

Langfristig gedachte Rentenpolitik

Von Jörg Tremmel aktualisierte Fassung (Stand 30.8.2019) von

Tremmel, Jörg / Röser, Sarna (2019): Langfristig gedachte Rentenpolitik. In: Hurrelmann, Klaus / Karch, Heribert / Traxler, Christian (Hg.): MetallRente Studie „Jugend, Vorsorge, Finanzen“ 2019. S. 100-109.

Einleitung

Wer heute 20 Jahre alt und in das Erwerbsleben eingestiegen ist (trifft auf 60 Prozent der Deutschen zu) wird im Jahr 2066 nach geltendem Recht mit 67 Jahren zum ersten Mal eine Rente aus der Deutschen Rentenversicherung erhalten. Bei einer Rentenbezugsdauer von dann voraussichtlich 25 bis 30 Jahren also bis ins Jahr 2091-2096.¹ Die Zeitperspektive des gerade vom Bundestag verabschiedeten Rentenpaketes *ist jedoch das Jahr 2025*. Dies ist symptomatisch für die zu kurz gedachte heutige Rentenpolitik. Die politischen Entscheidungsträger ignorieren die Interessen junger Menschen, die deutlich länger leben werden als die heute ältere Generation und entsprechend auch weiter in die Zukunft gerichtete Lösungen benötigen. Im Interesse der jungen Generation brauchen wir eine Rentenpolitik, die in Jahrzehnten denkt, nicht in Legislaturperioden.

Das Ziel, eine langfristig gedachte Rentenpolitik zu skizzieren, ist die rote Linie dieses Artikels. Von dieser argumentativen Basis aus zeigen wir, wie ein auf Jahrzehnte in die Zukunft gedachtes Rentenkonzept in folgenden Bereichen ausgestaltet sein müsste: Lastenteilung in der alternden Gesellschaft, Ordnungspolitik und Regelaltersgrenze.

Die alternde Gesellschaft

Derzeit erlebt Deutschland, wie auch viele andere Industrie- und Schwellenländer, einen zweiten demografischen Übergang, der durch die Kombination von geringer Fruchtbarkeit und steigender Lebenserwartung gekennzeichnet ist. Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland hat das Interesse an dem Konzept der Generationengerechtigkeit verstärkt.

¹ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beträgt die ‚fernere Lebenserwartung‘ (Restlebenserwartung) der 65-jährigen Männer derzeit 17,8 Jahre, die der Frauen 21 Jahre, vgl. Statistisches Bundesamt; Sterbetafel 2015/2017;

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/_Querschnitt/DemografischerWandel/DemLebenserwartung.html; Abruf am 18.11.2018.

Konservativ geschätzt ist von einer weiteren durchschnittlichen Zunahme der Restlebenserwartung um 0,2 Lebensjahre pro Jahr auszugehen, bis zum Jahr 2066 also um knapp zehn Jahre. Demnach ist von einer mittleren Rentenbezugsdauer im obigen Beispiel von knapp 30 Jahren auszugehen.

Dieses Konzept kreiert Forschungsfragen über die künftige Finanzierbarkeit der Rente und anderer sozialstaatlicher Leistungen wie Pflege und Gesundheit (vgl. Vanhuysse und Tremmel 2018; Kershaw 2018; Kotlikoff und Burns 2012).

Inwieweit die (unbestrittene) demografische Entwicklung zu Anpassungen und Reformen bei der Rentenpolitik führen sollte, ist heiß umstritten. Die These, dass der Einfluss der Demografie auf den Sozialstaat im Allgemeinen und die Rentenversicherung im Besonderen gleich Null sei, ist jedoch unhaltbar. Um die grundlegenden Zusammenhänge zu verstehen, ist folgendes Gedankenexperiment (vgl. Lindh et al 2005, hier abgewandelt) illustrativ:

In einer Zeit vor dem Sozialstaat brechen die Mitglieder von drei Generationen auf. Die Tochter begleitet ihre Mutter und ihre Großmutter auf einer rituellen Reise, die mit dem freiwilligen Tod der Großmutter enden soll. Das Mädchen hat Mitleid mit ihrer Großmutter und überredet ihre Mutter, das Versprechen zu geben, sich um die alte Frau bis zu ihrem natürlichen Tod zu kümmern, im Austausch für das Versprechen des Mädchens, das gleiche für ihre Mutter zu tun, wenn deren Zeit kommt.

Diese Geschichte erklärt den Grundmechanismus der ‚Generationenvertrag‘ genannten Umlageversicherung, des wichtigen Systems der heutigen Altersversorgung der Bevölkerung in Deutschland. Wenn nun die dritte Generation (symbolisiert durch das Mädchen in der obigen Geschichte) zahlenmäßig deutlich kleiner ist als ihr Vor- und ihre Vorvorgänger-Generation, so hat das Auswirkungen. Es muss nicht bedeuten, dass damit der Generationenvertrag undurchführbar wird, aber es hat Auswirkungen.

In Deutschland ist die Situation einerseits kurzfristig besser, andererseits mittelfristig jedoch problematischer als in vielen anderen alternden Ländern. Denn derzeit ist die Zahl der Beitragszahler aufgrund des „Baby-Boomer-Buckels“ hoch, während die Zahl der Rentempfänger gering ist. Erst wenn die zahlenmäßig starken Jahrgänge – der größte davon ist die 1964-geborene Kohorte – ins Renteneintrittsalter kommen, drehen sich die Verhältnisse um.

Die Abbildungen 1 bis 3 zeigen eine um 90 Grad gekippte Bevölkerungspyramide in den Jahren 2010, 2030 und 2050; diese wird jeweils kombiniert mit einer Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter. Wie letztere (Stand 2010, für Gesamtdeutschland) zeigt, ist der Staat bis zum Durchschnittsalter von 25 Jahren der

Bevölkerung im Minus: Er zahlt je nach Lebensjahr seiner Bürger zwischen 10.000 und 15.000 € Dies ist weit mehr, als er an Steuern und Abgaben von den Jüngsten einnimmt (etwa 1.000-2.000 €). Die Einnahmen des Staats beginnen sich erst zu verbessern, wenn die ersten Herangewachsenen zu arbeiten beginnen. Durchschnittlich zahlt eine Person in der Bundesrepublik während ihres mittleren Lebensabschnittes (25-62 Jahre) mehr an Steuern und Abgaben an den Staat, als diese Durchschnittsperson vom Staat an Sozialleistungen etc. erhält. Hier macht der Staat einen Überschuss, nimmt also mehr ein als er für diese Altersgruppen ausgibt. Sobald die Staatsbürger ins Rentenalter kommen, werden sie jedoch wieder teurer: Ihre Ausgaben für Rente, Pflege, Gesundheit übersteigen ihre Steuer- und Sozialabgaben in immer größerem Ausmaß, je älter sie werden. Legt man nun über diese beiden Kurven eine Grafik mit der Bevölkerungsentwicklung Gesamtdeutschlands, so wird klar, dass derzeit eine enorme demografische Dividende abgeschöpft wird: Die Jahrgänge mit den höchsten Überschüssen (Steuern/Abgaben – Transferleistungen) sind zugleich die zahlenmäßig stärksten Kohorten. Dies sieht man, wenn man in der ersten Abbildung auf die 40-60jährigen fokussiert. Diese für die Sozialsysteme günstige Situation wird sich jedoch in den nächsten Jahrzehnten ändern, wenn der Baby-Boomer-Buckel nach rechts wandert, gleichzeitig dabei die Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter aber im Wesentlichen unverändert bleibt. Zunehmend werden die öffentlichen Ausgaben für Rente, Pflege, Gesundheit etc. von zahlenmäßig kleineren Jahrgängen erarbeitet und an zahlenmäßig größere Jahrgänge verteilt werden müssen.

Abb. 1: Bevölkerungsprofil 2010; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2010

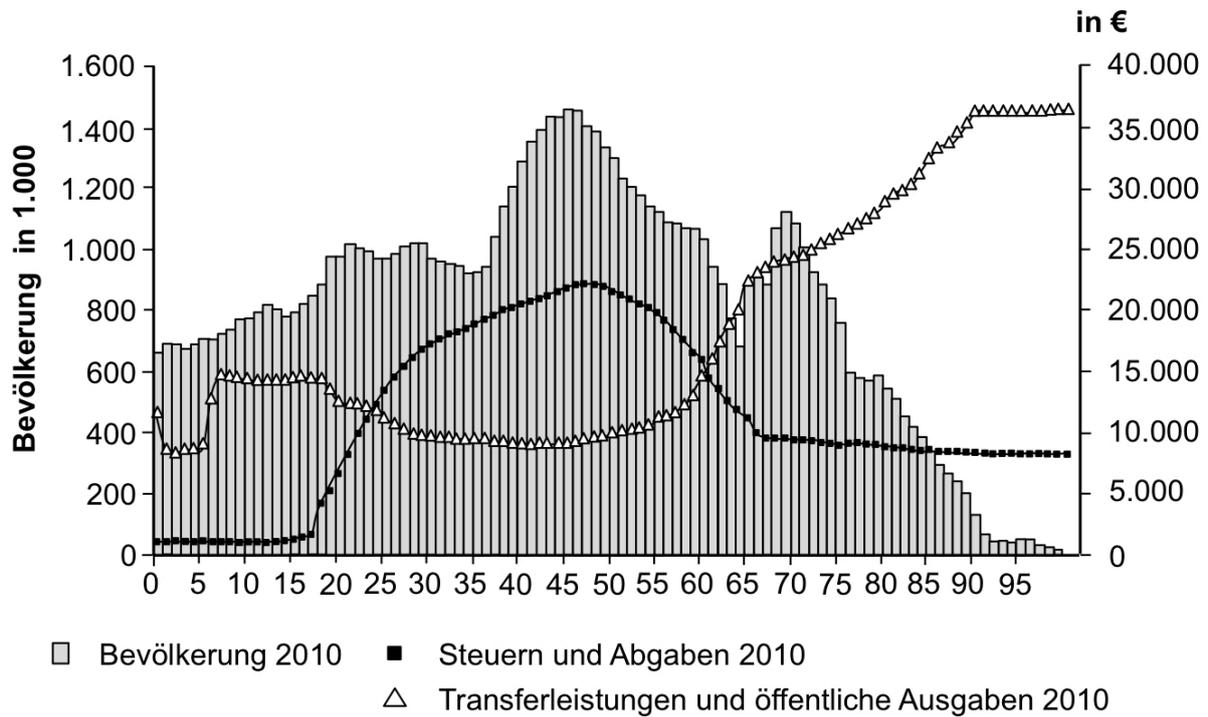


Abb. 2: Bevölkerungsprofil 2030; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2010

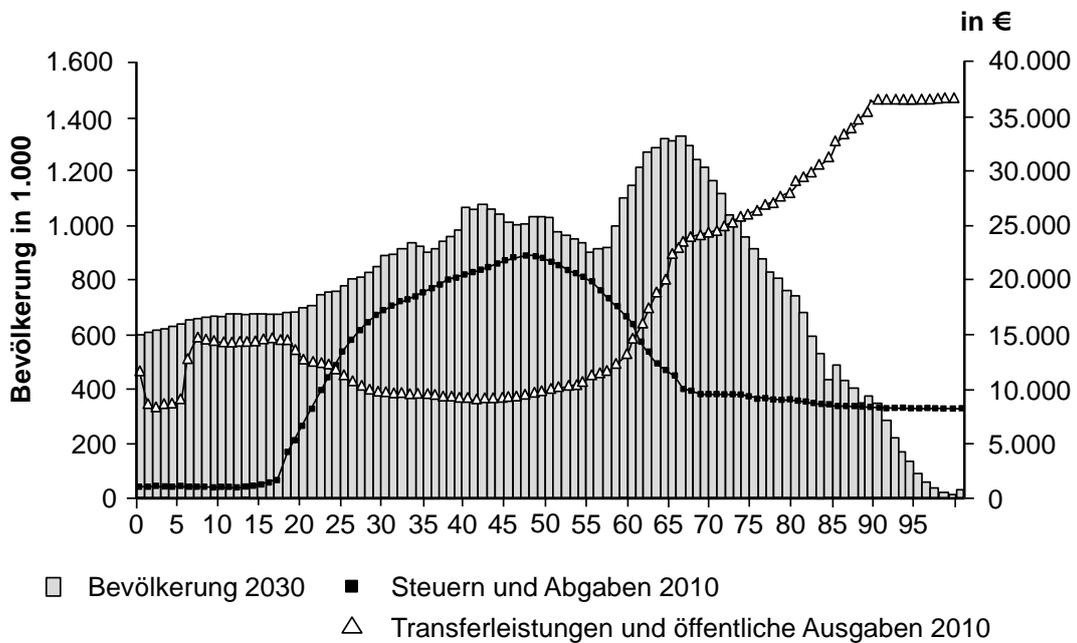
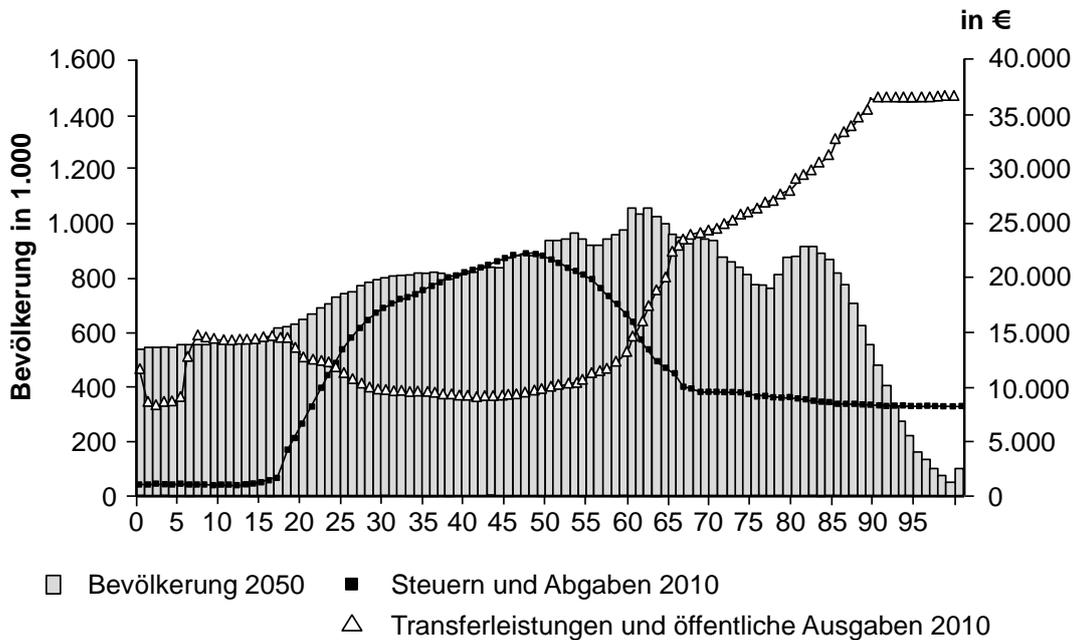


Abb. 3: Bevölkerungsprofil 2050; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2051



Quelle (Abb.1-3): eigene Darstellung auf der Basis eines Vortrags von Andreas Esche. Bertelsmann Stiftung / Wilton Park: Conference report. UK-Germany Dialogues. Demographic ageing: policy implications and strategies. 30.5.2013. Daten vom Statistischen Bundesamt

Um das Jahr 2000 herum thematisierten unabhängige Expertengremien (Sachverständigenrat 1996, 1999; Nachhaltigkeitskommission 2003; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft 1998) und Ökonomen, aber auch Jugendverbände die demografische Herausforderung so stark, dass sie ein Bewusstsein dafür bei den Entscheidungsträgern erzeugten, und Reformen gesellschaftlich durchsetzbar wurden. Vor allem unter der Regierung Schröder/Fischer gab es grundlegende Umbauten des Rentensystems. Diese erfolgten einerseits innerhalb der Logik des Umlagesystems (v.a. Nachhaltigkeitsfaktor im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004/2005), andererseits bedeuteten sie auch einen teilweisen Systemwechsel weg vom traditionellen Generationenvertrag zu einem dualen, teilkapitalgedeckten Rentensystem (Riester-Rente im Altersvermögensgesetz 2001/2002). Beide Elemente hätte man auch unabhängig voneinander durchführen können. Zur Teilkapitalisierung soll an dieser Stelle nur festgehalten werden, dass der Grundgedanke richtig ist, ein Altersvorsorgesystem auf verschiedenen Säulen aufzusetzen. Wenn eine Säule schwächelt, so können die anderen ausgleichend wirken (vgl. Köster 2017). Die additive Kombination von verschiedenen Säulen, in Deutschlands Nachbarländern schon lange Realität, implizierte gleichzeitig, dass das Ideal einer Lebensstandard sichernden Rente aufgegeben wurde. Nicht mehr die gesetzliche Rente *allein* soll den Lebensstandard im Alter

sichern, sondern zusammen mit einer betrieblichen und privaten Vorsorge. Das bei weitem wichtigste Altersvorsorgesystem in Deutschland ist und bleibt jedoch die gesetzliche Rentenversicherung, und ihre Reform, speziell durch den eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor, soll im Folgenden etwas ausführlicher skizziert werden, da ansonsten die weiteren Reformvorschläge dieses Artikels nicht verständlich wären.

Ein Nachhaltigkeitsfaktor zur Lastenteilung in der alternden Gesellschaft

Der Grundgedanke ist ein bestechender: Wenn die Gesellschaft altert, dann müssen die Belastungen innerhalb des Umlageverfahrens zwischen Jüngeren und Älteren geteilt werden. Die Arbeitnehmer müssen mehr als bisher an Beiträgen zahlen, die Rentempfänger weniger Zuwächse als vorher versprochen erhalten. Die renommierten Wohlfahrtstheoretiker Gosta Esping-Andersen und John Myles stellen zunächst zwei Szenarios gegenüber:

„In the first, we continue unabated with the conventional pay-as-you-go (PAYGO), defined benefit pension model. In this case, all the additional costs of ageing will fall on the working population. This will necessitate substantially higher employment taxes. (...) Imagine now a second scenario where we fix the contribution rate at current levels with no further increments to account for population ageing. In this scenario the additional burden would fall squarely on the retirees themselves. (...) [N]either is likely to constitute a viable social contract.”
(Esping-Andersen/Myles 2006, S. 844)

Als drittes Szenario wird ein von Musgrave (1986) inspiriertes Konzept vorgeschlagen: fixed relative position model (Unveränderte-relative-Stellung Modell):

„Contributions and benefits are set so as to hold constant the ratio of per capita earnings of those in the working population (net of contributions) to the per capita benefits (net of taxes) of retirees. Once the ratio is fixed, the tax rate is adjusted periodically to reflect both population and productivity changes. As the population ages, the tax rate rises but benefits also fall so that both parties ‘lose’ at the same rate (i.e. both net earnings and benefits rise more slowly than they would in the absence of population ageing.” (a.a.O.).²

Nun wird in Theorien der Generationengerechtigkeit zu Recht darauf hingewiesen, dass wir unsere Zugehörigkeit zu Altersgruppen, anders als etwa unser Geschlecht oder unsere Hautfarbe, im Laufe unseres Lebens wechseln. Wer heute jung ist, wird morgen alt sein.

² Exakt das gleiche Prinzip hatte in Deutschland die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen unter dem Namen ‚Teilungslösung‘ vorgeschlagen (SRzG 2001; Tremmel 1997; Tremmel/Zechmeister 1997).

Vorschläge für sozialstaatliche Maßnahmen, die mehr Generationengerechtigkeit zum Ziel haben, müssen daher Gesamtlebensverläufe in den Blick nehmen. Sofern also eine bestimmte Besser- oder Schlechterstellung für eine Kohorte nur in einer Lebensperiode auftritt, ist dies nicht per se eine Ungerechtigkeit, ja nicht einmal eine Ungleichbehandlung, denn an ihrem Lebensende ist jede Kohorte gleich behandelt worden (ausführlich dazu Vanhuysse/Tremmel 2019; McKerlie 2013; Tremmel 2012; Daniels 1988). Darauf gehen Esping-Andersen/Myles nun wie folgt ein:

„What are the implications of the three alternative pension models from the point of view of the entire life course of cohorts born today and in the future? (...) Under existing PAYGO defined benefit rules, future cohorts would experience declining living standards in childhood and during their working years, but then they would enjoy a relatively affluent old age. If contribution rates are fixed, now the strategy in several countries, future generations will enjoy prosperous childhoods and working lives but relative penury in old age. The Musgrave strategy, in contrast, effectively smoothes the change across the entire life course and maintains the status quo with respect to the lifetime distribution of income.“ (Esping-Andersen/Myles 2006, S. 845)

Letztlich bedeutet also das „Unveränderte-relative-Stellung“ Prinzip bzw. die „Teilungslösung“ einen Mittelweg zwischen einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und einer ausgabenorientierter Einnahmepolitik, die beide Generationen gleichermaßen belastet, aber keine unfair behandelt. Diese Logik wurde von der deutschen Politik in ihrer Reformphase in den 2000er Jahren prinzipiell anerkannt. Die rot-grüne Regierung fügte 2004/2005 den Nachhaltigkeitsfaktor als Term wie folgt in die Rentenformel ein:

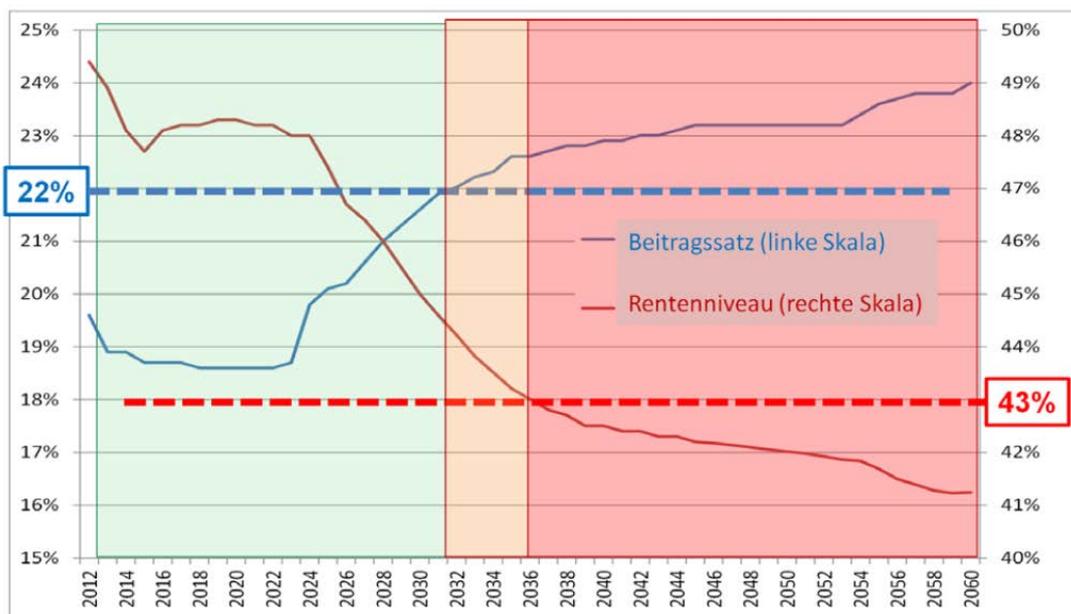
$$\underbrace{\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) \cdot \alpha + 1}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

Dem Rentnerquotient RQ wurde allerdings ein Dämpfungsfaktor α beigefügt, der die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktor dämpft: Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage hat dieser Faktor den Wert $\alpha = 0,25$.

Die ‚doppelte Haltelinie‘, die erstmals bereits im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004/2005 formuliert wurde (damals mit einem Netto-Rentenniveau von 43% und einem Beitragssatz von 22% bis 2030) steht in direktem Zusammenhang mit der Logik der „Teilungslösung“. Denn für jeden Zeitpunkt in der Zukunft lässt sich selbstverständlich ausrechnen, wie hoch der Beitragssatz und das Rentenniveau sein werden – unter der Prämisse, dass die Politik in das ausgetaktete System nicht eingreift. Nun will die Politik aber ungern der Mathematik das

Feld überlassen – damit lassen sich keine Wahlen gewinnen – daher wurde bereits im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004/2005 versprochen, dass man Maßnahmen ergreifen werde, falls eine der beiden Haltelinien (oder beide) bis 2030 gerissen werden. Damit signalisierte man Tatkraft, auch wenn nicht spezifiziert worden ist, welche Maßnahmen dies sein sollten. Riskiert hat die damalige rot-grüne Bundesregierung mit der Ankündigung, gegebenenfalls einzugreifen, relativ wenig, denn nach Vorausschätzungen wird der Beitragssatz erst im Jahr 2031 über die 22%-Linie steigen (beginnender rosa Bereich), und auch das Rentenniveau wird erst im Jahr 2036 die Haltelinie von 43% reißen (endender rosa Bereich).

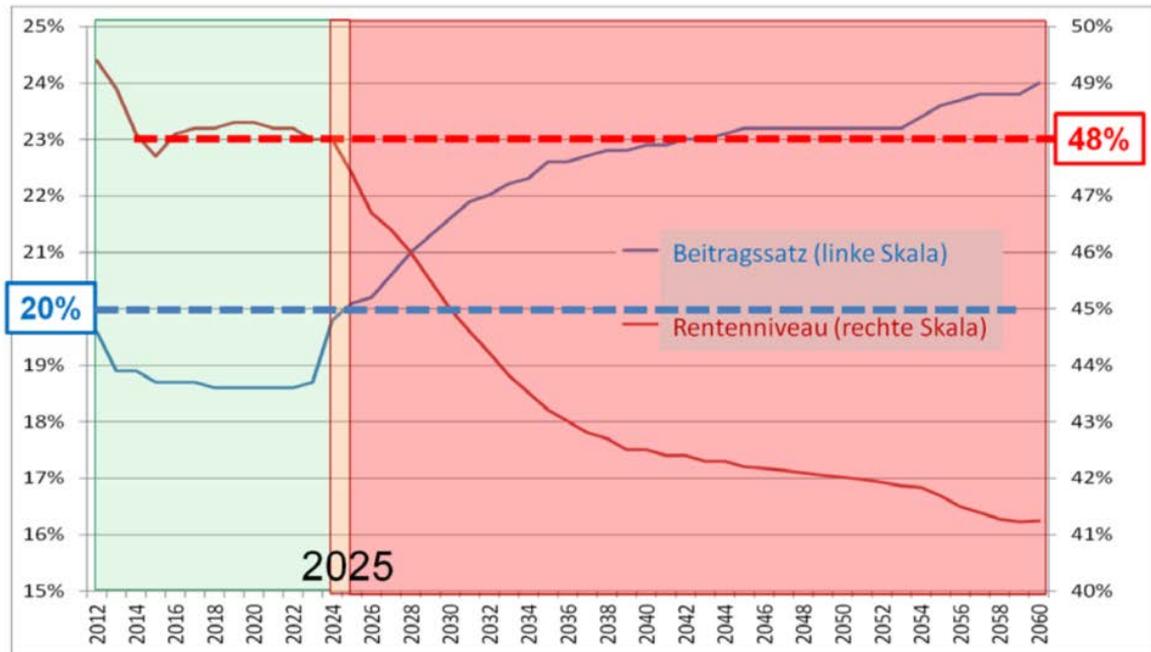
Abb. 4: Rentenniveau, Beitragssatz und doppelte Haltelinie nach Gesetzeslage vor dem Rentenpaket 2018



Quelle: Börsch-Supan, Axel & Rausch, Johannes (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. MEA Discussion Papers 03-2018. S. 2.
http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/1867_DP_03-2018.pdf Heruntergeladen am 16.11.2018.; vgl. auch Jahresgutachten 2018/2019 des Sachverständigenrates

Mit dem am 8.11.2018 verabschiedeten Rentenpaket (Drucksache 19/4668) wurde nun aus der Eingriffsoption der Bundesregierung eine Eingriffspflicht. Damit wollte v.a. die SPD demonstrieren, dass sie nicht zulassen will, dass das Rentenniveau weiter absinkt. Die beiden Haltelinien wurden neu festgelegt: eine Obergrenze für den Beitragssatz von 20% eine Untergrenze von 48% für das Rentenniveau bis 2025. Auch hier gingen die Politiker der Großen Koalition ein überschaubares Risiko ein, denn wie Abbildung 5 zeigt, hat man dabei ziemlich exakt den Zeitraum gewählt, in dem Deutschland diese Haltelinien einhalten können wird.

Abb. 5: Rentenniveau, Beitragssatz und doppelte Haltelinie nach Gesetzeslage nach dem Rentenpaket 2018



Quelle: wie Abb. 4

Das Rentenniveau gehört nicht in die Rentenformel

Positiv ist, dass nach der schwierigen Regierungsbildung 2017/18 und den internen Diskussionen in der SPD über einen Richtungswechsel trotzdem in der deutschen Rentenpolitik *zwei* Haltelinien bestehen geblieben sind. In einer vollausgereiften Gerontokratie würde man erwarten, dass nur noch eine Haltelinie bestehen gelassen wird – diejenige, die ein Absinken des Rentenniveaus verhindert. Wer jedoch nur das Rentenniveau einseitig konstant halten will (bei flexiblem Beitragssatz), der erklärt der jungen Generation den Krieg.

Sehr problematisch ist jedoch, dass bis 2025 die Berechnung der Rente „von hinten“ durchgeführt wird. Ausgehend von einem Nettorentenniveau (vor Steuern) von 48% werden alle anderen Größen bestimmt. Wie hoch der Rentenwert ist, hängt bei Greifen der Haltelinie nicht mehr von Beitragssatz-, Lohn- und Nachhaltigkeitsfaktor ab, sondern ausschließlich vom gesetzlich fixierten Rentenniveau. Damit hat mit dem Rentenpaket 2018 eine der beiden Haltelinien – nämlich das Nettorentenniveau – einen „verbindlicheren“ Status bekommen als die andere. Der Staat muss nur noch *diese* eine Haltelinie einhalten, denn sie ist Teil der Rentenformel geworden. Die Aufteilung der Lasten des demographischen Wandels, die mit dem Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2004 eingeführt wurde, entfällt ab dem Greifen der Haltelinie für das Nettorentenniveau vollständig. Die Lasten des demographischen Wandels

trägt bei Greifen der Haltelinie des Rentenniveaus die arbeitende Bevölkerung bzw. der Steuerzahler. Das Rentenniveau gehört generell nicht in die Rentenformel und sollte dort schnellstens wieder herausgenommen werden.³

Es war vielleicht nicht falsch, eine Kommission mit dem Titel „Verlässlicher Generationenvertrag“ (<https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>) einzusetzen, die bis 2020 Vorschläge vorzulegen hat,⁴ bevor sich die Politik an weiteren, längerfristigen Maßnahmen versucht. Eine Kommission kann sich in vertraulicher, deliberativer Atmosphäre intensiv mit Fragen der Altersversorgung befassen. Die demografische Entwicklung, ein Megatrend von ungeheurer Tragweite, lässt sich nicht mit politischen Maßnahmen so einfach „flicken“. Die Rentenversicherung wird auf Jahrzehnte hinaus eine „politische Dauerbaustelle“ (Schmid 2018), bei der alle Seiten über Lasten und gebrochene Versprechen klagen werden, bleiben.

Der erste notwendige Reformschritt ist die Rückkehr zur „alten“ Rentenformel, die das Rentenniveau nicht beinhaltete. Aber danach sollte der Nachhaltigkeitsfaktor in den Blick

³ Allgemein bezeichnet das Rentenniveau das Verhältnis aus Standardrente und durchschnittlichem Einkommen. Die Standardrente ist dabei nicht mit der durchschnittlich ausbezahlten Rente zu verwechseln. Sie ist eine theoretische Kennzahl und gibt die Höhe einer Rente nach genau 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlicher Beitragshöhe an. Dementsprechend beträgt die Standardrente stets das 45-Fache des aktuellen Rentenwertes. Da das Rentenniveau ausschließlich über die Standardrente auf die Rentenzahlungen Bezug nimmt, kann es nicht für Aussage über die Verteilung der Rentenansprüche herangezogen werden und ist dementsprechend kein geeigneter Indikator für die empirische Altersarmut. Die Armutsgefährdungsquoten je Alter werden ganz anders berechnet. Möglicherweise entsteht durch den Wortbestandteil „Niveau“ der Eindruck, das Rentenniveau treffe eine Aussage über die Kaufkraft der Rente. Tatsächlich ging das ehemals höhere Rentenniveau aber nicht mit einer höheren, sondern im Gegenteil mit einer geringeren Kaufkraft der Renten einher. Außerdem wird das Rentenniveau zwar als Prozentzahl angegeben, ist aber nicht mit dem prozentualen Anteil der individuellen Renten am letzten Verdienst, also der Ersatzquote zu verwechseln. Über diese gängigen Missverständnisse hinaus, wird die Unzulänglichkeit des Rentenniveaus als Indikator in der aktuellen Rentendiskussion offenbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Ausweitungen des Leistungskatalogs der Rentenversicherung das Rentenniveau nicht anheben können. Denn Maßnahmen wie die Einführung der Mütterrente oder die diskutierte Grundrente erhöhen die individuellen Entgeltpunktekonten der Versicherten, nicht aber den Rentenwert. Durch Rückkopplungseffekte auf den Nachhaltigkeitsfaktor können solche Leistungsausweitungen das Rentenniveau im Gegenteil sogar senken. Durch die Einbeziehung des Rentenniveaus wird die vormals elegante und kurze Rentenformel verunstaltet und Intransparenz schafft. Die neue Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge in der Rentenwertberechnung hat etwa den Nebeneffekt, dass die Pflegeversicherung der Rentner vom Bund bei Greifen der Haltelinie einen Zuschuss erhalten wird; dies führt damit auch in der Pflegeversicherung zu einem erheblichen Eingriff in die bestehende Regelung der intergenerationellen Lastenverteilung.

Auf intragenerationeller Ebene ist die Fixierung des Rentenniveaus zum Zweck der Bekämpfung von Altersarmut wie erwähnt ungeeignet. Sie führt zu einer *proportionalen* Erhöhung aller Renten, d.h. hohe Renten werden stärker erhöht als niedrige Renten. Der weit überwiegende Großteil der für die Umsetzung der doppelten Haltelinie aufzubringenden Finanzmittel fließt folglich nicht an Bezieher geringer Renten, sondern begünstigt die Bezieher höherer Renten.

⁴ Kritisch ist zu bemerken, dass die Jüngeren, um deren Zukunft es weit stärker geht als um die Zukunft der älteren Generation, nicht in der Kommission vertreten sind.

genommen werden. Auch wenn das „Unveränderte-relative-Stellung“ Prinzip bzw. die „Teilungslösung“ der im Prinzip richtige Mittelweg zwischen Skylla und Charybdis ist, so lässt sich doch an der konkreten Ausgestaltung durch die Bundesregierung Kritik üben. Denn der 2004/2005 eingeführte Faktor α ist willkürlich festgelegt worden. Wie erwähnt beträgt er 0,25, d.h. die Effekte des demographischen Wandels für die Rentenfinanzen werden zu einem Viertel den Rentnern und zu drei Vierteln den jeweils aktiven Versicherten auferlegt (Werdning 2016, 4). Höhere Werte für α führen zu einer stärkeren Dämpfung des Rentenniveaus, die auch den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes stärker begrenzt. Ein Dämpfungsfaktor verwässert die Logik der Teilungslösung; die Beibehaltung dieses Faktors müsste zumindest sachlich sinnvoll begründet werden.

Die Defizithaftung des Bundes für die Rentenversicherung bis 2025

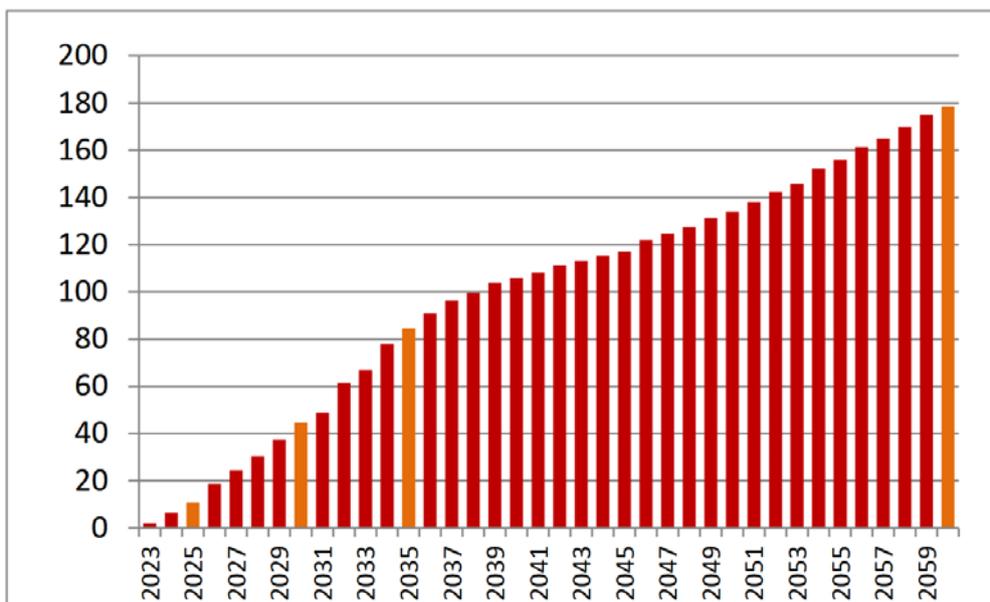
Bisher hat die Politik – außer in den 2000er Jahren mit der Teilungslösung und der Teilkapitalisierung des Systems – keine Lösungen für die demografische Herausforderung vorgelegt. Das ist angesichts eines alternden Staatsvolkes, das schmerzhaft Reformvorhaben mit der Abwahl der jeweiligen Regierung bestraft, nachvollziehbar. Unsere politische Architektur insgesamt hat bisher noch keinen Weg gefunden, die Interessen künftiger und jüngerer Generationen im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen (vgl. Tremmel 2018). 36% der Wählerinnen und Wähler waren bei der Bundestagswahl 2017 nach Angaben des Bundeswahlleiters mindestens 60 Jahre alt, dagegen lag der Anteil der Unter30jährigen bei 15%.

Wie könnte der Reformeifer der Parlamentarier gestärkt werden? Wie das in Ökonomie und Sozialwissenschaften wohlbekannte Principal-Agent-Theorem deutlich macht, hängt die Qualität von Maßnahmen immer auch von der eigenen Betroffenheit ab (Welti 2000). Von daher ist es problematisch (und nicht konform mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts), dass die Mitglieder der Legislative von den schmerzhaften Anpassungsprozessen, die fast die ganze Bevölkerung treffen wird, ausgenommen sind (Tremmel 2019). Die Parlamentarier von Bundestag und den meisten Landtagen haben sich ein System der Abgeordnetenpension verordnet, welches eine erheblich günstigere Altersversorgung garantiert als sie die umlagefinanzierte Rentenversicherung oder auch ein Kapitaldeckungssystem bieten könnten (Bericht der Jungen Rentenkommission 2019). Hastig beschlossene Rentengesetze haben in Deutschland, anders als in anderen Ländern, keine Auswirkungen auf die Altersversorgung derjenigen, die diese Gesetze beschließen.

Die Kernidee des beschlossenen Rentenpakets 2018 ist, dass der Bund, prägnant gesagt, eine Defizithaftung für die gesetzliche Rentenversicherung übernimmt. Die Koalitionäre schreiben „...wir [werden] die gesetzliche Rente auf heutigem Niveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 absichern und bei Bedarf durch Steuermittel sicherstellen, dass der Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen wird.“ (Koalitionsvertrag 2018).

Schon jetzt decken die diversen Bundeszuschüsse (nachfolgend vereinfachend: der Bundeszuschuss) rund ein Drittel der Ausgaben der Rentenversicherung ab. Laut Börsch-Supan und Rausch (2018) impliziert das Blockieren von anderen Stellschrauben durch die doppelte Haltelinie einen jährlich steigenden Finanzbedarf in gewaltiger Höhe (z.B. 100 Mrd. im Jahr 2039, 180 Mrd. 2060; vgl. Abb.6). Auch nach 2060 würde der Bundeszuschuss (der dann kein „Zuschuss“ im Wortsinne mehr ist) nicht wegfallen, sondern weiter steigen.

Abb. 6: Kosten der doppelten Haltelinie 2023-2060 (in Milliarden Euro)



Quelle: wie Abb. 4

Angesichts der Dimension der demografischen Herausforderung läuft dies auf einen Systemwechsel hinaus. Auch wenn der umlagefinanzierte Generationenvertrag formal in Kraft bliebe, so würde er dann vom steuerfinanzierten Anteil der Altersversorgung in den Schatten gestellt.

Die Debatte, warum ein steuerfinanziertes Altersversorgungssystem, in der Literatur auch als Beveridge-System bezeichnet, einem Umlagesystem prinzipiell unterlegen ist, kann hier nicht

ausgeführt werden (siehe dazu Tremmel 1997 mit weiteren Literaturhinweisen). Wenn man aber prinzipiell beim Umlagesystem,⁵ das wir heute in Deutschland haben, bleiben will, dann ist es höchste Zeit, ordnungspolitische Leitlinien für den Bundeszuschuss zu diesem System zu beachten.

Ordnungspolitik

Ordnungspolitisch korrekt erfüllt der Bundeszuschuss die folgende Funktion: Er sollte möglichst exakt die beitragsungedeckten Leistungen finanzieren. Die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist im Kern eine Versicherung nach dem Äquivalenzprinzip. Dieses Prinzip ist konstitutiv für die Ausgestaltung des zentralen staatlichen Alterssicherungssystems als Sozial-, „*Versicherung*“ (Sozialbeirat 2013, S. 18). Höhere gezahlte Beiträge führen danach auch zu höheren Renten – so wie umgekehrt geringere Beiträge zu geringeren Renten führen. Das Äquivalenzprinzip fordert, dass die Höhe von Auszahlungen wirtschaftlich durch die getätigten Einzahlungen der jeweiligen Versicherten zu begründen sind, nicht durch politische Umverteilung. Zur Rechtfertigung dieses Prinzips ist es notwendig, sich folgendes zu vergegenwärtigen: Jedes Altersvorsorgesystem führt zu einer *intrapersonalen* Umverteilung: Konsumverzicht in jungen Lebensjahren soll einen erhöhten Konsum im Alter ermöglichen. Man legt also in der Lebensphase hoher Produktivität etwas für das „zukünftige Selbst“ im Alter zurück, weil man weiß, dass die Produktivität und die Verdienstmöglichkeiten dann geringer sein werden. Wenn aber jemand in hohem Maße für sich selbst vorsorgt, so ist es ungerecht, wenn ihm dies später entgegen seiner Lebensplanung von Dritten weggenommen wird.

Neben das Äquivalenzprinzip tritt in der Deutschen Rentenversicherung das Prinzip des sozialen Ausgleichs, das eine *interpersonale* Umverteilung bewirkt. Dies ist aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit grundsätzlich akzeptabel und gesellschaftlich unstrittig. Das Sozialprinzip ist also die Rechtfertigung für beitragsungedeckte Leistungen, z.B. die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Fremdrenten an Spätaussiedler, Renten nach Mindesteinkommen, Hinterbliebenenversorgung oder die Höherbewertung von Ostrenten, „Rente ab 63 für langjährige Versicherte“, usw. Es führt dazu, dass bestimmte Gruppen innerhalb der Rentenversicherung bezüglich ihrer Rendite (Verhältnis ihrer Beiträge und

⁵ Ergänzt um die Betriebsrente als zweite und private Rentenverträge als dritte „Säule“ oder besser gesagt „Schicht“ (Drei-Schichten-System).

Leistungen)⁶ besser gestellt werden, was umgekehrt dazu führt, dass die Rendite aller Nicht-Begünstigten sinkt, *sofern diese Leistungen aus den Mitteln der Rentenversicherten finanziert werden*. So führte etwa die mangelnde Gegenfinanzierung der in der letzten Legislaturperiode eingeführte „Rente ab 63“ zu einem Renditezuwachs für die Anspruchsberechtigten bzw. -nehmer, *ceteris paribus* aber auch zu einem Absinken der Rendite aller anderen Angehörigen der Rentenversicherung, mithin also der überwältigenden Mehrheit ihrer Mitglieder. Beitragsungedekte Leistungen, die nach dem (unstrittigen) Sozialprinzip entsprechend parteipolitischer Präferenzen von Regierungen verteilt werden, stellen eine gemeinschaftliche Aufgabe – keine Aufgabe der Rentenversicherten allein – dar. Diese Leistungen müssen daher aus dem progressiv gestaffelten Steuersystem finanziert werden, in das auch Beamte und Rentner einzahlen – via „Bundeszuschuss“. Zwar kann und sollte der Gesetzgeber über das von ihm gesteuerte System namens Rentenversicherungsträger (also von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts) den Sozialausgleich verwirklichen, den er für wünschenswert hält, aber es ist ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, wenn er dazu Gelder der Rentenversicherten verwendet. Jede Einführung einer konkreten beitragsungedeckten Leistung ohne entsprechende Gegenfinanzierung wird von Fachleuten, gerade auch von der Rentenversicherung selbst, zu Recht kritisiert (vgl. Sozialbeirat 2013).⁷ Der Bundeszuschuss soll und kann nicht dazu verwendet werden, die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft auszugleichen. Das Rentensystem muss aus sich heraus „demografiefest“ gemacht werden, sonst geht der Grundgedanke einer Versichertengemeinschaft verloren und die Unterschiede zwischen Rentenversicherung und allgemeinem Steuersystem (mit seinen vielfältigen Zielen, u.a. Armutsbekämpfung) verschwimmen. Statt einer berechenbaren Rente würde es eine „Staatsleistung im Alter“ nach dem Fürsorgeprinzip geben, was ein völlig anderes Staatsverständnis mit sich brächte, als wir es heute haben. Bisher ist die Rente kein Geschenk des Staates an seine Bürger, sondern (im Wesentlichen) der Lohn der eigenen Lebensleistung.

⁶ Zur Renditeberechnung der gesetzlichen Rentenversicherung siehe Anlage 3b des Abschlussberichts der Unabhängigen Kommission BW 2018; siehe zur Theorie und Empirie auch Faik 2008. Bei den Renditeberechnungen handelt es sich um Durchschnittswerte, die von der angenommenen Rentenbezugsdauer abhängen: Je länger jemand die individuelle Rente bezieht, desto höher ist die individuelle Beitragsrendite. Für den Modellfall durchschnittlich verdienenden Versicherten mit 45 Beitragsjahren und Rentenbeginn im Jahr 2013 ergibt sich, je nach Geschlecht, Familienstand und Alter bei Rentenbeginn, eine Rendite zwischen 3,2 % (für Männer) und 3,8 % (für Frauen). Auf lange Sicht wird v.a. wegen der demografischen Entwicklung die Rendite auf Werte von 2-3 % sinken, aber stets deutlich positiv bleiben. Eine negative Rendite ist ohnehin durch die so genannte Rentengarantie rechtlich ausgeschlossen.

⁷ Solche „Griffe in die Rentenkasse“ wären in den letzten Jahrzehnten nach Einschätzung von Experten deutlich seltener vorgekommen, wenn Abgeordnete von den Folgen direkt selbst betroffen gewesen wären (Unabhängige Kommission BW 2018).

Zudem trifft die Steuerlast ebenso wie die Beitragslast vorwiegend die junge, wirtschaftlich aktive Generation. Ein Bundeszuschuss, der in der Größenordnung von Abbildung 6 stetig steigt, bedeutet deshalb einen Bruch des oben positiv bewerteten Prinzips der Lastenteilung („Unveränderte relative Stellung“-Prinzip; Musgrave Rule).

Anpassung der gesetzlichen Regelaltersgrenze nach der 3-2-1-Regel

Die Stellschraube, die bleibt, ist das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit. Im *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* fassen Esping-Andersen/Myles (2006, S. 845 f.) den Konsens der Fachwelt zusammen: „Most now agree that by far the most effective policy is to postpone the age of retirement. (...) Delaying retirement is a very effective tool because it cuts both ways: reducing pension years while simultaneously raising contribution years.“

Der medizinische Fortschritt hat bereits dafür gesorgt, dass die aktuellen Neurentner-Jahrgänge länger leben und gesund bleiben als Jahrgänge vor ihnen. Es ist in Medizin und Gerontologie unbestritten, dass es einen neuen, spektakulären Zugewinn an *Gesundheit* zwischen dem 60. und dem 75. Lebensjahr gibt („70 ist das neue 60“).

Zwischen 2000 und 2014 ist das tatsächliche Renteneintrittsalter (nicht zu verwechseln mit der Regelaltersrente) stetig angestiegen. Seit 1960 hat sich die durchschnittliche Rentenbezugszeit nahezu verdoppelt, von 10 auf 19 Jahre.⁸ Heute erreichen die Deutschen ein tatsächliches Renteneintrittsalter von 64 Jahren bei einer auf über 80 Jahre gestiegenen Lebenserwartung. In den 1980er verbrachten die Deutschen 14 Prozent ihres Lebens in Rente, momentan sind es schon 21 Prozent ihrer Lebenszeit, mit stetig steigender Tendenz.

Der erste Satz des Gesetzentwurfs des Rentenpakets 2018 zeigt leider, dass diese Veränderung noch nicht im Bewusstsein der Großkoalitionäre angekommen ist: „Nach einem Leben voller Arbeit im Alter gut abgesichert zu sein, das ist das Kernversprechen des Sozialstaats und eine wesentliche Grundlage für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.“ (Drucksache 19/4668; S.1). Tatsache ist jedoch, dass ein Neurentner zum Zeitpunkt seines Renteneintritts *nicht sein Leben lang* gearbeitet hat – er hat, statistisch gesehen, vielmehr einen Großteil ihres Lebens noch vor sich. Bei der so genannten ‚Respektrente‘, dem Vorschlag von Bundesarbeits- und sozialminister Hubertus Heil, wird ein erfülltes („Respekt gebietendes“) Arbeitsleben sogar mit nur 35 Beitragsjahren gleichgesetzt.⁹

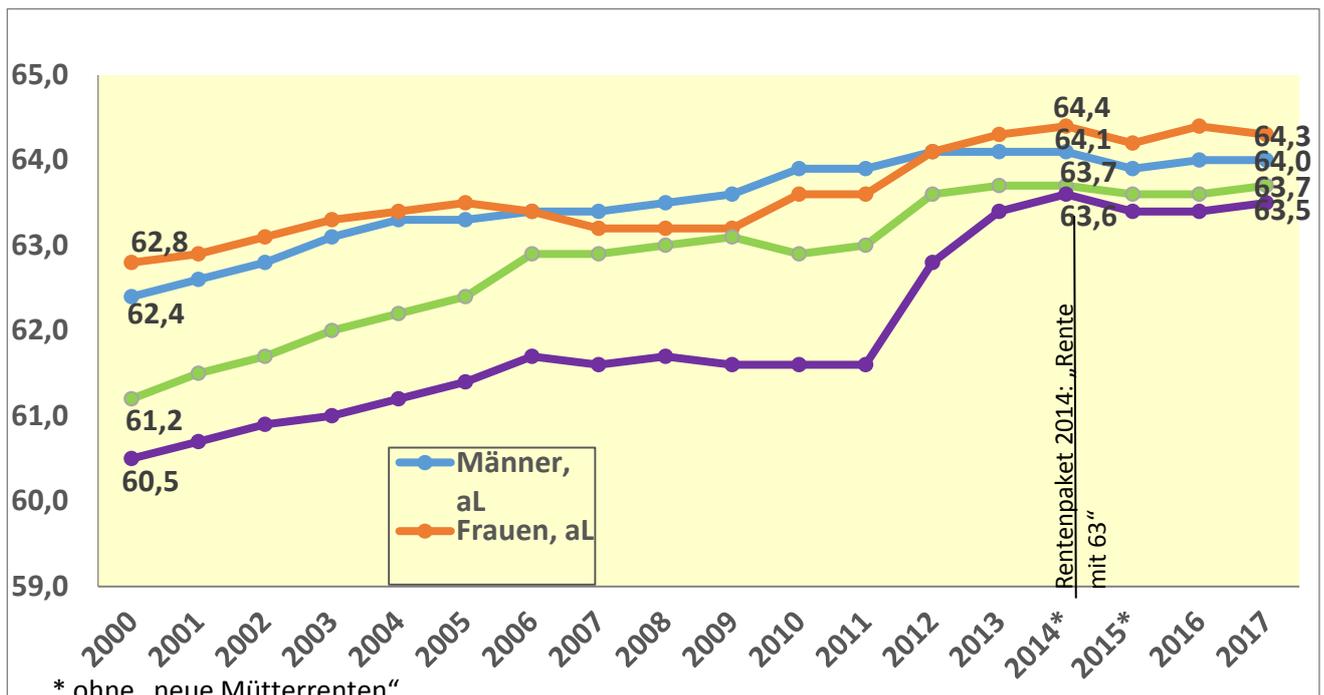
⁸ DRV (2018): Rentenatlas 2018. Berlin. S. 22.

⁹ Heils Vorschlag hat zwei teils überlappende, teils gegenläufige Ziele: Armutsbekämpfung und die Honorierung von „Lebensleistung“. Die erste Zielgruppe, von Armut bedrohte Rentner, hat in der Regel wenige

Der Trend zu einem späteren Renteneintritt wurde durch das Gesetz „Rente mit 63“ abgeschwächt, wie Abb. 7 zeigt:

Erwerbsjahre. Die zweite Zielgruppe, langjährig Versicherte, haben in der Regel kein Armutsrisiko. Aktuell erfüllen rund 65 Prozent aller Altersrenten-Zugänge das Kriterium „35 Beitragsjahre“. 99 Prozent davon sind keine Grundsicherungs-Bezieher. Die Kosten für das erste Ziel (Armutsbekämpfung) liegen bei rund 250 Mio. Euro. Die Kosten für das zweite Ziel (Honorierung von Lebensleistung) liegen rund 20 Mal zu hoch (Quelle: Präsentation von Dr. Reinhold Thiede beim Sozialpolitischen Arbeitskreis der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg am 5. April 2019 in Stuttgart). Dabei ist die zugrundeliegende Prämisse der lebenslangen Arbeitsleistung falsch, denn mit 35 Jahren hat man noch nicht sein Leben lang gearbeitet.

Abb. 7: Entwicklung des tatsächlichen Rentenzugangsalters (Altersrenten)



Quelle: Präsentation von Dr. Reinhold Thiede beim Sozialpolitischen Arbeitskreis der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg am 7. September 2018 in Stuttgart

Seit 2000 ist die Zahl der erwerbstätigen 55-64-Jährigen von gut einem Drittel auf über zwei Drittel verdoppelt (Gunkel 2017, 15). Der positive Trend ist auch der stetigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen zuzuschreiben, die die Gewerkschaften durchgesetzt haben (und tendenziell weiter durchsetzen).

Die Einführung der Rente mit 63 für langjährig Versicherte – vom Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2018 als „demografieblind“ bezeichnet, von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen zum generationenungerechtesten Gesetz der letzten Legislaturperiode gewählt – hat dazu geführt, dass heute bereits ein Drittel aller Versicherten vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen (Gunkel 2017, 16). Dies sind überwiegend männliche Facharbeiter, die in ihren Betrieben an allen Ecken und Enden fehlen. Dieses Gesetz ist zurückzunehmen,¹⁰ aber das reicht nicht aus. Auch die allgemeine Hochsetzung der Regelaltersgrenze ist vom Grundsatz falsch angelegt. In Deutschland wird seit 2012 das Eintrittsalter für die Regelaltersrente schrittweise heraufgesetzt.¹¹ Diese Anhebung des

¹⁰ So auch Hagelücken (2019, S. 156) in seinem Sieben-Punkte-Plan für eine faire Rentenreform.

¹¹ „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“, beschlossen 2007 beschlossen von der ab 2005 regierenden großen Koalition aus CDU/CSU und SPD.

Renteneintrittsalters erfolgt zunächst in 1-Monats-Schritten, ab dem Jahr 2024 in 2-Monats-Schritten. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze hat 2012 damit begonnen, dass sie für die Versicherten des Jahrgangs 1947 um einen Monat erhöht wurde. Da für die elf Folgejahrgänge die Regelaltersgrenze jeweils um einen weiteren Monat steigt, wird für den Jahrgang 1958 im Jahr 2024 eine Regelaltersgrenze von 66 Jahren gelten. Für die nachfolgenden Jahrgänge (also die Kohorten der 1959 bis 1964 Geborenen) erhöht sich die Regelaltersgrenze jeweils um zwei Monate pro Kalenderjahr. Eine weitere Erhöhung für die später als 1964 Geborenen ist nicht vorgesehen.

Tabelle 1: Geltendes Recht bei der Stellschraube „Regelaltersgrenze“

Geburtsjahrgang	Regelaltersrente abschlagsfrei ab Alter (Jahre/Monate)	Beginn
1946 (und Ältere)	65 Jahre	2011/2012
1947	65 Jahre + 1 Monat	2012/2013
1948	65 Jahre + 2 Monate	2013/2014
1949	65 Jahre + 3 Monate	2014/2015
1950	65 Jahre + 4 Monate	2015/2016
1951	65 Jahre + 5 Monate	2016/2017
1952	65 Jahre + 6 Monate	2017/2018
1953	65 Jahre + 7 Monate	2018/2019
1954	65 Jahre + 8 Monate	2019/2020
1955	65 Jahre + 9 Monate	2020/2021
1956	65 Jahre + 10 Monate	2021/2022
1957	65 Jahre + 11 Monate	2022/2023
1958	66 Jahre	2024
1959	66 Jahre + 2 Monate	2025/2026
1960	66 Jahre + 4 Monate	2026/2027
1961	66 Jahre + 6 Monate	2027/2028
1962	66 Jahre + 8 Monate	2028/2029
1963	66 Jahre + 10 Monate	2029/2030
1964	67 Jahre	2031
1965 (und Jüngere)	67 Jahre	ab 2032

Quelle: eigene Darstellung

Hier ist zunächst fragen: Warum erfolgt der Übergang von Ein-Monats-Schritten zu Zwei-Monats-Schritten erst ab dem Jahr 2024? Diese lange, willkürlich festgelegte Übergangsfrist verschiebt die Lasten zu weit in die Zukunft, d.h. weg von den heute Alten hin zu den heute Jungen. Dieser Übergang sollte auf 2020 vorgezogen werden. Es ist schlicht ungerecht gegenüber den Jüngeren, dass man heute (Anfang 2019) mit 65 Jahre und 7 Monaten die Regelaltersgrenze erreicht.

Es war psychologisch gesehen ein großer Fehler, Jahreszahlen ins Gesetz zu schreiben, z.B. 67 Jahre. Die Debatte über längeres Arbeiten wäre in Deutschland eine völlig andere, wenn wie in Norwegen, Schweden oder Dänemark die Rentenzahlungen an die Veränderung der Lebenserwartung geknüpft worden wäre. Das bedeutet selbstverständlich, dass eine Abnahme der Lebenserwartung, wie sie in einzelnen Jahren vorkommen kann (auch wenn das entgegen dem bisherigen langfristigen Trend ist), zu einer Senkung der Regelaltersgrenze führen würde. Statt auf ein konkretes Jahr (67, 68, 69, 70) würde der Fokus auf den glücklichen Zustand gelenkt, dass die Lebenserwartung steigt.¹² So bald wie möglich sollte die Rentenformel so verändert werden, dass eine weitere Zunahme der Lebenserwartung automatisch auch die Regelaltersgrenze anhebt und eine Abnahme der Lebenserwartung automatisch die Regelaltersgrenze senkt. Diese veränderte Rentenformel sollte ab 2031 in Kraft treten. Das Umlageverfahren „lebt“ davon, dass das Verhältnis der Zahl der „Arbeitsjahre“ und der „Ruhestandsjahre“ nicht aus dem Takt gerät (Werding 2016, 14). Die Ruhestandsphase kann durchaus wachsen, aber die Zahl der Arbeitsjahre sollte mitwachsen, wenn die Zahl der gesunden Lebensjahre steigt. Von drei zusätzlichen Lebensjahren sollten zwei für zusätzliche Lebensarbeit und eines für zusätzlichen Ruhestand verwendet werden (Drei-Zwei-Eins-Regel).¹³ Auf das gesamte Leben bezogen bliebe das Verhältnis von Erwerbs- und Rentenphase dabei gegenüber heutigen Gegebenheiten (ca. 40 Jahre bzw. ca. 20 Jahre) unverändert; die zukünftig geborenen Kohorten wären also in dieser Hinsicht nicht schlechter gestellt als die heutigen.

„Was wollen Sie mit ihren gewonnenen Lebensjahren anfangen?“

Die Zunahme der Lebenserwartung ist eine fantastische Entwicklung. Diese Revolution ist noch nicht in den Köpfen der Menschen angekommen. Dies liegt auch an falscher

¹² Dänemark, die Niederlande und Italien haben den gleichen Fehler gemacht, indem sie ein konkretes Rentenalter der Zukunft ins Gesetz geschrieben haben. In allen drei Ländern 68 Jahre.

¹³ Auch hier gilt selbstverständlich: Sollte entgegen dem heutigen Trend die Lebenserwartung um 3 Jahre sinken, so vollzieht sich die Drei-Zwei-Eins-Regel genau rückwärts.

Kommunikation. Statt im Monatstakt eine gesetzliches Renteneintrittsalter von 68, 70, 72 usw. Jahren zu fordern, sollten Menschen ermutigt werden, ihr verlängertes Leben zu planen. In Norwegen gehen die Menschen im Schnitt sieben Jahre später in Rente als bei uns. „Wir müssten vor allem länger arbeiten wollen“, fordert Enzo Weber vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Weber 2017). Und Alexander Hagelücken hat ein ganzes Buch darüber geschrieben, wie Politik, Arbeitgeber und Gewerkschaften hierzu einen Beitrag leisten können („Lasst uns länger arbeiten! Arbeitswelt umgestalten, Rente retten, im Alter aktiv und zufrieden sein“).¹⁴

Die Berücksichtigung der „gewonnenen“ Lebensjahre in der Rentenformel bedeutet, an der Stellschraube zu drehen, die am wenigsten weh tut. Es gibt dabei sogar viele Gewinner. Die Arbeitswelt heute unterscheidet sich von der Arbeitswelt früherer Jahrzehnte. In einer humanisierten Arbeitswelt bedeutet ein Zuwachs an Lebensarbeitszeit in der Regel auch einen Zuwachs an Lebensqualität. Wenn dies bewusst wird und politische Blockaden überwunden werden, dann können vom Drehen an der Stellschraube „Regelaltersgrenze“ alle profitieren: heutige Bestandsrentner, deren Renten-Zuwächse weniger gedämpft werden; rentennahe Jahrgänge, die durch Weiterbeschäftigung in einer humanen Arbeitswelt länger geistig fit bleiben, und nachrückende Generationen, deren kommende Lasten geringer ausfallen. Die junge Generation ist bereit, länger zu arbeiten. Sie weiß, dass sie die gewonnene Lebenszeit nicht nur für Müßiggang nutzen kann. Das wäre viel zu langweilig, denn Arbeit ist auch Sinnstiftung. Allerdings sollte die Verlängerung der Lebenszeit in den letzten Jahrzehnten auch die heute rentennahen Jahrgänge noch erfassen. Die zu langsame Anhebung des Renteneintrittsalters, wie sie die aktuelle Gesetzeslage vorsieht, ist intergenerationell unfair, weil die heute rentennahen Jahrgänge zu früh in die Rente entlassen werden und dies zu enormen Finanzierungsproblemen führt, die nachfolgende Kohorten stemmen müssen. Spätere Generationen von Politikern werden die Wahlgeschenke wieder einsammeln müssen, die heutige Politiker freigiebig verteilen.

Der Einwand, körperlich schwere Berufe nicht bis 67 oder länger arbeiten könnten, trägt nur bedingt. Den oft zitierten älteren Dachdecker gibt es beispielsweise fast gar nicht: Nur 12 Prozent aller Dachdecker in Deutschland sind überhaupt älter als 50 Jahre. Sie geben ihren Beruf bereits im mittleren Lebensalter auf und wechseln in Büro-Tätigkeiten (BMAS 2013, S. 26-27). Und: Bauarbeiter gehen bereits heute nicht mit 65 Jahren, sondern mit

¹⁴ Wichtig wäre vor allem auch eine Veränderung der Formulierungen der Rentenbescheide, Rentenauskünfte und Rentenerinnerungen, die die Deutsche Rentenversicherung an alle Versicherten verschickt. Bisher sind die Formulierungen nicht so, dass ein längeres Arbeiten ermutigt wird, ganz im Gegenteil.

durchschnittlich 58 Jahren in Rente. Das heißt: Bereits heute müssen für diese Menschen angemessene Lösungen angeboten werden, die vom regulären Rentenalter losgelöst sind (wie Jobwechsel während des Erwerbslebens, die Stärkung der Erwerbsminderungsrente und des Reha-Budgets). Die große Mehrheit der Menschen ist jedoch im Alter körperlich und geistig so fit wie nie zuvor, und zwar sowohl in ihrem subjektiven Befinden als auch in ihrer körperlichen Gesundheit, wie z.B. die Generali-Altersstudie, Untersuchungen des Robert-Koch-Instituts oder der Deutsche Alterssurvey zeigen. Die Zahl der Alten, die ihren eigenen Gesundheitszustand als gut bezeichnen, ist zwischen 2002 und 2014 deutlich gestiegen – von 61 auf 67 Prozent bei den 66-71jährigen, von 49 auf 54 Prozent bei den 72-77jährigen und von 25 auf 35 Prozent bei den 78-83jährigen.¹⁵

Öffentliche Bekenntnisse von heute noch erwerbstätigen Menschen, über 67 hinaus arbeiten zu *wollen*, sind hilfreich. Als sehr wirksam könnte sich zudem das Flexi-Rentengesetz (BT-Drucksache 18/9787) erweisen. Dieses Gesetz bietet älteren Beschäftigten seit Anfang 2017 mehr Anreize, über das Rentenalter hinaus zu arbeiten. Die Flexi-Rente setzt auf Freiwilligkeit und sendet das Signal, dass es jeder selbst entscheiden kann, wann er in Rente geht. Mit der Neuregelung des Hinzuverdienstrecht sollen die Schwächen des früheren Teilrentensystems überwunden werden. Wer bereits mit 63 in Teilrente geht, soll mehr vom Zuverdienst behalten können. Stärker lohnen soll sich aber auch das Arbeiten über die reguläre Altersgrenze hinaus. Entscheidend ist hier vor allem eine Neuregelung im Arbeitsrecht, das vorher nur zwei Möglichkeiten kannte: Ein Arbeitsvertrag konnte mit Erreichen der Regelaltersgrenze auslaufen, oder er lief faktisch zu alten Konditionen weiter – ein Risiko, das kleinere Unternehmen nicht eingehen konnten, so dass sie Beschäftigten den Wunsch nach Weiterarbeit fast immer verwehrt (Linnemann 2017, 173). Nun¹⁶ gilt: Erreicht ein „Flexi-Rentner“ die Regelaltersgrenze und zahlt weiter in die Rentenversicherung ein, so erhält er für jeden Monat, den er später in Rente geht, einen Zuschlag von 0,5 Prozent, also pro Jahr sechs Prozent. Die bisher fälligen Rentenversicherungsbeiträge, die quasi wie eine Strafabgabe wirkten, können nun auch im Rentenkonto gutgeschrieben werden. Dadurch hat man so eine elegante Lösung gefunden, wie mit AN- und AG-Beitrag zur GRV umgegangen werden soll. Müsste der beschäftigende Betrieb diesen Beitrag schlicht nicht zahlen, so wäre eine „Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt“ die Folge gewesen

¹⁵ Wolff/Nowossadeck/Spuling (2017), vgl. auch die regelmäßigen Generali Altersstudien, Deutschen Alterssurveys sowie die Altersberichte der Bundesregierung Nr. 1 bis Nr. 8, v.a. Nr. 5.

(<https://www.dza.de/politikberatung/geschaefsstelle-altenbericht/die-bisherigen-altersberichte.html>).

¹⁶ Die wesentlichen Änderungen des Hinzuverdienstrechts traten zum 1.7.2017 in Kraft, andere Neuregelungen fanden bereits seit dem 14.12.2016 (Tag nach der Verkündung) oder seit dem 1.1.2017 Anwendung.

(Domnauer/Stoßberg 2017, S. 16). Also müssen Betriebe weiterhin einen AG-Anteil zahlen, allerdings wird durch eine „Verzichtserklärung“ des Flexi-Rentners erreicht, dass dieses Geld letztlich seinem Rentenkonto zu Gute kommt. Vorher musste der Arbeitgeber seinen Anteil an den Rentenversicherungsbeiträgen zahlen, ohne dass diese die spätere Rente des Arbeitnehmers erhöhte. Das Geld „verschwand“ im Globalhaushalt der Rentenversicherung, was vermutlich dazu beigetragen hat, dass 2013 von 650.000 Neurentnern nur zwei Prozent ihren regulären Renteneintritt nach hinten verschoben. Mit dem neuen Flexi-Rentengesetz können sowohl AG-Anteil als auch der eigene AN-Anteil zu einer Erhöhung der Rente des Flexi-Rentners führen.

Zudem muss diese Personengruppe keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr zahlen, die jeder Logik entbehrten, da Rentner nicht arbeitslos werden können. Den Arbeitgebern wird ihr hälftiger Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ganz erlassen, so dass sie doch noch von der Weiterbeschäftigung von Rentnern finanziell profitieren können.

Die Flexi-Rente ist ein junges Gesetz, deren Wirkungen erst nach und nach eintreten werden. Sie hat aber das Potential, einen großen Beitrag zur Stellschraube „Lebensarbeitszeit verlängern“ zu leisten. Jeder Beitrag zu dieser Stellschraube bedeutet, dass die Stellschrauben „Beitragssätze erhöhen“ und „Rentenniveau senken“ weniger scharf angezogen werden müssen.

Literaturverzeichnis

- BMAS (2013): Fortschrittsreport "Altersgerechte Arbeitswelt" des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Ausgabe 2: „Altersgerechte Arbeitsgestaltung“, Berlin
- Börsch-Supan, Axel & Rausch, Johannes (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, MEA Discussion Papers, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München
- Daniels, Norman (1988): *Am I my Parents' keeper? An Essay on Justice between the Young and the Old*. Oxford: Oxford University Press.
- Deutscher Bundestag: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 19(11)180neu. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen. <https://www.bundestag.de/blob/572490/5f0bba21e8a0f026f5988e4136a1cffc/materialzusammensetzung-data.pdf>
- Deutscher Bundestag: Drucksache 19/4668. 01.10.2018. Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)
- Domnauer, Ariane / Stosberg, Rainer (2017): Das Flexirentengesetz. In: RVaktuell 1-2017, 7-17.
- DZA/Destatis/RKI (2009): Gesundheit und Krankheit im Alter. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsB/alter_gesundheit.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 22.12.2018.
- Esping Andersen, Gøsta / Myles, John (2006): Sustainable and equitable retirement in a life course perspective. In: Clark, Gordon / Munnell, Alicia / Orszag, Michael: Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford: Oxford University Press, S. 839-858
- Faik, Jürgen (2008): Die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung - Theorie und Empirie; http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24_Frankfurt%20am%20Main, abgerufen am 18.11.2018.
- Gunkel, Alexander (2017): Vorwort. In: Köster, Thomas (Hg.): Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung. Freiburg: Herder, 13-21.
- Hagelüken, Alexander (2019): Lasst uns länger arbeiten! Arbeitswelt umgestalten, Rente retten, im Alter aktiv und zufrieden sein. München: Droemer. S. 156.
- Kershaw, Paul (2018): 'Intergenerational Justice in Public Finance: A Canadian case study' *Intergenerational Justice Review* 12(1), 32-46.
- Koalitionsvertrag (2018): „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 19. Legislaturperiode, März 2018
- Köster, Thomas (2017): Vorwort. In: ders. (Hg.): Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung. Freiburg: Herder.
- Kotlikoff, L.J. & Burns, S. (2012): *The Clash of Generations*. Cambridge MA: MIT Press.

- Lindh, Thomas / Malmberg, Bo / Palme, Joakim (2005): Generations at War or Sustainable Social Policy in Ageing Societies? In: *Journal of Political Philosophy*, 13 (4), 470-489.
- Linnemann, Carsten (2017): Die Flexi-Rente. Alter neu denken. In: Köster, Thomas (Hg.): *Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung*. Freiburg: Herder, 170-176.
- McKerlie, M. (2013): *Justice between the Young and the Old*. Oxford: Oxford University Press .
- Musgrave, R. (1986): *Public Finance in a Democratic Society. Volume II. Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*. New York: New York University Press.
- Nachhaltigkeitskommission (Kommission "Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme") (2003), Bericht der Kommission, Berlin
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: (1996), Jahresgutachten 1996/1997, Bundestagsdrucksache 13/6200, Ziffern 385 – 424 (S. 227 – 242)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), Jahresgutachten 1999/2000, Bundestagsdrucksache 14/2223
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen", veröffentlicht am 07.11.2018.
https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201819/JG2018-19_gesamt.pdf
- Schmid, Josef (2018): Rente: Institutionelle Besonderheiten, politische Entwicklungen und aktuelle Debatten. In: *GWP* 67. Jg. Heft 3/2018. S. 313-326.
- Sozialbeirat (2013): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, S. 20
http://www.sozialbeirat.de/files/sb_gutachten_2013.pdf.
- Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (2001): Die Teilungslösung der SRzG - Eine Rentenreform nach den Prinzipien der Generationengerechtigkeit und Transparenz.
https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2018/05/PP_Teilungsl%C3%B6sung_Rentenreform.pdf, abgerufen am 22.12.2018.
- Tremmel, Jörg (1997): Reform der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit. In: *Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.) Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt*. Hamburg, S. 149-240.
- Tremmel, Jörg & Zechmeister, Michael (1997): Die Teilungslösung. In: *Soziale Sicherung* 02/2001, S.23-30
- Tremmel, Jörg (2012): *Eine Theorie der Generationengerechtigkeit*. Münster: mentis
- Tremmel, Jörg (2018): Zukunftsräte zur Vertretung der Interessen kommender Generationen. Ein praxisorientierter Vorschlag für Deutschland. In: *Mannewitz, Tom (Hg.): Die Demokratie und ihre Defekte*. Heidelberg: Springer VS. S. 107-142.
- Tremmel, Jörg (2019): Der Eigenvorsorgebeitrag als Alternative zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung für Abgeordnete. Angenommen bei der *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Wird erscheinen in Heft 2/2019.

- Unabhängige Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten von Baden-Württemberg (2018): Abschlussbericht. <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/kommission.html>. Abruf am 18.11.2018.
- Vanhuysse, Pieter / Tremmel, Jörg (2018): Measuring intergenerational justice for public policy. In: Poama, Andrei / Lever, Annabelle (Hg.): Routledge Handbook in Ethics and Public Policy. London: Routledge. S. 472-486.
- Weber, Enzo (2017): Die Rente ist sicher – aber nur mit einer umfassenden Strategie. In: In: Köster, Thomas (Hg.): Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung. Freiburg: Herder, 137-145.
- Welti, Felix (2000): Abgeordnete in die Sozialversicherung? Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (2), 254 ff.
- Werding, Martin (2016): Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen. SVR Arbeitspapier 05/2016. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier_05_2016.pdf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Studienreihe des Bundesministers für Wirtschaft Nr. 99, Bonn 1998.
- Wolff, Julia K. / Nowossadeck, Sonja / Spuling, Svenja M. (2017): Altern nachfolgende Kohorten gesünder? In: Tesch, Römer, Clemens et al (Hg.): Altern im Wandel. Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey. Wiesbaden.