

Herausforderung „Sichere Rente“

KARL BRENKE UND KLAUS F. ZIMMERMANN

Karl Brenke, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: kbrenke@diw.de
Klaus F. Zimmermann, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), E-Mail: direktor@iza.org

„Eins ist sicher: die Rente.“ Wer erinnert sich nicht an den stets quirligen Bundesarbeitsminister Norbert Blüm, als er, Plakate klebend und zünftig im Arbeitskittel gekleidet, mit großem Medienrummel die frohe Botschaft verkündete? Wer sich zu solchen Aktionen versteigt, musste wohlannehmen, dass in der Bevölkerung eine ganz andere Vorstellung über die Solidität der gesetzlichen Alterssicherung verbreitet war. Das war Mitte der 80er Jahre.

Als die deutsche Einheit kam und sich die blühenden Landschaften im Osten nicht so recht einstellen wollten, wurde eine grundlegende Reform der Rentenversicherung unausweichlich. Denn in den neuen Bundesländern stand einer großen Zahl an Rentnern, von denen viele in der Umbruchphase vorzeitig in den Ruhestand geschickt worden waren, nur wenig an Wirtschaftsleistung und somit an Zahlungen in die Rentenkasse gegenüber. Ein „Weiter so“ wie bisher ging ganz offensichtlich daher nicht. Die deutsche Einheit hat den Reformdruck aber nur erhöht, denn schon zuvor trat immer deutlicher zu Tage, dass das Modell der alten Bundesländer kaum tragfähig war. Die Kosten liefen nicht zuletzt deshalb aus dem Ruder, weil die Frühverrentung immer mehr zum Normalfall geworden war. Zum Teil war das sogar durchaus gewollt, denn das entlastete den Arbeitsmarkt und auch die für die Legitimierung der Politik wichtige Arbeitslosenstatistik.

Im Jahr 1992 kam es dann zu einer Kehrtwende: Im Falle von Frühverrentungen mussten Abschläge bei der Höhe der Rente hingenommen werden, und die regelmäßigen Rentenanpassungen waren nicht mehr an der Entwicklung der Bruttolöhne, sondern an den Nettolöhnen ausgerichtet. Nicht zuletzt wegen der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit und deshalb zu wenigen Beitragsszahlern wurde unter der rot-grünen Bundesregierung nochmals stark reformiert. Die Rentenberechnung wurde verändert und das Rentenniveau gesenkt, wobei die Minderung aber erst bis zum Jahr 2030 voll wirksam werden sollte. Ziel war es, den Beitragssatz zur Rentenversicherung langfristig unter 22 Prozent zu halten. Im Jahr 2007 wurden dann von der schwarz-gelben Regierungskoalition stärkere Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang sowie eine schrittweise Heraufsetzung des regulären Renteneintrittsalters bis auf 67 Jahre beschlossen. Neben diesen größeren Reformen gab es in den letzten 20 Jahren immer wieder Anpassungen im Detail

– meist mit dem Ziel, Vergünstigungen insbesondere für einzelne Gruppen abzubauen und die Versicherung zu entlasten.

Auch wenn die Rentenversicherung vor langer Zeit einmal als unumstößlich sicher dargestellt wurde, kam es doch immer wieder zu gesetzlichen Änderungen, die im Kern nichts anderes waren als Anpassungen an die Realität – zumal die sich im Laufe der Zeit ebenfalls veränderte. Insofern war die Rentenpolitik rational. Allerdings war die Politik auch nie frei von populistischen Zügen, denn die Rentner sind eine gewichtige Wählergruppe, deren Bedeutung wegen der schrumpfenden jungen Bevölkerung immer mehr wächst. Beispielsweise wurde just im Wahljahr 2009 den Rentnern garantiert, dass sie nie eine Kürzung der nominalen Altersbezüge hinnehmen müssten – und zwar auch dann nicht, wenn die Nettolöhne, an die die Rentenanpassungen gekoppelt sind, sinken. Der Hintergrund dieses Gesetzesbeschlusses war eindeutig, denn es war zum Zeitpunkt dieser Intervention abzusehen, dass angesichts der schwachen Lohnentwicklung Abstriche bei der Rente nach der geltenden Rentenberechnung unvermeidlich waren.

Mit dem Eingriff wollte man den Rentnern einen Gefallen tun. So etwas gab es auch schon früher. Man denke etwa an die großzügige Bemessung der Anwartschaften bei den ostdeutschen Rentnern, wodurch diese bis heute im Schnitt auf ein höheres Niveau der Rentenzahlungen kommen als die Ruheständler im Westen. Die Politik bewegt sich also immer in einem Spannungsfeld: der Anerkennung der Realitäten einerseits und der Orientierung an vermeintlichen Wählerstimmungen andererseits.

Die Plakataktion des Norbert Blüm sollte Vertrauen in die Gesetzliche Rentenversicherung schaffen. So recht scheint das über all die Jahre aber nicht gelungen zu sein, denn die jüngere Generation ist doch eher skeptisch, was ihre künftige Altersversorgung anbelangt. Diese Skepsis ist angesichts der demografischen Entwicklung nicht unbegründet. So wächst ganz sicher die Zahl der Personen im Ruhestand, denn zum einen steigt die Lebensdauer und zum anderen werden alsbald die stark besetzten Alterskohorten, die nach dem Krieg und vor dem Pillenknick geboren wurden, mehr und mehr aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Dem gegenüber steht wegen der zurückgegangenen und weiter zurückgehenden Geburtenzahl eine schrumpfende nachrückende Generation. Diese Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur stellen für die nächsten Jahrzehnte eine enorme Herausforderung dar.

Dieser Wandel verlangt nach Anpassungsstrategien. Verschiedene, sich ergänzende Maßnahmenbündel sind möglich. Man kann auf Zuwanderungen von Fachkräften setzen. Den potentiellen Immigranten müssen allerdings attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden. Denn in fast allen Industrie- und auch in manchen Schwellenländern ist die demografische Entwicklung ähnlich wie in Deutschland, so dass gut ausgebildete und wanderungswillige Arbeitskräfte überall begehrt sind.

Man kann versuchen, das Humankapital in Deutschland stärker auszuschöpfen. So treten in Deutschland die jungen Menschen nach ihrer Ausbildung relativ spät in den Arbeitsmarkt ein. Nur zum Teil hat das institutionelle Gründe oder liegt es an unzureichenden Ausbildungskapazitäten. Die Nachfrage nach Ausbildung wird sinken, da die Kohorten der nachwachsenden Generation kleiner werden. Bei der betrieblichen Ausbildung ist das schon jetzt der Fall, bei der akademischen Ausbildung wächst der Studentenberg nicht mehr und wird in den nächsten Jahren schrumpfen. Deshalb werden die Warteschleifen, in denen nicht wenige Jugendliche bisher verweilen mussten, an Bedeutung verlieren. Hinzu kommt, dass Wehr- und Zivildienst

abgeschafft wurden. Allerdings fällt oft die Berufswahl schwer, und es wird eine Ausbildung begonnen und dann wieder abgebrochen. Oder es wird eine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, und dann noch eine völlig andere in Angriff genommen. Hier kann eine bessere Berufsorientierung weiterhelfen. Zudem findet noch zu oft eine Ausbildung in Berufen statt, die bei Jugendlichen zwar sehr beliebt sind, aber nur schlechte Arbeitsmarktchancen bieten. Hier kommt es zu Fehlqualifikationen.

Des Weiteren bietet es sich an, das Humankapital der jungen Frauen besser zu nutzen. Sie sind inzwischen im Schnitt besser qualifiziert als ihre männlichen Altersgenossen, müssen aber nicht selten im Erwerbsleben deshalb zurückstecken, weil es an Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder mangelt. Auffallend ist, dass gerade in Süddeutschland, also in den Regionen mit der geringsten Arbeitslosigkeit und mit dem größten Arbeitskräftebedarf, das Angebot bei der Kinderbetreuung am meisten zu wünschen übrig lässt.

Am besten ist es allerdings, wenn die Älteren länger als bisher im Erwerbsleben bleiben. Das dämpft für sich genommen die Kosten der Rentenversicherung und beschert ihr zugleich höhere Einnahmen. Die Erwerbsbeteiligung der Älteren ist im letzten Jahrzehnt bereits erheblich gestiegen – darauf weisen *Karl Brenke und Klaus F. Zimmermann* in ihrem Aufsatz hin. Zugleich ist die Zahl der Beschäftigten im Alter ab 55 Jahren stärker gewachsen als in den anderen Altersgruppen. Das liegt aber nicht daran, dass die Älteren inzwischen bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben als die Jüngeren; vielmehr weisen die Älteren noch eine vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit auf. Ihre Beschäftigung ist deshalb besonders expandiert, weil sie einen immer größeren Teil des Erwerbspersonenpotentials stellen und sie länger in bestehenden Jobs bleiben. Das wird durch ihre vergleichsweise gute Qualifikationsstruktur begünstigt. Die gestiegene Erwerbsbeteiligung der Älteren hat wesentlich dazu beigetragen, dass im letzten Jahrzehnt das Erwerbspersonenpotential in Deutschland gewachsen ist. Wie dem auch sei: Die Erwerbsbeteiligung der Älteren in Deutschland kann noch – insbesondere bei den Personen ab 60 Jahren – erheblich gesteigert werden, wenn etwa skandinavische Länder oder die Schweiz zum Maßstab genommen werden.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit seiner Rentenpolitik im Trend, wie *Stefan Moog und Christoph Müller* zeigen. So kam es angesichts eines allgemein stetig abnehmenden Renteneintrittsalters in der Mehrzahl der OECD-Staaten in den 90er Jahren ebenfalls zu einem Politikwechsel, um die ausufernde Frühverrentung aufzuhalten. Erwartet wird, dass sich das faktische Renteneintrittsalter langfristig – gewählt wurde ein Zeithorizont bis 2050 – erhöht und zwischen den Industriestaaten angleichen wird. Bei ihren Reformen sind die einzelnen Staaten unterschiedliche Wege gegangen. In manchen Ländern wurde das gesetzliche Rentenalter heraufgesetzt (auf 67 Jahre wie in Deutschland etwa auch in Australien oder in den USA, auf 68 Jahre im Vereinigten Königreich), in einer Reihe anderer Staaten wurde die künftige Rentenhöhe an die Lebenserwartung gekoppelt, in Dänemark wurde die Lebenserwartung als Richtlatte für ein variables Rentenalter genommen. Zugleich kamen weitere Maßnahmen zum Zuge, um die finanzielle Tragfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung herzustellen. Dabei nahm Deutschland bei der Stärkung der Nachhaltigkeit des Rentensystems im internationalen Vergleich einen mittleren Platz ein.

Neben den Arbeitsmarktreformen, und dabei insbesondere Hartz IV, war im letzten Jahrzehnt kaum eine politische Entscheidung in Deutschland so umstritten wie die Rentenreformen. In der Kritik stand insbesondere die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. *Bert Rürup*

setzt sich in seinem Beitrag kritisch mit dieser Debatte auseinander. Da Änderungen an den bestehenden Regelungen unabdingbar waren, stellte sich nur die Frage nach der Verteilung der entstehenden Lasten. Man könnte sie qua Rentenkürzungen denjenigen aufladen, die bereits Rente beziehen oder künftig welche erhalten, man könnte die Steuerzahler oder die Beitragszahler stärker zur Kasse beten, oder man könnte, was auch getan wurde, das Renteneintrittsalter heraufsetzen, was allein die künftigen Rentner trifft. Dadurch kommt es nicht, wie oft behauptet wird, zu einer Kürzung des Rentenzahlbetrags. Vielmehr wird durch die Anhebung der Altersgrenze der Trend zur Verlängerung der Dauer des Rentenbezugs gebremst. Zu erwarten ist, dass durch die Reform das Erwerbspersonenpotential einen Wachstumsimpuls erhält – sich daraus also positive Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung ergeben. Wenig hilfreich sei es, deshalb eine neuerliche Reformdebatte zu eröffnen, weil angeblich nach dem Jahr 2030 die Tragfähigkeit des Rentensystems nicht mehr gewährleistet sei. Angesichts der hohen Unsicherheit entsprechender Langfristprognosen könnten den Reformvorschlägen nur spekulative Annahmen zugrunde liegen.

Wie *Johannes Geyer* und *Peter Haan* anhand von Modellrechnungen zeigen, geht die Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht mit einer generellen Absenkung der Renten einher, wie es von den Kritikern der Reform immer wieder behauptet wird. Untersucht werden verschiedene Gruppen beim Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand. Dabei lässt sich feststellen, dass Übergänge aus einer zuvor langen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung längst nicht die Regel sind. Unterschiede zeigen sich zudem zwischen den Geschlechtern und zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Verlierer der Reform werden eindeutig die Personen sein, die vorzeitig in den Rentenbezug wechseln. Das waren bisher besonders häufig Arbeitslose. Die finanzielle Situation künftiger Rentner hängt aber nicht nur vom Übergang aus dem Erwerbsleben ab, sondern in erster Linie von ihrer Erwerbsbiografie. Die Frage nach der künftigen Höhe der Rente wird daher entscheidend von der Lage auf dem Arbeitsmarkt bestimmt – und nicht von dem reformierten Rentensystem. Altersarmut kann deshalb nicht ausgeschlossen werden. Wenn man bestimmte Problemgruppen davor schützen will, müsste man allerdings Vorschläge unterbreiten, auf welche Weise und auf wessen Kosten ihnen geholfen werden soll.

Speziell mit der Altersarmut setzen sich *Jan Goebel* und *Markus M. Grabka* auseinander. In den alten Bundesländern ist die Armut unter den Personen ab 65 Jahren nicht ausgeprägter als bei der Gesamtbevölkerung, in Ostdeutschland ist die Altersarmut sogar geringer. Anfang der 90er Jahre war dagegen Armut unter den Älteren noch häufiger zu finden. Dieser Befund ist ange-sichts der sinkenden Zahlbeträge aus der Gesetzlichen Rentenversicherung für Neurentner und der noch wenig entwickelten privaten Rentenversicherung auf den ersten Blick erstaunlich. Armutsmindernd hat sich ausgewirkt, dass immer mehr Rentner in Paarhaushalten leben. Somit fallen oft mehrere Einkommen an, und das disponible Einkommen ist größer, weil die fixen Kosten für den Lebensunterhalt pro Haushaltmitglied geringer ausfallen. Offenbar wirkt die längere Lebensdauer, insbesondere bei den Männern, der Einkommensschwäche entgegen. Zudem lässt sich feststellen, dass ein Teil derjenigen Älteren, die als einkommensarm gelten, über Vermögen verfügen. Befürchtet wird, dass in der Zukunft immer mehr Personen mit längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit oder einer aus anderen Gründen unterbrochenen Erwerbsbiografie in die Rente wechseln werden und deshalb die Altersarmut wächst. Die Autoren sprechen sich für eine Rentenversicherung aus, in die alle Erwerbstätigen, also etwa auch die Selbständigen, einbezogen werden, um über Umverteilung eine Mindestrente finanzieren zu können, die höher ausfallen sollte als die gegenwärtig steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter.

Timm Bönke, Carsten Schröder und Katharina Schulte zeigen, dass sich die Einkommenssituation der Rentner in den 90er Jahren sowohl im Westen wie im Osten zwar verbessert hat, danach haben ihre Einkommen real aber nur noch stagniert. Ähnlich war die Entwicklung bei der übrigen Bevölkerung. In den letzten Jahren waren die Einkommen der Rentner sogar eher rückläufig. Sowohl unter den Rentnern als auch unter den Nichtrentnern – in Ostdeutschland wie in Westdeutschland – sind die Einkommensunterschiede indes in etwa stabil geblieben. Es hat sich auch gezeigt, dass die Zusammensetzung der Einkommen in erheblichem Maße deren Höhe beeinflusst. Wenn sich daher die Zusammensetzung der Einkommen verändert, wird auch die Einkommensspreizung wachsen. Angenommen wird daher, dass infolge der jüngsten großen Rentenreform und der vermehrten privaten Altersvorsorge die Einkommensungleichheit unter den Rentnern zunimmt – zumal die einkommensschwachen Haushalte wenig eigene Vorsorge betreiben können.

Die Gestaltung des Rentensystems ist Ausdruck unterschiedlicher Interessen und Politikziele, die nicht immer miteinander im Einklang stehen müssen – und es auch nicht tun. Darauf weist *Patricia Frericks* hin. Es geht um die Finanzierbarkeit, arbeitsmarktpolitische Aktivierungsziele, die Vermeidung von Armut, familienpolitische Erwägungen oder um die Gleichstellung der Geschlechter. Generell ist eine Tendenz hin zur Individualisierung der Berechnungsnormen bei der Rente festzustellen, die den sich nur träge verändernden, geschlechtsspezifischen Unterschieden bei den Lebensleistungen nicht hinreichend Rechnung trägt. Das gilt weiterhin, obwohl durch den Gesetzgeber eine Reihe von Änderungen im Sozialsystem vorgenommen wurde, die der Situation und der Leistung der Frauen besser gerecht werden. Nach wie vor orientiert sich die Rentenbemessung stark an idealtypischen Erwerbsverläufen, wie sie in der Regel vor allem bei Männern vorzufinden sind. Nicht hinreichend berücksichtigt werden deshalb zwangsläufig die sich aus der häufig noch bestehenden traditionellen Rollenverteilung ergebenden verkürzten Wochen- und Lebensarbeitszeiten der Frauen sowie deren faktisch bestehende, wenn auch oft an die Berufe gebundene Lohndiskriminierung. Als Schwächung der Nachhaltigkeit der Sozialversicherung werden die Aufweichung des Solidarprinzips bei der gesetzlichen Rentenfinanzierung zugunsten der Arbeitgeber sowie die Subventionierung der privaten Altersvorsorge angesehen.