

## Lehren aus den Rentenreformen seit 1972

*Von Axel Börsch-Supan*

Der demografische Wandel ist keine große Welle, die uns überrollen wird, sondern eine Folge dreier Entwicklungen, die völlig verschieden sind und nach mindestens drei verschiedenen Politikantworten rufen. Die erste Entwicklung ist die schnelle Aufeinanderfolge von Babyboom und Pillenknick (...). Die zweite davon unabhängige Entwicklung ist die säkulare Verlängerung der Lebenserwartung (...). Die dritte Entwicklung ist die ebenfalls seit etwa 40 Jahren ungebrochen niedrige Geburtenrate, so dass jede neue Generation nur etwa zwei Drittel so groß ist wie ihre Vorgängergeneration. (...)

(...) Um unser Renteneinkommen zu finanzieren, müssen wir eine Weile arbeiten, bislang etwa im Verhältnis 2 zu 1 (...). Wenn wir länger leben, muss nicht nur die Rentenbezugszeit, sondern auch das Arbeitsleben länger werden, damit diese Proportion von 2:1 erhalten bleibt. (...) man kann Lebenserwartung und Rentenalter nicht entkoppeln. Dementsprechend werden wir uns auch mehr um Weiterbildung und Gesundheitsprävention kümmern müssen (...).

(...) Für eine Übergangszeit von zehn bis 15 Jahren werden wir weit mehr Renteneintritte haben als Neueintritte in die Erwerbstätigkeit, so dass die gesetzliche Rentenversicherung an die Grenzen ihrer Finanzkraft kommen wird. (...) Die kapitalgedeckten privaten und betrieblichen Säulen der Altersvorsorge sind bitter nötig, um die Belastung der Generationen auszugleichen (...). (...) Es muss sich hierbei um echte Kapitaldeckung handeln, also Investitionen in Realkapital und nicht etwa in Staatsschuld, denn letztere müssten wieder die Kinder abtragen mit ihren Steuerzahlungen. (...)

(...) Wenn wir es also nicht schaffen, die "Quantität" an Kindern zu erhöhen, müssen wir wenigstens die "Qualität" verbessern. (...) wir müssen die wenigen Kinder, die wir in die Welt setzen, wenigstens hervorragend ausbilden. (...) Eine alternde Gesellschaft muss in die Ausbildung und die lebenslange Gesundheit der Jungen investieren, anstatt sich die Rente mit 63 und die Mütterrente zu leisten.

Ein längeres Erwerbsleben und mehr kapitalgedeckte Eigenvorsorge mögen wie Hohn in den Ohren derjenigen Menschen klingen, denen es gesundheitlich oder

finanziell schlecht geht. Für diese Menschen (...) braucht man zusätzliche Politikinstrumente wie die Erwerbsminderungsrente und die Grundsicherung. (...) Das schließt jedoch keinesfalls aus, eine nachhaltige Politik für die Mehrheit derjenigen Menschen zu formulieren, die gesund und finanziell solide sind. (...)

### **Die Rentenreform 1972: die stille große Koalition**

(...) die Rentenreform 1972 war eine historische Wegmarke. Aus heutiger Sicht war sie ein Fehlschritt. Damals gab es eine stille rentenpolitische große Koalition: (...) die flexible Rente. (...)

(...) Die Einführung der abschlagsfreien flexiblen Rente hat das Eintrittsalter um drei Jahre reduziert und damit die Rentenbezugszeit um drei Jahre verlängert. (...) Erst die Verschärfung der damaligen Berufsunfähigkeitsrente in den 1980er Jahren und die Einführung der Abschläge ab ca. 1997 (...) hat das Rentenalter wieder erhöht. (...) Die Hauptlehre aus ihnen ist, dass günstige Angebote wie einen früheren Renteneintritt ohne Abschläge von den Arbeitnehmern und -gebern ohne langes Zögern angenommen werden. Wenn man Flexibilität kostenfrei anbietet, wird dies auch angenommen.

### **Die Rentenreform 1992: Norbert Blüms politische Genialität**

Die Blümsche Rentenreform 1992 (...) hat zum einen die Brutto- durch die Nettoanpassung des Rentenniveaus ersetzt. Zum anderen hat sie die Abschläge bei frühzeitiger Verrentung eingeführt (...). Diese beiden Schritte haben das seit 1972 stark angestiegene Volumen der Rentenauszahlungen (...) seit 1992 wieder stabilisiert (...). (...)

### **Die Reformen der Agenda 2010: ein Paradigmenwechsel**

Der demografische Wandel schritt schneller voran als es die Reform 1992 vorausgesehen hatte. Zudem wurde ein in die Rentenformel etwas inkonsequent eingebauter demografischer Faktor von der neuen Bundesregierung 2001 wieder abgeschafft. (...) Die Rentenreformen der Agenda 2010 (...) hatten vier strategische Elemente:

1. (...) Die zentrale Idee des Nachhaltigkeitsfaktors war es, die demografische Belastung prozentual gleich auf die jüngere und die ältere Generation zu verteilen. (...) Der Nachhaltigkeitsfaktor reagiert damit auf die wirtschaftliche und demografische Entwicklung wie ein automatischer Stabilisator.
2. Jegliche Leistungseinschränkung der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht die Gefahr der Altersarmut. Dies war der Hintergrund für die 2001 eingeführte Grundsicherung.
3. (...) Die private Altersvorsorge wurde durch die Riesterrente fiskalisch gefördert; die betriebliche Altersvorsorge durch die abgabenfreie Entgeltumwandlung, die später verstetigt wurde.
4. 2007 wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der das Rentenalter schrittweise bis zum Jahr 2029 von 65 auf 67 Jahre heraufsetzen wird.

(...) Der seitdem anhaltende Arbeitsmarktboom hat es ermöglicht, zu einem nicht geringen Maße aus dem Gefängnis von Beitragserhöhungen und Leistungsverringerungen entfliehen zu können. (...)

### **Wo stehen wir? Welche Schlüsse lassen sich ziehen?**

Die Reformen von 1992 bis 2007 waren eine Erfolgsgeschichte, was deren ökonomische Wirkung angeht. Die vier oben genannten rentenpolitischen Elemente haben die explodierende Beitragsentwicklung stoppen können. (...)

(...) Die Altersarmut in Deutschland ist derzeit sehr niedrig, auch im internationalen Vergleich, unabhängig davon, wie sie gemessen wird. (...) Armut betrifft in Deutschland eher junge Leute, alleinerziehende Haushalte und vor allem alleinerziehende Haushalte mit Migrationshintergrund. (...)

(...)

Der Aufstieg der Riesterrente kam zudem nicht auf Kosten anderer kapitalgedeckter Altersvorsorgeprodukte. Im Gegenteil, die betriebliche und die sonstige private Altersvorsorge ist parallel dazu weiter angestiegen. (...) Für die Mittelschicht war die Riesterrente jedoch ein überaus erfolgreicher Übergang auf eine demografisch stabilere Mischung aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung. (...)

(...)

## **Die Lehren der großen Koalition: das Rentenpaket 2014**

(...) Das Rentenpaket der großen Koalition verschiebt, ebenso wie die Abwertung der Ersparnisse durch die gegenwärtige Geldpolitik, die Balance der demografischen Belastung zugunsten der bevölkerungsanteilig großen älteren auf Kosten der jüngeren Generation, die vor allem bei den Wahlen unterrepräsentiert ist. Die beiden teuersten Elemente des Rentenpakets kommen einseitig nur bestimmten Jahrgängen zugute, belasten aber die zukünftigen Beitragszahler noch lange. Die Mütterrente (...) kostet bis zum Jahr 2040 ungefähr 6 Mrd. Euro pro Jahr. Die Rente mit 63 (...) kostet etwa 3 Mrd. Euro pro Jahr. Die Nachhaltigkeitsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung (...) wird also bereits in drei Jahren allein durch diese beiden Maßnahmen aufgebraucht sein.

(...) Die Rente mit 63 ist regressiv und belohnt keinesfalls diejenigen, die sehr lange in anstrengenden Berufen gearbeitet haben und daher im Alter gesundheitlich angeschlagen sind. (...)

Die Anspruchsberechtigten für die Rente mit 63 weisen zwar längere Beschäftigungsbiografien auf, erreichen aber keineswegs 45 Erwerbsjahre. (...)

Es gibt keine Evidenz, dass Personen, die eine besonders lange Erwerbsbiografie haben, am Ende des Erwerbslebens häufiger krank sind. (...) Sie haben zudem im Laufe ihres Erwerbslebens mehr Entgeltpunkte und somit höhere Rentenansprüche als langjährig Versicherte erworben. Das liegt nicht nur an den längeren Versicherungsbiografien, sondern vor allem an der Tatsache, dass im Schnitt die Anspruchsberechtigten mehr Entgeltpunkte pro Jahr erworben haben. Es sind vor allem relativ gut bezahlte Facharbeiter, die in den Genuss der Rente mit 63 kommen werden.

## **Mehr Flexibilität? Zurück zu den Lehren aus der Rentenreform 1972**

Zusätzlich wird über eine weitere Flexibilisierung des Rentenalters nachgedacht. (...) Die Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem gesetzlichen Renteneintrittsalter sind in der Tat mit einigen arbeits- und abgaberechtlichen Hindernissen bewehrt, die es abzubauen gilt. Eine Teilrente vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter birgt jedoch sehr große Beschäftigungsrisiken, weil sie für einen noch viel größeren

Bevölkerungsbereich relevant wird als dies bereits bei der Rente mit 63 der Fall war. (...) Zum einen wissen wir aus der Reform von 1972, dass das Angebot kostenfreier Flexibilität ohne Verzögerungen angenommen wird. Damals sank das Rentenalter langfristig um drei Jahre. Zum anderen wissen wir aus den Erfahrungen mit der Altersteilzeit, dass die Arbeitnehmer bei der Wahl zwischen einem graduellen Übergang zwischen Erwerbs- und Rentenleben und vollständiger Verrentung das Blockmodell und keinesfalls den vielfach propagierten und in Umfragen auch immer wieder betonten graduellen Übergang vorziehen. (...)

## **Fazit**

Dank der Reformen von 1992 bis 2007 hatte Deutschland eine hervorragende Ausgangssituation, um den demografischen Wandel zu meistern. Die Reformen waren weitsichtig, haben das Rentensystem stabilisiert und die Beschäftigung, die den tragenden Pfeiler jeder Altersvorsorge bildet, deutlich erhöht. Die positiven ökonomischen Schlüsse werden aus diesen Reformen jedoch nur bedingt gezogen. Das Rentenpaket 2014 hat stattdessen teilweise wieder verspielt, was erreicht worden war. Die Konzentration der derzeitigen rentenpolitischen Maßnahmen ist auf die ältere anstatt auf die jüngere Generation gerichtet, obwohl sie die ältere doch in Zukunft finanzieren soll. (...) Sie müssen daher besser ausgebildet werden, und um deren Gesundheitsvorsorge muss man sich verstärkt kümmern. Wenn eine Demografiestrategie weitsichtig sein soll, darf ihr Kern nicht aus teuren rentenpolitischen Rückschritten, sondern muss aus vermehrten Investitionen in unsere Jugend bestehen.

*Der vollständige Artikel erschien in Wirtschaftsdienst (Zeitschrift für Wirtschaftspolitik) am 16. Februar 2015.*