhaltigkeitsfaktor – als unglaubwürdig erscheinen. Die Rentner werden sich auf stärker steigende Renten einstellen. Auch die Beitragszahler werden erwarten, dass der Staat in ihrem Fall in den kommenden Jahrzehnten höhere Renten zahlen wird als bisher in Aussicht gestellt. Dies kann die private Vorsorge behindern. Zudem erscheinen die von der Politik gesteckten Beitragssatzziele unter diesen Bedingungen als unglaubwürdig.

4.2 Rente mit 67 – Ja oder ein bisschen oder doch nicht?

Schon bei der Einführung der Rente mit 67 wurde ein weit gehender Kompromiss – um nicht zu sagen eine Verwässerung – beschlossen. Versicherte, die wenigstens 45 Erwerbsjahre nachweisen können, sollen weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können. Da ein großer Teil der Versicherten diese 45-Jahres-Regel erfüllt, läuft die Reform bei einer großen Zahl von Versicherten ins Leere. Mit dieser Regel wird zudem ein zentrales Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben, nämlich die Beitragsäquivalenz.

Die „Rente mit 67“ wird im Übrigen für die Bestandsrentner nicht zu Einbußen führen, da sie nur die Rentenzugänge (und diese erst ab dem Jahr 2012) betrifft. Forderungen nach einer Rückkehr zum alten Regelalter von 65 würden hingegen vor allem die aktuellen Bestandsrentner schädigen. Denn um die eiserne Budgetbedingung der gesetzlichen Rentenversicherung einzuhalten, müssten die Leistungen dann für alle abgesenkt werden, wenn das gesetzliche Beitragssatzziel erreicht werden soll.

² Dies führt auch zu Mehrausgaben bei anderen Sozialausgaben, die an die Rentenentwicklung gekoppelt sind. Insbesondere steigen die Regelsätze von ALG2, Sozialgeld und Mindestsicherung im Alter.

4.3 Verteilungseffekte

Häufig werden die Rentenreformen und insbesondere Reformen der Agenda 2010 mit dem Argument angegriffen, sie seien sozial ungerecht. Dies trifft aber auf die Rentenreformen überhaupt nicht zu.³ Der Riester- und der Nachhaltigkeitsfaktor alleine haben eine proportionale Wirkung. Die entstehende Rentenlücke ist proportional zum Arbeitsentgelt. Das heißt, es fällt allen Bevölkerungsgruppen ähnlich schwer, die Lücke durch private Vorsorge zu schließen. Zudem entfalten andere Reformmaßnahmen progressive Wirkungen. Das heißt, sie belasten tendenziell besser Verdienende stärker.

Es handelt sich um folgende progressiv wirkende Maßnahmen:

- Die Kürzung der Anrechnung von Ausbildungszeiten, die insbesondere Akademiker traf.
- Die Anerkennung von Kinderbetreuungszeiten hilft insbesondere Geringverdienern und Frauen mit Erwerbsunterbrechungen. Dies kann in vielen Fällen schon den rentenmindernden Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors ausgleichen.
- Die Riesterrente ist besonders für Geringverdiener lukrativ. Sie genießen relativ hohe Förderquoten durch die Riesterzulage (Prinzip: „Mit 5 Euro sind sie dabei.“).

Zum anderen wird befürchtet, dass die Anhebung des abschlagsfreien Rentenalters eine regressiv Wirkung entfalte, wenn sie vor allem Einkommensschwache mit niedriger Lebenserwartung trafe. Dies ist aber sehr unwahrscheinlich, weil die Abschläge nur die verlängerte Lebenserwartung korrigieren. Aufgrund internationaler Studien ist davon auszugehen, dass die Lebenserwartung für alle Schichten gewachsen ist. Für Deutschland liegen bisher leider keine Untersuchungen über die Entwicklung der Ungleichheit der Lebenserwartung vor. Es scheint so zu sein, dass in einigen anderen Ländern, zu denen wir Daten haben, die Lebenserwartung der Mittelschicht besonders schnell gewachsen ist. Dies liegt aber nicht an der Art der Tätigkeit oder dem Einkommen, sondern hat mit gesundheitsschädlichem Verhalten (Alkohol, Tabak) zu tun.

4.4 Droht eine neue Altersarmut?

Die definitive Antwort auf diese Frage kann man naturgemäß erst in 20 Jahren geben. Die Befürchtungen vor einer neuen Altersarmut sind aber maßlos übertrieben. Denn während es einige Tendenzen gibt, die eine höhere Armut begünstigen könnten, gibt es auch mehrere Entwicklungen, die der Herausbildung einer neuen Armut entgegenwirken.

Zunächst einmal ist es wichtig zu verstehen, dass die Reformen das (relative) Rentenniveau proportional absenken. Das heißt, für alle Einkommensgruppen wirken die Maßnahmen in

3 Auch die Einführung von ALG2 war nicht sozial ungerecht. Wie in einer Studie des ZEW im Rahmen der Hartz-4-Evaluation gezeigt wird, ist durch ALG2 die Armutsquote sogar gesunken. Dies liegt vor allem daran, dass aus den verschiedensten Gründen zahlreiche neue Haushalte von ALG2 profitieren, die vorher keinen Anspruch auf Sozialhilfe hatten. ALG2 hatte in erster Linie für ehemalige Bezieher von ALHI, die ursprünglich relativ hohe Entgelte bezogen hatten, eine negative Auswirkung (vgl. Arntz et al. 2007).

gleicher Weise Renten mindernd. Gleichzeitig wirken die Beitragsentlastung der Beschäftigten und die Schaffung von Arbeitsplätzen positiv.

Die aufgrund der Reformen entstehende Rentenlücke kann auch von Geringverdienern durch private Altersvorsorge geschlossen werden. Denn die Riesterzulage führt zu ausgesprochen hohen Förderquoten für Geringverdiener, insbesondere von kinderreichen. Im Ruhestand steht dem keine steuerliche Belastung gegenüber, weil das Existenzminimum von der Steuer freigestellt wird. Daher ist die Riesterrente für Geringverdiener besonders lukrativ. Die überdurchschnittliche Beteiligung von Geringverdienern und Alleinerziehenden in der Riesterrente ist mittlerweile empirisch nachgewiesen (vgl. Bericht von Dr. Herbert Rische, Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund, zur Vertreterversammlung am 27.06.2007 in Landshut).

Insbesondere die Altersarmut von Frauen wird zurückgehen. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten begünstigt vor allem Frauen mit niedrigen Erwerbseinkünften, weil auch hier ein Fixbetrag gutgeschrieben wird. Altersarmut war in der Vergangenheit in erster Linie ein Problem von Frauen mit kurzen Erwerbszeiten. Diese Biografien werden aber aufgrund der stark steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen immer seltener. Zudem hat der Versorgungsausgleich im Scheidungsrecht seit 1977 eine erhebliche Besserstellung geschiedener Frauen bewirkt.⁴ Viele der heutigen Armutsfälle gehen noch auf Scheidungen zurück, die vor der Scheidungsrechtsreform erfolgten oder auf Scheidungen, die vor der Wiedervereinigung in den NBL erfolgten.

Die besondere „Grundsicherung im Alter“ flankiert die durchgeführten Reformen. Als Besonderheit im Sozialrecht erfolgt hier praktisch kein Rückgriff auf Einkommen und Vermögen von Verwandten.

4.5 Einbeziehung weiterer Personengruppen in die gesetzliche Rentenversicherung

Grundsätzlich könnte durch die Einbeziehung weiterer Gruppen die Finanzierung der GRV nachhaltig gestärkt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die zusätzlichen Beiträge der zusätzlich Versicherten zur Senkung des Beitragssatzes oder des Bundeszuschusses verwendet werden. Es besteht aber die Gefahr – wie die diskretionären Eingriffe der Vergangenheit zeigen –, dass zusätzliche Mittel für Geschenke an die Bestandsrentner verwendet würden. Die Einbeziehung weiterer Personengruppen könnte ferner den Vorteil haben, dass kleine Selbständige vor Altersarmut geschützt werden könnten. Dies wäre aber zunächst empirisch nachzuweisen.

5 Fazit

Deutschland hat eine beispiellose Serie von Rentenreformen erlebt. Beginnend mit dem Rentenreformgesetz 1992 liegen rund 15 Jahre Reformen hinter uns. Die letzten Reformen in Richtung Nachhaltigkeit wurden in dieser Legislatur mit der Verabschiedung

⁴ Das Armutsproblem geschiedener Frauen besteht jedoch fort bei Frauen, die nach dem Recht der DDR geschieden wurden.

der „Rente mit 67“ abgeschlossen. Es besteht dadurch trotz der dramatischen demografischen Alterung eine berechtigte Hoffnung, dass das Ziel der Stabilisierung des Beitragsatzes eingehalten werden kann. Hierbei wird zwar das relative Niveau der gesetzlichen Rente sinken, d. h. der Rente im Vergleich zum mittleren Arbeitsentgelt. Es wird jedoch langfristig nicht zu einem absoluten Rückgang der Renten kommen. Gleichzeitig werden private und betriebliche Altersvorsorge an Bedeutung gewinnen. Wenn nur ein Teil der durch den Anstieg der allgemeinen Lebenserwartung gewonnenen Lebensjahre verwendet wird, um länger zu arbeiten, werden die Monatsrenten sogar ansteigen. Hierbei wird niemand gezwungen bis 67 zu arbeiten. Das tatsächliche Rentenalter wird zwar weiter ansteigen, aber voraussichtlich nur um ein oder zwei Jahre. Der Zugang zur Altersrente mit 65 könnte dann die Regel werden. Durch die Kombination all dieser Effekte kann die Rentenlücke geschlossen werden.

Die wesentlichen Weichen wurden in der Rentenpolitik gestellt. Jetzt muss nur noch Kurs gehalten werden. Gefahr droht der Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems im Allgemeinen und des Rentensystems im Besonderen von mehreren Seiten. Zum einen könnte die Ausdehnung der Bezugsdauer des ALG1 wieder die Anreize verstärken, bei betriebsbedingten Kündigungen vornehmlich ältere Arbeitnehmer ins Visier zu nehmen. Zum anderen droht eine weitere Verwässerung der Rente mit 67. Schließlich führen Eingriffe in die Rentenformel mittelfristig dazu, dass die Beitragsziele verfehlt werden. Diese Tendenzen drohen die unstrittig erzielten Erfolge zunichte zu machen.

Die GRV hat im Verlauf der letzten 10 Jahre unnötig Vertrauen eingebüßt. Richtig war zwar, dass Politik und Bürger die begrenzten Möglichkeiten der Rentenpolitik erkannten. Als Folge entstanden die letzten Reformgesetze. Falsch ist aber die weitverbreitete Auffassung, es gäbe für die Beiträge keine Gegenleistung. Auch die Kürzungen werden nicht zu negativen Renditen führen. Ganz im Gegenteil: Die jüngsten Generationen werden per saldo davon profitieren, dass der Beitragsanstieg gedämpft wird.

Literaturverzeichnis

- Arntz, M., M. Clauss, M. Kraus, R. Schnabel und A. Spermann (2007): *Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform*. IAB-Forschungsbericht. 10-2007. Nürnberg.
- Börsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held und Christina Benita Wilke (2003): *Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV*. MEA Discussion Paper No. 30-2003. Mannheim.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2008): *Rentenversicherung in Zeitreihen 2007*. 3. Rentenzugang. Berlin.
- Rische, Herbert (2007): Bericht des Präsidenten vor der Vertreterversammlung 2007 der Deutschen Rentenversicherung. Landau.
- Schnabel, Reinhold (2001): *Die Rentenreform 2001: Gutachten zur Rentabilität, Generationengerechtigkeit und den wirtschaftlichen Annahmen der Regierung*. Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA), Köln.

This article has been cited by:

1. Stephen J Silvia. 2010. Things fall apart: Contemporary analyses of German economic and political developments. *Comparative European Politics* **8**:4, 477-490. [[CrossRef](#)]