

Friedrich Breyer

## Rentenreform und Gerechtigkeit zwischen und innerhalb der Generationen

Die Rente steht wieder einmal auf der politischen Tagesordnung. Ein Jahr vor der Bundestagswahl 2017 haben Politiker entdeckt, dass man mit diesem Thema Stimmen gewinnen kann. Die einen betonen das nach geltendem Recht langfristig sinkende Rentenniveau und beschwören die Gefahr einer steigenden Altersarmut herauf. Die anderen sehen die steigende Lebenserwartung als Bedrohung für die Finanzierung der Rentenversicherung und fordern eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus. Beide Seiten können sich dabei auf (prognostizierte) Fakten berufen, denn schon bald nach 2030 werden beide gesetzlichen Schranken (Rentenniveau nicht unter 43% und Beitragssatz nicht über 22%) gerissen werden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Börsch-Supan et al. berechnen, dass der Beitragssatz die Marke von 22% ab dem Jahr 2031 überschreiten und das Nettorentenniveau vor Steuern die 43%-Grenze ab dem Jahr 2036 unterschreiten wird. Vgl. A. Börsch-Supan, T. Bucher-Koenen, J. Rausch: Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, MEA-Discussion Paper, Nr. 03-2016.

Da Rentenreformen in der Regel aber zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten einen längeren Vorlauf benötigen, ist es höchste Zeit darüber zu diskutieren, wie die gesetzliche Rente nach 2030 weiterentwickelt werden soll.

Offensichtlich handelt es sich hier um einen Verteilungskonflikt, denn eine Anhebung des Rentenniveaus begünstigt die ältere Generation, während eine Verschiebung der Altersgrenze die jüngere Generation entlasten würde. Verteilungskonflikte lassen sich aber nicht lösen, ohne Gerechtigkeitskriterien zu bemühen. Während Politiker das Wort „Gerechtigkeit“ allzu oft und allzu gerne im Mund führen, gelten Ökonomen gerade nicht als Fachleute für Gerechtigkeit, sondern allenfalls für Effizienz. Dennoch soll hier der Versuch unternommen werden, Aussagen über die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aus Gerechtigkeitsnormen abzuleiten, die in anderen Zusammenhängen große Zustimmung erfahren oder plausiblerweise als zustimmungsfähig angesehen werden kön-

nen. Wie bei jeder normativen Analyse kann natürlich nicht erwartet werden, dass diejenigen, die die angesprochenen Normen nicht teilen, die Schlussfolgerungen akzeptieren.

## Zwei Gerechtigkeitsnormen

Die erste Norm kennen wir aus der Umweltpolitik; sie hat jedoch in vielen Bereichen des menschlichen Zusammenlebens eine Bedeutung und wird von vielen Menschen geteilt:

- *Verursacherprinzip*: Eine Person oder Gruppe, die eine bestimmte Entwicklung verursacht hat, sollte auch ihre – positiven oder negativen – Folgen tragen.

In manchen Fällen lässt sich aber nicht leicht feststellen, wer der Urheber einer Entwicklung ist. In diesen Fällen scheint die folgende Norm den Gedanken der Fairness zu verkörpern:

- *Nutznießprinzip*: Eine Person oder Gruppe, die Nutznießer einer bestimmten Entwicklung ist, sollte auch die gegebenenfalls auftretenden Kosten dieser Entwicklung tragen (und umgekehrt).

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, Folgerungen aus diesen beiden Prinzipien zunächst für die Lösung von Interessenkonflikten zwischen den Generationen und anschließend innerhalb von Generationen abzuleiten.

## Verteilungskonflikte zwischen den Generationen

In einer umlagefinanzierten Rentenversicherung kann es zu einem Verteilungskonflikt kommen, wenn die Geburtenrate sinkt und dadurch die Budgetgleichung des Systems nicht mehr erfüllt ist, ohne dass entweder der Beitragssatz erhöht oder das Rentenniveau gesenkt wird.<sup>2</sup> Bei der Auswahl zwischen diesen beiden Maßnahmen trifft das Verursacherprinzip eine eindeutige Empfehlung: Da der Geburtenrückgang durch die ältere Generation verursacht wurde, sollte sie allein die negativen Folgen tragen. Insofern sollte der Beitragssatz für alle Zeiten festgeschrieben und das Rentenniveau so angepasst werden, dass es mit den laufenden Beitragseingängen finanziert werden kann. In der GRV könnte eine solche Regelung dadurch implementiert werden, dass der Anpassungs-Parameter  $\alpha$  im Nachhaltigkeitsfaktor, der derzeit 0,25 beträgt, auf 1 angehoben wird.

<sup>2</sup> Wir sehen der Einfachheit halber von der Möglichkeit ab, die Lücke in der Zahl der Beitragszahler durch vermehrte Zuwanderung zu schließen. Diese Annahme lässt sich dadurch begründen, dass es nicht klug wäre, die Zuwanderungspolitik ausschließlich der Finanzierbarkeit der Rentenversicherung unterzuordnen.

Nun kann gegen diese Regelung der Einwand erhoben werden, dass die Mitglieder einer Generation in sehr unterschiedlichem Maß zu der gesunkenen bzw. zu niedrigeren Geburtenrate beigetragen haben. Eine Senkung des Rentenniveaus würde die Kinderlosen genauso treffen wie die Kinderreichen. Dies könnte als Verstoß gegen das Verursacherprinzip auf der individuellen Ebene angesehen werden. Diesem Einwand ist entgegenzuhalten, dass eine Generation vielfältige Möglichkeiten hat und auch wahrnimmt, einen Ausgleich zwischen Mitgliedern mit und ohne Kinder vorzunehmen. Man denke nur an Kindergeld und -freibeträge, staatlich subventionierte Kinderbetreuung und – besonders naheliegend – die Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Wenn es überhaupt eine Personengruppe gibt, die zu Unrecht als „Verursacher“ für die Geburtenchwäche angesehen und dennoch von der Rentensenkung betroffen wird, so sind es die ungewollt Kinderlosen. Auf diese Gruppe lässt sich aber das Nutznießerprinzip anwenden, denn auch sie haben davon profitiert, keine (eigenen) Kosten für die Kindererziehung tragen zu müssen, so dass es ihnen zuzumuten ist, mit einer höheren privaten Ersparnis die geringere Rente auszugleichen.

Eine weitere Entwicklung, die die Einhaltung der Budgetgleichung der Rentenversicherung gefährdet, ist ein Anstieg der Lebenserwartung. Auch wenn dieser nicht zuletzt durch eine gesündere Lebensweise ausgelöst wird, kann man schwerlich behaupten, die von ihm betroffene Generation habe ihn „verursacht“. Wohl aber lässt sich das Nutznießerprinzip anwenden, denn zweifellos profitieren die Mitglieder einer Generation davon, dass ihre durchschnittliche Lebenslänge höher ist als die ihrer Eltern.<sup>3</sup> Demnach dürften sie die dadurch gestiegenen Kosten ihres Lebensunterhalts nicht der nachfolgenden Generation aufbürden. Wiederum ist die Festschreibung des Beitragssatzes die logische Folgerung, und die „alte“ Generation hat lediglich die Wahl, ob sie länger arbeitet (also die Regelaltersgrenze angehoben wird) oder ein geringeres Rentenniveau akzeptiert.

Für die Anhebung der Regelaltersgrenze (und gegen eine zu starke Absenkung des Rentenniveaus) spricht allerdings die Existenz der steuerfinanzierten und nachrangigen Grundsicherung im Alter, die auch per saldo einen Transfer von der erwerbstätigen zur Rentnergeneration darstellt, denn es muss sichergestellt sein, dass die „alte“ Generation nicht einen Großteil der durch das längere Leben ausgelösten Unterhaltskosten auf dem Umweg über die Grundsicherung doch der „jungen“ Generation aufbürdet.

<sup>3</sup> Wenn ein längeres Leben nichts Erstrebenswertes wäre, würde man eine sehr viel höhere Selbstmordrate unter älteren Menschen beobachten.

## Verteilungskonflikte innerhalb einer Generation

Wenn eine Generation relativ wenige Nachkommen gezeugt hat und damit – bei konstantem Beitragsatz zur Rentenversicherung – insgesamt mit einem niedrigen Rentenniveau auskommen muss, spielt die Verteilung innerhalb dieser Generation eine noch wichtigere Rolle, zumal wenn ein nennenswerter Anteil dieser Generation im Alter an die Armutsgrenze zu stoßen droht. Abgesehen von unsystematischen Hilfskonstruktionen wie der von manchen Politikern vorgeschlagenen „Lebensleistungsrente“, die – je nach Anspruchsbedingungen – entweder nur sehr wenigen Personen hilft oder für die nachfolgende Generation über die Steuerfinanzierung sehr teuer wird, geht es hier um die „gerechte“ Aufteilung eines gegebenen (und eben nicht sehr üppigen) Beitragskuchens unter den Angehörigen der alten Generation.

In der GRV scheint diese Frage ein für alle Mal beantwortet zu sein, und zwar durch das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das besagt, dass der Rentenanspruch jedes Versicherten sich proportional zu seinen vorherigen Beitragszahlungen verhalten soll. In der juristischen Literatur wird dieses Prinzip mit dem Ziel der (intragenerativen) Verteilungsneutralität begründet: Es drücke aus, dass innerhalb jeder Alterskohorte gleiche Beitragszahlungen zu gleichen Rentenansprüchen führen.<sup>4</sup>

Was sind die Implikationen dieses Ziels? Die Beitragszahlungen sind durch die Dauer der Einzahlungen und die Höhe der entrichteten Beiträge pro Jahr definiert und können cum grano salis mit den über das Erwerbsleben kumulierten Entgeltpunkten gleichgesetzt werden.<sup>5</sup> Völlig analog ergibt sich der Rentenanspruch als Produkt aus der monatlichen Rentenhöhe und der erwarteten Rentenlaufzeit. Letztere wird jedoch im deutschen Rentenrecht ignoriert und somit werden zwei inkommensurable Größen in Beziehung gesetzt: die über das Erwerbsleben kumulierten Entgeltpunkte und der monatliche Rentenanspruch. Diese Inkonsistenz wäre unkritisch, wenn die erwartete Rentenlaufzeit bei allen Versicherten die gleiche wäre, alle Unterschiede zwischen den tatsächlichen Laufzeiten also zufällig wären und es keine systematischen Zusammenhänge mit anderen soziodemografischen Merkmalen gäbe. Ansonsten ist sie jedoch problematisch, wenn es klar abgrenzbare Gruppen in der Bevölkerung gibt, für die zwei Eigenschaften erfüllt sind:

- ihre statistische Lebenserwartung liegt deutlich unter derjenigen in der Gesamtbevölkerung, so dass deren Beitrags-Euro weniger wert ist als der anderer Versicherter, und
- es gilt als gesellschaftlich unerwünscht, Geld von Mitgliedern dieser Gruppen zum Rest der Gesellschaft umzuverteilen.

Eine bekannte Tatsache ist die geringere Lebenserwartung der Männer im Vergleich zu den Frauen. Hier ist Eigenschaft a) erfüllt, Eigenschaft b) jedoch nicht. Erst vor wenigen Jahren hat der Gesetzgeber durchgesetzt, dass das Geschlecht bei privaten Versicherungsverträgen kein Merkmal bei der Prämienberechnung sein darf („Unisex-Tarife“). Dies benachteiligt Männer bei Leibrenten-Verträgen, begünstigt sie jedoch in der Lebensversicherung. Was in der Privatversicherung Gesetz ist, muss erst recht in der Sozialversicherung gelten: Die gesetzliche Rentenversicherung verteilt Einkommen von Männern zu Frauen um, und es gilt als gesellschaftlicher Konsens, dass daran nicht gerüttelt wird.

Eine weitere, in zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen erhärtete Tatsache ist, dass die statistische Lebenserwartung positiv mit dem Einkommen korreliert.<sup>6</sup> Für das Merkmal „geringes Arbeitseinkommen“ ist also Eigenschaft a) erfüllt, es handelt sich ferner um abgrenzbare Gruppen, denn das (beitragspflichtige) Einkommen wird von der GRV jedes Jahr erfasst, und Eigenschaft b) ist ebenfalls erfüllt, da sich alle politischen Lager gegenwärtig bemühen, Regelungen zu finden, um Geringverdiener im Alterseinkommen besser zu stellen. Die gegenwärtige Umverteilung von Gering- zu Besserverdienern in der GRV ist also definitiv unerwünscht.

Technisch ließe sich die Berücksichtigung der Lebenserwartung dadurch bewerkstelligen, dass von einem bestimmten Stichtag an die Zuteilung der jährlichen Entgeltpunkte bezogen auf das beitragspflichtige Einkommen nicht mehr einer linearen, sondern einer degressiven Formel folgt, die den Effekt der mit dem Einkommen steigenden Rentenlaufzeit kompensiert. Eine solche Umstellung hätte zur Folge, dass in einem Übergangszeitraum von ca. 50 Jahren die Altersrenten der Neurentner mehr und mehr die erwartete Laufzeit berücksichtigen. Durch die damit verbundene Anhebung der Renten von Geringverdienern würde sich nach und nach auch das Problem der Altersarmut entschärfen.

4 Vgl. F. Ruland (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, Frankfurt a.M. 1990, Kapitel 19, Rz. 37.

5 Wir sehen davon ab, dass diese Gleichsetzung problematisch ist, wenn der Beitragsatz über die Zeit schwankt, was in der Vergangenheit in erheblichem Maße der Fall war.

6 Breyer et al. haben festgestellt, dass in der deutschen Rentenversicherung ein zusätzlicher Entgeltpunkt pro Jahr bei Männern mit einem Zuwachs an Lebenserwartung um vier Jahre verbunden ist. Vgl. F. Breyer, S. Hupfeld: Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty, in: FinanzArchiv, 65. Jg. (2009), Nr. 3, S. 358-380.

Gegen eine derartige Änderung der Rentenformel werden vor allem zwei Einwände vorgebracht:

1. Die Berücksichtigung der erwarteten Rentenlaufzeit ist systemfremd und wäre ein Novum in der GRV.

Diese Behauptung ist falsch, denn die schon heute geltenden Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt sind ausschließlich dadurch begründet, dass sich durch den vorzeitigen Eintritt die Laufzeit verlängert.

2. Es ist das Wesen einer Sozialversicherung, dass die Beiträge vom individuellen Risiko unabhängig sind. Die Kopplung der Entgeltpunkte an die Lebenserwartung würde genau diese Abhängigkeit herstellen.

Dazu ist zum einen zu sagen, dass auch eine degressive Entgeltpunkte-Formel das individuelle Risiko der Rentenversicherten nicht berücksichtigt, sondern einzig und allein das (einkommens-)gruppenspezifische. Die Versicherung gegen „überdurchschnittliche“ Langlebigkeit bliebe in vollem Umfang bestehen.

Zum anderen beruht das Prinzip, dass in der Sozialversicherung keine risikoabhängigen Prämien erhoben werden, auf der Annahme, dass der Eintritt eines Risikos dem Versicherten einen Schaden zufügt. In der Krankenversicherung ist diese Vorstellung berechtigt, weil eine Krankheit nicht nur finanzielle Behandlungskosten mit sich bringt, sondern auch einen immateriellen Schaden, z.B. Schmerz oder eine körperliche Funktionseinschränkung. Wer ein „hohes Risiko“ hat, ist somit von der Natur benachteiligt, und so folgt aus dem Solidarprinzip der sozialen Krankenversicherung, dass er nicht auch noch eine höhere Versicherungsprämie zahlen sollte.

In der Rentenversicherung ist es aber umgekehrt, da das Risiko in der Langlebigkeit besteht, die vom Betroffenen als etwas Wünschenswertes angesehen wird. Wer ein „hohes Risiko“ ist, hat also eine größere statistische Lebenserwartung als der Durchschnitt und ist damit be-

günstigt (ob von der Natur oder aufgrund gesunder Lebensführung, ist irrelevant). Darum ist es nach dem oben eingeführten Nutznießerprinzip konsequent, dass er bei gleicher monatlicher Rentenzahlung einen höheren Beitrag leistet oder bei gleicher Beitragszahlung eine geringere monatliche Rentenzahlung erhält, so dass die längere erwartete Bezugsdauer gerade kompensiert wird.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu, wenn man die oben begründete Anhebung der Regelaltersgrenze in der GRV bedenkt. Da eine höhere Lebenserwartung in der Regel auch mit einer größeren Leistungsfähigkeit im 7. Lebensjahrzehnt einhergeht, wäre es Angehörigen höherer Einkommensgruppen eher möglich, den Abschlag in der monatlichen Rente durch eine längere Lebensarbeitszeit auszugleichen, während Geringverdiener mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung, für die die Anhebung des Rentenalters eine besondere Härte darstellen würde, sich bei einer Aufwertung ihrer Entgeltpunkte einen vorzeitigen Rentenbezug mit Abschlägen eher leisten könnten.

### Schlussfolgerungen für anstehende Rentenreformen

Aus den hier vorgestellten Kriterien der intergenerativen Gerechtigkeit folgt für die anstehenden Reformen der GRV, dass diese sich am Ziel eines langfristig stabilen Beitragssatzes orientieren sollten. Dies würde ein weiteres Absinken des Rentenniveaus nach sich ziehen und könnte – ohne Begleitmaßnahmen – zukünftig zu einem Anstieg der Altersarmut führen. Eine nach dem Nutznießerprinzip gerechte Änderung der Formel, mit der Entgeltpunkte verdient werden, würde jedoch die derzeit bestehende implizite Umverteilung von Gering- zu Besserverdienern beseitigen, Geringverdiener im Alter besserstellen und damit für sich genommen die Altersarmut senken. Ob sich ein solches Reformpaket politisch durchsetzen ließe, ist allerdings fraglich, denn es gibt eine Gruppe, die dadurch schlechter gestellt würde als ohne Reform: die Besserverdienenden unter den älteren Erwerbstätigen. Gerade diese Gruppe scheint jedoch politisch gut mobilisierbar zu sein, wie man an der Einführung der „abschlagsfreien Rente mit 63“ ablesen kann.