

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)912**

21. Januar 2021

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundesta- ges

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen
Drucksache 19/17255

Stellungnahme

Vallendar, den 21. Januar 2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Christian Hagist

WHU - Otto Beisheim School of Management
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik
Burgplatz 2
56179 Vallendar

Telefon: +49 261 6509 - 255
Fax: +49 261 6509 - 259
E-Mail: christian.hagist@whu.edu
Web: www.whu.edu/wipo

Excellence in
Management
Education

Einleitung

Das deutsche Alterssicherungssystem unterscheidet zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen und sieht für diese Gruppen bestimmte Versicherungspflichten bzw. die Befreiung von der Pflicht vor. Diese Unterscheidungen zwischen den Gruppen sind historisch bedingt und folgen nicht zwingend einer ökonomischen Logik. So erschließt es sich dem Beobachter kaum auf den ersten Blick, warum eine in einem Krankenhaus angestellte Ärztin in ein anderes System einbezahlen muss (ein Versorgungswerk der Ärzte) als die neben ihr arbeitende Pflegekraft (gesetzliche Rentenversicherung). Professoren an staatlichen Universitäten sind, sofern Beamte, nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, Professoren mit identischem Stellenprofil an privaten Universitäten aber schon.

Aus dem Faktum, dass unser Alterssicherungssystem historisch gewachsen ist und daher gewisse Eigenheiten aufweist, lässt sich jedoch nicht direkt folgern, dass es ökonomisch und sozial zwingend geboten ist, diese Eigenheiten aufzulösen. Um dies zu beurteilen, bedarf es einer genauen Analyse der demografischen Situation Deutschlands sowie der sozio-ökonomischen Struktur der einzelnen Bevölkerungsgruppen. Deutschland befindet sich demografisch an einem Wendepunkt, welcher sowohl die Alterssicherung im Allgemeinen als auch die gesetzliche Rentenversicherung im Besonderen stark unter Druck setzen wird. Zwar stieg das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung bedingt durch eine niedrige Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung bereits in der Vergangenheit stetig an, jedoch dürfte diese Entwicklung nochmals eine neue Dynamik bekommen, wenn die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge ab 2025 von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern, also „Rentnern“, werden. Die Frage, die nun auch implizit in dem vorliegenden Antrag gestellt wird, ist, ob eine Zuführung neuer Versicherter aus bisher nicht versicherten Gruppen (freie Berufe, Selbstständige, Beamte, etc.), also eine sogenannte Erwerbstätigenversicherung, diesen demografisch induzierten Druck entschärfen kann.

Bewertung des vorliegenden Antrags

Der vorliegende Antrag besteht aus zwei Teilen. Zum einen sollen, sozusagen als ein symbolisch erster Schritt zur oben genannten Erwerbstätigenversicherung, die Abgeordneten des Deutschen Bundestags in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden. Zum anderen soll die sogenannte Teilhabeäquivalenz in der gesetzlichen Rentenversicherung, also der Gedanke, dass Beiträge und Leistungen eines Versicherten einer gewissen Proportionalität unterliegen, deutlich abgeschwächt werden.

Die Erwerbstätigenversicherung

Natürlich ist die Gruppe der Abgeordneten des Deutschen Bundestags schlicht zu klein, als dass eine solche Maßnahme neben den direkten Auswirkungen für die Abgeordneten selbst messbare Konsequenzen entwickeln würde. Die gesetzliche Rentenversicherung hat ca. 56 Mio. Versicherte ohne Rentenbezug, davon können etwas unter 70 Prozent als aktiv Versicherte bezeichnet werden.¹ 700 Versicherte mehr oder weniger (etwa 0,002 Prozent der aktiv Versicherten) machen hier keinen Unterschied. Eine ökonomische Analyse dieser Einzelmaßnahme ist damit obsolet. Allerdings lässt sich natürlich eine Bewertung über den damit eingeschlagenen Weg zur Erwerbstätigenversicherung abgeben.

¹ https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zahlen_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Wie bereits ausgeführt, ist die erste Schicht der deutschen Alterssicherung, also die gesetzlichen Pflichtsysteme, in verschiedene Gruppen unterteilt. Würde man diese Gruppen nun alle unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammenführen, hätte dies zahlreiche Effekte, die von der genauen Ausgestaltung (bspw. ab welcher Altersgrenze gewechselt wird) abhängen. Ganz allgemein lässt sich aber sagen, dass es zu einem kurz- bis mittelfristigen Liquiditätseffekt kommen würde, der heute schon und in naher Zukunft Beitragszahler entlasten könnte. Ein Gutachten der Prognos AG im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung beziffert diese potentielle Entlastung (im Falle das nur Neuzugänge in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden und sonst Bestandsschutz gilt, auch Beamte werden ausgenommen) mit 0,8 Prozentpunkten für das Jahr 2050, was auch die maximale Effektgröße darstellt.² Das heißt aber auch, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung trotz Einführung einer Erwerbstätigenversicherung zwischen 2025 und 2050 weiterhin deutlich ansteigen müsste und eine Erwerbstätigenversicherung allenfalls eine dämpfende, aber keine kompensierende, Wirkung entfalten würde.

Diesen Entlastungen beim Beitragssatz über die mittlere Frist stehen die Kosten einer intergenerativen Lastenverschiebung sowie einer hohen Unsicherheit für bestehende Versorgungssysteme der ersten Schicht, wie etwa die Versorgungswerke der freien Berufe, gegenüber. Die intergenerative Lastenverschiebung dürfte dabei sogar insgesamt zu einem Verlustgeschäft für die gesetzliche Rentenversicherung und ihre (zukünftigen) Versicherten werden, da die gesetzliche Rentenversicherung eine Versicherung für das Risiko der Langlebigkeit ist. Wäre das Leben deterministisch und jeder könnte genau sein Sterbedatum vorhersagen, bräuchte man keine Rentenversicherung, lediglich eine Pflicht zur Ersparnis. Nun ist das Leben stochastisch und die Bürger kennen ihr Sterbedatum gerade eben nicht. Manche sterben vor der durchschnittlichen Lebenserwartung, manche danach. Aus diesem Grund braucht es eine Versicherung, die von Menschen mit unterdurchschnittlicher Lebensdauer zu jenen mit überdurchschnittlicher umverteilt. Das ist das Wesen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Kommen nun neue Versicherte aus bisher nicht-versicherten Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung, stellt sich die Frage, ob diese neuen Versicherten „gute“ oder „schlechte“ Risiken sind? Paradoxerweise sind in dieser Nomenklatur Individuen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung „gute“ Risiken, Versicherte mit einer überdurchschnittlichen Lebenserwartung, „schlechte“. Prinzipiell kann man bei den neuen Versicherten einer Erwerbstätigenversicherung drei große Gruppen unterscheiden: Beamte, die freien (kammerfähigen) Berufe und Selbstständige im engeren Sinne (welche nicht der zweiten Gruppe angehören). Beamte leben laut Zahlen des Statistischen Bundesamts deutlich länger als der deutsche Durchschnitt und sind somit „schlechte“ Risiken aus Sicht eines bisherigen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung.³ Die zweite Gruppe, nämlich die freien Berufe, haben per Definition mehr Bildung genossen als der Durchschnittsbürger, da für die meisten Berufe ein Universitätsstudium, oft mit mehreren Staatsexamina, verpflichtend ist. Selbst wenn der kausale Effekt von Bildung auf die Lebenserwartung immer noch untersucht wird, reicht für die Fragestellung der Erwerbstätigenversicherung die bloße Korrelation von beiden Parametern aus, um auch diese Gruppe aus Sicht eines bisherigen Versicherten in die Schublade „schlechte“ Risiken zu sortieren.⁴ Zudem wird

² https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/20170119_Prognos_HBS_Studie_Gesetzliche_Rente.pdf Allerdings werden in dieser Studie nur die „Selbstständigen“, also auch solche in freien Berufen, in die Rechnung mit einbezogen. Bei einer Berücksichtigung aller Gruppen (angestellte freie Berufe und Beamte) dürften die Dämpfungseffekte noch einmal höher ausfallen.

³ https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2017/02/lebenserwartung-beamte-022017.pdf;jsessionid=9CCA21C12774CABD4922C720E341370D.internet8742?__blob=publicationFile

⁴ https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.607507.de/diw_roundup_126_de.pdf

diese Gruppe immer weiblicher (Frauen stellen an medizinischen, rechtswissenschaftlichen und pharmazeutischen Fakultäten die Mehrheit der Studierenden)⁵ und Frauen haben per se eine höhere Lebenserwartung als Männer.⁶ Einzig bei der Gruppe der Selbstständigen im engeren Sinne lässt sich a priori mit der heutigen Datenlage nicht sagen, ob diese aus Sicht eines bisherigen Versicherten ein „gutes“ oder „schlechtes“ Risiko darstellt. Die Gesamtheit aller drei Gruppen würde jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit aufgrund der höheren Lebenserwartung intergenerativ über die lange Frist zur Belastung der bisher (oder zukünftig) sozialversicherungspflichtigen Versicherten führen.

Darüber hinaus würde eine solche Erwerbstätigenversicherung die anderen bestehenden gesetzlichen Pflichtsysteme unter große Herausforderungen stellen, welche dann schon bestehende Leistungsversprechen gefährden könnten. Hier sind insb. die berufsständischen Versorgungswerke der freien Berufe zu nennen. Die meisten Versorgungswerke dürften eine Mischform von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren gewählt haben. Wird der Neuzugang aufgrund der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung abgeschnitten, gerät die Umlagekomponente der Finanzierung unter Druck und könnte dann nur durch Sonderbeiträge der noch aktiv Versicherten (bei evtl. Bestandsschutz), Leistungskürzungen oder durch den Steuerzahler aufgefangen werden. Zudem sinkt der Anteil der Kapitaldeckung im gesamten Vorsorgemix. Dieser Konsequenzen sollte man sich mindestens bewusst sein, wenn man eine solche Reform anstrebt. Denn hier finden sich dann natürlich Zweitrundeneffekte. Zum Beispiel dürften Ärzte, Zahnärzte und Apotheker bei Schlechterstellung durch eine solche Reform Kompensationsforderungen in Form höherer Entlohnung erheben, welche dann wiederum vom Krankenversicherungsbeitragszahler zu begleichen wären.

Abschwächung der Teilhabeäquivalenz

Der zweite Reformansatz des Antrags sieht eine deutliche Abschwächung der sogenannten Teilhabeäquivalenz vor. Beiträge und Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollten in einem gewissen proportionalen Verhältnis stehen, was vor allem auch von der juristischen Literatur betont wird. Ökonomisch betrachtet gibt es innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung über den eigentlichen (stochastischen) Versicherungsgedanken hinaus zahlreiche (systematische) Umverteilungsprozesse. So wird über die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der unterschiedlichen Lebenserwartungen zum Beispiel von Männern zu Frauen umverteilt, als auch von arm zu reich - zumindest bei Männern.⁷ Möchte der Gesetzgeber diesen Umständen etwas entgegen setzen, so sollte er nicht auf der Beitragsseite ansetzen, sondern vielmehr bei der Berechnung der Rentenansprüche.⁸ Richter und Werding schlagen hierfür beispielsweise ein Wahlrecht für die Dynamisierung von Rentenleistungen vor, um den Unterschieden bei der Lebenserwartung Rechnung zu tragen.

Die Beitragsseite ist auch bei der sozialpolitisch intendierten Umverteilung von Einkommen aufgrund der fehlenden Treffsicherheit ungeeignet. In der gesetzlichen Rentenversicherung wird aus gutem Grund zur Lebensstandsicherung nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit verbeitragt und nicht andere Einkunftsarten. Dies ist völlig sachdienlich, da bspw. Mieteinnahmen oder Kapitaleinkommen mit dem Eintritt in den Ruhestand nicht automatisch aufhören bzw. weiter fließen. Um Verwerfungen und Anreizverzerrungen zu vermeiden, müssen bei einer sozialpolitisch motivierten Umverteilung alle Einkunftsarten herangezogen werden, so wie es Deutschlands progressives Einkommenssteuersystem tut. Zudem erlaubt das Steuerrecht, dass auch Aufwendungen vom Bruttoertrag abgezogen werden

⁵ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=1&levelid=1611049443465&downloadname=21311-0003#abreadcrumb>

⁶ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12621-0002&zeitscheiben=16&sachmerkmal=ALT577&sachschluesel=ALTVOLL000,ALTVOLL020,ALTVOLL040,ALTVOLL060,ALTVOLL065,ALTVOLL080#abreadcrumb>

⁷ https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.567751.de/dp1698.pdf

⁸ <https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0037>

können, was ebenfalls eine bessere Gleichbehandlung ökonomischer Leistungsfähigkeit fördert. Da auch der Antrag weiterhin eine Beitragsbemessungsgrenze vorsieht, ohne welche der Charakter einer Sozialversicherung nicht aufrechterhalten werden könnte, und auf das Bruttoerwerbseinkommen abzielt, kann eine echte Progressivität in der Umverteilung gar nicht gegeben sein. Möchte der Gesetzgeber die sozialpolitisch motivierte Umverteilung erhöhen, stehen ihm mit dem progressiven Einkommensteuersystem und diverser Transfermechanismen zahlreiche zielgenauere und treffsichere Instrumente als die gesetzliche Rentenversicherung zur Verfügung. Dies zeigt bspw. allein das Thema Altersarmut, bei dem das Hauptrisiko gerade fehlende Beitragszeiten aufgrund von geringer Bildung, prekärer Beschäftigung oder Kindererziehung sind, welches auch mit einer abgeschwächten Teilhabeäquivalenz nicht abgestellt würde.⁹

Fazit

Der vorliegende Antrag *Drucksache 19/17255 – Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen* verschiebt die demografischen Lasten des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung auf zukünftige Versicherte und wäre im besten Fall ein intergeneratives Nullsummenspiel, aller Voraussicht nach aber ein Verlustgeschäft für die gesetzliche Rentenversicherung und ihre (zukünftigen) Versicherten. Es ist zwar als Fakt zu begreifen, dass die deutsche Alterssicherungslandschaft zerklüftet ist und das sogar relativ unsystematisch, dieser liegt jedoch in der Historie begründet und nicht wie oft dargestellt als politisch intendierte Privilegierung einzelner Gruppen. Im demografischen Wandel können diese bestimmten sozio-ökonomischen Gruppen (Beamte, Selbstständige und freie Berufe) der gesetzlichen Rentenversicherung allenfalls kurz- bis mittelfristig unter die Arme greifen und das auch nur in Maßen. Langfristig würden sie aufgrund ihrer relativ hohen Lebenserwartung zu einer überproportionalen Belastung aller Versicherten führen, ein Risiko, welches Teile dieser Gruppen, insb. die freien Berufe, derzeit selbst tragen. Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Übergang in ein neues Gleichgewicht mit einer Erwerbstätigenversicherung zu (erheblichen) Kosten der bisher in Versorgungswerken Versicherten führt.

Bei der Abschwächung der Teilhabeäquivalenz sei an die Regel des Wirtschaftsnobelpreisträgers Jan Tinbergen erinnert, welche vereinfacht besagt, ein Ziel – ein Instrument. Das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Absicherung für ein langes Leben. Das Ziel der Umverteilung braucht ein anderes Instrument. Deutschland hat sich hier für das progressive Einkommensteuersystem entschieden. Deswegen sind Ländervergleiche über die Umverteilung auf Ebene der Sozialversicherung auch schwierig. Es ist richtig, dass unser Nachbarland Schweiz über die erste Säule seines Alterssicherungssystems sehr viel stärker umverteilt. Es stimmt aber auch, dass es dies sehr viel weniger über sein Steuersystem tut. Beim Blick über die Grenzen muss also mit der nötigen Vorsicht agiert werden. Dies gilt auch beim im Antrag zitierten Nachbarn Österreich, welcher trotz einer Erwerbstätigenversicherung vor großen demografiebedingten Herausforderungen steht.

Das eigentliche Problem der gesetzlichen Rentenversicherung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten, nämlich der demografischen Wandel, wird im Antrag nicht adressiert. Ohne die Herausforderung der Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung anzugehen, bleibt jede Rentenreform Stückwerk. Vorschläge hierzu wie etwa eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei gleichzeitiger individueller Flexibilisierung des Renteneintritts, Stärkung der kapitalgedeckten Vorsorge und einer nachhaltigen Rentenformel mit demografischer Komponente liegen alle auf dem Tisch und sollten konsequent angegangen werden.

⁹ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf