



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 6/2023 | 05. Dezember 2023

In diesem Impuls...

... erörtert Ina Sieberichs den Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente. Sie beleuchtet, welche ökonomischen Überlegungen und politischen Vorstellungen der bisherigen Kopplung der Rente an die Lohnentwicklung zugrunde liegen und diskutiert, welche Vor- und Nachteile sich aus einer alternativen Kopplung an die Preisentwicklung ergeben würden.

Außerdem kommentieren Michael Krause und Steffen J. Roth das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021.



Neues aus dem iwp

Für Kurzentschlossene noch ein Veranstaltungshinweis: Am Mittwoch, **6. Dezember 2023** (17:45-19:15 Uhr, Aula 2), findet in der Universität zu Köln die Ludwig-Erhard-Lecture 2023 statt. **Prof. Lars Feld**, ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrats Wirtschaft, wird zum Thema „**60 Jahre Sachverständigenrat Wirtschaft**“ referieren. Die Ludwig-Erhard-Lecture 2023 ist eine Kooperationsveranstaltung von Ludwig-Erhard-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. Wir bitten um vorherige Anmeldung ([Link](#)).

Das iwp wünscht eine frohe Adventszeit und schöne Feiertage!

Kurz kommentiert: Das Verfassungsgericht bindet die Regierung an die Regeln

Michael Krause und Steffen J. Roth

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt hat die Politik erschüttert. Die Schuldenbremse muss in weit engerem Maße eingehalten werden, als es sich die Koalition bei der Umwidmung der ursprünglich für die Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie gedachten Kreditermächtigungen erhofft hatte.

Die Regierung wirkt überrascht und gibt ein schwaches Bild ab. Bundeskanzler Scholz gelingt es in seiner Regierungserklärung nicht, einen Fehler einzugestehen. Wirtschaftsminister Habeck wirkt gar persönlich beleidigt. Statt Souveränität auszustrahlen, droht er den Bürgern mit höheren Energiepreisen und fordert sie auf, sich beim CDU-Parteivorsitzenden Merz zu beschweren. Als ob die Umgehung der Schuldenbremse ein Dummejungenstreich, das Verfassungsgericht ein verküchelter Schuldirektor und Friedrich Merz die Spielverderber-Petze wäre. Diese Haltung drückt wenig Respekt vor der Verfassung und dem Verfassungsgericht aus.

Dabei war das Risiko dieser Haushaltsplanung bekannt. Es waren fahrlässige und überoptimistische Annahmen, die der Politik nun auf die Füße fallen. Die Schuldenbremse steht nicht zufällig in der Verfassung, sondern gerade deshalb, weil der Gesetzgeber wusste, dass sich amtierende Politiker im Zweifel nur zu leicht dazu hinreißen lassen würden, weitere Schulden aufzunehmen. Die Alternativen der Kürzung von Ausgabenwünschen oder der Erhöhung von Steuern sind politökonomisch unattraktiv. Es ist die Aufgabe des Verfassungsgerichts, die Regierung an die Regeln zu binden, die der Gesetzgeber genau zu diesem Zweck in die Verfassung aufgenommen hat.

Die Koalitionäre hatten gehofft, sich dank der umgewidmeten Sondervermögen vor scharfen Verteilungskämpfen untereinander drücken zu können. Diese Hoffnung ist zerplatzt. Die Regierungsmitglieder stehen nun vor der Aufgabe, ihre Politik einer strengeren Budgetbeschränkung unterzuordnen. Vieles steht auf dem Prüfstand. Vielleicht müssen Programme gekürzt werden. Vielleicht müssen Steuererleichterungen kassiert oder gar andere Steuern erhöht werden. Vor allem aber wird man um eine grundsätzliche Abwägung und Priorisierung nicht umhinkommen. Das wird nicht leicht. Aber genau darin besteht die Aufgabe einer Regierung.

Prompt wurde eine Reform der Schuldenbremse angemahnt. Teilweise radikal: Abschaffung. Teilweise moderat: Anpassung, um Investitionen zu erlauben. Doch eine Regel ausgerechnet in der Situation infrage zu stellen, für die sie aufgestellt wurde, würde naheliegenderweise als opportunistisch interpretiert werden. Die Schuldenbremse soll Vertrauen in die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik erzeugen. Sie zu schleifen, wenn es anstrengend wird, ist genauso gefährlich, wie das Inflationsziel einer Zentralbank zu relativieren, wenn die Inflation steigt. Zweifel in die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen können für Deutschland aber verheerende Folgen haben. Wenn das Vertrauen von internationalen Investoren in die Ausgabendisziplin selbst Deutschlands schwindet, werden Risikoprämien und damit die Zinslast für den deutschen Staat steigen. Im schlimmsten Fall leidet wiederum die Glaubwürdigkeit des Euro.

Die Verteilungskonflikte sollten nicht mit neuen Schulden zugeschüttet, und nicht zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. Denn nicht nur der Klimawandel, sondern auch Schuldenberge belasten kommende Generationen. Fair ist daher, die Konflikte heute auszuhandeln und Lasten heute zu schultern. Man wird schmerzhaft Kompromisse machen müssen. Am Ende aber werden die Koalitionäre herausgearbeitet haben, was ihnen wirklich wichtig ist, und sich mit ihren Vorschlägen den Wählern stellen.

Der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente

Von Ina Sieberichs

Der demographische Wandel stellt die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland vor große Probleme. Die finanzielle Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit des deutschen Rentensystems sind langfristig gefährdet. Während das Rentenvolumen aufgrund der Alterung der Bevölkerung und der steigenden Lebenserwartung insgesamt zunimmt¹, sinkt die Zahl der Beitragszahlenden aufgrund niedriger Geburtenraten. In Zukunft werden also immer weniger Menschen in das Rentensystem einzahlen, während gleichzeitig immer mehr Menschen Rentenansprüche geltend machen. Dies führt zu einem Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der Rentenversicherung. Der Renteneintritt der Generation der geburtenstarken Jahrgänge – der sogenannten Babyboomer – wird diese Finanzierungslücke weiter vergrößern. Aktuelle Projektionen des letzten Tragfähigkeitsberichts des Bundesministeriums der Finanzen deuten darauf hin, dass sich der demographiebedingte Ausgabenanstieg der GRV langfristig fortsetzen wird (BMF 2020).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rentenniveaus mit einer langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems zu vereinen sind. Derzeit orientiert sich das Rentenniveau an der deutschen Lohnentwicklung. In diesem Impuls wird beleuchtet, welche ökonomischen Überlegungen und politischen Vorstellungen dieser Kopplung zugrunde liegen. Weiterhin wird erörtert, inwiefern die Kopplung an die allgemeine Lohnent-

wicklung sinnvoll ist und es wird diskutiert, welche Vor- und Nachteile sich aus einer alternativen Kopplung an die Preisentwicklung und Inflationsraten ergeben würden.

Die Funktionsweise der GRV

Die Alterssicherung in Deutschland beruht auf verschiedenen Säulen, nämlich der gesetzlichen, der betrieblichen sowie der privaten Altersvorsorge. Die Gesetzliche Rentenversicherung ist die bedeutendste Säule der Alterssicherung. Die meisten abhängig Beschäftigten in Deutschland sind in der GRV pflichtversichert. Die versicherten Risiken der GRV umfassen das Alter, die verminderte Erwerbsfähigkeit sowie den Tod des Versicherten, der gegebenenfalls Hinterbliebenenrenten auslösen kann. In diesem Beitrag soll der Fokus auf der Altersrente liegen.

Die Einnahmenseite der GRV finanziert sich wie folgt: Während ihrer Erwerbszeit leisten Versicherte und ihre Arbeitgeber paritätisch monatliche Beiträge in Höhe von zurzeit 18,6 % des Einkommens. Nur bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze werden Beiträge erhoben. Gleichzeitig erwerben die Versicherten sogenannte Entgeltpunkte, die bei der individuellen Berechnung der späteren Rente dieser Versicherten eine wichtige Rolle spielen. Die GRV funktioniert nach dem Umlageverfahren: Die Beiträge der aktuell Erwerbstätigen finanzieren die Rentenauszahlungen der

¹ Die durchschnittliche Dauer des Rentenbezugs in Deutschland hat sich seit den sechziger Jahren mehr als verdoppelt (von 9,9 Jahren in 1960 auf 20,5 Jahre in 2022) (Statista 2022).

aktuellen Rentenbeziehenden. Dieses Umlageverfahren wird daher auch als Generationenvertrag bezeichnet. Zusätzlich zu den Einzahlungen der Arbeitnehmenden in die Rentenkassen sind Zuschüsse des Bundes nötig. Aktuell belaufen sich diese Zuschüsse mit rund 100 Milliarden Euro auf circa 30 Prozent der Ausgaben (BMAS 2023a). In Relation zu dem gesamten Bundeshaushalt machen diese Ausgaben knapp ein Viertel aus (Sachverständigenrat Wirtschaft 2023: 293).

Den Einnahmen der GRV stehen ihre Ausgaben, also die Rentenauszahlungen, gegenüber. Da die GRV auf dem Äquivalenzprinzip basiert, stehen die eingezahlten Beiträge und erhaltenen Leistungen eines Individuums in direkter Beziehung zueinander. Die konkreten Rentenauszahlungen eines Individuums richten sich nach der Rentenformel. Diese enthält vier Faktoren. Als erster Faktor gehen die gesammelten *Entgeltpunkte* in die Rentenformel ein. Diese richten sich nach der Höhe und Dauer der eingezahlten Beiträge. Den zweiten Faktor bildet der *Zugangsfaktor*, welcher das Lebensalter widerspiegelt. Ein späterer Rentenbeginn erhöht die Rente, da die betreffende Person voraussichtlich weniger Jahre eine Rente beziehen wird. Der dritte Faktor ist der *aktuelle Rentenwert*. Dieser bildet den Kern der Erörterung dieses Textes und wird nachfolgend näher beleuchtet. Als viertes ist der *Rentenartfaktor* relevant. Dieser unterscheidet sich je nachdem, ob es sich um eine Hinterbliebenenrente, eine Altersrente oder um eine Rente aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit handelt.

Historisch hat sich die Bedeutung der Rentenversicherung gewandelt. War sie bis zur Rentenreform 1957 eher als Unterstützung im Alter gedacht, verfolgte sie danach ausdrücklich das Ziel der Lebensstandardsicherung (BMAS 2021a). Die GRV spielt eine entscheidende Rolle in der sozialen Absicherung der deutschen Bevölkerung. Außerdem erhalten zum Beispiel Kindererziehende Kinderberücksichtigungszeiten und sammeln Entgeltpunkte, auch wenn sie keine Beiträge in die GRV einzahlen, da Kindererziehung nötig ist,

damit es auch in Zukunft Beitragszahlende der GRV gibt². Für diese versicherungsfremden Leistungen sind die Bundeszuschüsse unter anderem gedacht (BMAS 2023a).

Die Rentenanpassung

Die Kopplung der Rentenauszahlungen an das aktuelle Lohnniveau – die sogenannte Rentenanpassung – wurde 1957 eingeführt. Damit ist Deutschland nach den Niederlanden das zweite OECD-Land, das eine solche Indexierung eingeführt hat (OECD 2022: 3). Die Rentenanpassung betrifft den „aktuellen Rentenwert“, welcher ein Bestandteil der Rentenformel ist, aus der sich die monatliche Rente eines Individuums berechnet. Dieser aktuelle Rentenwert soll das allgemeine Lohnniveau in Deutschland widerspiegeln und richtet sich nach der Rentenanpassungsformel. Berechnet wird der aktuelle Rentenwert auf Grundlage der Erhebungen des Statistischen Bundesamts. Dazu wird die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter in den Vorjahren ausgewertet. Berücksichtigt werden dabei auch Gehälter oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie Beamtengehälter. Darüber hinaus ist der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor Bestandteil der Rentenanpassung und des aktuellen Rentenwerts. Dieser Faktor bildet das aktuelle Verhältnis von Einzahlenden und Empfänger*innen der GRV ab. Dabei ist wichtig hervorzuheben, dass Renten aufgrund des aktuellen Rentenwertes konstant bleiben oder steigen können. Rentenkürzungen sind jedoch gesetzlich ausgeschlossen. Sollten die durchschnittlichen Löhne und Gehälter sinken, bleibt der aktuelle Rentenwert gleich und wird mit zukünftigen Rentenerhöhungen verrechnet (Deutsche Rentenversicherung 2023a; BMAS 2021b).

Die letzte Rentenanpassung wurde zum 01. Juli 2023 vorgenommen. In den alten Bundesländern stiegen die Renten um 4,39 Prozent, in den neuen Bundesländern um 5,86 Prozent. Durch diese Erhöhungen sind die aktuellen Rentenwerte der alten und der neuen Bundesländer nun einander angeglichen und betragen in beiden Gebieten

² Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass Kindererziehung „konstitutiv“ für die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens ist.

37,60 Euro (Deutsche Rentenversicherung 2023a). Auch in Zukunft soll ein einheitlicher aktueller Rentenwert beibehalten werden (Die Bundesregierung 2023).

Der Zweck der Rentenanpassung

Aufgrund des Umlageverfahrens finanzieren die aktuell in die GRV eingezahlten Beiträge die aktuellen Renten der Ruheständler*innen. Verändern sich die Einzahlungen, scheint es rein rechnerisch naheliegend, die Auszahlungen entsprechend anzupassen. Doch dies ist nicht der Kern der Rentenanpassung. Auch wenn die Orientierung an der aktuellen Lohnentwicklung auf den ersten Blick ökonomisch notwendig erscheinen mag, ist sie eher einem politischen Ziel als ökonomischem Zwang geschuldet. Es geht bei der Kopplung der Rente an das Lohnniveau nicht darum, die Einnahmen- und die Ausgabenseite der Rentenversicherung auszugleichen. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Kopplung asymmetrisch ist, also die Rentenhöhe nur nach oben, nicht aber nach unten flexibel ist: Sinkt das allgemeine Lohnniveau, dann bleiben die Renten konstant, statt ebenfalls zu sinken³. Geringere Einnahmen der GRV führen demnach nicht unmittelbar zu geringeren Ausgaben. Ein weiteres Indiz dafür, dass mit der Rentenanpassung politische Ziele verfolgt werden und es sich nicht um eine buchhalterische Notwendigkeit handelt, ist die Tatsache, dass zur Ermittlung des aktuellen Rentenwerts auch Gehälter von Personen berücksichtigt werden, die gar nicht in die Rentenkassen einzahlen: beispielsweise die Gehälter von Beamten. Weiterhin sind stets Zuschüsse aus Steuermitteln nötig, um die GRV zu finanzieren. Die Bezuschussung geht über die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen hinaus. Dahingehend sind Einnahmen- und Ausgabenseite ohnehin ein Stück weit entkoppelt.

Die Rentenanpassung erfolgt also nicht aus buchhalterischen oder ökonomischen Gründen. Vielmehr wird mit der Rentenanpassung das politische Ziel der Teilhabe von Rentner*innen verfolgt – ihnen soll die Teilhabe an Produktivitätsfortschritten der Wirtschaft ermöglicht werden (BMAS 2021a). Vor dem Hintergrund der angespannten Lage der Rentenkassen stellt dieser politische Wunsch jedoch eine finanzielle Belastung dar, denn trotz des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel belastet der demographische Wandel die GRV enorm. Die Auffassung, dass Rentner*innen von allgemein steigenden Produktivitätsfortschritten profitieren sollten, ist eine normative Vorstellung und somit diskutabel.

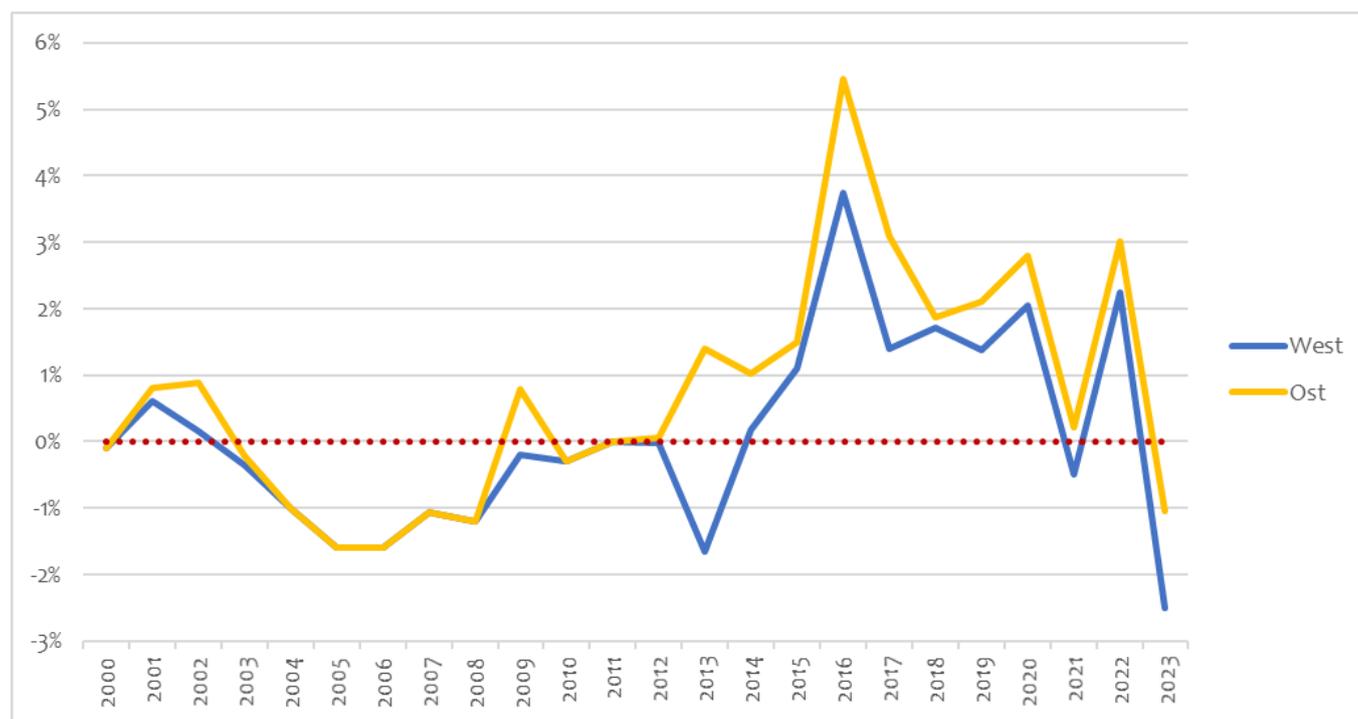
Der Reformvorschlag

Die Finanzierungsprobleme und zukünftigen Herausforderungen der GRV sind hinlänglich bekannt. Es kursieren diverse Reformvorschläge der GRV, beispielsweise eine degressive Zumessung der Entgeltpunkte oder die Kopplung des regulären Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Ein weiterer prominenter Reformvorschlag soll im Folgenden diskutiert werden: die Kopplung von Renten an die Preisentwicklung.

Seit der Einführung des aktuellen Rentenwerts im Jahr 1957 sind die Löhne in Deutschland deutlich stärker gestiegen als die Preise. Mittel- bis langfristig profitierten Rentner*innen also von der Orientierung am Lohnniveau im Vergleich zu einer am Preisniveau ausgerichteten Rente. Mit den zuletzt deutlich höheren Inflationsraten verändert sich die Situation jedoch. Seit 2021 unterschreitet die Rentenerhöhung die Inflationsraten (Zeit online 2023). Ganz aktuell erleiden Rentner*innen also Kaufkraftverluste, da die Rente weniger als die Inflation steigt. Abbildung 1 visualisiert die Rentenanpassungen der Jahre 2000 bis 2023 im Verhältnis zur Inflation. Es wird deutlich, dass die Renten meist stärker als die Inflationsrate gestiegen sind.

³ Dies postuliert eine Schutzklausel, die sogenannte Rentengarantie (BMAS 2023b).

Abbildung 1: Rentenanpassung abzüglich Inflation in Deutschland



Beschreibung: Die Abbildung stellt die jährliche prozentuale Erhöhung der Renten zum 1. Juli des Jahres abzüglich der Inflationsrate des Vorjahres für die Jahre 2000-2023 dar. Ein Wert von 0% bedeutet, dass die Renten genau mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex gestiegen sind. Positive Werte bedeuten, dass die Renten stärker als die Inflationsrate gestiegen sind, negative Werte bedeuten, dass die Rentenerhöhung unterhalb der Erhöhung des Verbraucherpreisindex lag. Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2023b), Destatis (2023b), eigene Darstellung.

Der Vorschlag einer veränderten Dynamisierung der Rente, die sich fortan an der Preisentwicklung orientieren könnte statt an der Lohnentwicklung, wurde von der „Wirtschaftsweisen“ Monika Schnitzer wiederholt vorgebracht (Junge 2021; ntv 2021; Böcking/Hülßen 2023; Brinkmann/Preuß 2023). In einem Großteil der OECD-Länder richten sich die Renten nach den Verbraucherpreisen. In Österreich beispielsweise wurde 2004 eine Preisindexierung eingeführt, um die Ausgaben der Rentenkassen zu konsolidieren. Die Lohnindexierung wurde als zu kostspielig erachtet (Specht 2023). Auch Monika Schnitzer hat den Vorschlag einer Orientierung an der Inflation unterbreitet, um die Rentenkassen zu entlasten.

2018 erörterte die von der schwarz-roten Großen Koalition eingesetzte Rentenkommission diesen Vorschlag ausgiebig, entschied sich jedoch

schlussendlich für eine Fortführung der Kopplung an das allgemeine Lohnniveau (Specht 2023). Auch im aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird dieser Vorschlag thematisiert. Der konkrete Reformvorschlag im Gutachten sieht eine reine Inflationsanpassung von Bestandsrenten⁴ vor. Bei der Bemessung von Zugangsrenten⁵ hingegen soll die Lohnentwicklung berücksichtigt werden. Wenn Reallöhne sinken, also die Inflation höher ist als die Lohnsteigerungen, sei dieses System nicht vorteilhaft für die finanzielle Entlastung der GRV. Deshalb soll laut dem Vorschlag des Gutachtens in diesem Fall auch der Anstieg der Renten begrenzt werden (Sachverständigenrat Wirtschaft 2023: 324-325). Im Folgenden soll eine allgemeine Preisindexierung als Alternative zur allgemeinen Lohnindexierung betrachtet werden – das Referenzszenario

⁴ Bestandsrenten sind die Renten von Personen, die bereits im Vorjahr eine Rente bezogen haben.

⁵ Zugangsrenten sind die Renten von Personen, die zum ersten Mal eine Rente beziehen.

ist also nicht der konkrete Ausgestaltungsvorschlag des Jahresgutachtens, in welchem Preisindexierung bei hoher Inflation nicht uneingeschränkt gilt.

Lohn- vs. Preisindexierung

Will man nun eine Lohn- gegen eine Inflationsindexierung abwägen, ist zunächst die Zielsetzung relevant. Ist das Ziel die Teilhabe von Rentner*innen? Die Sicherung ihres Lebensstandards? Die Ermöglichung der Teilhabe an Produktivitätsfortschritten? Die Vermeidung von Kaufkraftverlusten? Oder liegt der Fokus eher auf der Rentenkasse und der Tragfähigkeit sowie der finanziellen Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen? Soll die GRV eine Lastenverteilung zwischen den Generationen sicherstellen? Die genannten Ziele stehen teilweise in Konkurrenz zueinander. Es ist Aufgabe der Politik, diese Zielkonflikte auszuhandeln und die einzelnen Zielvorstellungen gegeneinander abzuwägen.

In der Erörterung soll zunächst **die Perspektive der Rentner*innen eingenommen werden**. Auf Grundlage der empirischen Daten zu Preis- und Lohnsteigerungen lässt sich zunächst festhalten, dass Rentenbeziehende bei einem Wechsel zu Preisindexierung in der Regel finanzielle Verluste machen würden⁶. Es steht zur Diskussion, ob primär die Kaufkraft von Rentner*innen erhalten bleiben soll oder ob sie an Reallohnsteigerungen partizipieren sollen. Im Kontext dieser Diskussion ist das Stichwort der Lebensstandardsicherung zentral. Seit der Einführung der Rente in ihrer heutigen Form, also seit 1957, verfolgt die GRV explizit das Ziel der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter.

Lebensstandardsicherung ist allerdings nicht eindeutig definiert. Wenn die Rente den Lebensstandard sichern soll, ist für die Abwägung zwischen Lohn- und Preisindexierung zentral, ob Lebensstandardsicherung absolut oder relativ aufge-

fasst wird. Wenn der Lebensstandard absolut betrachtet gleich bleiben soll, dann könnte es reichen, wenn Rentner*innen sich während der Rente den gleichen Warenkorb leisten können wie während ihrer Erwerbstätigkeit. Da dies Kaufkraftverluste ausschließt, legt diese Auffassung eine Preisindexierung nahe⁷. Versteht man Lebensstandard relativ, so wie in Deutschland auch der Armutsbegriff relativ definiert ist, dann müsste der Lebensstandard von Rentenbeziehenden im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhalten bleiben. Gibt es Produktivitätsfortschritte, dann müssten auch die Rentner*innen von diesen profitieren. Diese Auffassung von Lebensstandardsicherung würde eine Lohnindexierung der Rente erfordern.

Abschließend geklärt oder gesetzlich festgelegt ist die Definition von Lebensstandardsicherung nicht. Man könnte jedoch argumentieren, dass die Regelung der Lohnindexierung mehr als 60 Jahre lang galt und Menschen sich daher darauf verlassen. Mit der GRV wurde den Leuten ein Versprechen gemacht. Prominent ist die Behauptung von Norbert Blüm, die Rente sei sicher. Mit einem Umschwenken zur Preisindexierung würde sich das bisherige Verständnis ändern. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes könnte es in diesem Zusammenhang nötig sein, die Neuerung einer Preisindexierung nur schrittweise einzuführen, falls sie beschlossen wird.

In vielen Definitionen wird Lebensstandard hingegen absolut verstanden. Grabka et al. (2018) verstehen unter Lebensstandardsicherung beispielsweise, dass der private Konsum im Alter konstant gehalten werden kann. Aus dieser Prämisse lässt sich nicht ableiten, dass Rentner*innen von Produktivitätsfortschritten profitieren müssen. Eine Kopplung an das Lohnniveau in Deutschland ließe sich so nicht rechtfertigen. So lange es keine Kaufkraftverluste gibt, sollten Rentner*innen nach dieser Definition ihren Lebensstandard halten können.

⁶ Bei niedrigen Inflationsraten – wie es sie empirisch seit der Einführung der Lohnindexierung 1957 überwiegend gab – profitieren Rentner*innen von einer Lohnkopplung im Vergleich zu einer Preiskopplung.

⁷ In der Operationalisierung könnte dies jedoch schwierig sein, da der heutige Warenkorb und die einzelnen Produkte, an die die Rentenzahlungen gekoppelt wären, über einen so langen Zeitraum aus der Mode kommen könnten.

Neben der Diskussion um eine absolute oder relative Auslegung des Begriffs Lebensstandard stellt sich die Frage, ob die bisherige Rente mit der Lohnindexierung den Anspruch der Lebensstandardsicherung überhaupt erfüllt hat. Es werden ohnehin nicht 100 Prozent des Einkommens abgesichert (Bäcker/Kistler 2020). Aufgrund der Annahme, dass Menschen im Alter weniger Geld benötigen als während ihrer Erwerbstätigkeit, wird häufig angenommen, dass sich ihre relative Einkommensposition halten lässt, wenn sie einen Bruchteil ihres bisherigen Einkommens als Rente erhalten. Es kann jedoch in Frage gestellt werden, ob dies zutrifft und ob Rentner*innen so tatsächlich vor sozialem Abstieg bewahrt werden. Über die dazu nötige Höhe des Rentenniveaus gibt es viele Diskussionen und es ist nicht sichergestellt, dass Rentner*innen ohne weitere Einkünfte in ihrem angestammten sozialen Milieu verbleiben können (Dudel et al. 2020). Nach mehreren Rentenreformen ist es allerdings schon jetzt nicht mehr alleinige Aufgabe der GRV, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Vielmehr soll die Lebensstandardsicherung auf Basis aller drei Säulen der Alterssicherung erreicht werden (Werding 2018; Bäcker/Kistler 2020; Sachverständigenrat Wirtschaft 2023: 289).

Da sich aus dem Gebot der Lebensstandardsicherung nicht eindeutig ableiten lässt, dass Rentenbeziehende an Produktivitätszuwächsen teilhaben müssen, könnte aus Perspektive der Rentenbeziehenden eine Preisindexierung gerechtfertigt werden. Auch wenn bei niedriger Inflation eine Preisindexierung für Rentner*innen im Vergleich zu Lohnindexierung zu finanziellen Einbußen führt, könnte sie vertreten werden, da sie einen Erhalt der Kaufkraft sicherstellt.

Mit den nun zuletzt stark gestiegenen Inflationsraten ergibt sich ein anderes Bild. Die Löhne stiegen in jüngster Vergangenheit weniger als die Preise. Demnach waren Rentner*innen unter der aktuell geltenden Lohnindexierung (genauso wie Erwerbstätige) mit realen Kaufkraftverlusten

konfrontiert. Wie lange diese Umkehr der Verhältnisse anhalten wird, ist ungewiss. Es wird häufig angenommen, dass Rentenbeziehende im Vergleich zu jüngeren Menschen weniger flexibel sind und ihr Arbeitsverhalten und ihr Konsummuster nicht so einfach ändern und an höhere Inflation anpassen können. Sie seien wahrscheinlich weniger in der Lage, mit Unsicherheit und negativen Schocks, die ihr reales Einkommen beeinflussen, umzugehen. Die Indexierung von Rentenleistungen an die Preisentwicklung würde es Rentner*innen demnach erleichtern, mit Inflation umzugehen, da dies ihre Kaufkraft konstant halten und Unsicherheit bezüglich steigender Preise reduzieren würde (OECD 2022: 3).⁸

Aus Perspektive einer nachhaltigen Finanzierung der GRV ist eine Kopplung an die Preisentwicklung in Normalzeiten, also bei mäßiger Inflation, zu bevorzugen. Wenn Einsparungen das Ziel sind, ist im Regelfall eine Kopplung der Rentenauszahlungen an Preise sinnvoll. Auf Dauer steigen Rentenauszahlungen mit einer Preisindexierung weniger. Dies kann auch als Rentenkürzung aufgefasst werden. Dass Kürzungen zu Einsparungen führen, liegt auf der Hand. Bei der aktuellen Inflationsentwicklung ist eine Preisindexierung natürlich nicht geeignet, um den Druck der Rentenkassen zu lindern.

Das Versprechen, dass den Rentner*innen gemacht wurde, wurde bereits angesprochen. Mit dem Generationenvertrag wird andererseits zugleich auch den Jüngeren etwas versprochen. Sie zahlen ihre aktuellen Beiträge an die ältere Bevölkerung, damit diese im Ruhestand versorgt ist. Im Gegenzug wird auch ihnen eine Lebensstandardsicherung im Alter versprochen. Doch es ist bereits absehbar, dass es wahrscheinlich ist, dass dieses Versprechen gebrochen wird. Mit der demographischen Entwicklung, die sich so schnell auch nicht ändern wird, können die Renten ohne immense Zuschüsse aus Steuermitteln⁹ nicht auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Das aktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrates

⁸ In dem konkreten Vorschlag des SVR käme dieser Vorteil aber nicht zum Tragen, da die Inflationsanpassung bei hoher Inflation gedeckelt werden soll.

⁹ Höhere Steuerfinanzierung benachteiligt die, die nicht Mitglied der GRV sind. Bei immer steigenden Bundeszuschüssen wird das Versicherungsprinzip der GRV ausgehöhlt (Eekhoff 2002: 158).

stellt ein „absehbar sinkende[s] Sicherungsniveau“ fest (Sachverständigenrat Wirtschaft 2023: 289). Daher stellt sich die Frage nach der Belastbarkeit und Zumutbarkeit. Wenn sozialer Ausgleich und gleichmäßige Lastenverteilung das Ziel sind, sollte die Last des demographischen Wandels nicht einseitig zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. Die Änderung der Rentenanpassung zu einer Verbraucherpreisindexierung wäre ein Schritt in die Richtung geteilter Lasten.

Die Frage ist jedoch, was ein Wechsel der Indexierung den Rentenkassen kurzfristig bringen würde – vor allem, wenn die Preisindexierung aufgrund des Vertrauensschutzes erst zu einem bestimmten Stichtag oder nur schrittweise eingeführt würde. Wirklich eklatant wären die Einsparungen vor allem langfristig.

Aus polit-ökonomischer Perspektive kann der Reformvorschlag einer Preisindexierung der Renten attraktiv sein. Vielen mag die Reform lediglich wie eine kosmetische Änderung ohne weitreichende Folgen erscheinen. Eine Änderung der jährlichen Anpassung der Rentenauszahlungen dürfte weniger Aufsehen erregen als Rentenkürzungen oder andere Reformen wie die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Zudem ist die Preisindexierung relativ etabliert und in vielen Ländern Standard. Würde die Anpassung bei hoher Inflation nicht gedeckelt, könnte gerade ein passender Zeitpunkt sein, auf Verbraucherpreisindexierung umzuschwenken. Bei den momentan sinkenden Reallöhnen ist ein Wechsel aktuell politisch vielleicht leichter durchzusetzen als in Zeiten niedriger Inflation. Die tatsächliche Motivation für die Änderung der Indexierung sollte aber transparent gemacht werden, wenn die Bevölkerung nicht hinter's Licht geführt werden soll.

Differenzierte Rentenanpassung

Die differenzierte Anpassung ist ein anderer Reformvorschlag als die Preisindexierung. Da sie aber im Kontext der Diskussion um Preisindexierungen so häufig angeführt wird, soll im Folgenden kurz auf diesen Vorschlag eingegangen wer-

den. Die Idee einer differenzierten Rentenanpassung kommt im Kontext einer etwaigen Preisindexierung sehr häufig auf, da diese Indexierung aus Kostengründen oft nur bei niedriger Inflation gefordert wird. Bei hoher Inflation ergibt sich dann die Frage, wie bedürftige Rentner*innen mit den Kaufkraftverlusten umgehen sollen. In diesem Zusammenhang werden dann häufig differenzierte Rentenanpassungen vorgeschlagen. Diese differenzierte Anpassung basiert auf einem Umverteilungsgedanken – meist soll innerhalb der Rentnergeneration umverteilt werden. Es gibt den Vorschlag, nur die bedürftigsten Rentner*innen vor hoher Inflation zu schützen und im Gegenzug die Rentenanpassungen ab einer gewissen Einkommensgrenze niedriger ausfallen zu lassen (Specht 2023).

Ein Beispiel für die Implementierung einer Preisindexierung in Kombination mit differenzierten Anpassungen ist Österreich. In Österreich wird der Anpassungsfaktor für die Renten jedes Jahr auf Basis der Preisentwicklung ermittelt. Der*die Sozialminister*in muss die Rentenanpassung aber nicht nur nach dem Anpassungsfaktor ausrichten, sondern kann soziale Gründe in die Änderung der Rentenhöhe einfließen lassen. Im Jahr 2018 beispielsweise wurde die Anpassung nach Einkommen gestaffelt (Klotz et al. 2022: 3; 19).

Als Begründung für differenzierte Rentenanpassungen wird einerseits angeführt, dass ältere Menschen nicht pauschal finanziell arm und bedürftig sind. Statistiken zur Armutsgefährdung in Deutschland zeigen beispielsweise, dass im Jahr 2022 18- bis 64-Jährige häufiger armutsgefährdet waren als über 65-Jährige (Destatis 2023a). Gleichzeitig sei Altersarmut ein reales Problem. Deshalb sollen bedürftige Rentner*innen bei hoher Inflation mit Inflationsanpassungen unterstützt werden (OECD 2022: 9-10).

Allerdings gibt es innerhalb der Gruppen der Menschen im erwerbsfähigen Alter und der über 65-Jährigen gravierende Einkommens- und Vermögensunterschiede. Beispielsweise bestehen insbesondere zwischen Rentner- und Pensionärshaushalten erhebliche Einkommensunterschiede (Bundeszentrale für politische Bildung 2020).

Wenn man die – meist wohlhabenderen – Pensionärshaushalte aus der Gruppe der über 65-Jährigen herausrechnen würde, könnte sich ein anderes Bild der finanziellen Bedürftigkeit ergeben.

Weiterhin ist die Umsetzung dieses Vorschlags nicht trivial. Wird die Bedürftigkeit von Rentenbeziehenden angesprochen, impliziert dies eine ganzheitliche Betrachtung ihres Einkommens und Vermögens. Administrativ ist es jedoch nicht ohne Weiteres möglich, das Vermögen von Rentner*innen festzustellen. Die Höhe des Rentenbezuges ist natürlich dokumentiert. Doch aus ihr geht nicht hervor, welches sonstige Vermögen, Einkommen oder welche sonstigen Versicherungsleistungen eine Person in Anspruch nehmen kann. Es gibt Rentnerhaushalte mit erheblichen Nebeneinkünften, zum Beispiel aus Vermietung und Verpachtung (Bundeszentrale für politische Bildung 2020). Pauschal niedrige Renten aufzuwerten, löst das Problem nicht. Als Gegenbeispiel stelle man sich eine Pensionärin vor, die vor ihrer Verbeamtung kurzzeitig in die GRV eingezahlt hat. Ihre gesetzliche Rente ist demnach sehr gering. Sie sollte jedoch aufgrund ihrer Pension nicht auf zusätzliche Unterstützung in Form eines zusätzlichen Inflationsausgleiches angewiesen sein (Specht 2023).

Dieser Vorschlag birgt einen weiteren Nachteil: Sind Renten nicht automatisch indexiert, sind sie zugleich auch weniger berechenbar. Wenn die Höhe der Rentenauszahlungen permanent von politischen Entscheidungen abhängt, kann dies zu Verunsicherung und Unzufriedenheit führen.

Preisindexierungen nur bei niedriger Inflation vorzunehmen und bei hoher Inflation differenziert anzupassen, ist daher nicht empfehlenswert. Wenn die Ziele der Teilhabe von Rentner*innen sowie der Konsolidierung der Rentenkassen gleichzeitig verfolgt werden und der Gesetzgeber sich für preisindexierte Rentenanpassungen entscheidet, dann sollte diese Indexierung auch in Zeiten hoher Inflation gelten. Eine stärkere Belastung der Rentenkassen bei hoher Inflation müsste dann in Kauf genommen werden.

Fazit

Die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung und damit der Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung ändert sich. Vor diesem Hintergrund ist die umlagefinanzierte GRV zunehmend mit Problemen konfrontiert. Als Einsparungsmöglichkeit wird häufig der Vorschlag einer Preisindexierung vorgebracht. Diese würde aller Voraussicht nach zu geringeren Rentenanpassungen und damit quasi zu Rentenkürzungen führen.

Dieser Beitrag hat erörtert, inwiefern sich der Wechsel zu einer Preisindexierung rechtfertigen lässt. Es wurde argumentiert, dass Lebensstandardsicherung nicht zwangsläufig erfordert, dass Renten mit der allgemeinen Lohnentwicklung steigen. Eine Anpassung anhand der Verbraucherpreise könnte ebenso gerechtfertigt werden. Wenn man davon ausgeht, dass die versprochene Lebensstandardsicherung im Alter ebenso gut durch eine Preisindexierung erfüllt würde und wenn eine Regelegung im Sinne des Vertrauensschutzes gefunden wird, empfiehlt sich in Anbetracht des zu erwartenden eklatanten Finanzierungsproblems der GRV daher eine Preisindexierung. Im Gegensatz zu anderen Kürzungsmethoden hätte die Preisindexierung den Vorteil, dass die Kaufkraft von Rentenbeziehenden gesichert bleibt.

Differenzierte preisindexierte Rentenanpassungen, die darauf abzielen, die Rentenkassen in Zeiten hoher Inflation zu entlasten, sind schwierig umzusetzen und für die Bevölkerung im Vorhinein nicht gut kalkulierbar. Will man Rentner*innen in Zeiten hoher Inflation vor Kaufkraftverlusten schützen und die Rentenanpassung gleichzeitig verlässlich gestalten, sollte die Rente bei einem Wechsel zu einer Preisindexierung konsequent an die Preisentwicklung gekoppelt werden.

Literaturverzeichnis

Bäcker, Gerhard/Ernst Kistler (2020): Versorgungslücken, Bundeszentrale für politische Bildung, [online:] <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/292324/versorgungsluecken> [abgerufen am 28.11.2023].

[BMF] Bundesministerium der Finanzen (2020): Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, [online:] https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-11-tragfaehigkeitsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=17 [abgerufen am 21.11.2023].

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021a): Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung, [online:] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Geschichte-Gesetzliche-Rentenversicherung/geschichte-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html> [abgerufen am 21.11.2023].

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021b): Wie funktioniert die jährliche Rentenanpassung?, [online:] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Rentenberechnung/rentenanpassung.html> [abgerufen am 21.11.2023].

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023a): Gesetzliche Rentenversicherung, [online:] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html#docaf7937a7-ce9e-4571-ae2f-7a9b45a7fd67bodyText4> [abgerufen am 21.11.2023].

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023b): Rentengarantie, [online:] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Rentenlexikon/R/rentengarantie.html> [abgerufen am 21.11.2023].

Böcking, David/Isabell Hülsen (2023): „Wir müssen für die nächste Generation noch was übrig lassen“, in: Spiegel, [online:] <https://www.spiegel.de/wirtschaft/monika-schnitzer-wirtschaftsweise-fordert-reformen-bei-rente-und-schuldenbremse-a-0e5bcd14-e2c7-4f15-96c5-528dbaf6f6ee> [abgerufen am 28.11.2023].

Brinkmann, Bastian/Roland Preuß (2023): „Meine Generation hat über ihre Verhältnisse gelebt“, in: Süddeutsche Zeitung, 09.01.2023, [online:] <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/rente-deutschland-schnitzer-interview-1.5728402?reduced=true> [abgerufen am 22.11.2023].

Bundeszentrale für politische Bildung (2020): Höhe und Verteilung der Gesamteinkommen im Alter, [online:] <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/288826/hoehe-und-verteilung-der-gesamteinkommen-im-alter/> [abgerufen am 22.11.2023].

Destatis (2023a): Gefährdung durch Armut oder soziale Ausgrenzung: AROPE-Indikator nach Geschlecht und Alter im Zeitvergleich, [online:] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/eurostat-armut-sozialeausgrenzung-mz-silc.html> [abgerufen am 22.11.2023].

Destatis (2023b): Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre, [online:] <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=61111-0001&startjahr=1991#abreadcrumb> [abgerufen am 22.11.2023].

Deutsche Rentenversicherung (2023a): Rentenanpassung 2023: Renten steigen wieder deutlich, [online:] https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Pressen/Presse/Meldungen/2023/230426_rentenanpassung_2023_bundeskabinett.html [abgerufen am 21.11.2023].

Deutsche Rentenversicherung (2023b): Rentenanpassung 2023, [online:] <https://www.deut->

sche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wissenswertes-zur-Rente/FAQs/Rentenanpassung/FAQ-Rentenanpassung-2023/Rentenanpassung-2023.html#ode6b401-08ff-45f6-8bcoe19f6905ode1 [abgerufen am 22.11.2023].

Die Bundesregierung (2023): Mehr Geld für Rentnerinnen und Rentner, [online:] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rente-ost-west-angleichung-2172482> [abgerufen am 21.11.2023].

Dudel, Christian/Julian Schmied/Martin Werding (2020): Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse, in: *Wirtschaftsdienst*, 100. Jg. (2020), H. 3, S. 185-193, DOI: 10.1007/s10273-020-2601-y.

Eekhoff, Johann (2002): *Beschäftigung und soziale Sicherung*, 3. Auflage, Tübingen: Mohr-Siebeck.

Grabka, Markus M./Timm Bönke/Konstantin Göbeler/Anita Tiefensee (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards, in: *DIW Wochenbericht*, 85. Jg. (2018), H. 37, S. 809-818, [online:] https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-37-3 [abgerufen am 04.12.2023].

Junge, Svea (2021): „Dass die Renten so stark steigen, ist schwer zu vermitteln“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, [online:] <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsweise-monika-schnitzer-fordert-reform-des-rentensystems-17624359.html> [abgerufen am 28.11.2023].

Klotz, Johannes/Clara Himmelbauer/Alois Guger (2022): Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen. Analyse unter Beachtung des Haushaltszusammenhangs, (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz), Wien.

ntv (2021): *Wirtschaftsweise will Rentenplus drosseln*, [online:] <https://www.n-tv.de/wirt->

[schaft/Wirtschaftsweise-will-Rentenplus-drosseln-article23020738.html](https://www.wirtschaftsweise-will-rentenplus-drosseln-article23020738.html) [abgerufen am 22.11.2023].

OECD (2022): *How inflation challenges pensions*, S. 3-10, [online:] <https://www.oecd.org/pensions/How-inflation-challenges-pensions.pdf> [abgerufen am 21.11.2023].

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023): *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24, S. 293-325, [online:] https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202324/JG202324_Gesamtausgabe.pdf [abgerufen am 28.11.2023].

Statista (2022): *Altersvorsorge in Deutschland*, [online:] <https://de.statista.com/statistik/studie/id/6624/dokument/altersvorsorge-in-deutschland-statista-dossier> [abgerufen am 21.11.2023].

Specht, Frank (2023): *Warum Rentner trotz hoher Inflation von der Orientierung am Lohnniveau profitieren*, in: *Handelsblatt*, 21.03.2023, [online:] <https://amp2.handelsblatt.com/politik/deutschland/altersversorgung-warum-rentner-trotz-hoher-inflation-von-der-orientierung-am-lohnniveau-profitieren/29050392.html> [abgerufen am 21.11.2023].

Werding, Martin (2018): *Lebensstandardsicherung*, *Gablers Wirtschaftslexikon*, [online:] <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/lebensstandardsicherung-41575/version-264938> [abgerufen am 28.11.2023].

Zeit online (2023): *Renten hinken der Inflation hinterher*, in: *Zeit online*, 07.10.2023, [online:] <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-10/rente-inflation-kritik-bundesregierung-linker-ausgleich-zahlung> [abgerufen am 22.11.2023].

IMPRESSUM

Abbildung S.1:
<https://www.pexels.com/de-de/foto/lupe-oben-auf-dem-dokument-6801648/>

Autorenkontakt:

Ina Sieberichs
Institut für Wirtschaftspolitik
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5349
Ina.sieberichs@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de