

Eine Regel für die Rente

Kaum ein anderes sozialpolitisches Thema nährt die Sorgen und Ängste der Menschen so sehr wie die finanzielle Absicherung im Alter. Kaum ein anderes Thema lässt sich so gut im Wahlkampf ausschlichten. Um die Rente wirklich sicher zu machen, ist die gefühlte Wahrheit eine schlechte Grundlage, meint unser Autor und erläutert stattdessen die Fakten und die daraus folgenden Konsequenzen.

TEXT AXEL BÖRSCH-SUPAN

Etwa 30 Prozent der Erwerbstätigen aller Altersstufen gaben im Jahr 2015 an, dass sie nur noch eine Rente in der Höhe der Grundsicherung – also der Sozialhilfe im Alter – erwarten. Im vergangenen Jahr ging dann durch die Presse, dass man gar mit einer Altersarmut von 50 Prozent rechnen müsse. Und dieses Jahr spricht die zuständige Ministerin von einer „Rutschbahn“, auf

sicherung erwarten, hatten bereits die Hälfte einen Rentenanspruch, der deutlich darüber lag – nur wussten sie es nicht. Und die Prognose einer Altersarmut von 50 Prozent lag an zwei kapitalen Denkfehlern. Zum einen wurde fälschlich angenommen, dass junge Leute, die derzeit wenig oder gar nichts verdienen (wie Auszubildende und Studierende) auch im Alter arm sind. Als ebenso arm wurden zweitens diejenigen Menschen eingestuft, die keine gesetzliche Rente erhalten (etwa Beamte und Hausfrauen), auch wenn diese tatsächlich vor allem im Haushaltskontext großzügige Einkünfte beziehen. Nach der Berichtigung dieser Fehler fiel die Prognose auf etwa fünf Prozent.

Kann man also die Aufregung, die mit dem Reizthema Rente immer wieder aufflammt, wissenschaftlich basiert und nüchtern-analytisch dämpfen? Versuchen wir es.

Die gesetzliche Rente wird im Umlageverfahren erwirtschaftet, das heißt, die Jüngeren zahlen Beiträge ein, die sofort wieder an die Älteren ausgezahlt werden. Abgesehen von einer relativ geringen Reserve von höchstens eineinhalb Monatsausgaben ist die Vorstellung einer Rentenkasse, die gut gefüllt sein muss, also abwegig. Die Ausgaben sind immer gleich den Einnahmen; nichts bleibt übrig. Das ist der erste

Im Dienst oder im Ruhestand: Ab wann Menschen nicht mehr arbeiten müssen, ist einer der Hauptstreitpunkte in der Rentenpolitik.

Die Fehlprognose von 50 Prozent Altersarmut fußte auf zwei kapitalen Denkfehlern

der das Rentenniveau ungebremst nach unten gleite, sodass man es mit einer Haltelinie zum Stehen bringen müsse. Natürlich weckt das alles Emotionen.

Dabei ist gerade das deutsche Rentensystem sehr regelgebunden und eigentlich eine sehr trockene Materie. Zudem verändern sich die Faktoren, welche die langfristige Entwicklung der Renten bestimmen, in der Regel nur langsam und stetig, sodass sich die zukünftige Rente recht gut prognostizieren lässt. Von den etwa 30 Prozent der Erwerbstätigen, die 2015 angaben, dass sie nur noch eine Rente in der Höhe der Grund-



wichtige Mechanismus des deutschen gesetzlichen Rentensystems. Und ein problematischer, denn wenn es durch den demografischen Wandel immer mehr ältere und immer weniger jüngere Menschen gibt, dann steigen die Ausgaben bei abnehmenden Einnahmen. Aber dazu später.

Der zweite wichtige Mechanismus besteht darin, wie Einnahmen und Ausgaben sich auf die einzelnen Menschen aufteilen. Hier gilt in Deutschland, dass die Beiträge bis zu einer Obergrenze (der sogenannten Beitragsbemessungsgrenze) strikt proportional zum Arbeitseinkommen und die ausgezahlten Renten wiederum strikt proportional zu den im Leben eingezahlten Beiträgen sind. Auch dieser zweite fundamentale Mechanismus des deutschen Rentensystems ist nicht

Der Ansturm junger Flüchtlinge wird das Geburtendefizit nicht ausgleichen

unproblematisch, denn wer im Erwerbsleben wenig verdient, wird auch im Alter wenig Rente bekommen.

Die Teilhabe des Einzelnen an den von der Rentenkasse ausgezahlten Geldern entspricht also dem Anteil, den er durchschnittlich während seines Erwerbslebens eingezahlt hat. Diese sogenannte Teilhabeäquivalenz steht im Gegensatz zur progressiven Einkommensteuer und zu den vielen anderen Umverteilungsmechanismen unseres Steuer- und Transfer-systems. In anderen Ländern, etwa in der Schweiz und in den USA, gilt diese Proportionalität nicht. Dort bekommen Ärmere eine überproportional hohe und Reichere eine nur unterproportionale Rente. Dafür wird jedoch in den genannten beiden Ländern weit weniger über die Einkommensteuer umverteilt.

Damit müssen wir also gleich zwei große Fässer aufmachen, welche die Sorgen und Ängste der Menschen beim Thema Rente begründen: die drohende Altersarmut und ebenso der demografische Wandel. Wenden wir uns zunächst Letzterem zu.

Wie schon beschrieben, ändert sich die Altersstruktur Deutschlands derzeit sehr stark: Es wird immer mehr ältere und immer weniger jüngere Menschen geben. Dies hat drei Ursachen. Erstens wurden in den 1960er-Jahren deutlich mehr Menschen pro Jahr geboren als in der Zeit davor und danach. Diese bevölkerungsstarken Jahrgänge des Babybooms beeinflussen sehr stark die durchschnittlichen Merkmale und Eigenschaften unseres Landes, von Spar- und Konsumgewohnheiten bis ganz banal zum Alter. Da die Menschen der Babyboom-Generation altern, altert der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung mit.

Die zweite Ursache liegt darin, dass wir dank besserer Gesundheit immer länger leben. 1960 betrug die Lebenserwartung 69 Jahre, 50 Jahre später war sie auf 80 Jahre gestiegen, das sind mehr als zwei Jahre Zuwachs pro Jahrzehnt. Dies liegt teils am medizinischen Fortschritt, aber auch an den besseren Arbeitsbedingungen, der Abnahme schädlicher Umwelteinflüsse und – jedenfalls bisher – an gesünderer Ernährung.

Die dritte Ursache ist die seit den 1970er-Jahren niedrige Geburtenrate. Da Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten weit weniger Geburten hatte, als nötig gewesen wären, um die Einwohnerzahl konstant zu halten, fehlt uns zur Rentenfinanzierung ungefähr ein Drittel junger Menschen relativ zur Vorgeneration.

Zwei Punkte sind beachtenswert. Zum einen ist die Vorhersage der Anzahl junger Menschen, die in den nächsten, sagen wir, 25 bis 30 Jahren unsere Rente finanzieren müssen, eine recht sichere Prognose, denn diese Menschen sind bereits geboren. Auch ist nichts trivialer, als das zukünftige Alter eines gegebenen Jahrgangs zu prognostizieren. Änderungen der Geburten- und Sterberaten berühren dagegen nur eine begrenzte Anzahl von Jahrgängen. Die demografische Entwicklung bis 2045, also etwa eine Generation im Voraus, beruht daher weitgehend auf Fakten, an denen sich nichts mehr ändern lässt. Erst bei sehr langfristigen Prognosen wird die Unschärfe groß. Zum Zweiten wird auch der jüngste Ansturm junger Flüchtlinge das Geburtendefizit nur geringfügig verringern, weil selbst diese großen Migrantenströme im Vergleich zum Fehlen eines Drittels der jüngeren Generation klein sind.



Wie kann man die Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Bevölkerungsalterung auffangen? Wegen des Umfangs der demografischen Herausforderung wäre es unklug, auf sie mit einer einzigen sozialpolitischen Gegenmaßnahme zu reagieren. Stattdessen benötigt man ein Paket mehrerer Maßnahmen, welche sich an den einzelnen Ursachen orientieren. Genau dies meine ich mit der anfangs angesprochenen wissenschaftlichen und analytisch-nüchternen Herangehensweise.

An der ersten Ursache kann man nichts mehr ändern. Die schnelle Abfolge von Babyboom zu Pillenknick ist historisch vorgegeben. Wir müssen also die Konsequenzen tragen und zugleich dafür sorgen, dass diese keinen allzu großen Schaden anrichten. Das geschieht durch den 2005 eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor, der die demografische Last gleichmäßig zwischen der älteren und der jüngeren Generation aufteilt, indem um etwa den gleichen Prozentsatz der Beitragssatz steigt und das Rentenniveau sinkt, wenn die demografische Last zunimmt. Hier bestand die Weisheit darin, dies regelgebunden zu machen und damit den wechselnden Launen und wahlbedingten Panikattacken der Politiker zu entziehen.

Der Nachhaltigkeitsfaktor hat die Rentenberechnung in Deutschland allerdings komplizierter und das ganze System daher intransparenter gemacht. Während wohl jeder versteht, was es bedeutet, wenn der Beitragssatz ansteigt, herrscht großes Unwissen darüber, was es heißt, wenn das Rentenniveau sinkt. Dies liegt am missverständlichen Ausdruck „Rentenniveau“, das eben gerade kein Niveau definiert, sondern eine Quote – nämlich die durchschnittliche Rente geteilt durch das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Arbeitseinkommen.

Der Nachhaltigkeitsfaktor wird das Rentenniveau bis 2045 um etwa einen halben Prozentpunkt pro Jahr senken. Die Renten steigen also um einen halben Prozentpunkt weniger als die Löhne. Da die Löhne aber im langfristigen Durchschnitt um etwa 1,5 Prozent pro Jahr kaufkraftbereinigt ansteigen, bleibt immer noch ein ganzes Prozent Kaufkraftsteigerung pro Jahr für die Rente übrig. Der Teil des demografischen Wandels, der durch die Abfolge von Babyboom zu Pillenknick ver-

ursacht wird, lässt sich also aus dem Wachstum finanzieren, während die Substanz der Rente nicht angegriffen werden muss. Ganz im Gegenteil kann diese Substanz weiterhin mit ungefähr einem Prozent pro Jahr

Seit 1957 hat sich die Rentenbezugszeit mehr als verdoppelt

wachsen. Die durchschnittliche Inflation eingerechnet, werden die Renten also nicht mehr um drei Prozent, aber immer noch in jedem durchschnittlichen Jahr um etwa 2,5 Prozent ansteigen.

An der zweiten Ursache will man nichts ändern. Es ist ja ein großes Geschenk, wenn wir länger gesund sind und länger leben. Bisher schlug sich die längere Lebenszeit fast ausschließlich in einer längeren Rentenbezugszeit nieder, und zwar in einer erheblich längeren: Seit der Einführung des Umlageverfahrens im Jahr 1957 hat sich die Rentenbezugszeit von neun Jahren auf mittlerweile 20 Jahre mehr als verdoppelt. Sie würde bei einem unveränderten Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2045 um weitere sieben Jahre ansteigen. Stabil wäre die umlagefinanzierte Rente aber nur, wenn die Proportionen zwischen Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit unverändert blieben.

Einen ersten Schritt dazu soll die graduelle Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre leisten, die noch 13 Jahre andauert. Beachtenswert ist, dass diese Erhöhung um ein Jahr geringer ist als die für diese Zeitspanne erwartete Erhöhung der Lebenserwartung. Die Rente mit 67 bedeutet daher auch eine um ein Jahr verlängerte Rentenbezugszeit. Hinter der Zwei-zu-eins-Aufteilung – zwei Jahre Verschiebung des Rentenalters, ein Jahr zusätzlicher Rentenbezug – steckt die Weisheit, die Proportionen des Lebens zu wahren. Gegenwärtig besteht ein Durchschnittsleben aus etwa 40 Jahren Arbeit und 20 Jahren Rentenbezug. Genauso muss ein zusätzliches Jahr Rente durch zwei Jahre Arbeit finanziert werden. >



Diese Proportionen gilt es auch nach dem Jahr 2030 zu wahren – am besten nach festen Regeln, damit sie nicht zum Spielball für Klientelpolitik werden. Die passende nüchtern-analytische Maßnahme ist daher, nach 2030 eine dynamische Zwei-zu-eins-Regel einzuführen, nach der entweder die Zuwächse der Lebenserwartung in regelmäßigen Abständen in zwei Anteile längerer Arbeitszeit und einen Anteil längerer Rentenbezugszeit aufgeteilt werden – oder, was wir nicht hoffen, Abnahmen der Lebenserwartung ebenso automatisch mit einer Zwei-zu-eins-Verkürzung von Arbeits- und Rentenbezugszeit ausgeglichen werden.

Ein solches dynamisches Rentenalter ist das noch fehlende Gegenstück zur 1957 eingeführten dynamischen Lohnanpassung und zur 2005 eingeführten dynamischen Anpassung an den Altersquotienten durch den Nachhaltigkeitsfaktor. Bis 2030 ist es noch einige Zeit hin; unmittelbarer Handlungsbedarf besteht daher nicht. Aber Änderungen im Rentenrecht müssen den Menschen frühzeitig mitgeteilt werden, damit sich diese in ihrer Lebensplanung darauf einstellen können.

Einzig die dritte Ursache des demografischen Wandels lässt sich zumindest theoretisch an der Wurzel packen. In der praktischen Politik ist die oft herbeigewünschte höhere Geburtenrate jedoch bisher nicht Wirklichkeit geworden. Trotz vielfältiger familienpolitischer Maßnahmen mit einem Finanzvolumen, das pro Kopf der Bevölkerung fast ebenso hoch ist wie im in dieser Hinsicht viel gerühmten Frankreich, stagniert die Geburtenrate seit Jahrzehnten. Ob sich der jüngste und immer noch sehr bescheidene Anstieg zum langfristigen Trend mausern wird, ist derzeit unklar. Aber selbst ein langfristiger Anstieg kann die Rente frühestens in etwa 20 Jahren beeinflussen, wenn die Ersten dieser Kinder ins Erwerbsleben eintreten.

Die Wissenschaft steht mit ziemlich leeren Händen da, welche Maßnahmen sie den Politikern empfehlen soll, damit in Deutschland die Geburtenrate ansteigt. Zu jeder in einem Land gut funktionierenden Maßnahme gibt es in anderen Ländern Gegenbeispiele. Die Wissenschaft ist sich aber einig, dass – wenn man schon die Quantität der Kinder nicht effektiv erhöhen kann – man wenigstens in die Qualität der Bildung investieren muss, damit die wenigen Kinder umso innovativer und produktiver sein können.

Und hier liegen wir in Deutschland, wie diverse Bildungstests zeigen, international nur im Mittelmaß.

Das zweite große Fass der Rentendebatte ist die drohende Altersarmut. Derzeit beträgt die Altersarmut – definiert als der Anteil der über 65-Jährigen, die Grundsicherung im Alter beziehen – bei etwa drei Prozent. Jeder einzelne Mensch davon ist zu viel, si-

Der demografische Wandel lässt sich aus Wachstum finanzieren

cher. Aber der Anteil ist deutlich niedriger als in der Gesamtbevölkerung (etwa neun Prozent) oder gar bei Alleinerziehenden (fast 25 Prozent).

Die Furcht vor der Altersarmut fußt auf zwei Entwicklungen, welche die Höhe der ausbezahlten Renten in Gefahr bringen. Dies sind zum einen die Rentenreformen, mit denen das deutsche Rentensystem stabilisiert werden soll, die aber – wie oben beschrieben – das Rentenniveau senken und das Renteneintrittsalter erhöhen. Zum anderen ist die Zahl der Menschen gestiegen, deren Beschäftigungsverhältnisse keine oder nur sehr geringe Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung mit sich bringen.

Dass die Senkung des Rentenniveaus die Altersarmut erhöht, beruht auf dem bereits beschriebenen Missverständnis, was das „Rentenniveau“ bedeutet. Auch weiterhin wird die Kaufkraft der Renten steigen, die Altersarmut also eher weniger werden.

Einschneidender ist vielmehr die Erhöhung des Rentenalters. Es ist unter Sozialwissenschaftlern und Epidemiologen unumstritten, dass die Gesundheit stark mit dem Einkommen korreliert; umstritten ist höchstens das Gewicht, das den vielfältigen Gründen dafür zukommt. Menschen, die im Erwerbsleben wenig verdienen und daher altersarmutsgefährdet sind, haben oft auch körperlich anstrengendere Berufe und eine deutlich schlechtere Gesundheit. Viele von ihnen werden nicht bis zu einem immer höheren Regelrentenalter arbeiten können.

Dies korreliert leider auch mit der zweiten Entwicklung, was das Altersarmutsproblem verschärfen

wird, weil diese Menschen oft prekäre Arbeitsverhältnisse mit geringen Rentenansprüchen haben. Die Daten zeigen hier recht klare Muster, denen zielgenaue Gegenmaßnahmen zugrunde gelegt werden können. So verlangt ein Rentenalter, das sich dynamisch mit der durchschnittlichen Lebenserwartung erhöht, klare Ausnahmen für die, deren Erwerbsfähigkeit gesundheitlich gemindert ist. Dazu reicht die derzeitige Erwerbsminderungsrente noch nicht aus. Langzeitarbeitslose fallen momentan aus der Rentenversicherung heraus und sind daher altersarmutsgefährdet.

Eine dritte wohldefinierte Gruppe Altersarmutsgefährdeter sind die Kleinstselbstständigen, die derzeit ebenfalls keine soziale Absicherung haben, aber nach einer gewissen Karenzzeit in das soziale Netz eingebunden werden sollten.

Das Thema Rente kann man also wissenschaftlich fundiert betrachten. Ursachen und Probleme können auseinanderdividiert und einzeln analysiert werden. Der demografische Wandel passiert zum Glück im Schnecken tempo, und er geht, ebenso zum Glück, mit mehr Gesundheit und einem längeren Leben einher. Er lässt sich daher weitgehend aus dem Wachstum finanzieren – aus dem Produktivitäts- und daher Lohnwachstum ebenso wie aus dem Wachstum unserer Lebenszeit. Aus den in Deutschland vorhandenen sozioökonomischen Individualdaten lassen sich zudem die Problemgruppen recht gut identifizieren und daher gezielte Gegenmaßnahmen entwickeln, ohne dass man zur Gießkanne unspezifischer Maßnahmen wie etwa einer generellen Erhöhung des Rentenniveaus greifen müsste.

Der gesellschaftliche Wert sozialpolitischer Forschung liegt in der Empirie, das heißt der Erhebung sozioökonomischer und epidemiologischer Daten, die zum Beispiel die Korrelationsmuster zwischen Reichtum und Gesundheit, Armut und geringer Lebenserwartung aufzeigen, viele ihrer Ursachen identifizieren lassen und es damit erlauben, nüchtern und analytisch der Politik Problembereiche aufzuzeigen sowie passende Gegenmaßnahmen zu empfehlen – auch in Wahlkampfzeiten. ◀

Eine Kurzfassung des Textes erschien als Samstagsessay in der SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG am 1./2. Juli 2017.



DER AUTOR

Axel Börsch-Supan, Jahrgang 1954, studierte Volkswirtschaftslehre und Mathematik, bevor er im Jahr 1984 am MIT in Cambridge (USA) promovierte. Bis 1987 war er Assistant Professor an der Harvard University. Zurück in Deutschland lehrte er zunächst an den Universitäten Dortmund und Mannheim. Seit Januar 2011 ist Börsch-Supan Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und leitet dort das Munich Center for the Economics of Aging. Börsch-Supan koordiniert zudem den *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, ein europaweites interdisziplinäres Umfrageprojekt zum Thema Altern. Seit 2011 ist er Mitglied der Expertenkommission Demografischer Wandel der Bundesregierung.