

# Anpassung der Rentenpolitik an die Realitäten des demografischen Wandels

Axel Börsch-Supan

Der demografische Wandel stellt Deutschland vor eine neue Realität, an die die Sozialsysteme angepasst werden müssen. Dazu müssen Kompromisse eingegangen und alle verfügbaren Stellschrauben genutzt werden.

Zu nutzende Stellschrauben wären: Rentenniveau und Beitragssatz, die Möglichkeit, früher in Rente zu gehen sowie diejenige, länger arbeiten zu können, und die Finanzierungsmethode.

## **Die wirtschaftliche Realität Deutschlands im demografischen Wandel**

Eine der Stärken Deutschlands ist sein Sozialsystem. Es muss erhalten und geschützt werden. Gleichzeitig befindet sich Deutschland in einer tiefen Strukturkrise, wie im Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und der jüngsten Steuer-

schätzung erkennbar wird. Neben Klimawandel, Pandemie und Ukraine ist der demografische Wandel eine Ursache für diese Strukturkrise. Letzterer wiegt schwer, denn im Bundeshaushalt ist der Etat des Arbeits- und Sozialministeriums der größte, und in diesem wiederum nimmt die gesetzliche Rente einen Spitzenplatz ein. Zwar ist der Anteil der Sozialausgaben in der Postpandemiezeit wieder ein wenig gesunken, aber der demografische Wandel wird diesen kurzfristigen Trend bald wieder umkehren. Mehr ältere Menschen wollen Rente beziehen und benötigen Gesundheits- und Pflegeleistungen; weniger junge Menschen sollen dafür Beiträge in die Sozialkasse zahlen.

Am eindrücklichsten sieht man die Auswirkungen des demografischen Wandels im Unterschied zwischen der Anzahl von Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (mittleres Alter ca. 64 Jahre) und der Anzahl der Menschen, die in den Beruf eintreten (mittleres Alter ca. 22 Jahre). In 2023 betrug dieser Unterschied knapp 340.000 Personen.<sup>1</sup> Laut Statistischem Bundesamt steigt er auf mehr als 470.000 Personen im Jahr 2027 an und fällt im Jahr 2032 wieder auf circa 380.000 Personen ab. In diesen 10 Jahren gehen insgesamt über 4 Millionen mehr Menschen in den Ruhestand als junge Menschen nachrücken. Dies dämpft das Wirtschaftswachstum in einer Weise, wie wir es in Deutschland noch nie erlebt haben. Wir erleben eine neue Realität: Arbeitsmangel statt Arbeitslosigkeit.

Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere ist, dass Deutschland keineswegs die großzügigsten Renten zahlt, im Gegenteil liegt es unter den reichen Industriestaaten nur im unteren Drittel, was das Rentenniveau angeht. Altersarmut ist zwar beeindruckend selten, aber Rentnerinnen und Rentner in Deutschland beziehen im Durchschnitt ein deutlich niedrigeres Renteneinkommen als unsere westlichen, nördlichen und südlichen Nachbarn.<sup>2</sup>

Bundesregierung und Bundestag stehen daher vor der schwierigen Aufgabe, eine Balance zwischen der Erhaltung unseres Sozialsystems und der Anpassung an die unwirtschaftlichen Realitäten zu finden. Die Rentenpolitik steht dabei vor einem besonders großen Dilemma: Ist sie zu großzügig, belastet sie die Beitragszahler und den Bundeshaushalt. Das schadet nicht nur den Beitrags- und Steuerzahlern, sondern auch dem Arbeitsangebot, denn wer will schon viel arbeiten, wenn vom Brutto nur wenig Netto übrigbleibt. Und damit wird der Kuchen, den man gerne verteilen möchte, noch einmal geringer. Und wenn es eng wird im Bundeshaushalt, untergräbt dies Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und Klimaschutz, die wir ebenfalls brauchen, um diesen Kuchen größer zu machen und, was Infrastruktur und Bildung angeht, wenigstens zu halten. Ist die Rentenpolitik jedoch zu sparsam, schadet dies den sozial und gesundheitlich Schwachen. Daher sind kluge und pragmatische Kompromisse gefragt.

Zu Klugheit und Pragmatismus gehört es insbesondere, einen Megatrend wie den demografischen Wandel nicht durch eine einzige Maßnahme in den

Griff bekommen zu wollen, sondern an möglichst vielen „Stellschrauben“ gleichmäßig zu drehen. Damit wird die Belastung jeder Schraube geringer, und man kann die Problemgruppen besser adressieren. Dieser Politikmix sollte aus fünf Elementen bestehen:<sup>3</sup>

- das Rentenniveau nachhaltig und generationengerecht bestimmen,
- das Rentenalter dynamisch an die Lebenserwartung koppeln,
- die Frühverrentung auf gesundheitlich angeschlagene Personen beschränken,
- längeres Arbeiten in allen Branchen, auch im öffentlichen Sektor, ermöglichen,
- eine kluge Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren etablieren, um unser Rentensystem langfristig im demografischen Wandel zu stabilisieren und generationengerecht zu gestalten.

## Rentenniveau und Beitragssatz

Die geburtenstarken Jahrgänge gehen nun in Rente. Wir sehen das deutlich am Arbeitskräftemangel. Daher werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung kräftig ansteigen. Das geschieht in Deutschland schneller als in unseren Nachbarländern. Die rot-grüne Bundesregierung der 2000er-Jahre hatte sich entschieden, diesen Ausgabenanstieg durch zwei Maßnahmen zu finanzieren:

- eine mäßige Beitragserhöhung, damit die Nettolöhne weiter ansteigen können
- und eine mäßige Senkung des Rentenniveaus, damit die Rentenzahlungen weiter steigen können.

Der Bundestag verabschiedete dies damals als verteilungsgerecht innerhalb jeder Generation und als faire Lastenverteilung zwischen den Generationen. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist daher auch ein Generationengerechtigkeitsfaktor.

Die Haltelinie des Rentenpakets II schreibt das Rentenniveau unabhängig vom demografischen Wandel fest und wandelt damit unser Rentensystem zurück zu einem reinen System der Leistungsorientierung

zulasten Jüngerer. Es nutzt das weit verbreitete Missverständnis aus, dass das Rentenniveau die Rentenhöhe bezeichnet, um den demografisch bedingten Ausgabenanstieg durch eine nun deutlich stärkere Beitragssatzerhöhung und einen ebenso deutlich stärkeren Anstieg der Bundesmittel zu finanzieren. Weil Rentner tendenziell eine niedrigere Steuerlast haben, ist dies eine einseitige und massive Umverteilung zuungunsten der jüngeren Generation, die ohnehin in einer Welt lebt, in der die Wirtschaftsaussichten deutlich weniger optimistisch erscheinen als es für die nun in Rente gehenden Babyboomer war. Konkret kostet die Haltelinie gemäß den jüngsten demografischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten etwa zwei Beitragspunkte mehr als die jetzige Gesetzeslage. Etwa im Jahr 2045 würde der Gesamtbeitragsatz die Marke von 50 Prozent überschreiten.

Zu dieser erhöhten Beitragsbelastung kommen die zusätzlich benötigten Bundesmittel. Der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte in einem Gutachten 2021 ausgerechnet, dass dies schon in den 2040er-Jahren dazu führen würde, dass mehr als die Hälfte des Bundeshaushalts in die Rente fließen würde.<sup>4</sup> Eine Aktualisierung aufgrund der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung der Bundesregierung beziffert die Kosten der Haltelinie auf 44 Milliarden Euro im Jahr 2035.<sup>5</sup> Die Gefahr ist groß, dass die hohen Kosten der Haltelinie die Finanzierung von Zukunftsaufgaben verdrängen werden, etwa der sozial-ökologische Umbau der Wirtschaft, aber auch vermehrte Bildungsanstrengungen und der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, welche für die gesamtwirtschaftliche Produktivität Deutschlands essenziell sind.

Nun ist es jedoch nicht so, dass Deutschland übermäßig hohe Renten zahlt. Im OECD-Vergleich ist Deutschlands Rentenniveau unterdurchschnittlich. Daher liegt der folgende Kompromiss nahe: Die Haltelinie sollte auf die weniger Verdienenden fokussiert werden, während für die Besserverdienenden, die oft Betriebsrenten erhalten und die es sich erlauben können, eine private Altersvorsorge aufzubauen, der Nachhaltigkeitsfaktor auch in Zukunft für eine generationengerechte Lastenverteilung sorgen sollte. Die Lehre ist, dass man ein Rentensystem nicht von seiner demografischen Umgebung abkoppeln kann: Eine starre Haltelinie ist inkompatibel mit einer alternden Bevölkerung.

## Anpassung an die Lebenserwartung

Politisch mindestens ebenso umstritten wie das Rentenniveau ist das Renteneintrittsalter. Eine Maximalforderung wäre es, es wieder auf 65 Jahre zu senken, zumindest aber ab 2030, wenn es 67 Jahre erreicht hat, nicht weiter zu erhöhen, und das sogar dann, wenn wir weiter dank medizinischem und gesellschaftlichem Fortschritt immer älter werden. Aber auch die entgegengesetzte Maximalforderung ist unklug, nämlich für jedes gewonnene Lebensjahr ein ganzes Jahr länger arbeiten zu müssen.

Stattdessen bietet es sich als Kompromiss an, die gewonnenen Jahre zwischen Arbeit und Rente so aufzuteilen, dass das Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und der in Rente verbrachten Zeit konstant bleibt. Genau dann bedeutet eine längere Lebenserwartung nämlich keine Belastung der Rentenkasse mehr. Konkret heißt das, jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung, das wir gewinnen, in 8 Monate mehr Arbeiten und 4 Monate längere Rentenzeit aufzuteilen, also zwei zu eins, so wie das ganze Leben in circa 40 Jahre Arbeit und circa 20 Jahre Rente aufgeteilt ist.<sup>6</sup> Ein so atmendes Renteneintrittsalter könnte auch wieder sinken, wenn – was aber wohl niemand wünscht – die Lebenserwartung wieder abnehmen sollte. Auch hier gilt die Lehre, dass man ein Rentensystem nicht von seiner Umgebung abkoppeln kann: Bei einem Leben, das immer länger dauert, kann nicht die Lebensarbeitszeit konstant gehalten werden. Das Renteneintrittsalter sollte dynamisiert werden.

## Die abschlagsfreie Frührente

Das gesetzliche Renteneintrittsalter bildet eine wichtige Orientierungsmarke für eine Gesellschaft. Allerdings findet die Mehrheit der Renteneintritte bereits vor dem Regelrentenalter statt. Hier kommt der „Rente mit 63“ – präziser: der abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte – eine besondere Bedeutung zu, da mit 260.000 Personen pro Jahr fast jeder dritte Eintritt in die Altersrente auf dieser Regelung basiert.<sup>7</sup> Damit gehen der Rentenversicherung nicht nur eine große Zahl von Beitragszahlenden verloren, sondern auch der Wirtschaft viele Arbeitskräfte.

Entgegen landläufiger Vorstellung wird die „Rente mit 63“ überwiegend von gut ausgebildeten, überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen

in Anspruch genommen. Da besonders viele hochqualifizierte Fachkräfte darunter sind, wird durch diesen brain drain (Abwanderung hochqualifizierter Fachkräfte) der Fachkräftemangel, der durch die demografische Entwicklung entsteht, weiter verschärft. Selbst die „Erfinderin“ dieser Frührente, Andrea Nahles, hat ihre Meinung geändert, seit sie in der Bundesagentur für Arbeit den Arbeitskräftemangel verwalten muss.

Aber Menschen sind nicht gleich, schon gar nicht im Alter. Die meisten erfreuen sich in ihren 60er-Jahren bester Gesundheit, aber eben nicht alle. So bietet sich auch hier ein kluger Kompromiss an: Anstatt auch den überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen eine subventionierte Frührente zu erlauben, sollte die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nur denen zugutekommen, denen aus Gesundheitsgründen kein längeres Arbeiten zugemutet werden kann. Im Übrigen verschiebt sich der früheste Renteneintritt für die „Rente mit 63“ ähnlich wie die Regelaltersgrenze. Der umgangssprachliche Name passt daher eigentlich nicht mehr. Angesichts des weiter ansteigenden Fachkräftemangels und um den brain drain einzudämmen, wäre es daher auch angebracht, diese Verschiebung bis 2030 zu beschleunigen und nach dem Jahr 2030 weiter fortzusetzen.

Wer weiterhin früh in Rente gehen will, sollte das auch tun können. Aber da die Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr deutlich zu niedrig sind (bei einer durchschnittlichen Rentendauer von 20 Jahren entspricht ein Jahr 5 Prozent Abschlag), subventioniert die Versicherungsgemeinschaft auch die kerngesunden Frührentner. Das ist in Zeiten knapper Kassen unangebracht.

## Weiterarbeit nach der Rente

Während bei vielen Menschen die Frührente beliebt ist, gibt es auch das Gegenteil. Ein steigender Anteil älterer Menschen möchte gerne auch über die Altersgrenze hinaus arbeiten. Eigentlich sieht das Rentenrecht dies auch vor und unterstützt es sogar mit hohen Zuschlägen. Dass dies dennoch in vielen Branchen de facto verboten ist, ist ein Skandal. Am schlimmsten ist der Staat selbst als Arbeitgeber, der eine längere Beschäftigung im öffentlichen Sektor nicht zulässt. Hinzu kommen tarifvertragliche Regelungen, die ein Weiterarbeiten ausschließen.

Dies ist nicht nur menschlich skandalös, sondern in Anbetracht des Fachkräftemangels auch unsinnig, da ältere Fachkräfte mit ihrer Erfahrung noch hochproduktiv sind. Das immer wieder hervorgebrachte Argument, dass diese dann den Jungen die Arbeit wegnehmen, ist schlichtweg falsch. Schon immer war in Ländern mit frühem Renteneintrittsalter die Jugendarbeitslosigkeit hoch – nicht niedrig. In Zeiten des Arbeitskräftemangels wird dieses falsche Argument vollends absurd.

Auch hier gilt es, beide Seiten zu berücksichtigen: Arbeitnehmer wie Arbeitgeber. Verständlicherweise haben Arbeitgeber Angst davor, jede Flexibilität bei der Altersschichtung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verlieren. Ein kluger Kompromiss ist es, de facto und de jure Beschäftigungsverbote aufzuheben, aber gleichzeitig den Kündigungsschutz jenseits des Regelrenteneintrittsalters zu lockern. Zudem ist es wichtig, Teilzeit zu stärken, denn eine Fachkraft, die nur halbtags arbeitet, ist besser als eine, die gar nicht arbeitet. Schließlich sollte die Sozialabgabepflicht auf der Arbeitgeberseite, die demjenigen, der länger arbeitet, noch nicht einmal zugutekommt, abgeschafft werden.

## Der goldene Mittelweg

Derzeit wird die deutsche Altersvorsorge vornehmlich durch ein Umlageverfahren finanziert: Die Jungen zahlen ihre Beiträge ein, daraus finanziert sich die Rente der Alten. Dies hat sich vor allem in Krisen- und Umbruchsjahren bewährt, wenn die Finanzierung der Rentenzahlungen sofort zur Verfügung stehen muss. In Zeiten des demografischen Wandels belastet es jedoch die Jüngeren, weil die Älteren in der Überzahl sind. Das Umlageverfahren sollte daher dadurch entlastet werden, dass ein Teil der Renten aus der Ersparnis der Generation, die diese Renten auch erhält, durch ein Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird.

Ein reines Kapitaldeckungsverfahren ist jedoch unklug, weil es die Menschen zu stark den Schwankungen des Kapitalmarkts aussetzt. Fast alle Länder haben daher eine Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Dies hilft auch, die Risiken beider Verfahren – hier Demografie, dort Kapitalmarkt – zu diversifizieren. Ein weiterer Vorteil einer solchen Mischung ist es, dass diese Risiken internationalisiert werden können: Man kann in Ländern,

die jünger sind als wir, investieren, ist aber nicht vollständig von Auslandsinvestitionen abhängig. Das Mischungsverhältnis unterscheidet sich stark von Land zu Land. Deutschland nimmt in Europa eine Extremposition ein. Das derzeit diskutierte Generationenkapital ist ein Tröpfchen auf den heißen Stein. Die dafür vorgesehenen 200 Milliarden Kapital sind weniger als 5 Prozent des BIP. Zum Vergleich: Das Altersvorsorgekapital Dänemarks und der Niederlande liegt bei jeweils circa 200 Prozent des BIP.

Der Hauptpferdefuß des Generationenkapitals ist jedoch seine Schuldenfinanzierung. Wenn staatliche Aktienkäufe durch Schulden finanziert werden, welche die jüngere Generation in der Zukunft zurückzahlen muss, entlastet man gerade nicht die Jüngeren, sondern hat nur ein komplizierteres Umlageverfahren geschaffen. Zudem ist die Differenz zwischen den Zinsen auf Staatsschulden und der Aktienrendite – die Equity Premium – in Zeiten stagflationärer Tendenzen nicht sehr groß. Sie ist daher kein automatischer Geldsegen, sondern muss mit höherem Risiko erkaufte werden. Wenn man dieses Risiko klein halten will, wird der ohnehin bescheidene Beitrag zur Stabilisierung der Rentenfinanzen noch kleiner.

Da das Kapitalanlagegeschäft große Kostendegressionen aufweist, ist das Kunststück im Kapitaldeckungsverfahren, einen Mittelweg zu finden, der einerseits durch Gruppenbildung Kosten spart, aber andererseits Konkurrenz und Anlagendiversität erlaubt. Die individualisierte private Riester-Rente hat zu hohen Kosten und niedrigen Renditen geführt. Das entgegengesetzte Modell ist der Staatsfonds, bei uns also das Generationenkapital. Die internationale Erfahrung zeigt jedoch, dass die meisten zentralisierten Fonds unterdurchschnittliche Renditen abwerfen, weil es an Konkurrenz fehlt. Auch hier ist ein Mittelweg das Ideale: die Betriebsrente.

Deutschland hat viele auf die jeweilige Branche zugeschnittenen Modelle entwickelt, die sich bewährt haben. Das Umlageverfahren wird am besten dadurch entlastet, dass man diese stärkt und mittels einer stärkeren Standardisierung auf kleinere und mittlere Unternehmen ausweitet. Die Niederlande und Dänemark, beides ausgeprägte Sozialstaaten mit starker Rolle der Sozialpartner, haben mit dieser Mischung hervorragende Erfahrungen gemacht und bieten ihren Bürgern nun deutlich höhere Alterseinkünfte, als Deutschland dies vermag. Sie haben sich den Realitäten des demografischen Wandels früher angepasst. Es ist höchste Zeit, dass wir das auch tun.



## Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D

ist Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA) und Direktor emeritus des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik. Er berät die EU-Kommission, OECD, WHO, Weltbank und andere internationale Organisationen in Fragen der Bevölkerungsalterung.

## **Anmerkungen:**

- 1 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2023.
- 2 OECD (Hrsg.): Pensions at a Glance, Paris 2022.
- 3 Börsch-Supan, Axel: Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: Keine Maximalforderungen, in: Wirtschaftsdienst 2/2024, S.102-105.
- 4 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2021.
- 5 Rausch, Johannes / Börsch-Supan, Axel: Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II, in: ifo Schnelldienst 5/2024, 15.5.2024.
- 6 Börsch-Supan, Axel: Rational Pension Reform, in: Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice, 4/2007, S. 430-446.
- 7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Rentenversicherungsbericht 2023, Berlin 2023.