

POLITIKUM

Heft 4 | 2019

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

ALTERSSICHERUNG

DIE RENTE IST SICHER*

* ZU WENIG

Gestaltungswille oder
politische Geschenke?

Rentenpolitik
ohne Kompass

Private Altersvorsorge:
Allheilmittel oder
leeres Versprechen?

Bilder und Diskurse
des Alter(n)s

Was wissen Studierende
über Alterssicherung?

Keine Kinder –
keine Rente?

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHENSCHAU
VERLAG**

POLITIKUM

DIE RENTE IST SICHER!?

Alterssicherung ist eines der zentralen politischen Themen. Früher oder später macht sich jede(r) Gedanken um ein auskömmliches Leben im Alter und überlegt, was er oder sie dafür tun kann. Dabei ist inzwischen wohl allen klar, dass die gesetzliche Rente allein keineswegs den Lebensstandard im Alter wird sichern können. Doch Alterssicherung ist nicht nur ein individuelles, sondern vor allem auch ein hoch politisches Thema. Der Staat setzt die Rahmenbedingungen in der Alterssicherungspolitik, legt direkt oder indirekt Beitragssatz wie Rentenhöhe fest und ist mit dem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, der Deutschen Rentenversicherung Bund, zentraler rentenpolitischer Akteur. Zudem werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur durch Beiträge finanziert, sondern auch durch Zuschüsse des Bundes von derzeit rund 100 Milliarden Euro jährlich – und damit sind sie eines der größten Posten im Bundeshaushalt.

In einer alternden Gesellschaft werden immer weniger Beitragszahler für immer mehr Rentenbezieher aufkommen müssen. Anhaltend niedrige Geburtenraten – 2018 wurden in Deutschland 787 000 Kinder geboren – können den demographischen Trend nicht umdrehen (im gleichen Jahr waren rd. 935 000 Sterbefälle zu verzeichnen). Für das Jahr 2030 wird ein Anteil der über 65-Jährigen von fast 25 Prozent erwartet, während es 2014 noch 18 Prozent waren. Die 2018 gesetzlich festgelegte ‚doppelte Haltelinie‘ besteht aus einer Obergrenze für den Beitragssatz und einer Untergrenze für das Rentenniveau. Ob diese Ziele erreichbar sind, ist allerdings umstritten und so verwundert es nicht, dass fast im Wochenrhythmus neue Vorschläge zur Reform der Rentenpolitik in die Debatte geworfen werden. Die daraus resultierenden Konflikte ergeben einen hohen Bedarf an Reflexion und politischen Richtungsentscheidungen.

Diese Ausgabe von **POLITIKUM** nimmt – wie immer jenseits der Tagesaktualität – das Thema Alterssicherung umfassend in den Blick: Nach einem Grundsatzbeitrag zu den Konsequenzen des demographischen Wandels wird die deutsche Rentenpolitik kritisch bewertet, die Effizienz privater Altersvorsorge hinterfragt und über Altersbilder in einem umfassenden Sinne nachgedacht. Zudem wird analysiert, was die europäische Politik zu diesem Thema beitragen kann und wie Studierende auf das Thema blicken. Ein Interview mit dem wohl einflussreichsten „Rentenprofessor“ der vergangenen zwei Jahrzehnte sowie Überlegungen zur Behandlung des Themas im Schulunterricht runden das Heft ab. Ist die Rente also sicher? Oder doch sicher zu niedrig?



Johannes Varwick



Seite 4

Schwerpunkt
Alterssicherung und demographischer Wandel

Eine kluge Alterssicherungspolitik sollte den demographischen Wandel als zentrale Herausforderung verstehen – und dafür Lösungen finden. Dabei nur politische Geschenke zu verteilen löst die Schwierigkeiten keineswegs in Luft auf.



Seite 34

Schwerpunkt
Soziologie des Alter(n)s

Altersbilder verändern sich stetig, und körperliche Alterungsprozesse werden immer weniger als Ausdruck einer natürlichen Entwicklung hingenommen. Eine kritische Diskussion dieser Umbrüche tut Not.



Seite 16

Schwerpunkt
Rentenpolitik ohne Kompass

Die aktuelle Rentenpolitik liefert keine Antworten für die anstehenden Herausforderungen. Leistungsreduktion und der Anstieg der Altersarmut lassen die Akzeptanz in der Bevölkerung erodieren. Zeit zum Umsteuern.



Seite 42

Schwerpunkt
Alterssicherung – die europäische Dimension

Auch wenn der EU die Zuständigkeit für die Alterssicherungspolitik weitestgehend fehlt: Rente ist längst ein europäisches Thema geworden. Was bedeutet das für nationalstaatliche Handlungsspielräume?



Seite 26

Schwerpunkt
Riester-Rente – leeres Versprechen?

Die Ökonomisierung der Alterssicherung mitsamt Riester-Rente hat zu Unsicherheiten, nicht jedoch zu Lösungen des demographischen Problems geführt. Ein Erfolgsmodell sieht anders aus.



Seite 50

Schwerpunkt
Studierende und Alterssicherung

Was denken Studierende zum Thema Alterssicherung und was wissen sie darüber? Eine gesamtgesellschaftliche Debatte scheint bitter notwendig.



Interview

Der Rentenpolitik fehlt die Leitidee

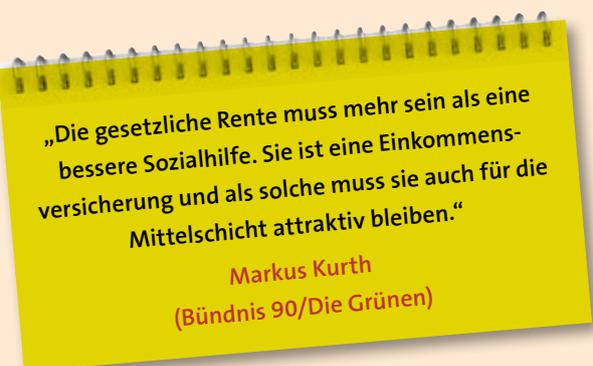
Der wohl einflussreichste Rentenberater der vergangenen 25 Jahre in Deutschland, Bert Rürup, skizziert die langen Linien der deutschen Alterssicherungs- politik. Er kritisiert wahltaktisch motivierte Klientel- politik und sieht viel Symbolpolitik. Eine leitende Idee sei aber nicht erkennbar.



Forum

Altersvorsorge im Unterricht

Das Thema Altersvorsorge im Schulunterricht empfinden viele als eher sperrig. Dabei ist die Frage, wie die Politik ein gerechtes und effizientes Renten- system schaffen kann, für Schülerinnen und Schüler höchst relevant. Ideen zur Umsetzung in der Schule.



Alterssicherung

Axel Börsch-Supan

Gestaltungswille statt politischer Geschenke.

Alterssicherungspolitik und demographischer Wandel

4

Glossar

14

Tim Köhler-Rama

Rentenpolitik ohne Kompass.

Zeit für eine Systemdiskussion

16

Kornelia Hagen

Private Altersvorsorge – Allheilmittel oder leeres Versprechen?

26

Gertrud M. Backes

Bilder und Diskurse des Alter(n)s

34

Jana Windwehr und Manuel Wäschle

Alterssicherungspolitik durch die Hintertür?

Chancen und Grenzen der Europäisierung

42

Vera Eirich, Stephan Klaus, Johannes Varwick

Skeptisch und mit gemischten Kenntnissen.

Studierende und Alterssicherungspolitik

50

Interview mit Bert Rürup

über die großen Linien der Rentenpolitik in Deutschland

56

Forum

Thorsten Hippe

Keine Kinder – keine Rente?

Altersvorsorgepolitik im Unterricht

66

Rezensionen

Bücher zum Thema

72

Das besondere Buch

78

Literaturtipps

79

Impressum

80

GESTALTUNGSWILLE STATT POLITISCHER GESCHENKE

Alterssicherungspolitik
und demographischer Wandel

von AXEL BÖRSCH-SUPAN



© mauritius images / Alamy / UpperCut Images

Reichen doppelte Haltelinien zur Absicherung im Alter?

Der demographische Wandel ist eine unabweisbare Realität – mit Risiken wie Chancen. Er bedarf entschlossener politischer Antworten, denn weniger Beitragszahler müssen mehr Rentenbezieher finanzieren. Eine kluge Alterssicherungspolitik sollte die Lasten möglichst gleichmäßig auf diejenigen verteilen, die diese Last tragen können, und Ausnahmen für diejenigen einrichten, denen das nicht möglich ist. Dies verlangt vorausschauendes Handeln und einen langen Atem. Nur politische Geschenke zu verteilen löst die Schwierigkeiten keineswegs.

Die deutsche Alterssicherungspolitik könnte einfach und für alle erfreulich sein, wenn es denn nur nicht den demographischen Wandel gäbe. Der steht aber vor der Haustür und lässt sich nicht abweisen. Er hat zwei sehr unterschiedliche Ursachen:

- Zum einen folgten auf die starken Jahrgänge des Babybooms in den 1970er Jahren ein recht abrupter Rückgang der Geburtenrate (der ‚Pillenknick‘), der bislang angehalten hat, auch wenn sich in jüngster Zeit eine leichte Erhöhung der Geburtenrate abzuzeichnen scheint. Diese Abfolge von Babyboom und Pillenknick bewirkt einen sehr starken Anstieg der Renteneintritte: In den folgenden fünf Jahren werden eine Million mehr Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Rente gehen als in den letzten fünf Jahren. Dieser Prozess wird sich bis etwa 2035 fortsetzen und erst danach abflachen (Statistisches Bundesamt 2019). Wir können diese Entwicklung mit großer Präzision vorhersagen, weil sich die Anzahl der 60-Jährigen heute kaum von der Anzahl der 65-Jährigen in fünf Jahren unterscheidet.
- Die zweite Ursache des demographischen Wandels ist der bislang erstaunlich stetige Anstieg der Lebenserwartung, der allen früheren Prognosen widersprochen hat (Oeppen/Vaupel 2002). Dass dieser Trend sich auch langfristig fortsetzt, ist wahrscheinlich, aber nicht gewiss. In den USA und Großbritannien deutet sich eine Stagnation, in den unteren Einkommensschichten gar eine Trendumkehr an, glücklicherweise jedoch nicht in Deutschland.

Auf diese zwei Entwicklungen muss die deutsche Alterssicherungspolitik mit zwei sehr verschiedenen Ansätzen antworten, denn die Abfolge von Babyboom und Pillenknick ist gewiss und kommt abrupt und sehr bald in 3 bis 4 Jahren. Hier besteht also unmittelbarer und leider auch schmerzhafter Reformbedarf. Dagegen ist die langfristige Entwicklung der Lebenserwartung nicht nur ungewiss und erfolgt langsam und stetig, sondern wir haben mit der ‚Rente mit 67‘ auch erst einmal bis 2030 Zeit gewonnen, bevor weitere Änderungen notwendig werden könnten.

Demographischer Wandel als Megatrend

Gemeinsam ist beiden Entwicklungen jedoch, dass sie die Ausgaben der Rentenversicherung erhöhen. Da die deutsche gesetzliche Rentenversicherung auf dem Umlageverfahren beruht – die jüngere Generation der Erwerbstätigen zahlt Beiträge, die direkt an die ältere Generation der Rentner ausgezahlt werden –, hat die demographische Umwälzung tiefgreifende Auswirkungen: Weniger Beitragszahler müssen mehr Rentenbezieher finanzieren. In ähnlicher Weise sind auch die Kranken- und Pflegeversicherungen gefordert. Die demographische Umwälzung ist zudem eine Herausforderung an unser gesamtes Wirtschaftssystem, an den Arbeitsmarkt, die Produktion und den Kapital- und Immobilienmarkt unseres Landes, da uns die jungen Leute auch in der Produktion und als Käufer von Vermögenswerten fehlen werden (Börsch-Supan/Härtl/Ludwig 2016). Der demographische Wandel wird daher zu Recht zu den ‚Megatrends‘ des 21. Jahrhunderts gezählt, welche die politische, soziale

und ökonomische Situation unseres Landes stark verändern werden.

Auch in anderer Hinsicht hat sich das Umfeld seit der Einführung des Umlageverfahrens 1957 dramatisch gewandelt. Zunächst hat das Wachstum im Wirtschaftswunder unsere Wahrnehmung verändert, was ein Wohlfahrtsstaat leisten kann und soll. Gleichzeitig ist die Lebensarbeitszeit deutlich zurückgegangen, denn auf der einen Seite führten längere Ausbildungszeiten zu entsprechend späteren Eintritten in das Berufsleben und auf der anderen Seite wurde 1972 ein Trend zur Frühverrentung im Bewegung gesetzt, der erst vor kurzem gestoppt werden konnte. Seit etwa zehn Jahren steigt zudem der Anteil der Erwerbshistorien mit unterbrochenen und/oder Teilzeitkarrieren. Die Globalisierung übt großen Wettbewerbsdruck auf Produktivität, Löhne und Lohnnebenkosten aus; damit einhergehend fand in den letzten Jahren eine deutliche Risikoverlagerung von den Arbeitgebern zu den Arbeitnehmern im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge statt: Es werden immer mehr Leistungs- durch Beitragszusagen ersetzt. Die Vielfalt dieser Entwicklungen und ihre Größenordnungen sind immens und historisch ohne Präzedenz.

Von der Bevölkerung wird der demographische Wandel überwiegend als Bedrohung angesehen. In wichtigen Dimensionen ist diese Sichtweise jedoch falsch. Der demographische Wandel selbst ist in einer seiner zentralen Komponenten schon Kern zur Lösung vieler Probleme, die durch ihn entstehen: Es hilft uns ja, dass wir immer älter werden und dabei länger gesund bleiben. Diese ‚gewonnenen Jahre‘, wie sie der Bericht der Nationalakademie Leopoldina (Kocka/Staudinger 2009) genannt hat, sind eine große Chance. Denn in dem Maße, wie die durch den demographischen Wandel gewonnenen zusätzlichen Lebensjahre gesund verbracht werden, ermöglichen sie sowohl eine längere Rentenbezugszeit als auch eine längere aktive Zeit einschließlich eines längeren

Erwerbslebens. Ein längeres Erwerbsleben und die damit verbundene zusätzlich gewonnene Wirtschaftskraft sind wiederum der Schlüssel zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialsysteme.

Auch in anderer Hinsicht gibt es nicht nur Entwicklungen, die das Rentensystem gefährden, sondern

.....

Das Konzept einer dynamischen Verlässlichkeit ist nicht einfach zu vermitteln

.....

auch solche, die für das deutsche Alterssicherungssystem hilfreich wirken. Die Frauenerwerbsbeteiligung steigt immer noch an. Die Kapitalmärkte haben sich trotz aller Krisen so entwickelt, dass sie vor allem mittels der betrieblichen Altersvorsorge dazu dienen können, die jüngere Generation zu entlasten. Schließlich hilft uns die Digitalisierung, den Mangel vor allem an jungen Fachkräften durch eine höhere Produktivität wettzumachen. Die Chancen, die in diesen positiven Trends liegen, werden nach wie vor unterschätzt. Sie können nicht nur helfen, die nötigen Strukturreformen umzusetzen, sondern auch das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands trotz der demographischen Umwälzung zu sichern.

In der gesetzlichen Rentenversicherung sind diese Strukturreformen weit gediehen. Der Rentenreformprozess zwischen 1992 und 2007 hat nicht zu einer einmaligen und radikalen Änderung des deutschen Alterssicherungssystems geführt – wie etwa in Chile –, sondern zu einer allmählichen Anpassung des sich durchaus bewährenden deutschen Systems an die Herausforderungen des demographischen Wandels.

Die zentrale Rolle des Nachhaltigkeitsfaktors

Bis 1992 war die Rentenpolitik der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen leistungsorientiert. Spätestens seit 1972 galt ein Nettorentenniveau alter Definition von ungefähr 70 Prozent als allseits akzeptierter sozialpolitischer Standard. Die Orientierung der Rentenpolitik an einer solchen langfristig stabilen Leistungszusage war eine bedeutende Errungenschaft in der Entstehung eines modernen Wohlfahrtsstaates, weil sie den Arbeitnehmern eine verlässliche Perspektive auf ihr zu erwartendes Renteneinkommen verschaffte. Systeme mit fester Leistungszusage sind jedoch nicht nachhaltig finanzierbar, wenn sich die Balance zwischen Einzahlern und Auszahlern zu-

„Die Rente ist das zentrale verteilungspolitische Problem der nächsten Jahrzehnte.“

Gregor Waschinski,
Korrespondent beim Handelsblatt



ungunsten der Einzahler verschiebt, wie es im Zuge des demographischen Wandels nun geschieht. Dadurch entsteht eine schmerzliche Spannung zwischen dem Wunsch nach Verlässlichkeit und Stabilität des Renteneinkommens aus individueller Sicht und der Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzierung des Gesamtsystems. In dem schrittweisen Reformprozess hat dies zu einem Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragszusage geführt. Zunächst entschärfte die Reform 1992 mit dem Übergang von der Brutto- zur Nettolohnanpassung die Gefahr einer negativen Spirale, weil die durch die Demographie steigenden Beitragssätze ansonsten auch die Rentenzahlbeträge erhöht hätten, was wiederum eine Beitragserhöhung zur Folge gehabt hätte, usw. Dann senkte die so genannte ‚Riestertreppe‘ seit 2001 das Rentenniveau ab. Schließlich führte die Einführung des 2004 in die Rentenanpassungsformel eingefügten Nachhaltigkeitsfaktors auch formal zu einem Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragszusage. Er ist ein langfristiges Instrument und wurde so festgesetzt, dass seine Wirkungen auf Basis der damals aktuellen Bevölkerungs- und Erwerbsprognosen den gesetzlichen Vorgaben von 2001 gerade genügten.

Allerdings ist die Beschäftigungsquote älterer Menschen deutlich schneller angestiegen, als damals erwartet wurde; sogar so stark, dass sie das demographische Element im Nachhaltigkeitsfaktor überkompensieren konnte und insgesamt der Nachhal-

tigkeitsfaktor 2005 bis 2013 leicht rentenerhöhend gewirkt hat. So liegt das derzeitige Nettorentenniveau alter Definition (also nach Steuern) bei etwa 63 Prozent, während das viel diskutierte Nettosicherungsniveau vor Steuern bei 48 Prozent liegt. Diese schwer verständliche alternative Maßzahl für den gleichen Sachverhalt liegt deutlich niedriger, weil sie die günstigere Besteuerung von Renteneinkommen nicht berücksichtigt. Langfristig wird mit den zunehmenden Renteneintritten der Babyboom-Generation jedoch das demographische Element so stark sein, dass der Nachhaltigkeitsfaktor das Rentenniveau senken, gleichzeitig aber den dann wieder eintretenden Druck auf die Beitragssätze dämpfen wird.

Konzept der dynamischen Verlässlichkeit

Die in beiden Richtungen ‚atmende‘ Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ist einerseits ein wesentliches Merkmal der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland und verschafft ihr Stabilität und Verlässlichkeit durch eine automatische Selbstkorrektur. Diese Verlässlichkeit ist jedoch dynamisch, da sie sich der im Wesentlichen unabwendbaren demographischen Entwicklung anpasst. Wie das Zwiebelprinzip guter Outdoor-Bekleidung verhindert sie das Schwitzen bei warmem und das Frieren bei kaltem Wetter – eine Anpassung an die Temperatur durch das Tragen von weniger oder mehr Schichten ist aber erforderlich. Analog dazu wird in wirtschaftlich wie demo-



© Seventyfour – stock.adobe.com

Der demographische Wandel ist nicht nur eine Bedrohung. Die steigende Lebenserwartung kann auch ein längeres Erwerbsleben und damit zusätzliche Wirtschaftskraft implizieren.

graphisch guten Jahren bei gegebenem Beitragssatz das Rentenniveau automatisch erhöht, so dass die Rentner von diesen Erfolgen profitieren bzw., wenn zudem der Beitragssatz gesenkt werden kann, auch die jüngere Generation. In schlechten Jahren wird die dann entstehende Last auf Rentner wie Erwerbstätige nach Maßgabe des oben geschilderten Kompromisses geteilt.

Das Konzept einer dynamischen Verlässlichkeit ist nicht einfach zu vermitteln und das Anpassen

an unumgängliche widrige Verhältnisse ist nicht gerade populär. Wer kennt nicht die Kinder, die trotz Schafskälte ihre T-Shirts weitertragen. Daher mag die 2018 eingeführte so genannte ‚doppelte Haltelinie‘ parteipolitisch verständlich sein. Sie hat jedoch das Selbststabilisierungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung außer Kraft gesetzt und damit dem deutschen Alterssicherungssystem einen Bärendienst erwiesen: Die entsprechenden Kosten verschwinden nicht durch Haltelinien, sondern nehmen nur eine an-