

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

## Reformoptionen der gesetzlichen Rentenversicherung

Martin Werding, Veronika Püschel, Benedikt Runschke, Milena Schwarz, Marlene Haupt, Peter Haan, Fritz Helmedag, Franz Ruland, Axel Börsch-Supan

### Sozialpolitik

Kindergeld oder Kinderfreibetrag?  
*Stefan Bach*

### Gesundheitspolitik

(Fehl)Anreize in der Reform der Vergütung von Krankenhausleistungen  
*Wolfram F. Richter*

### Tarifpolitik

Zum aktuellen Tarifkonflikt bei der Bahn  
*Berndt Keller*

### Mindestlohn

Auswirkungen auf Frauen und Männer  
*Clemens Ohlert*

### Wachstum

Green Growth oder Postwachstum  
*Arne Heise*

### Drogenpolitik

Die Legalisierung von Cannabis in Deutschland  
*Hanno Beck, Aloys Prinz*

### Managerinnen-Barometer

Fortschritte, doch weitere Anstrengungen nötig  
*Virginia Sondergeld*

### Rohstoffpreise

Der Einfluss der Geldpolitik  
*Michael Berlemann, Marina Eurich*

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Leitartikel

S. Bach	Kindergeld oder Kinderfreibetrag? Ein steuer- und familienpolitischer Evergreen	70
---------	---	----

## Kommentare

T. Treptow	Wärmeplanungsgesetz: Keine Technologiealternativen	72
D. Zorn	Grundschullehrkräfte: Damit die Rechnung aufgeht	73
K. Kamin, J. Hinz	Lieferketten: Geoökonomie im Roten Meer	74
K. H. Hausner	Schuldenbremse: Investieren als Staatsaufgabe	75

## Zeitgespräch

	<a href="#">Reformoptionen der gesetzlichen Rentenversicherung</a>	76
M. Werding et al.	Realitäten anerkennen, Rente zukunftsfähig gestalten	77
M. Haupt	Aktuelle Diskussionen zum Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge als Ergänzung des Rentensystems	82
P. Haan	Eine effektive Grundrente ermöglicht notwendige Rentenreformen	87
F. Helmedag	Das Umlageverfahren: Idee und Wirklichkeit	92
F. Ruland	Reformoptionen – die keine sind	98
A. Börsch-Supan	Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: keine Maximalforderungen	102

## Analysen

W. F. Richter	Über neue und alte (Fehl)Anreize in der Reform der Vergütung von Krankenhausleistungen	106
B. Keller	Alle Jahre wieder: zum aktuellen Tarifkonflikt bei der Bahn	112
C. Ohlert	Gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Frauen und Männer	117
A. Heise	Green Growth oder Postwachstum – einige Anmerkungen zum Beitrag von Fabian Lindner	123
H. Beck, A. Prinz	Die Legalisierung von Cannabis in Deutschland	128

## Ökonomische Trends

V. Sondergeld	Fortschritte bei Frauen in Führungspositionen – doch weitere Anstrengungen nötig	136
M. Berlemann, M. Eurich	Der Einfluss der Geldpolitik auf Rohstoffpreise	139

# Kindergeld oder Kinderfreibetrag?

## Ein steuer- und familienpolitischer Evergreen

Die Ampelkoalition streitet munter weiter. Unter anderem über die zusätzliche Anhebung des Kinderfreibetrags 2024. Da die Grundsicherung durch die Inflationsanpassung deutlich stärker steigt als ursprünglich erwartet, will das Finanzministerium unter Christian Lindner den Kinderfreibetrag 2024 nachträglich um 2,4% anheben, auf 9.540 Euro je Kind und Jahr. SPD und Grüne fordern, auch das Kindergeld entsprechend zu erhöhen. Das lehnt der Finanzminister jedoch ab, da das Kindergeld bereits 2023 kräftig gesteigert wurde. Tatsächlich wird der Kinderfreibetrag einschließlich der geplanten Erhöhung um 9% gegenüber 2022 steigen. Das Kindergeld für erste und zweite Kinder ist dagegen wegen der hohen Inflation bereits 2023 um gut 14% angehoben worden. Insoweit müsste es jetzt nicht erhöht werden, wenn man beide Familienleistungen gleichlaufen lassen will. Letztlich geht es bei dieser Diskussion um Grundfragen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs – gleichsam eine neue Strophe des uralten steuer- und familienpolitischen Evergreens: Soll man Kinder bei der Einkommensteuer mit dem Kinderfreibetrag berücksichtigen oder soll der Staat allen Kindern das gleiche Kindergeld zahlen?

Als die alten Preußen 1891 eine moderne Einkommensteuer einführten, gab es bereits einen Extra-Freibetrag für Kinder unter 14 Jahren in Höhe von 50 Mark. In heutigen Einkommen wären das etwa 3.000 Euro. Spätestens seit den 1960er Jahren wurde dann die Einkommensteuer zur Massensteuer und Haupteinnahmequelle des Staates. Die Kinderfreibeträge lagen seit 1962 bei 1.200 DM für das erste, 1.680 DM für das zweite und 1.800 DM für jedes weitere Kind. Das wären heute 7.400 Euro, 10.400 Euro und 11.200 Euro. Zugleich wurde das Kindergeld, das die Nationalsozialisten 1935 für kinderreiche Familien eingeführt hatten, sukzessive erhöht und ab dem zweiten Kind gezahlt. Die sozialliberale Koalition führte dann 1975 das Kindergeld ab dem ersten Kind ein und schaffte den Kinderfreibetrag ab – unter der Mitwirkung der FDP und mit Zustimmung der Union im Bundesrat. Seitdem tobt der Streit, ob der Familienleistungsausgleich durch Kindergeld oder Kinderfreibetrag erreicht werden soll. Die schwarz-gelbe Regierung unter Kohl führte 1983 den Kinderfreibetrag wieder ein und erhöhte das Kindergeld nicht mehr. In den 1990er Jahren verlangte dann das Bundesverfassungsgericht, dass das Existenzminimum der Steuerpflichtigen und ihrer Kinder steuerfrei bleiben sollte, orientiert an der Grundsicherung. Daraufhin wurde 1996 das „duale System“ eingeführt, das bis heute gilt: Bei der Einkommensteuerveranlagung wird die steuerliche Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags mit dem Kindergeld verglichen und verrechnet, wenn sie höher ausfällt. Seitdem bleibt es bei Normalverdienenden beim Kindergeld. Für die höheren Töchter und Söhne der besser- und hochverdienenden Familien gibt es eine zusätzliche steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag. Das betrifft gut ein Viertel der Kindergeld-Kinder.

Beim derzeitigen Einkommensteuertarif, einschließlich der von Lindner vorgeschlagenen Erhöhungen, ist der Kinderfreibetrag für ein Ehepaar ab einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen (zvE) von 80.100 Euro im Jahr günstiger. Bei zwei Arbeitnehmern mit Standardabzügen entspricht das einem Bruttoeinkommen von gut 100.000 Euro. Der Zusatzvorteil je Kind und Jahr steigt auf 1.483 Euro in der Gleitzone des Solidaritätszuschlags (ab 146.600 zvE), sinkt auf 1.227 Euro nach dem Ende der Gleitzone (ab 220.800 Euro zvE) und steigt auf 1.528 Euro bei der Reichensteuer (ab 565.200 Euro).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.



Stefan Bach

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
am Deutschen Institut für  
Wirtschaftsforschung (DIW  
Berlin)

Viele empfinden es als ungerecht, dass reiche Eltern bis zu 1.500 Euro im Jahr mehr vom Staat für ihre Kinder bekommen als Normalverdienende und Arme. Die normative und ideologische Grundfrage dabei ist, ob man Lebenshaltungskosten und Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) der Kinder als Minderungen „steuerlicher Leistungsfähigkeit“ sieht, die bei der Steuerbelastung zu berücksichtigen sind – wie es der legendäre „Professor aus Heidelberg“ Paul Kirchhof in den 1990er Jahren im Bundesverfassungsgericht verordnet hat. Dies verfassungsrechtlich in Stein zu meißeln, ist sicher übertrieben. In anderen Ländern gibt es häufig nur ein Kindergeld oder entsprechende Steuerabzüge. Aber der Kinderfreibetrag hat schon eine gewisse Logik und Stringenz: Wenn Steuerpflichtige das gleiche Einkommen erzielen, haben die mit Kindern weniger Geld für sich selbst und sind insoweit weniger „leistungsfähig“ – sieht man vom „Nutzen“ der Kinder ab.

Der Kinderfreibetrag soll daher die horizontale Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen beim progressiven Einkommensteuertarif gewährleisten. Die höheren steuerlichen Entlastungen sind dann eben Folge der Steuerprogression. Andere Abzüge von der Besteuerungsgrundlage, wie Werbungskosten oder Sonderausgaben, begünstigen Steuerpflichtige mit hohem Einkommen auch stärker als Geringverdienende. Und der gutverdienende Unternehmer darf seinen Porsche-SUV von der Steuer abziehen und für moderate geldwerte Vorteile auch privat nutzen, ebenso wie die Managerin – auch wenn das wegen der Umwelt- und Klimawirkungen zunehmend kritisch gesehen wird.

In den Koalitionsvertrag haben SPD und Grüne im Rahmen der Kindergrundsicherung hineinverhandelt, durch den Garantiebetrags (sprich: ein höheres Kindergeld) „den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens zu entsprechen“. Ein höheres Kindergeld für alle ist aber naturgemäß recht kostspielig für den Fiskus. Schon 10 Euro mehr im Monat pro Kind kosten 1,7 Mrd. Euro im Jahr. Das ist schon ein Problem, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Schuldenbremse angezogen hat und der Ampel das Geld ausgegangen ist. Erst recht gilt das für Forderungen aus SPD, Grünen und Sozialverbänden, das Kindergeld deutlich zu erhöhen. Außerdem ist die Frage, ob man die monetären Familienleistungen breit ausbaut oder das Geld nicht besser in Bildung und Betreuung investiert.

Kritisch überprüfen sollte man aber die Höhe des Kinderfreibetrags, soweit er besser- und hochverdienende Familien übermäßig begünstigt. Für das sächliche Existenzminimum gibt es ein etabliertes und sachgerechtes Verfahren. Es wird regelmäßig entsprechend den Leistungen der Grundsicherung ermittelt und angepasst, so wie derzeit. Dagegen ist der BEA-Freibetrag nie wirklich begründet worden. Er wurde zuletzt 2021 auf 2.928 Euro je Kind und Jahr erhöht. Das sind immerhin 244 Euro im Monat. Die sind schnell ausgegeben für Kinderbetreuung, Nachhilfe oder auch für teurere Sportvereine oder Musikunterricht. Aber die Kinderbetreuung ist in vielen Gemeinden kostenlos und viele Mittelschicht-Eltern müssen mit deutlich weniger auskommen. Daher wäre es sinnvoll, die BEA-Aufwendungen genauer zu spezifizieren und nur regelmäßig anfallende Kosten pauschal als Freibetrag zu berücksichtigen – etwa für Ausflüge und Klassenfahrten, Schulbedarf, Schülerfahrkarten, Schulmittagessen, Sportverein oder Musikschule. Höhere Kosten, etwa für Kinderbetreuung oder Nachhilfe, sollten dann zusätzlich auf Nachweis abgezogen werden können, so wie es beim Schulgeld für Privatschulen gemacht wird. Dann könnte der Kinderfreibetrag zum Beispiel um 1.500 Euro gesenkt werden. Die pauschale Zusatzentlastung durch den Kinderfreibetrag wäre entsprechend geringer – und die ständige Grundsatzdiskussion zum Familienleistungsausgleich würde zumindest entschärft. Zugleich würden besserverdienende Eltern profitieren, die hohe BEA-Aufwendungen haben, die sie bisher aus versteuertem Einkommen bezahlen.

## Wärmeplanungsgesetz

## Keine Technologiealternativen

Nach der Billigung des Bundesrates tritt das Wärmeplanungsgesetz (WPG) ab 2024 in Kraft. Danach müssen alle Kommunen eine Wärmeplanung vorlegen. Großstädte müssen diese bis Mitte 2026, kleinere Städte und Gemeinden bis Mitte 2028 erstellen. Sobald eine kommunale Wärmeplanung vorliegt, muss der Einbau einer neuen Heizung den Vorschriften des bereits verabschiedeten Gebäudeenergiegesetzes (GEG) folgen. Ab Mitte 2028 müssen alle neuen Heizungen in Deutschland zu mindestens 65% mit erneuerbaren Energien betrieben werden. Für den Altbestand bestehen zeitlich gestaffelte Übergangsregelungen. Bis 2045 müssen alle Heizungen klimaneutral betrieben werden.

Der Entwurf des GEG und das später modifiziert verabschiedete GEG wurden ab März 2023 umfangreich diskutiert und kritisiert. Im Mittelpunkt standen dabei ein diagnostizierter Dirigismus und eine unterstellte, nicht gegebene Technologieoffenheit. Kritiker sahen für Hausbesitzer den Zwang zum Einbau einer Wärmepumpe und dazu nicht verfügbare Alternativen. Ein Kalkül der politischen Entscheidungsträger bestand zum damaligen Zeitpunkt darin, mit dem WPG die Kritik am GEG zu entkräften. Kommuniziert wurde, dass durch die in der kommunalen Wärmeplanung aufgezeigten Alternativen zur Wärmepumpe eine Technologieoffenheit geschaffen würde. Damit hätten die Hausbesitzer anschließend die zugehörigen Freiheitsgrade bei ihrer Wärmeentscheidung und unterlägen gerade keinem Zwang zum Einbau einer Wärmepumpe. Es ergibt sich die Frage, ob ökonomisch attraktive Freiheitsgrade bei der individuellen Wärmeplanung tatsächlich bestehen.

Der Neubau eines Fernwärmenetzes dürfte für die wenigstens Kommunen infrage kommen. Auch bei Annahme überwälzbarer Aufwände der potenziellen Investitionen dürften vielfältige Herausforderungen, unter anderem langfristige Genehmigungsverfahren und Bürgerbegehren, dies unwahrscheinlich machen. Gegenwärtig liegt der Anteil der Fernwärme am deutschen Wärmemarkt bei ca. 14%. Mit einer aktuellen Erzeugung von ca. 20% aus erneuerbaren Energien beträgt der grüne Fernwärmeanteil damit knapp 3%. Mittelfristig kann daher nur ein geringer Marktanteil grüner Fernwärme erwartet werden.

Für den Ausbau bestehender Fernwärmenetze und deren Umstellung auf erneuerbare Energien fallen hohe Investitionen an. Diese werden die Anbieter auf die Wärmekonsumenten überwälzen. Dies dürfte bei Bestandskunden leidlich gut gelingen. Fernwärmekunden stehen bei ihrem Fernwärmeproduzenten grundsätzlich einem natürlichen Monopolisten gegenüber. Dessen Standardkalkül führt bei einer geringeren Produktionsmenge zu höheren Preisen als im Wettbewerbsgleichgewicht. Das Argument potenzieller Anbieter-Neueintritte verfängt bei den bestehenden hohen Markteintrittsbarrieren nicht. Damit dürften attraktive Margen für die Fernwärmeproduzenten langfristig darstellbar sein. All dies kann Neukunden abschrecken und die Vollkosten der Fernwärme für die Bestandskunden weiter erhöhen. Historisch sind die zwangsläufig lokalen Fernwärmemärkte in Deutschland keine Wettbewerbsmärkte und unterliegen regelmäßig kaum einer verbraucherorientierten Regulierung. Mit dem ökonomischen Kalkül der Produzenten, notwendige Investitionsvolumina auf die Wärmekonsumenten zu überwälzen und ein produktspezifisches Tarifmanagement zu betreiben, wird der Wunsch nach Regulierung entstehen. Dies wäre eine ordnungspolitische Maßnahme, die die aktuellen politischen Entscheidungsträger sicher nicht zu sehr schrecken dürfte. Sie wäre zudem ohne nennenswerte Belastungen des Bundeshaushaltes umsetzbar.

Die von der kommunalen Wärmeplanung des WPG implizierte Fernwärmealternative dürfte nur in ausgewählten Fällen eine rationale Alternative zur Entscheidung für eine Wärmepumpe darstellen. Zumindest solange die Hausbesitzer eine entsprechende Finanzierung darstellen können. Wenn überhaupt ein Fernwärmeangebot absehbar ist, bleibt zumindest dessen ökonomische Attraktivität langfristig unsicher. Eine darüberhinausgehende Vielfalt an Alternativen für die Wärmekunden, gemäß der unterstellten Technologieoffenheit des WPG, ist nicht erkennbar. Hier ernüchert ein Blick nach Großbritannien. Dort wurde gerade das zweite Pilotprojekt für privates Heizen mit grünem Wasserstoff aus Kostengründen und aufgrund von Sicherheitsbedenken eingestellt sowie bereits zuvor 5 Mio. Haushalten der dauerhafte Weiterbetrieb ihrer Gasheizungen aus Kostengründen gestattet. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass eine vorgelegte Fernwärmeplanung nicht mit der sofortigen Realisierbarkeit beispielsweise eines grünen Fernwärmeproduktes gleichzusetzen ist. Daher wird es auch bei geplanter nachhaltiger Wärmeproduktion zu Übergangszeiten mit konventioneller Erzeugung kommen. Auf absehbare Zeit scheint es daher unwahrscheinlich, dass das WPG attraktive Technologiealternativen hervorbringen wird.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

## Grundschullehrkräfte

## Damit die Rechnung aufgeht

Deutschland ächzt unter dem Lehrkräftemangel. Doch während die weiterführenden Schulen wohl für mindestens eine weitere Dekade fehlende Lehrer:innen kompensieren müssen, könnte sich die Situation an den Grundschulen in den nächsten Jahren rasch verbessern. Wie die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Bildungsforscher Klaus Klemm kürzlich vorgerechnet hat, dürften bis 2035 insgesamt rund 96.000 fertig ausgebildete Lehrkräfte für das Grundschullehramt zur Verfügung stehen. Der Grundbedarf für die Unterrichtsversorgung wird jedoch voraussichtlich nur etwas mehr als 50.000 Personen umfassen. Bis 2035 könnten also zusammengenommen 45.800 Grundschullehrer:innen zusätzlich bereitstehen.

Verantwortlich dafür ist das Zusammentreffen sinkender Geburtenzahlen (und damit weniger Schüler:innen) mit einer steigenden Zahl frisch ausgebildeter Grundschullehrkräfte. Während 2021 in Deutschland noch 795.500 Kinder geboren wurden, waren es 2022 noch 738.800 und 2023 hochgerechnet nur noch etwa 690.000. Dieser deutliche Geburtenrückgang führt ab 2028 zu geringeren Schülerzahlen als bislang von offizieller Seite angenommen und damit auch zu einem geringeren Bedarf an Lehrkräften. Nach unseren Berechnungen wird der Bedarf an Grundschullehrkräften 2025 mit mehr als 213.000 seinen Höchststand erreichen und dann bis 2035 auf rund 180.000 abnehmen. Der Bedarf an Neueinstellungen wird voraussichtlich in den Jahren 2029 bis 2032 besonders stark sinken, danach allerdings wieder etwas ansteigen, da mehr Lehrkräfte in den Ruhestand eintreten. Dieser verringerte Grundbedarf trifft auf steigende Absolventenzahlen. Auch in Reaktion auf unsere vor sechs Jahren veröffentlichte Studie „Lehrkräfte dringend gesucht“, in der wir vor dem drohenden Lehrkräftemangel an den Grundschulen warnten, wurden die Studienplätze für das Grundschullehramt deutlich aufgestockt. Da eine Lehramtsausbildung einschließlich Vorbereitungsdienst ca. sieben Jahre dauert, erlangen die ersten der zusätzlichen Studierenden in den kommenden Jahren ihren Abschluss.

Bedeutet ein Mehr an Absolvent:innen bei sinkendem Einstellungsbedarf eine neue Phase des sogenannten Schweinezyklus, in der angehenden Lehrkräften die Arbeitslosigkeit droht? Zu wünschen ist, dass es diesmal anders kommt. Denn die Herausforderungen für Deutsch-

lands Grundschulen sind auch ohne Lehrkräftemangel immens: Basiskompetenzen bei Grundschulkindern im Sinkflug, steigende Vielfalt im Klassenzimmer, Inklusion, geflüchtete Kinder mit Traumata, allgemein eine Zunahme psychosozialer Belastungen. Da kommt die Nachricht, dass in wenigen Jahren zusätzliche Lehrkräfte zur Verfügung stehen werden, wie gerufen. Es öffnet sich ein Gelegenheitsfenster, um die aufgrund des Personalmangels lange Zeit aufgeschobenen Investitionen in die pädagogische Qualität an Grundschulen endlich umzusetzen.

Damit die Rechnung aber aufgeht, braucht es jetzt rasch ein klares Signal seitens der Politik. Neben dem Risiko, dass die Entwicklung mit Blick auf Geburten oder Zuwanderung anders ausfallen kann als heute erwartet, bergen Prognosen wie die unsere auch die Gefahr, die tatsächliche Entwicklung selbst ins Gegenteil zu verkehren: Wenn künftige Studierende sich angesichts zweifelhafter Berufsaussichten vom Lehramtsstudium abwendeten, würde sich der von uns ermittelte personelle Spielraum schlimmstenfalls in Luft auflösen. Die Schulpolitik muss künftigen Absolvent:innen also heute schon verlässliche Aussichten bieten, damit sich weiterhin viele junge Menschen für ein Studium auf Grundschullehramt entscheiden.

In der Studie unterbreiten wir zwei konkrete Vorschläge dafür, wie diese Perspektiven aussehen könnten: Erstens könnten die zusätzlichen Lehrkräfte das ab dem kommenden Schuljahr von Bund und Ländern geplante Startchancen-Programm verstärken. Es dient dazu, Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler:innen gezielter zu fördern. Davon sind ca. 2.400 Grundschulen betroffen, an denen oft 80% der dort lernenden Schüler:innen nicht einmal die Mindeststandards erreichen. Der sich abzeichnende Spielraum bei Junglehrkräften böte die Chance, diesen Schulen deutlich mehr Lehrer:innen zuzuteilen. Das Gießkannenprinzip bei der Personalausstattung wäre damit endlich Geschichte. Zweitens könnten die zusätzlichen Lehrkräfte im Grundschul-Ganztag zum Einsatz kommen. Hier besteht Handlungsdruck, da ab 2026 der vom Bund eingeführte Rechtsanspruch auf eine ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter greift. 700.000 Plätze und 108.000 Pädagog:innen fehlen dafür. Im Rahmen multiprofessioneller Teams könnten die Lehrer:innen den großen Zusatzbedarf zumindest teilweise abfedern.

Beide Ansätze, die sich auch kombinieren ließen, würden auf die stetig wachsenden pädagogischen Herausforderungen an den Grundschulen reagieren. Nach vielen Jahren schlechter Nachrichten ist das ein echter Hoffnungsschimmer für das deutsche Schulsystem.

Dirk Zorn  
Bertelsmann Stiftung

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

## Lieferketten

## Geoökonomie im Roten Meer

Im November 2023 begannen Huthi-Rebellen mit Angriffen auf Containerschiffe im Roten Meer — laut eigenen Angaben als Reaktion auf Israels Intervention in Gaza seit dem Hamas-Angriff auf Israel am 7. Oktober 2023. Die Attacken auf den Seehandel intensivierten sich im Dezember 2023. Trotz wiederholter Warnungen und einer inzwischen militärischen Antwort der USA und ihrer Verbündeten setzen die Huthi ihre Angriffe fort. Viele Reedereien verlegen ihre Routen um das Kap der Guten Hoffnung, was zu erheblichen Verzögerungen und damit verbundenen wirtschaftlichen Effekten im Seehandel führt. Zusammen mit dem Suezkanal bildet das Rote Meer einen geoökonomischen Knotenpunkt als kürzeste Seeroute zwischen Europa und Asien. Die Huthi nutzen nun ihren Zugriff darauf, um ihre politischen Ziele durchzusetzen.

Trotz der Bedeutung für den Welthandel sollten sich die globalen wirtschaftlichen Folgen der Ereignisse im Rahmen halten. Dass ausgerechnet die USA und Großbritannien, nicht aber China, Indien und nur bedingt die EU politisch und militärisch einschreiten, verwundert. Schiffe, die von Europa nach Asien oder umgekehrt reisen, können durch das Rote Meer die erforderliche Strecke erheblich abkürzen, sodass bis zu 15% des Welthandels die Route nutzen. Gegenüber der alternativen Route rund um Afrika kommt es zu erheblicher Zeit- und Treibstoffersparnis, so dauert die Route von Ostasien nach Nordwesteuropa durchschnittlich 40 Tage, gegenüber ca. 52 Tagen auf der südlichen Strecke um das Kap der Guten Hoffnung. Auch Öl- und Gasexporte aus dem Persischen Golf kommen über diese Strecke nach Europa.

Darüber hinaus spielt das Rote Meer eine wichtige Rolle im Rahmen der von China initiierten „Belt and Road Initiative“ (BRI). Gemeinsam mit dem Suezkanal bilden sie ein Teilstück der „maritimen Seidenstraße“, die von der chinesischen Küste bis ins italienische Triest reicht. Aufgrund der deutlich niedrigeren Kosten für den maritimen Containertransport wird der Hauptanteil des Handels entlang der Seidenstraße nach wie vor über den Seeweg abgewickelt — über 70% der chinesischen Exporte in BRI-Länder und über 50% der Importe aus BRI-Ländern gelangen per Schiff ans Ziel.

Der längere Seeweg hat natürlich direkte wirtschaftliche Effekte. Das Tesla-Werk südöstlich von Berlin musste die Produktion für zwei Wochen pausieren und auch Lieferket-

ten von IKEA und Aldi sind betroffen. Der Frachtraten-Index FBX 11, der Spot-Preise für 40-Fuß-Container auf der Strecke von China nach Nordeuropa aggregiert, stieg sprunghaft von unter 2.000 US-\$ im November auf über 5.000 US-\$ Mitte Januar. Dennoch dürften Verbraucher die Effekte kaum spüren. Gesamtwirtschaftlich decken Importe ca. ein Drittel der Nachfrage. Bis zu geschätzte 15% der nach Deutschland importierten Güter könnten von einer Umleitung der Containerschiffe betroffen sein. Handelskosten betragen im Durchschnitt (mit erheblichen Variationen für bestimmte Güter) nur ca. 1% des Endverbraucherpreises, daher erzeugt ein starker kurzfristiger Anstieg der Frachtraten nur einen eingeschränkten Preiseffekt für Konsumenten. Das Gros der Effekte wird vermutlich kurzfristiger Natur sein — bis sich Unternehmen auf die längere Strecke rund um Afrika eingestellt haben. Seit Mitte Januar hat sich die Anzahl der in Hamburg, Bremen, Antwerpen und Rotterdam ankommenden Containerschiffe um 25% reduziert; seit Anfang Februar normalisiert sich die Lage wieder. Unternehmen mit bestehender Lagerhaltung konnten diese Zeit überbrücken. Inzwischen fällt auch der Frachtraten-Index FBX 11 wieder und ist Anfang Februar unter 5.000 US-\$ gesunken. Da zeitkritische Güter ohnehin selten per Frachtschiff transportiert werden, deutet viel darauf hin, dass die geoökonomische Macht, die die Huthis ausspielen wollten, nur von kurzer Dauer war.

Die Angriffe auf Schiffe im Roten Meer haben weltweit Besorgnis ausgelöst, was am 11. Januar 2024 zu einer Forderung des UN-Sicherheitsrats nach einem sofortigen Ende der Attacken führte. Elf Länder stimmten dafür, während Russland, China, Algerien und Mosambik sich enthielten. Am 12. Januar griffen dann die USA und Großbritannien Stellungen der Huthi-Miliz im Jemen an. Am 8. Februar beschloss die EU, sich mit einer Militärmission an Bemühungen zur Sicherung der Handelsschifffahrt zu beteiligen. Verwunderlich ist die scheinbare Abwesenheit Chinas. Geschätzte 60% der Exporte Chinas nach Europa nutzen die Route und auch chinesische Schiffe sind Ziel der Raketenangriffe geworden. Die Angriffe der Huthi-Rebellen im Roten Meer unterstreichen die Fragilität globaler Handelswege und die Verwundbarkeit geoökonomisch wichtiger Knotenpunkte. Während die kurzfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen begrenzt bleiben dürften, offenbart die Krise tieferliegende Fragen der internationalen Sicherheitspolitik und der globalen Handelsordnung. Das Ausbleiben einer einhelligen Reaktion der internationalen Gemeinschaft, insbesondere die Zurückhaltung Chinas, wirft Fragen in Bezug auf die geopolitischen und geoökonomischen Prioritäten auf. Ähnlich wie während der Coronapandemie zeigt sich, dass die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und resiliente Lieferketten von entscheidender Bedeutung sind.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

## Schuldenbremse

## Investieren als Staatsaufgabe

Der Staat sollte gezielt Investitionen in wichtige Bereiche, wie Bildung, Dekarbonisierung, Digitalisierung, Infrastruktur und Verteidigung tätigen, wenn wegen der Eigenschaften von öffentlichen Gütern dafür keine privaten Unternehmen zur Verfügung stehen. Die Vizepräsidentin des Internationalen Währungsfonds (IWF), Gita Gopinath, empfiehlt Deutschland, 1 Prozentpunkt mehr als bisher für Investitionen auszugeben. Und selbst der Sachverständigenrat Wirtschaft möchte die Möglichkeit der Verschuldung über die bisherigen 0,35% des BIP ausdehnen, solange der Schuldenstand unter 90% des BIP liegt.

Schulden sind im Deutschen nicht nur Kredite, sondern es steckt auch das Wort Schuld darin. Im Englischen bezeichnet *debt* lediglich Kredite ohne moralische Wertung. In den meisten Staaten ist eine Verschuldung für Zukunftsinvestitionen sogar positiv belegt. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) würde die ohnehin niedrige deutsche Schuldenquote von aktuell etwa 65% selbst bei einer jährlichen Neuverschuldung von 1,5% des BIP weiter sinken. Damit könnten pro Jahr Investitionen von etwa 60 Mrd. Euro getätigt werden. Haushaltstechnisch gibt es zwei Möglichkeiten, eine zusätzliche Schuldenaufnahme gesetzeskonform zu veranschlagen. Entweder der Gesetzgeber ändert die restriktive Schuldenbremse oder schafft ähnlich wie bei der Bundeswehr zweckgebundene Sondervermögen und kann die Investitionen dann außerhalb des regulären Haushalts tätigen. So finanziert z.B. die Schweiz ihr Bahnsystem aus einem Bahninfrastrukturfonds, dessen Finanzierung bis 2035 sichergestellt ist. Exemplarisch soll für die Bereiche Bildung, Infrastruktur und Verteidigung skizziert werden, warum eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben dort besonders notwendig ist.

Bei der Bildung hat die kürzlich vorgestellte PISA-Studie gezeigt, dass die Leistungen deutscher Schüler:innen inzwischen unter dem Niveau liegen, das 2001 den ersten PISA-Schock auslöste. Zwar führte die COVID-19-Pandemie in allen Ländern zu Rückgängen im Leistungsniveau, diese sind in Deutschland aber besonders hoch. So haben z.B. Jugendliche im Alter von 15 Jahren in den OECD-Ländern 17 Punkte in Mathe verloren, in Deutschland jedoch 25 Punkte. Verglichen mit den Jugendlichen des Jahres 2018 entspricht dies fast einem kompletten Schuljahr Rückstand. In den vergangenen zehn Jahren stieg der Anteil der

Risikoschüler:innen in Mathematik von 18% auf fast 30%, während sich der Anteil der Spitzenschüler:innen von 18% auf 9% halbierte. Deutschland gibt pro Jahr 4% des BIP für Bildung aus, im Durchschnitt der OECD-Länder sind es 4,6%, bei den nordischen Staaten sogar mehr als 5%. Wenn Deutschland also 0,5% seiner Wirtschaftsleistung mehr in Bildung investieren würde, könnte es zumindest annähernd zum Durchschnitt der OECD-Länder aufschließen.

Bei der Infrastruktur ist eine der größten Baustellen sicherlich die Deutsche Bahn. Hier sind Investitionen seit Jahrzehnten zugunsten des Straßenbaus unterblieben und müssen nun nachgeholt werden. Deutschland gab 2022 pro Kopf 114 Euro für die Schieneninfrastruktur aus, in der Schweiz und Österreich waren es 450 bzw. 319 Euro. Um auf das exzellente Schweizer Niveau zu kommen, wären pro Jahr über 28 Mrd. Euro notwendig, das immer noch gute Niveau Österreichs ließe sich mit etwa 11 Mrd. Euro erreichen. Dabei ist der bisher aufgelaufene Nachholbedarf noch nicht berücksichtigt. Deshalb sollte das Geld auch zusätzlich zu den bereits geplanten rund 40 Mrd. Euro für die Generalsanierung in den nächsten vier Jahren fließen.

Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine bekennen sich eine große Mehrheit der Bevölkerung und der politischen Parteien zum NATO-Ziel von 2% des BIP für Verteidigungsausgaben. Manche Länder betrachten dies als zu gering. Das an Russland grenzende Estland will etwa 2024 seine Militärausgaben auf 3,2% des BIP erhöhen. Somit können die 2% als Untergrenze für ein NATO-Land interpretiert werden. Die 100 Mrd. Euro des Sondervermögens Bundeswehr dürften spätestens 2027 aufgebraucht sein. Um die Verteidigungsausgaben auf 2% verstetigen zu können, werden dann zusätzlich mindestens 0,5% des BIP notwendig sein.

Letztlich gibt es noch die Notwendigkeit der Dekarbonisierung. Wenn Deutschland bis 2045 klimaneutral werden will, sind umfangreiche Investitionen erforderlich. Die müssen zwar größtenteils vom Privatsektor getätigt werden, aber der Staat muss zumindest zu Beginn die notwendigen Anreize setzen. Und die Versäumnisse der Digitalisierung sind nicht erst seit dem Einsatz von Faxgeräten der Gesundheitsämter während der Coronapandemie bekannt.

Der Schuldenbremse alle notwendigen Investitionen unterzuordnen und im Zweifel einen sinkenden Wohlstand durch ein geringeres Bildungsniveau, eine schlechte Infrastruktur und hohe geopolitische Risiken durch eine unzureichende Verteidigungsfähigkeit in Kauf zu nehmen, scheint mir nicht der Weisheit letzter Schluss zu sein.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Karl H. Hausner  
Hochschule des Bundes, Mannheim

# Reformoptionen der gesetzlichen Rentenversicherung

Der demografische Wandel und damit die Alterung der Bevölkerung schreitet in Deutschland stark voran. Daher wird eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) immer dringlicher. Die Bundesregierung hat bereits 2021 in ihrem Koalitionsvertrag versprochen: „Die Rente muss verlässlich und auskömmlich sein“. Zuletzt hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mehrere Reformoptionen in seinem Jahresgutachten vorgestellt, die eine angemessene Alterssicherung bei nachhaltiger Finanzierbarkeit ermöglichen sollen. Allerdings blieben diese Vorschläge selbst innerhalb des Rates nicht ohne Einwände. Daher stellt sich die Frage, wie die GRV reformiert werden kann, um eine auskömmliche Rente auch dauerhaft stabil zu finanzieren.

## Realitäten anerkennen, Rente zukunftsfähig gestalten

**Martin Werding**, SVR Wirtschaft, Wiesbaden; Ruhr-Universität Bochum (RUB)

**Veronika Püschel**, SVR Wirtschaft, Wiesbaden

**Benedikt Runschke**, SVR Wirtschaft, Wiesbaden

**Milena Schwarz**, SVR Wirtschaft, Wiesbaden

## Aktuelle Diskussionen zum Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge als Ergänzung des Rentensystems

**Marlene Haupt**, RWU Hochschule Ravensburg-Weingarten

## Eine effektive Grundrente ermöglicht notwendige Rentenreformen

**Peter Haan**, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin); FU Berlin

## Das Umlageverfahren: Idee und Wirklichkeit

**Fritz Helmedag**, Technische Universität Chemnitz

## Reformoptionen – die keine sind

**Franz Ruland**, ehemals Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR); Sozialbeirat der Bundesregierung

## Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: keine Maximalforderungen

**Axel Börsch-Supan**, Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA)

---

**Title:** *Reform Options for Statutory Pension Insurance*

**Abstract:** *Demographic change and thus the ageing of the population is progressing rapidly in Germany. A reform of the statutory pension insurance (GRV) is therefore becoming increasingly urgent, with the German government already promising in its 2021 coalition agreement that “pensions must be reliable and adequate”. Most recently, the German Council of Economic Experts presented several reform options in its annual report, which are intended to ensure adequate old-age provisions with sustainable financial viability. However, these proposals were not without objections within the Council. The question therefore arises as to how the statutory pension scheme can be reformed to ensure that adequate and affordable pensions are financed in a stable and sustainable manner.*

Martin Werding, Veronika Püschel, Benedikt Runschke, Milena Schwarz

## Realitäten anerkennen, Rente zukunftsfähig gestalten

Die derzeit im politischen Raum diskutierte Einführung einer dauerhaft geltenden Haltelinie bei 48% für das Sicherungsniveau widerspricht den Anforderungen an eine nachhaltige Rentenpolitik. Sie verkennt die demografische Realität und vergeudet wertvolle Zeit. Die Frage nach der Finanzierbarkeit bleibt offen. Für die Rentenpolitik bedarf es einer klaren Problemanalyse sowie der politischen Bereitschaft, auch unbeliebte Reformen anzugehen. Die Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung sowie der Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge sind zentrale Bausteine, um die Alterssicherung langfristig wieder in ruhiges Fahrwasser zu bringen. Kurzfristig werden steigende Beiträge bei einem sinkenden Sicherungsniveau unumgänglich sein. Dies sollte klar kommuniziert werden.

Der Rentenversicherungsbericht vom November 2023 zeigt erneut, dass sich das Ende der demografischen Atempause verzögert. Von einer Erhöhung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) kann nach den dort vorgestellten Berechnungen bis zum Jahr 2027 abgesehen werden. Doch bereits 2025 greift laut des Berichts die Haltelinie für das Sicherungsniveau bei 48%. In jedem Fall bleiben die langfristigen Probleme der GRV bestehen.

Die demografische Alterung der Bevölkerung schreitet voran, wodurch sich die Finanzierung der umlagefinanzierten Rente auf immer weniger Schultern verteilt (vgl. Abbildung 1). Junge Erwerbstätige werden übermäßig belastet, um die Renten der Älteren zu finanzieren. Getrieben wird diese Entwicklung von drei unterschiedlichen Ursachen: dem Anstieg der ferneren Lebenserwartung beim Renteneintritt, der anhaltend niedrigen Geburtenrate sowie der derzeit anlaufenden Verrentung der Babyboomer, die die ungünstige Entwicklung der Rentenfinanzen temporär beschleunigt. Eine einzelne Reformmaßnahme wird nicht genügen, um jede dieser Entwicklungen zu adressieren. Vielmehr bedarf es eines Maßnahmenpakets, das ursachengerechte Reformen umsetzt.

Dazu gehört die Orientierung des Renteneintrittsalters an der ferneren Lebenserwartung. Der Effekt der steigenden

Lebenserwartung könnte dadurch weitgehend neutralisiert werden. Durch eine neue Form ergänzender kapitalgedeckter Altersvorsorge kann das Sicherungsniveau trotz niedriger Geburtenraten auf Dauer wieder spürbar erhöht werden. Die Verrentung der Babyboomer führt allerdings zeitnah zu steigenden Beiträgen bei sinkendem Sicherungsniveau. Um den Anstieg der Beitragssätze kurzfristig zu dämpfen, können ergänzende Reformmaßnahmen dazu beitragen, die Lasten des demografischen Wandels fairer zwischen den Generationen zu verteilen. Angesichts der enormen Herausforderungen in der Rentenpolitik sollten auch alte Grundsätze der GRV wie die Beitragsäquivalenz überprüft werden. Durch umverteilende Elemente in der GRV könnten soziale Härtefälle aufgrund eines sinkenden Sicherungsniveaus kompensiert und hohe Beitragsbelastungen für alle abgewendet werden.

### Zunehmende Lebenserwartung über Regelbindung adressieren

Um die zunehmende finanzielle Anspannung der GRV durch die steigende Lebenserwartung gezielt zu adressieren, eignet sich eine Orientierung der gesetzlichen Regelaltersgrenze an der ferneren Lebenserwartung bei Renteneintritt. In den vergangenen Jahrzehnten (1980 bis 2022) ist diese fernere Lebenserwartung bei Frauen und Männern jeweils um ungefähr acht Jahre angestiegen.

Prof. Dr. Martin Werding ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum (RUB).

Veronika Püschel ist Referentin für öffentliche Finanzen im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

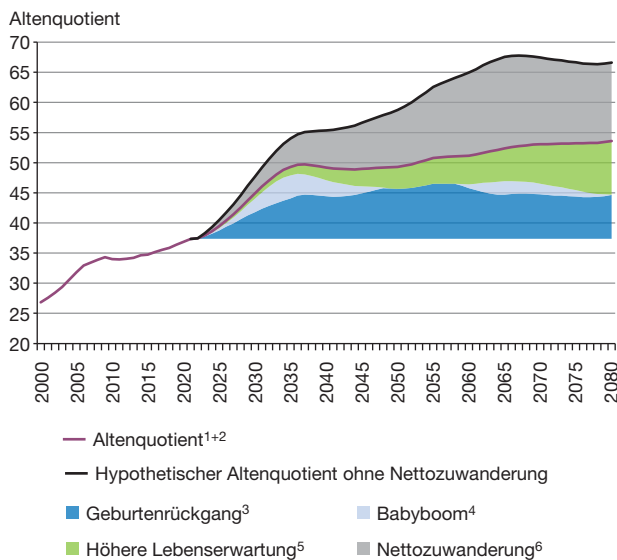
Dr. Benedikt Runschke ist dort Referent für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik.

Dr. Milena Schwarz ist dort Senior Referentin für Industriepolitik.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Abbildung 1**  
Der Altenquotient dürfte in den kommenden zehn Jahren stark steigen



<sup>1</sup> Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. <sup>2</sup> Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2022 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) und Nettozuwanderung (W2 mit 293.000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum) gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. <sup>3</sup> Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er Jahren. <sup>4</sup> Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. <sup>5</sup> Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. <sup>6</sup> Effekt der Nettozuwanderung.

Quelle: Human Mortality Database, SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bis 2012 blieb das gesetzliche Renteneintrittsalter hingegen bei 65 Jahren konstant. Dies hatte eine Ausweitung der Rentenbezugszeit zur Folge. Zwar wurde dann eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre implementiert. Laut des Statistischen Bundesamtes ist für die weitere Zukunft aber mit einer steigenden Lebenserwartung in Höhe von 8,4 Monaten je Dekade zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Sachverständigenrat Wirtschaft mehrheitlich für eine Regelbindung der künftigen Regelaltersgrenze an die fernere Lebenserwartung im Verhältnis von 2:1 ausgesprochen, die die stufenweise Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre fortsetzt. Durch die 2:1-Aufteilung zusätzlicher Lebensjahre würde das durchschnittliche Verhältnis von Versicherungsjahren in der Erwerbsphase (40 Jahre) zur Dauer der Rentenbezugsphase (20 Jahre) konstant gehalten. Der Effekt der steigenden Lebenserwartung für die Rentenfinanzen wird damit neutralisiert.

Nach dem derzeit erwarteten Anstieg der ferneren Lebenserwartung würde dies zu einem Anstieg der Regelaltersgrenze um knapp sechs Monate alle zehn Jahre führen (SVR, 2023, Ziffer 406). Personen des Jahrgangs 1986 wären demnach die Ersten, die ein ganzes Jahr länger arbeiten müssten und demnach erst im Jahr 2054 anstatt 2053 in Rente gehen könnten. Im internationalen Vergleich ist eine solche Regelbindung als moderat einzustufen. Andere Länder, wie beispielsweise Dänemark oder Italien, ordnen den Zuwachs an Lebenserwartung vollständig der Erwerbsphase zu. Allerdings braucht es einige Zeit, bis eine solche Reform spürbare entlastende Effekte für die Rentenfinanzen erzeugt (SVR, 2023, Ziffer 407).

Die Bindung der Regelaltersgrenze an demografische Fakten bietet auch politische Chancen. Einmal implementiert werden wiederkehrende Diskussionen über eine Anhebung des Renteneintrittsalters unnötig, die Anpassung kann weitgehend automatisch erfolgen. Zu beachten ist jedoch auch, dass Personen, die beispielsweise Berufe mit hohen physischen oder psychischen Belastungen ausüben, aus gesundheitlichen Gründen unter Umständen nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können. Andere Gruppen haben eventuell eine systematisch geringere Lebenserwartung. Dennoch ist von der Einführung berufsspezifischer Sonderregelungen abzusehen. Diese bergen die Gefahr einer Fragmentierung des Rentensystems und stellen ein Einfallstor für Gruppen mit einer starken Lobby dar. Die abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren ist ebenfalls wenig zielgenau, um solche Härten zu adressieren und sollte daher abgeschafft werden (Börsch-Supan et al., 2015; Schüler, 2022; Dolls und Krolage, 2023; SVR, 2023, Ziffern 416 ff.). Ein vereinfachter Zugang zur Erwerbsminderungsrente für Personen im fortgeschrittenen Alter und eine Regelung zur Frühverrentung für Geringverdienende können Härtefälle gezielter adressieren (SVR, 2023, Ziffern 413 ff.).

### Riester-Rente reformieren – kapitalgedeckte Altersvorsorge stärken

Mit der Riester-Rente wird seit Anfang der 2000er Jahre die ergänzende private Altersvorsorge staatlich gefördert. Trotz Zulagen und nachgelagerter Besteuerung ist die Riester-Rente jedoch kein Erfolgsmodell. Sie gilt als teuer, bürokratisch und auch aufgrund der gesetzlich geforderten Beitragsgarantie als renditeschwach. Insgesamt bedarf es eines Neustarts bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge, der die Schwächen von Riester überwindet (Werdning et al., 2023).

Alle Versicherten sollten dabei automatisch einbezogen werden (Auto-Enrolment), sich jedoch auf Antrag befreien lassen können (Opt-Out). Beiträge werden wie bei Riester durch staatliche Zulagen aufgestockt. Zentrales Element

könnte ein öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung sein. Der Fonds würde als Standardprodukt (Default) neben privaten Anbietern fungieren. Auf die Verpflichtung zur renditemindernden Beitragsgarantie sollte verzichtet werden. Der Garantiefall tritt nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit ein, wenn das Portfolio gemäß einem Lebenszyklus-Modell gemanagt wird. Das Aktienportfolio wird dabei mit zunehmendem Alter in sicherere Anlagen umgeschichtet.

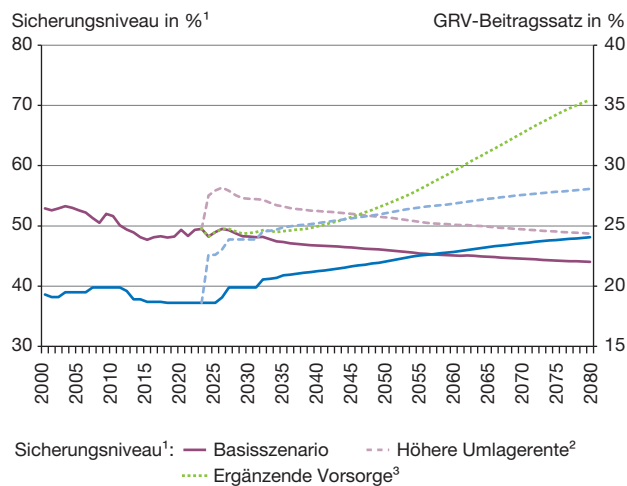
Simulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) zeigen, dass sich die eingezahlten Beiträge unter diesen Umständen bei einer Laufzeit von 45 Jahren als Median-Resultat mehr als verfünffachen. Selbst Verluste im letzten Beitragsjahr aufgrund einer schweren Finanzkrise wie im Jahr 2007 können in der Rentenphase zum Teil oder gänzlich noch aufgeholt werden, wenn das Portfolio nach Renteneintritt nur anteilig verkauft wird. Gemäß den Simulationen würde die jährliche Rendite in diesem äußerst ungünstigen Fall von 7,3% auf 6,6% sinken – und läge damit immer noch deutlich oberhalb der geschätzten durchschnittlichen Renditen von Riester-Verträgen (IVFP, 2022) sowie der impliziten Renditen der GRV (SVR, 2023, Ziffern 458 ff.).

Der Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge ist keine Schwächung der GRV. Er ist eine Rückkehr zu einer ehrlichen Rentenpolitik. Die Umlagerente ist nur eine von mehreren Säulen des Alterssicherungssystems. Der Rückgang des Sicherungsniveaus der GRV aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung kann jedoch durch steigende Leistungen aus der kapitalgedeckten Rente kompensiert werden. So könnte ab dem Jahr 2040 ein kombiniertes Sicherungsniveau aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Rente von über 50% erreicht werden, ab 2060 würde es 60% überschreiten (vgl. Abbildung 2). Bei diesen Werten handelt es sich um Durchschnitte für den gesamten Rentenbestand des jeweiligen Jahres (Werdning et al., 2024). Das Niveau der Zugangsrenten erhöht sich noch schneller.

Wie bei der Riester-Rente könnten die Eigenbeiträge zur kapitalgedeckten Altersvorsorge (inkl. staatlicher Förderzulagen) 4% des beitragspflichtigen Einkommens betragen. Ob dies zusätzliche Ersparnisse erfordert, hängt davon ab, ob die Vorsorgenden dafür bisherige Vorsorgeersparnisse umlenken, Bankeinlagen umschichten oder zusätzlich sparen. Zu zusätzlichen Ersparnissen sollen am ehesten die geschätzt 17% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten motiviert werden, die bisher nicht auf andere, möglichst gleichwertige Weise für ihr Alter vorsorgen (infas, 2020; Werdning et al., 2023).

Anders als in der umlagefinanzierten Rente kommen die Sparbeiträge im Kapitaldeckungsverfahren jeweils der

**Abbildung 2**  
Simulationen zur GRV mit ergänzender Kapitaldeckung



<sup>1</sup> Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentner:innen. <sup>2</sup> Erhöhung der Beitragssätze um 4 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario und eine entsprechende Erhöhung der umlagefinanzierten Renten. <sup>3</sup> Szenario mit einer realen Rendite von 5% pro Jahr.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen.

Generation zugute, die sie erwirtschaftet. Würde die umlagefinanzierte Rente stattdessen durch höhere Beiträge „gestärkt“ werden, führt dies zwar zu einem höheren Sicherungsniveau, das jedoch mit der Zeit wieder sinkt, weil die strukturellen Probleme der GRV bestehen bleiben (vgl. Abbildung 2).

Um die reformierte kapitalgedeckte Altersvorsorge zum Erfolgsmodell zu machen, bedarf es eines starken Gestaltungswillens. Die Schwächen der umlagefinanzierten Rente müssen offengelegt und die Probleme der Riester-Rente vermieden werden. Neben klug gestalteten Rahmenbedingungen ist eine transparente Kommunikation ein Schlüssel zum Erfolg. Insbesondere darf keine Zeit mehr verloren werden, denn die Effekte stellen sich – wie bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze – erst mittel- bis langfristig ein.

### Mechanismus zur Rentenanpassung reformieren ...

Daher bedarf es weiterer Reformelemente, die den Anstieg der Beitragssätze der GRV kurz- bis mittelfristig stabilisieren. Ansonsten ist die ergänzende Altersvorsorge für die aktiv Versicherten nicht tragbar. Dies kann eine Reform des Rentenanpassungsmechanismus leisten, etwa eine Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Einführung einer Inflationsanpassung von Bestandsrenten.

Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt die demografische Alterung in der Rentenanpassungsformel. Er wurde 2004 als Stabilisator in die Rentenanpassungsformel eingefügt und bewirkt, dass der Anstieg der Renten kleiner ausfällt als die Lohnsteigerungen, wenn es weniger Beitragszahlende und mehr Rentner:innen gibt. Derzeit werden die Kosten der demografischen Alterung mit diesem Faktor zu drei Vierteln den Erwerbstätigen (in Form höherer Beitragssätze) und nur zu einem Viertel den Rentner:innen (in Form eines sinkenden Sicherungsniveaus) auferlegt. Der Nachhaltigkeitsfaktor könnte aber verstärkt werden, sodass eine gleichmäßige Verteilung auf die Generation der Rentner:innen und die Erwerbstätigen erreicht wird. Eine Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors entspricht bereits früher erfolgten Reformen, sie dämpft aber geringe und hohe Renten gleichmäßig.

Aktuell folgen die Rentenanpassungen in Deutschland im Kern der Lohnentwicklung. International überwiegt hingegen eine Koppelung der Bestandsrenten an die Preisentwicklung. Ein Übergang zu diesem Standard kann die GRV-Finzen kurzfristig entlasten. In diesem Fall würden die Zugangsrenten weiterhin gemäß der Lohnentwicklung festgesetzt, die Bestandsrenten würden dagegen der Preisentwicklung folgen. Dies entspricht einer realen Rentengarantie. Rentenbeziehende würden jedoch nicht weiter am Lohnwachstum partizipieren. Dies führt so lange zu einer Entlastung in der GRV, wie das Lohnwachstum oberhalb der Inflationsrate verläuft, was in den vergangenen 30 Jahren in aller Regel der Fall war. In Zeiten sinkender Reallöhne könnten eine Schutzklausel und ein Ausgleichsfaktor als Sicherungsmechanismus eingeführt werden, durch den die Renten temporär der Lohnentwicklung folgen, der Inflationsausgleich aber später nachgeholt wird. Im Endeffekt sinkt das individuelle Sicherungsniveau bei der Inflationsanpassung mit der Dauer des Rentenbezugs, dafür kann das Sicherungsniveau der Zugangsrenten höher ausfallen.

### ... und soziale Härten vermeiden

Beide Reformoptionen führen dazu, dass das durchschnittliche Sicherungsniveau aller Rentner:innen sinkt, sodass der Anstieg der Beitragssätze gedämpft wird. Betroffen sind davon vor allem Versicherte mit geringem Einkommen, für die das Rentenvermögen einen Großteil ihres Gesamtvermögens ausmacht (Bartels et al., 2023). Die Inflationsanpassung der Bestandsrenten trifft Versicherte mit hoher Lebenserwartung allerdings überproportional, von denen viele höhere Einkommen hatten (Haan et al., 2019).

Um soziale Härten zu vermeiden, kann eine Umverteilung unter den Rentenversicherten über eine nach Jah-

reseinkommen gestaffelte Rentenberechnung erwogen werden. Die Rentenleistungen für Personen mit überdurchschnittlichen Jahreseinkommen würden dabei gedämpft, während die Rentenberechnung für Personen mit unter- oder durchschnittlichen Jahreseinkommen unverändert bliebe. Eine solche „progressive“ Berechnung würde nur für zukünftig erworbene Entgeltpunkte gelten. Eine finanzielle Entlastung des Rentensystems stellt sich daher erst zeitverzögert ein. Der Rentenwert je Entgeltpunkt wird dabei über den Nachhaltigkeitsfaktor erhöht, sodass sich das Sicherungsniveau für einkommensschwache Personen sogar erhöht. Aber auch Besserverdienende könnten von der Reform profitieren, weil die GRV-Beitragssätze für alle sinken. International ist eine Umverteilung innerhalb des Rentensystems verbreitet.

Dass der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten eine progressive Rentenbemessung mehrheitlich befürwortet hat, wurde mit Verweis auf eine Verletzung des Äquivalenzprinzips und negative Beschäftigungseffekte für Besserverdienende kritisiert. Viele der Einwände sind nicht völlig falsch, wie auch die Ratsmehrheit ausführt (SVR, 2023, Kasten 29). Gleichwohl: Wer angesichts der Herausforderungen durch die demografische Alterung unliebsame Reformen aus Prinzip ablehnt, macht die Umsetzung von Reformen der erforderlichen Größenordnung unter Umständen unmöglich.

Der absehbare Anstieg der Rentenausgaben und Beitragssätze muss bereits in den nächsten 15 Jahren gedämpft werden. Die Frage ist, wer die Lasten einer solchen Reform tragen sollte – und kann. Nur wenn die Verteilungswirkungen für die einkommensschwächere Hälfte der Bevölkerung bei den anstehenden Rentenreformen berücksichtigt wird, lassen sie sich politisch umsetzen. Die progressive Rentenbemessung kann nicht losgelöst von den anderen Reformoptionen betrachtet werden. Durch ihre Kombination mit einer Verschärfung des Nachhaltigkeitsfaktors oder mit einer Inflationsanpassung der Bestandsrenten (Werding et al., 2024) kann eine Rentenreform aber kurzfristig wirksam und gleichzeitig sozial verträglich werden.

### Fazit

In Deutschland werden vielfach Versäumnisse der Rentenpolitik in der Vergangenheit beklagt und neidvoll auf skandinavische Länder verwiesen, die bereits in den 1990er Jahren weitreichende Reformen eingeleitet hatten. Für Deutschland gilt jedoch: besser spät als nie. Werden Reformen jetzt mutig vorangetrieben, könnte das Rentensystem bereits in 15 Jahren deutlich besser

dastehen und in 30 bis 40 Jahren wieder nachhaltig finanziert sein. Eine einzelne Reformmaßnahme reicht dafür jedoch nicht aus, vielmehr ist eine Kombination aus kurz- und langfristig wirksamen Reformen nötig.

Wer sich gegen Rentenreformen ausspricht, sollte ehrlich sagen, wie die Alternative lautet: Die Rentenbeiträge und die Bundesmittel für die GRV werden im Zuge der demografischen Alterung erst rapide und dann langsamer immer weiter steigen, während das Sicherungsniveau der Rente kontinuierlich sinkt. Eine politisch gesetzte Haltelinie für das Sicherungsniveau verschärft die finanzielle Anspannung des Rentensystems noch mehr. Diese müsste über noch höhere Beiträge und Steuermittel aufgefangen werden. Dabei würden die stabilisierenden Mechanismen zur Anpassung des Rentenwerts an die demografische Entwicklung (Beitragsatz- und Nachhaltigkeitsfaktor) außer Kraft gesetzt. Wenn zudem eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze unterbleibt, werden die auf eine nachhaltigere Finanzierung der GRV ausgelegten Reformen von Anfang der 2000er Jahre gänzlich revidiert. Die Idee, die Lasten der demografischen Alterung zwischen den Generationen aufzuteilen, wird auf Kosten jüngerer Erwerbstätiger und ihrer Einkommens- und Beschäftigungschancen aufgekündigt.

## Literatur

- Bartels, C., T. Bönke, R. Glaubitz, M. M. Grabka und C. Schröder (2023), Rentenvermögen macht Großteil des Vermögens der ärmeren Bevölkerungshälfte in Deutschland aus, DIW Wochenbericht, 90(45), 625-631.
- Börsch-Supan, A., M. Coppola und J. Rausch (2015), Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten?: Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16(3), 264-288.
- Bucher-Koenen, T., J. Riedler und M. Weber (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW, Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).
- Dolls, M. und C. Krolage (2023), 'Earned, not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, Journal of Public Economics, 223, 104909.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2019), Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, DIW Wochenbericht, 86(23), 391-399.
- infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019) – Abschlussbericht, Forschungsbericht 565, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- IVFP – Institut für Vorsorge und Finanzplanung (2022), Riestern lohnt sich noch!, <https://ivfp.de/riester-rendite/> (25. Januar 2024).
- Schüler, R. M. (2022), „Rente mit 63“: Wer geht abschlagsfrei vorzeitig in den Ruhestand?, IW-Kurzbericht, 98/2022, Institut der deutschen Wirtschaft.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24.
- Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F. K. Lembcke (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier, 02/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Werding, M., B. Runschke und M. Schwarz (2024), Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung, Arbeitspapier, 01/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

## Title: Recognising Reality, Designing a Sustainable Pension System

**Abstract:** Current plans to permanently fix the level of benefits provided by the German Statutory Pension Scheme are at odds with the reality of demographic ageing and the requirements for sustainable pension policies. Instead, the causes of the ageing process ought to be addressed through potentially unpopular reforms. Linking the statutory retirement age to further life expectancy and building up supplementary funded pensions are core elements of a far-sighted reform that could stabilise the German system of old-age provision in the long run. In the short run, increasing contribution rates and reducing the benefit level are inevitable. This should be communicated very clearly.

Marlene Haupt

## Aktuelle Diskussionen zum Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge als Ergänzung des Rentensystems

Fragt man ChatGPT danach, welche Reformen notwendig sind, damit die Alterssicherung in Deutschland langfristig auskömmlich und finanzierbar bleibt, statuiert die KI zunächst einmal, dass es sich hierbei um eine komplexe Aufgabe handelt, die verschiedene Aspekte berücksichtigen muss. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) benennt dies in seinem aktuellen Jahresgutachten selbstverständlich deutlich konkreter und weist auf den Zielkonflikt hin, dem sich die Rentenpolitik in Deutschland dringend stellen muss: den Zielkonflikt zwischen einer angemessenen Alterssicherung und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit, um letztlich eine ständig steigende Belastung jüngerer und zukünftiger Erwerbspersonen zu verhindern (SVR, 2023).

Anschließend generiert der Chatbot auf die Anfrage hin folgende mögliche Ansätze, die als Reformmaßnahmen in Betracht gezogen werden könnten: Anpassung und Flexibilisierung des Renteneintrittsalters, Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, Integration von kapitalgedeckten Elementen, Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze, Einbindung von Selbstständigen, Überprüfung der Rentenformel, eine flexiblere Berücksichtigung von Erwerbsverläufen, Maßnahmen zur Prävention von Altersarmut sowie Investitionen in Bildung und lebenslanges Lernen. Viele dieser Reformoptionen finden sich so oder in ähnlicher Form in verschiedenen Gutachten der vergangenen Jahre wieder (z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; Sozialbeirat, 2022; SVR, 2023). Die KI wurde also scheinbar mit den entsprechenden Informationen trainiert. Zuletzt ergänzt der Chatbot den Hinweis, es sei bei diesen Reformüberlegungen wichtig zu beachten,

dass eine nachhaltige Rentenreform einen breiten gesellschaftlichen Konsens erfordert. Verschiedene Interessengruppen müssen sorgfältig eingebunden werden, um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten.

Worauf der Chatbot allerdings nicht hinweist, was der SVR in seinem Jahresgutachten aber sehr deutlich herausarbeitet, sind die Anmerkungen, dass es kurz- und langfristige Wirkungen und Entlastungseffekte der verschiedenen Reformoptionen gibt und dass einzelne Maßnahmen nicht ausreichen werden, sondern die ausgeprägten Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vielmehr eine Bündelung mehrerer Ansätze erforderlich macht (SVR, 2023).<sup>1</sup>

Im Folgenden soll es allerdings nicht darum gehen, wie ausgeprägt die Finanzierungsprobleme in der GRV sind, sondern vielmehr um das Ausloten von Möglichkeiten der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge. Eine Reformoption, welche im Jahr 2023 sowohl die von der Bundesregierung eingesetzte Fokusgruppe private Altersvorsorge als auch der SVR in seinem Jahresgutachten ausführlich diskutiert haben, ist der Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Ergänzung der GRV (Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023; SVR, 2023).

### Reformbedarf bei der Riester-Rente

Reformbedarf gibt es insbesondere bei der Riester-Rente, die 2001 eingeführt wurde. Sie sollte die damaligen Rentenkürzungen durch eine mit Zulagen und Steuervergünstigungen staatlich geförderte und privat finanzierte Zusatzversorgung kompensieren. Für viele Sparer:innen war das Modell zunächst verlockend und so wurden insgesamt mehr als 16 Mio. Riester-Verträge verkauft. Die Einführung von Steuern auf die Auszahlung der bis dato beliebten klassischen Lebensversicherung ab 2005 trug ihren Teil zur Verbreitung der Riester-Rente bei. Seit Jah-

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

<sup>1</sup> Thiede (2024) greift dieses Narrativ der Gefährdung der Finanzierbarkeit der GRV durch die steigende Zahl älterer Menschen bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Jüngeren auf. Im historischen Kontext zeigt er jedoch, dass der mit dem Rentenzugang der Babyboomer zu erwartende Anstieg der demografischen Belastung in der GRV geringer ist als Belastungsanstiege, die in der Vergangenheit bewältigt wurden, ohne dass dies die Funktionsfähigkeit der GRV infrage gestellt hätte. Der wesentliche Grund sei, dass die Alterssicherung nicht nur von der Demografie, sondern auch von anderen ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und hier insbesondere vom Arbeitsmarkt geprägt ist.

Prof. Dr. Marlene Haupt ist Professorin für Sozialwirtschaft und Sozialpolitik an der RWU Hochschule Ravensburg-Weingarten.

ren stagniert diese nun aber. Als angebotsseitige Hemmnisse sind zu nennen die Markttransparenz und hohe Verwaltungs- und Abschlusskosten, die Produktkomplexität durch Förderverfahren, schlechte Beratung, eine hohe unterstellte Lebenserwartung, die Überschussverteilung, die Doppelverbeitragung bei Entgeltumwandlung und die Starrheit der Verträge aufgrund von Beitragsgarantie und einer lebenslangen Rentenzahlung (unter anderem Geyer et al., 2021). Nachfrageseitige Hemmnisse für die Verbreitung sind geringe Finanzkenntnisse und fehlende Vorsorgeplanung, die Unklarheit bei der staatlichen Förderung, die Ungewissheit bei Erwartungen über die Rentenhöhe, eine Fehleinschätzung der persönlichen Lebenserwartung, fehlendes Vertrauen in die Produkte und eine fehlende Akzeptanz der Reform (unter anderem Haupt, 2014; Bode und Lüth, 2018; Haupt et al., 2018; Geyer et al., 2021; Nullmeier, 2021). Eine Reform der privaten Altersvorsorge wird daher allgemein als dringlich angesehen, ist in den letzten beiden Legislaturperioden aber jeweils gescheitert.

### Empfehlungen der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Konkret hat die Fokusgruppe private Altersvorsorge im ersten Halbjahr 2023 nach dem Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung die Prüfaufträge des Koalitionsvertrages zum Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds sowie zur gesetzlichen Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester geprüft und bewertet. Mit dem Ziel einer breiten Beteiligung relevanter Akteure gehörten der Fokusgruppe private Altersvorsorge sechs Vertreter:innen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und sechs Wissenschaftler:innen an. Zudem wurden sieben Vertreter von Interessenverbänden in die Fokusgruppe berufen; zwei Vertreter:innen der Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften), zwei Vertreter:innen von Anbieterverbänden (Versicherungen, Investmentfonds), zwei Vertreter:innen von privat Vorsorgenden (Verbraucherverband, Stiftung Warentest) und eine Vertretung der betrieblichen Altersvorsorge (aba).

Wie Roth (2024) darlegt, bilden neun zentrale Empfehlungen den Kern des Abschlussberichts der Fokusgruppe private Altersvorsorge, welche ganz überwiegend die Fortentwicklung der geförderten privaten Vorsorge betreffen. Nur die neunte Empfehlung betrifft bestehende Riester-Verträge. Die Zielgruppe wird dahingehend beschrieben, dass für breite Bevölkerungsgruppen eine Lebensstandardsicherung erfolgen soll. Empfohlen wird Einfachheit, d.h. eine einfache, transparente und leichter

erklärbare geförderte private Altersvorsorge. Hinsichtlich der Fördersystematik empfiehlt die Fokusgruppe besonders hohe Förderquoten für untere Einkommensgruppen, junge Menschen, Eltern von Kindern oder jungen Erwachsenen in Ausbildung durch besser nachvollziehbare Zulagenformen, eine vereinfachte Kinderzulage, einen Ausbau des Berufseinsteigerbonus sowie eine Anpassung des Höchstbetrages. Zu Rendite, Risiken und Garantien empfiehlt die Fokusgruppe, dass Garantianforderungen entfallen bzw. reduziert werden. Produkte mit Garantie sollen aber weiter angeboten werden können. Zu den Kosten hält die Fokusgruppe fest, dass Vergleichbarkeit und Transparenz der Kosten durch die verbindliche Angabe der Renditeminderung durch Kosten gewährleistet werden soll. Zur Zertifizierung regt die Fokusgruppe ein erweitertes Zertifizierungsverfahren an, möglicherweise per Ausschreibung unter Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Kriterien (unter anderem Risikodiversifikation, Kosten, Garantien). Zu Transparenz, Digitalisierung und Beratung empfiehlt die Fokusgruppe die Ausweisung aller Kosten nach der PRIIPS-Verordnung<sup>2</sup>, eine Beratung zu Beginn der Ansparphase und vor Beginn der Auszahlungsphase. Das Angebot der säulenübergreifenden „Digitalen Rentenübersicht“ kann zudem zur Information der Altersvorsorgenden beitragen. Zur Auszahlungsphase empfiehlt die Fokusgruppe, auf eine verpflichtende Absicherung des Langlebigkeitsrisikos zu verzichten, zum Riester-Bestand, dass auch dieser von Änderungen gesetzlicher Grundlagen profitieren können sollte, die Änderung der Verträge aber im Konsens der Vertragspartner erfolgen solle.

Das Modell eines öffentlich verantworteten Fonds, auf den die Altersvorsorgenden über ihren Arbeitgeber vorangestellt werden und bei dem eine Abwahlmöglichkeit besteht, soll hingegen nach kontroverser Diskussion unter den Mitgliedern der Fokusgruppe in dieser Legislaturperiode nicht weiterverfolgt werden. Wie Roth (2024) beschreibt, hatten fünf Mitglieder, darunter das BMWK und der vzbv, für das Modell votiert, zwei Mitglieder hatten sich enthalten und 12 Mitglieder hatten ein negatives Votum abgegeben. Dieses Ergebnis war aufgrund der Zusammensetzung der Gruppe nicht verwunderlich, schließlich hatten sich die Interessenvertreter bereits im Vorfeld überwiegend gegen einen solchen öffentlich verantworteten Fonds gewandt; kritisch bzw. eindeutig ab-

<sup>2</sup> PRIIPs steht für Packaged Retail and Insurance-based Investment Products. Beispiele für PRIIPs im deutschen Markt sind kapitalbildende Lebensversicherungen mit Überschussbeteiligung (laufende Prämienzahlung oder Einmalbetrag) und aufgeschobene private Rentenversicherungen als Kapitalanlageprodukt mit Überschussbeteiligung (gegen laufende Prämienzahlung oder Einmalbetrag). Basisinformationsblätter sollen Verbraucher:innen dabei unterstützen, Versicherungsanlageprodukte zu vergleichen.

lehnend äußerten sich fünf von sechs stellungnehmenden Verbänden. Unter den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Gewerkschaften) sowie den Anbietern (Investmentfonds und Versicherungen, im weiteren Sinne auch die aba) war dies sogar einhellige Meinung.

#### Reformvorschlag des SVR

In seinem Jahresgutachten aus dem November 2023 arbeitet der SVR im fünften Kapitel mit der Überschrift „Alterungsschub und Rentenreformen“ auf mehr als 100 Seiten heraus, inwiefern die Alterung in Deutschland die Rentenfinanzen unter Druck setzt, wie sich die Ausgangslage, d.h. die Finanzierungsprobleme in der Altersvorsorge, gestaltet und welche Maßnahmen im Sinne von Reformoptionen für die GRV ergriffen werden sollten. Zusätzlich formuliert das Expert:innengremium einen Vorschlag für die Reform der kapitalgedeckten Altersvorsorge, die verbindlicher und einfacher werden muss als bisher und so gestaltet sein muss, dass sie höhere Renditen und niedrigere Kosten erwarten lässt. In einem Gastbeitrag in der ZEIT vom Juli 2023 fordern vier Ratsmitglieder einen „Staatsfonds für Deutschland“ (Grimm et al., 2023). Im Jahresgutachten wird diese Handlungsoption genauer ausformuliert als öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung. Alle Personen würden dabei automatisch einbezogen werden (Auto-Enrolment), jedoch die Möglichkeit erhalten, nicht teilzunehmen (Opt-out). Der Fonds würde dabei als Standard-Anbieter (Default) mit privater Konkurrenz agieren und könnte aufgrund der voraussichtlichen Größe mit geringen Kosten je Versichertem agieren.

In dieser Funktion könnte er auch für die betriebliche Altersversorgung geöffnet werden. Bestehende Riester-Verträge könnten Bestandsschutz erhalten und entweder in der aktuellen Form fortgeführt oder auf freiwilliger Basis ohne Verlust der Förderung in das neue System überführt werden. Zudem kann ein individueller Hinterbliebenenschutz angeboten werden (SVR, 2023).

Die Weiterführung einer allgemeinen Förderzulage wie bei Riester-Verträgen kann die höhere Belastung durch den zusätzlichen Beitragssatz vor allem bei niedrigen Einkommen dämpfen. Bei höheren Einkommen besteht schon jetzt oft eine ergänzende Altersvorsorge, die entweder alternativ zur vorgeschlagenen Kapitaldeckung weitergeführt werden kann oder durch diese ersetzt würde. Daher wären hier nur geringe bis gar keine zusätzlichen Belastungen zu erwarten. Vorgeschlagen wird eine Sparquote von 4% der beitragspflichtigen Bruttolöhne, vergleichbar zur Riester-Rente. Die Auszahlung könnte ebenfalls analog zur aktuellen Riester-Regelung in Form einer Annuität oder einer Kombination aus Annuität und Einmalzahlung

erfolgen (SVR, 2023). Bei der Ausgestaltung des öffentlich verwalteten Fonds wird auf das viel zitierte schwedische Vorbild der stark aktienbasierten Prämienrente verwiesen, die zeitlich parallel zur Riester-Rente eingeführt wurde, mehrere Finanzkrisen erfolgreich überstanden hat und heute eine breite Unterstützung in der Bevölkerung genießt (Haupt und Kluth, 2013; Grimm et al., 2023).

Der Reformvorschlag zur ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge bleibt allerdings selbst innerhalb des Rates nicht ohne Einwände. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, lehnt den Vorschlag ab. Er konstatiert, dass beim vorgeschlagenen Modell mehrere Probleme der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge vernachlässigt würden, die letztlich dazu führen könnten, dass das in Aussicht gestellte hohe Sicherungsniveau verfehlt oder auf Kosten der jüngeren Generationen erreicht würde. Erstens müsse damit gerechnet werden, dass die Rendite und damit das für die ältere Bevölkerung zur Verfügung stehende Vermögen nicht so groß ausfallen wird, wie in den Simulationsrechnungen erwartet. Schließlich müssen für die Vergangenheit ermittelte Renditen nicht für die Zukunft gültig sein. Und zweitens sei unsicher, ob die durch das Fondsvermögen repräsentierten zusätzlichen Ansprüche der älteren Bevölkerung auf das BIP zukünftig tatsächlich eingelöst werden können. Ein wachstumsfördernder Effekt der Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation sei unwahrscheinlich und die Aussichten auf die notwendigen höheren Importe seien unsicher (SVR, 2023).

#### Die schwedische Prämienrente als Blaupause

Sowohl im Rahmen der Diskussionen der Fokusgruppe private Altersvorsorge als auch im Jahresgutachten des SVR wurde als mögliche Blaupause für einen öffentlich verwalteten Fonds auf das schwedische Modell der Prämienrente verwiesen. In der Fokusgruppe private Altersvorsorge wurde zudem das schwedische Vorbild für die Ausgestaltung eines erweiterten Zertifizierungsverfahrens in Deutschland diskutiert. Sowohl die schwedische Prämienrente als auch das dortige reformierte Zertifizierungsverfahren werden daher nachfolgend dargelegt.

In Schweden wurde die gesetzliche Alterssicherung im Rahmen der Rentenreform von 1998 zu einem beitragsorientierten Mischsystem umgebaut, bestehend aus einer größeren umlagefinanzierten Komponente (Einkommensrente) und einem kleineren kapitalgedeckten Element (Prämienrente). 16% des rentenbegründenden Einkommens fließen in die Umlagefinanzierung, weitere 2,5% in die Kapitaldeckung. Der von den Arbeitnehmer:innen abzuführende Teil dieser Beiträge wird mit der individuellen Einkommensteuerschuld verrechnet. Flankiert wird die staatliche Alterssicherung durch eine bedürftigkeitsge-

prüfte Garantierente. Das schwedische Prämienrentensystem ist kein Fonds mit Abwahlmöglichkeit, sondern eine verpflichtende Teilkomponente des gesetzlichen Rentensystems. Gleichwohl könnten hieraus Elemente auf einen Fonds mit Abwahlmöglichkeit übertragen werden. Auf das gesetzliche Rentensystem aufbauend erfolgen in Schweden in der Regel Leistungen aus der betrieblichen Altersvorsorge, da über vier zentral vereinbarte Versorgungswerke nahezu alle Arbeitnehmer:innen erfasst sind. Ergänzend kann auch privat für das Alter vorgesorgt werden, z.B. über eine Kapitallebensversicherung oder Wohneigentum, dies wird allerdings nicht steuerlich gefördert (Haupt und Kluth, 2013; Hagen, 2017; Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023).

Die Investitionsentscheidung trifft bei der Prämienrente grundsätzlich der Versicherte, der gemäß seiner individuellen Risikopräferenz aus einem Pool von derzeit etwa 450 behördlich zugelassenen Fonds bis zu fünf Fonds auswählen kann. Durch das Obligatorium im Prämienrentensystem erfolgt für den Fall, dass der Versicherte keine individuelle Anlageentscheidung trifft, automatisch eine Investition der Beiträge in einen Standardfonds (AP7 Sâfa), der durch eine staatliche Behörde (AP7) verwaltet wird. AP7 Sâfa existiert dabei nicht als eigenständiger Fonds, sondern ist vielmehr eine Mischung aus den beiden durch die Behörde verwalteten Aktien- und Rentenfonds, die in ihrer Kombination an das Alter des Versicherten angepasst werden, um eine altersadäquate Risikostruktur zu realisieren (Lebenszyklusfonds). Die Vermögenswerte der Prämienrente belaufen sich aktuell auf umgerechnet 178 Mrd. Euro. Insgesamt wird in den privaten Fonds mehr Kapital angelegt (55%) als im staatlichen AP7 Sâfa (45%). Etwa 65% der Altersvorsorgenden sparen derzeit im AP7 Sâfa, allerdings mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht ausschließlich, da dieser auch mit anderen Produkten kombiniert werden kann. Der jährliche Zufluss in das Prämienrentensystem beträgt ca. 3,6 Mrd. Euro von mehr als 8 Mio. Altersvorsorgenden. Für das Jahr 2040 werden Vermögenswerte von umgerechnet ca. 357 Mrd. Euro prognostiziert (Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023).

Nach einer Reihe von Finanzskandalen, die eine intensive Debatte über die angemessene Ausgestaltung des Prämienrentensystems und die Verhinderung künftigen Betrugs im kapitalgedeckten Element ausgelöst hatten, wurden 2017 vom Parlament strengere Zulassungs- und Betriebsanforderungen für Fondsanbieter verabschiedet. 2019 wurden schließlich konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Prämienrente erarbeitet, unter anderem die Einführung einer Behörde zur Fondsbeschaffung und -vermittlung, eine Reduzierung der angebotenen Fonds von derzeit etwa 450 auf ca. 150 bis 200 und eine Schaf-

fung von mehr Möglichkeiten, verschiedene Risikoniveaus und Anlageformen in der staatlichen Alternative AP7 zu wählen. Mitte 2022 wurde schließlich der gesetzliche Rahmen für die Swedish Fund Selection Agency geschaffen, die zukünftig die Prüfung und Auswahl der zugelassenen Fonds im Prämienrentensystem anhand qualitativer und quantitativer Kriterien vornehmen wird. Das Gebührenmodell zur Verwaltung der Prämienrente war bisher ein eher komplexes Rabattsystem und wird zukünftig vereinfacht. Dann werden pro Fonds von den Anbietern einmalig umgerechnet ca. 1.500 Euro Grundgebühr für die Verfahrensteilnahme und anschließend eine jährliche Verwaltungsgebühr von 0,5 Basispunkten (0,005% des verwalteten Vermögens) für passiv gemanagte Fonds und 1,5 Basispunkten (0,015% des verwalteten Vermögens) für aktiv gemanagte Fonds fällig. Die Fondsgebühren für die Altersvorsorgenden werden im Fondsvertrag mit der Behörde vereinbart. Die Diskussion im Rahmen der Fokusgruppe konnte herausstellen, dass die Fondsgebühren für die schwedischen Altersvorsorgenden damit deutlich geringer als in Deutschland sind. Allerdings übernimmt die schwedische Agentur auch Aufgaben (z.B. die Zuordnung der Fondsanteile auf Anlegende und Informationspflichten), die in anderen Ländern üblicherweise von Anbietern getragen werden müssen. Die Agentur arbeitet ohne Gewinnerzielungsabsicht. Aus der Größe des Fonds ergeben sich Skaleneffekte. Zudem ist die schwedische Prämienrente obligatorischer Teil der ersten Säule. Wesentliche Glieder der Wertschöpfungskette freiwilliger Vorsorge fallen damit weg. Ein Obligatorium trägt zu den dargestellten niedrigen Kosten bei. Diskutiert wurde, ob für eine Reform der privaten Altersvorsorge in Deutschland das schwedische Beispiel einer zentralen Zulassung der privaten Fonds übertragen werden könnte, um Kosten für Altersvorsorgende zu begrenzen (Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023).

#### [Diskussion um einen Staatsfonds bleibt auf der politischen Agenda](#)

Die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds ist entsprechend des Abschlussberichts der Fokusgruppe private Altersvorsorge für diese Legislaturperiode nicht zu erwarten. Gleichwohl bleibt die Diskussion um einen Staatsfonds nicht nur aufgrund der Minderheitsvoten (BMWK, vzbv) und der Stellungnahme des SVR auch zukünftig auf der politischen Agenda. Einerseits wird ein solcher Fonds vom Koalitionsvertrag für die neue Landesregierung in Hessen vorgesehen, der ein entsprechendes Engagement auf Bundesebene fordert (CDU Hessen und SPD Hessen, 2023). Andererseits sieht auch das neue Grundsatzprogramm der CDU die Einführung einer verpflichtenden kapitalgedeckten Altersvorsorge vor; für Menschen mit geringem Einkommen sind staat-

liche Zuschüsse geplant (CDU, 2024). Internationale Vorbilder wie die schwedische Prämienrente, aber auch das Konzept der Extrarente des vzbv oder das Modell des Staatsfonds des SVR bleiben damit für die weitere rentenpolitische Diskussion um einen möglichen Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge als Ergänzung des Rentensystems relevant.

---

## Literatur

- Bode, I. und R. Lüth (2018), Der unruhige Blick nach vorn. Zukunftsangst und Institutionenskepsis im Lichte neuerer empirischer Befunde, in S. Betzelt und I. Bode (Hrsg.), Angst im neuen Wohlfahrtsstaat, Nomos, 369-398.
- CDU (2024), In Freiheit leben – Deutschland sicher in die Zukunft führen. Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands.
- CDU Hessen und SPD Hessen (2023), Eine für alle. Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024 – 2029.
- Fokusgruppe private Altersvorsorge (2023), Abschlussbericht.
- Geyer, J., M. M. Grabka und P. Haan (2021), 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, DIW Wochenbericht, 40/2021, 667-673.
- Grimm, V., U. Malmendier, M. Schnitzer und M. Werding (2023), Ein Staatsfonds für Deutschland, DIE ZEIT, 32, 25.
- Hagen, J. (2017), Pension principles in the Swedish pension system, Scandinavian Economic History Review, 65(1), 28-51.
- Haupt, M. (2014), Konsumentensouveränität im Bereich privater Altersvorsorge. Informationen und Institutionen, Nomos.
- Haupt, M. und S. Kluth (2013), Take a chance on me: Can the Swedish premium pension serve as a role model for Germany's Riester scheme?, MEA Discussion Paper, 01-2013.
- Haupt, M., W. Sesselmeier und A. Yollu-Tok (2018), Ungeklärte Diskrepanzen. Der verhaltensökonomische Blick auf die Altersvorsorge, in S. Betzelt und I. Bode (Hrsg.), Angst im neuen Wohlfahrtsstaat, Nomos, 341-368.
- Nullmeier, F. (2021), The Failure of a Welfare Market: State-Subsidized Private Pensions Between Economic Developments and MediaDiscourses, in C. Ledoux, K. Shire und F. van Hooren (Hrsg.), The Dynamics of Welfare Markets: Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe, Palgrave Macmillan, 133-161.
- Roth, M. (2024), Zur Reform der zusätzlichen Alterssicherung. Vorschläge und Optionen im Spiegel des Abschlussberichts der Fokusgruppe private Altersvorsorge, im Erscheinen.
- Sozialbeirat (2022), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2022, zum Vierten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sowie zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge, Gutachten.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Jahresgutachten.
- Thiede, R. (2024), Demografischer Wandel und Rentenversicherung: Eine unendliche Geschichte, Sozialer Fortschritt, 73(1), 47-54.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten.

---

**Title:** Current Debates on the Expansion of Funded Pension Provision to Supplement the Pension System in Germany

**Abstract:** Germany faces complex challenges in ensuring adequate pensions and the financial sustainability of its pension system amid demographic aging, necessitating comprehensive reforms. The Focus Group on Private Pensions has proposed measures to reform the private Riester pension scheme, advocating, for example, the enhancement of simplicity, transparency and flexibility. Additionally, it has debated the introduction of a state-mandated fund. The German Council of Economic Experts has also proposed a state-mandated fund with automatic enrollment and an opt-out option. However, the proposal faces skepticism and is widely debated. Despite this, the discussion on a state-mandated fund remains relevant, with political party initiatives even considering mandatory funded pensions.

Peter Haan

## Eine effektive Grundrente ermöglicht notwendige Rentenreformen

Die Diagnose ist klar und in der Diskussion unumstritten: Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) steht vor großen demografischen Herausforderungen. 2022 kommen etwa 100 Menschen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren auf 37 Menschen, die 65 oder älter sind. Der Altenquotient liegt damit bei 37 %. Nach aktuellen Schätzungen wird der Altenquotient bis zum Jahr 2030 auf etwa 45 % und bis 2040 auf knapp 49 % steigen (Statistisches Bundesamt, 2022).<sup>1</sup> Das Erwerbspersonenpotenzial geht also im Verhältnis zu den Menschen im Rentenalter erheblich zurück. Dadurch steigt absehbar der finanzielle Druck auf das Rentensystem.<sup>2</sup>

Die Herausforderung für die Politik besteht darin, neben der finanziellen Nachhaltigkeit des Umlagesystems gleichzeitig die Einkommenssicherungsfunktion der Rentenversicherung zu erhalten und weiterzuentwickeln. Dazu kommt der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel. Auch hier gibt es Forderungen an die Rentenpolitik. Insbesondere sollen durch Reformen das Arbeitsleben verlängert werden und die Erwerbstätigkeit während der Rentenphase erhöht werden.

Die Einkommenssicherungsfunktion wird häufig durch das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern (§154 Abs. 3a SGB VI) gemessen, welches das Verhältnis der Standardrente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (Standardrente mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittseinkommen) und des verfügbaren Durchschnittsentgelts vor Steuern angibt. Es wird geschätzt, dass das Sicherungsniveau ohne weitere Reformen von gut 48 % (2023) bis zum Jahr 2037 auf 45 % zurückgehen wird.<sup>3</sup>

- 1 Die Zahlen beziehen sich auf die Variante 2 der Bevölkerungsvorausberechnung mit mittleren Annahmen zur Migration, Lebenserwartung und Fertilität.
- 2 Auch wenn man den Altenquotienten anhand der Bevölkerung über 66 Jahren berechnet, kommt es zu einer erheblichen Steigerung von aktuell rund 32 % auf gut 42 % im Jahr 2035. Dann kommt es allerdings zu keinem nennenswerten Anstieg bis 2045.
- 3 Verschiedene Studien zeigen, dass sich der Niveaurückgang in den dann folgenden Jahren noch weiter fortsetzen wird, siehe z. B. Börsch-Supan et al. (2020).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

\* Dieser Artikel basiert teilweise auf früheren Beiträgen: Geyer et al. (2021b) und Geyer und Haan (2024).

Bei der Einkommenssicherungsfunktion geht es aber nicht nur um die Durchschnittsrenten, sondern auch um die Vermeidung von Altersarmut. Das Risiko, von Altersarmut betroffen zu sein, ist in den vergangenen Jahren angestiegen und wird wohl auch in den kommenden Jahren weiter zunehmen (Geyer et al., 2019; Buslei et al., 2023a). Das liegt *erstens* an den Rentenreformen der vergangenen Jahre, da die Altersarmut steigt, wenn das Rentenniveau sinkt (Buslei et al., 2019a). *Zweitens* verstärkt sich dieser Effekt durch Veränderungen am Arbeitsmarkt, insbesondere durch die Zunahme nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Soloselbstständige, Minijobs, Crowdworker) und die Ausweitung des Niedriglohnssektors. Dabei ist das Risiko für Menschen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren, mit Erwerbsunfähigkeit oder längeren Zeiten in Teilzeitbeschäftigung besonders hoch. Oft betrifft dies Alleinerziehende, Menschen mit geringer Bildung, Menschen mit schlechter Gesundheit oder Menschen mit Migrationshintergrund (Geyer et al., 2019). Gleichzeitig haben diese Menschen in der Regel auch weniger Ansprüche an die betriebliche oder private Altersvorsorge (Geyer et al., 2021a).

### Rentenreform mit Bündel von Maßnahmen

Zahlreiche Vorschläge, das Rentensystem zu reformieren, liegen auf dem Tisch und etliche Gutachten haben die Ersparnisse für das Rentensystem und die Auswirkungen für Rentner:innen und die Beitragszahlen simuliert und quantifiziert. Dabei wird klar, dass es nicht die eine Reform gibt, die die beschriebenen Herausforderungen des Rentensystems adressieren kann. Darüber hinaus ist die politische Umsetzbarkeit der Reformen oft problematisch (Ehrentraut und Moog, 2017; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; Bittschi und Wigger, 2023), wird aber in der Diskussion häufig ausgeblendet. Um die Herausforderungen des Rentensystems angemessen zu adressieren, sind jedoch beide Aspekte zentral: *erstens* ein politisches Konzept, das die Finanzierungs- und Absicherungsfragen insgesamt im Blick hat und *zweitens* ein Bündel aus abgestimmten Reformen, das für dieses Ziel auch umgesetzt

**Prof. Dr. Peter Haan** ist Professor für empirische Wirtschaftsforschung an der FU Berlin und Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin.

werden kann. Dabei haben Zweckmäßigkeit und Umsetzbarkeit eine ähnliche Bedeutung (Geyer, 2020).

Beispielhaft für einen relativ weitreichenden Vorschlag, der sich auch der Umsetzbarkeit widmet, steht das neue Jahresgutachten des Sachverständigenrats. So fordert ein Teil der Wissenschaftler:innen in diesem Gutachten eine deutliche Dämpfung der Ausgaben und eine Umverteilung innerhalb des Versichertenkollektivs, um für mittlere und niedrige Einkommen starke Einschnitte zu vermeiden und die Akzeptanz der Reform zu erhöhen (SVR, 2023). Kernelemente der Reformvorschläge sind eine Dynamisierung des Renteneintrittsalters, eine neue Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung sowie eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Einführung einer Inflationsindexierung von Bestandsrenten. Diese Elemente zielen vor allem darauf ab, die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems zu sichern. Um auch die Einkommenssicherungsfunktion der Rente zu garantieren, wird im Gutachten über eine nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung nachgedacht. Diese soll dazu beitragen, eine unbeabsichtigte regressive Verteilung in der Rentenversicherung zu reduzieren<sup>4</sup> und die Einkommenssicherungsfunktion für mittlere und geringe Einkommen zu verbessern sowie Altersarmut zu senken. Konkret sollen die finanziellen Spielräume genutzt werden, um das Sicherungsniveau einer Standardrente langfristig zu stabilisieren.

Der Vorteil einer Kombination von Reformen liegt auf der Hand: Die negativen Einkommenseffekte und Verteilungswirkungen von Rentenkürzungen, die vor allem durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder durch die Einführung einer Inflationsindexierung von Bestandsrenten entstehen würden, können bei einer geeigneten Wahl von Reformelementen abgemildert werden. Das würde auch die politische Akzeptanz erhöhen. Allerdings sind die finanziellen Spielräume innerhalb der Rentenversicherung so gering, dass es ohne weitere Mittel aus Steuern oder höheren Beitragssätzen bei starken Rentenkürzungen trotz Umverteilung zu einem Absenken der Einkommenssicherungsfunktion für große Teile des Versichertenkollektivs kommen würde. Eine Reform der privaten Vorsorge kann erst in der fernen Zukunft einen Teil dieser Einkommenseinbußen kompensieren – sofern sehr optimistische Annahmen zur Vorausberechnung eintreffen.

Derzeit ist es kaum vorstellbar, dass sich der Steuerzuschuss über das vorgesehene Maß erhöhen wird. Im Gegenteil: Der Entwurf für das neue Haushaltsfinanzierungs-

4 Regressive Verteilungswirkungen können im Deutschen Rentensystem entstehen, wenn die Lebenserwartung mit den Rentenanwartschaften steigt; siehe unter anderem Haan et al. (2020).

gesetz sieht vor, dass der Bundeszuschuss in den Jahren 2024 bis 2027 um ca. 600 Mio. Euro pro Jahr gekürzt werden soll. Nach Aussagen der Rentenversicherung kumuliert sich der Rückgang des Bundeszuschusses für 2022 bis 2027 damit auf etwa 5 Mrd. Euro, sodass die Rücklagen der Rentenversicherung und der Puffer für die anstehenden demografischen Herausforderungen deutlich reduziert werden.<sup>5</sup>

Die entscheidende Frage ist, welche Gruppen finanziell besonders stark durch Rentenreformen betroffen sind und welche Gruppen also durch Umverteilung im Rentensystem unterstützt werden können. Die Stabilisierung der Standardrente würde vor allem mittleren Einkommen helfen. Das Rentenniveau hat auch Auswirkungen auf die Altersarmut (Buslei et al., 2019a). Die Veränderung des Rentenniveaus betrifft allerdings unterschiedslos alle Renten, daher sind die Auswirkungen auf die Altersarmut bei hohen Kosten eher gering. Es ist also wichtig, darüber hinaus konkrete Reformen vorzuschlagen und umzusetzen, die gezielt die Altersarmut reduzieren.

### Maßnahmen zur Reduktion von Altersarmut bisher nicht zielgenau

Die Rentenreformen der Vergangenheit – insbesondere die Grundrente und auch die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente<sup>6</sup> – mindern das Problem der Altersarmut bisher unzureichend. Die derzeitige Grundrente, die keine Mindestrente garantiert, sondern nur einen Rentenzuschlag (Geyer und Haan, 2024), fokussiert auf eine spezielle Gruppe von Versicherten mit langen Versicherungsbiografien und geringen Einkommen und verbessert deren Einkommensposition. Simulationen weisen darauf hin, dass die Armutsrisikoquote durch die Grundrente im Jahr ihrer Einführung um etwa 2 Prozentpunkte reduziert werden konnte. Allerdings erreicht sie viele Gruppen nicht, die besonders von Armut betroffen sind (Geyer et al., 2020).

Auf Basis der Daten der GRV aus dem Jahr 2022 untersuchen Geyer und Haan (2024), welche Personen eine Grundrente bekommen. Es zeigt sich, dass deutlich weniger Menschen von der Grundrente profitieren, als bei der Gesetzgebung angenommen wurde. Ein wesentlicher Grund ist, dass mehr als die Hälfte der Personen, die die rentenrechtlichen Bedingungen für die Grundrente erfüllen, wegen der Einkommensprüfung keinen Anspruch auf einen Zuschlag hat. Im Rentenbestand gab es 2022 rund

5 <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2023/231214-rossbach-Bundeshaushalt-2024.html> (24. Januar 2024).

6 Zu den Wirkungen der Reformen der Erwerbsminderungsrente siehe Geyer (2021) und Becker et al. (2023).

1,1 Mio. Menschen, die Zuschläge durch die Grundrente bekommen haben. Die Gesamtzahl der Zuschläge liegt damit deutlich unter den von der Regierung geschätzten 1,3 Mio. Begünstigten. Der größte Teil, etwa 950.000, bezieht einen Zuschlag zu einer Altersrente. Es profitieren vor allem Frauen vom Grundrentenzuschlag, da Kindererziehung, Teilzeitbeschäftigung und niedrigere Löhne zu geringeren Rentenansprüchen führen. Bei Frauen liegt der Anteil im Rentenbestand mit 6,5 % fast dreimal so hoch wie bei Männern (2,3 %). Auch in der Grundsicherung profitieren deutlich weniger Personen, als frühere Schätzungen nahelegten. Beschränkt man die Betrachtung auf die Personen mit Grundsicherung im Alter, liegt der Anteil höher. Hier sind es etwa 4,5 %. Fast genauso viele Personen qualifizieren sich über die Wartezeiten für den Freibetrag, ohne dass sie Grundrente beziehen.

Da die Bekämpfung von Altersarmut eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, wird oft argumentiert, dass diese nicht über das Rentensystem, sondern über das Steuer- und Transfersystem organisiert werden sollte. In dem Kontext spielt die Grundsicherung im Alter eine zentrale Rolle. Der Vorteil der Grundsicherung ist, dass dieser Transfer durch die Einkommens- und Vermögensprüfung vom Grundsatz zielgenau ist. Allerdings liegt die Höhe der Grundsicherung für die meisten Haushalte deutlich unter der Armutsrisikoquote, definiert als 60 % des Medianeinkommens (Geyer, 2015) und ist somit für die Reduktion der Armutsrisikoquote wirkungslos. Neben der Höhe hat die Grundsicherung noch ein weiteres Problem: Die hohen Raten der Nichtinanspruchnahme für diesen Transfer führen dazu, dass die Grundsicherung – sei es wegen Stigma, Komplexität oder Kosten der Beantragung – längst nicht den Kreis aller Berechtigten erreicht. Auf Basis der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) schätzen Buslei et al. (2019b), dass die Nichtinanspruchnahme im Durchschnitt über 50 % liegt. Für Personen, die älter als 76 Jahre sind, nur geringe Ansprüche an die Grundsicherung haben und in Westdeutschland leben, ist die Nichtinanspruchnahme sogar noch höher.<sup>7</sup>

### Mindestsicherung in der Rente in Nachbarländern

Um Altersarmut zu reduzieren, könnte Deutschland auch von seinen Nachbarländern lernen. In Österreich werden durch die Ausgleichszulage in der gesetzlichen Pensionsversicherung Renten (in Österreich Pensionen) bei finanzieller Bedürftigkeit auf einen bestimmten Schwellenwert angehoben. Voraussetzung ist die Erfüllung der Mindest-

versicherungsdauer von 15 Jahren.<sup>8</sup> Es findet eine automatische Einkommensprüfung<sup>9</sup>, aber keine Vermögensprüfung statt. Liegt das verfügbare Einkommen unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts, besteht Anspruch auf die Ausgleichszulage. Die tatsächlichen Zahlbeträge liegen deutlich über den durchschnittlichen Ansprüchen aus der Grundsicherung im Alter in Deutschland.

In den Niederlanden hängt die Höhe der gesetzlichen Rente (AOW-Rente) nicht vom Einkommen in der Erwerbsphase oder Vermögen ab. Für den Bezug einer vollen AOW-Rente ist ein Aufenthalt in den Niederlanden von 50 Jahren erforderlich. Im Grundsatz ist jede Person, die im Land lebt, in die Versicherung einbezogen, unabhängig vom Erwerbsstatus. Für jedes Jahr mit Einbezug in die Versicherung (Wohnort oder Arbeitsort in den Niederlanden) steigt der Rentenanspruch (Anteil an voller AOW-Rente) um 2 Prozentpunkte. Die (Netto-)Rente beträgt für eine alleinstehende Person 70 % des Mindestlohns, bei Paaren (verheiratet oder unverheiratet) sind es 50 % für jeden der beiden. Neben der Mindestrente gibt es eine nahezu flächendeckende Betriebsrente in den Niederlanden, die die wichtige zweite Säule des Rentensystems darstellt.

Durch die Mindestrenten sind die Rentensysteme in Österreich und in den Niederlanden also deutlich umverteilender als das Rentensystem in Deutschland. Die Beitragsäquivalenz, die im Zentrum des deutschen Rentensystems steht, ist damit stark aufgeweicht oder gilt weitgehend nicht. Es ist aber eine effektive Absicherung von Altersarmut gegeben. Offensichtlich unterscheidet sich die Struktur des Rentensystems in Österreich und den Niederlanden vom deutschen Rentensystem. Insbesondere spielen in den Niederlanden die Betriebsrenten eine deutlich wichtigere Rolle als in Deutschland. Buslei et al. (2023b) diskutieren im Detail die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Österreich und Deutschland. Neben der günstigeren demografischen Struktur sorgen vor allem höhere Sozialversicherungsbeiträge für eine bessere finanzielle Situation der österreichischen Rentenversicherung. Auch beim Steuer- und Transfersystem gibt es wichtige Unterschiede zwischen den Ländern. Daher ist ein direkter Ländervergleich immer mit Vorsicht zu interpretieren. Ein institutioneller Umstand in Österreich bietet für die Gewährung einer Mindestrente gegenüber Deutschland aber einen eindeutigen Vorteil. In Österreich sind auch die Selbstständigen in die gesetzliche Pensionsversicherung einbezogen und für die Beamten gelten nach einem Übergangszeitraum im Grundsatz die

<sup>7</sup> Vergleichbare Studien kommen zu ähnlich hohen Werten der Nichtinanspruchnahmen; siehe hierzu den Überblick in Harnisch (2019).

<sup>8</sup> Mehr Details zum österreichischen Rentensystem finden sich z. B. in Blank et al. (2016) oder Buslei et al. (2023b).

<sup>9</sup> Die Einkommensprüfung umfasst neben den Pensionen auch andere Einkünfte und berücksichtigt insbesondere auch Unterhaltsansprüche; vgl. Auskünfte auf der österreichischen Website der Regierung.

gleichen Regelungen wie für die übrigen Beschäftigten. Damit gelten Mindestsicherungsregelungen im Alterssicherungssystem im Wesentlichen für die gesamte (ältere) Bevölkerung, was zur Gleichbehandlung der Bevölkerungsgruppen, zur Vereinfachung der Regelungen selbst und auch der Verwaltung beiträgt.

### Grundrente als effektive Mindestrente ausbauen

Die Einführung einer echten Mindestrente, wie in den Niederlanden oder Österreich, wäre ein großer Eingriff in das deutsche Rentensystem. Einfacher und aus politischer Sicht realistischer wäre es daher, Veränderungen im bestehenden System vorzunehmen und die Grundrente als wirkungsvolles Instrument gegen Altersarmut auszubauen. Die derzeitigen Regeln der Grundrente reichen hierfür nicht aus. Wie oben diskutiert, ist die Zahl der Personen, die von der Grundrente erreicht werden, niedrig, da insbesondere Personen mit langen Erwerbsunterbrechungen ausgeschlossen werden. Daher sollte die Grundrente auch für Menschen mit geringeren Beitragszeiten ausgeweitet werden. Gleichzeitig wäre es wichtig, die Grundrente als eine echte Mindestrente zu verankern, die einen Rentenbetrag garantiert, und nicht, wie derzeit, Zuschläge gewährt (Geyer und Haan, 2024).

Für diese Erweiterungen gibt es aber wichtige Voraussetzungen. *Erstens* muss das Ziel einer Grundrente als Mittel gegen Altersarmut klar benannt werden. Derzeit steht die Begründung, die „Lebensleistung“ von Arbeitnehmer:innen zu würdigen, im Vordergrund. *Zweitens* muss die Einkommensprüfung pragmatischer und günstiger organisiert werden. Die Einkommensprüfung ist ein zentrales Element, damit die Grundrente zielgenau ist und die Haushalte erreicht, die von Altersarmut betroffen sind. Derzeit werden Aufwand und Kosten der Einkommensprüfung als viel zu hoch kritisiert.<sup>10</sup> So wird z. B. bei jeder Anpassung des Freibetrags und des Rentenwerts ein neuer Grundrentenbescheid ausgestellt und per Post verschickt. Besonders aufwändig ist die Prüfung der Kapitaleinkommen, die nicht im zu versteuernden Einkommen der Einkommensteuer enthalten sind. Diese Prüfung läuft parallel zur automatischen Einkommensprüfung der sonstigen Einkommen und setzt eine direkte Beteiligung der Berechtigten voraus. Auch Auslandsrenten können nicht automatisch geprüft werden. Stattdessen werden sie auf Basis der individuellen Angaben der Berechtigten durch Sachbearbeiter:innen berechnet – monatsgenau und jede kleine Einkommensänderung nachvollziehend.

Es gibt bereits einige Vorschläge, die Einkommensprüfung zu reformieren. So könnte die Einkommensanrech-

nung statt durch eine vorgelagerte Prüfung im Rahmen der Rentenversicherung durch eine Form der nachgelagerten Einkommensprüfung in der Einkommensteuer erfolgen (Nullmeier, 2020). Ein Verzicht auf die Prüfung der Kapitaleinkommen wäre zwar ein pragmatischer Weg, ist aber aus Gerechtigkeitsgründen vermutlich schwer zu vermitteln. Wichtig wäre es festzustellen, wie relevant diese Prüfung eigentlich ist und welche zusätzlichen Kosten durch einen Wegfall der Prüfung von Kapitaleinkommen entstünden. Sollte diese zu einer relevanten Kostenreduktion führen, sollte nach einer Alternative mit einer automatisierten Abfrage der Kapitaleinkommen gesucht werden.

*Drittens* muss eine Ausweitung der Grundrente finanziert werden. Derzeit belaufen sich die Kosten für die Grundrente auf weniger als 2 Mrd. Euro pro Jahr. Je nachdem, wie stark die Zahl der berechtigten Personen ausgeweitet würde, stiegen auch die Kosten an. In jedem Fall geht es um mehrere Milliarden Euro pro Jahr. Eine Möglichkeit wäre es, eine nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung, wie vom SVR (2023) ins Spiel gebracht, zur Finanzierung zu verwenden. Allerdings könnten die Mittel dann nicht für die Stabilisierung des Rentenniveaus verwendet werden. Um auch Haushalte mit geringen oder mittleren Renten zu unterstützen, sind also weitere Mittel notwendig. Da die Bekämpfung von Altersarmut eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, wäre es folgerichtig, Steuermittel zur Finanzierung zu nutzen. Ob eine Erhöhung des Bundeszuschusses für die Ausweitung der Grundrente durchgesetzt werden kann, ist eine politische Frage. Ohne diese Erhöhung, oder eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge als andere Finanzierungsquelle, ist das Ziel der Einkommenssicherungsfunktion aber kaum zu erreichen.

### Fazit

In den kommenden Jahren steht die Rentenversicherung in Deutschland nicht nur vor finanziellen Herausforderungen. Auch die Einkommenssicherungsfunktion der Rentenversicherung muss gestärkt werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Risiko für Altersarmut deutlich angestiegen ist. Eine effektive Grundrente, die einen Rentenbetrag garantiert und die im Rentensystem verankert ist, wäre ein wichtiger Schritt, um Altersarmut zu reduzieren.<sup>11</sup> Eine effektive Grundrente ist auch eine wichtige Voraussetzung, um andere Rentenreformen in Deutschland umzusetzen, wie eine Erhöhung des Rentenzugangsalters oder stärkere (kapitalgedeckte) private Vorsorge. Diese Reformen haben potenziell negative Verteilungswirkungen vor allem für Haushalte mit geringen Einkommen.

<sup>10</sup> Siehe unter anderem die Kritik des Bundesrechnungshofs (2022).

<sup>11</sup> Siehe auch den Vorschlag einer „Cappuccino-Rente“ der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V.

Als mögliche Alternative außerhalb der Rentenversicherung könnte die Grundsicherung verbessert werden. Diese ist aber nur effektiv, wenn auch die Inanspruchnahme erhöht wird. Informationskampagnen reichen hier nicht aus. Reformoptionen wären die automatische Prüfung der Anspruchsberechtigung und die direkte Auszahlung der Leistung. Mit zunehmender Digitalisierung auch der Ämter und Behörden könnte das eine Lösung für die Zukunft sein. Allerdings kann so nur eine Einkommensprüfung, aber keine individuelle Bedarfsprüfung (z.B. Kosten der Unterkunft oder Mehrbedarfzuschläge) erfolgen, welche bisher die Grundlage der Grundsicherung in Deutschland ist (Haan und Geyer, 2020). Fraglich ist auch, ob die Höhe der Grundsicherung ausreicht, um Altersarmut zu reduzieren. Auf die Armutsrisikoquote, als 60 % des Medianeinkommens definiert, hat sie kaum eine Auswirkung.

Allerdings löst eine Grundrente nicht alle sozialpolitischen Probleme im Alter. Insbesondere profitieren Haushalte mit einer erwarteten Rente knapp oberhalb einer Grundrente nicht. Daher wäre es wichtig, wie auch vom SVR (2023) diskutiert, Reformen einzuführen, die das Rentenniveau stabilisieren würden.

## Literatur

- Becker, S., A. Gehlen, J. Geyer und P. Haan (2023), Reform der Erwerbsminderungsrente senkt Armutsrisiko, kommt aber spät, *DIW Wochenbericht*, 90(17).
- Bitschi, B. und B. Wigger (2023), Who wants (them) to work longer?, *Economics Letters*, 227.
- Blank F., C. Logeay, E. Türk, J. Wöss und R. Zwiener (2016), Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, *WSI-Report*, 27.
- Börsch-Supan, A., J. Rausch, H. Buslei und J. Geyer (2020), Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, *DIW Discussion Papers*, 1857.
- Bundesrechnungshof (2022), Handwerkliche Mängel bei Einführung der Grundrente: hohe Bürokratiekosten, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/bemerkungen/bemerkung-07.html> (21. Januar 2024)
- Buslei, H., B. Fischer, J. Geyer und A. Hammerschmid (2019a), Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter, *DIW Wochenbericht*, 86 (21+22), 375-383.
- Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und M. Harnisch (2019b), Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf Hohe verdeckte Altersarmut, *DIW Wochenbericht*, 86(49), 909-917.
- Buslei, H., J. Geyer und P. Haan (2023a), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, *Working Paper*, 05/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Buslei, H., J. Geyer und P. Haan (2023b), „Vorbild Österreich“: Unterschiede in den Rentenleistungen und der Finanzierungsbasis im Vergleich zu Deutschland, *Deutsche Rentenversicherung*, 3-4, 266-288.
- Ehrentraut, O. und S. Moog (2017), Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung: Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, *Study 345*, Hans-Böckler-Stiftung.
- Geyer, J. (2015), Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut, *DIW Roundup: Politik im Fokus*, 62, DIW Berlin, <https://ideas.repec.org/p/diw/diwrup/62de.html> (24. Januar 2024).
- Geyer, J. (2020), In die Zukunft ohne Gesamtkonzept: Vorausberechnungen und ihre Probleme, in F. Blank, M. Hofmann und A. Buntenbach (Hrsg.), *Neustart in der Rentenpolitik*, 191-206, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, <https://doi.org/10.5771/9783748906889-191>.
- Geyer, J. (2021), Der Einfluss von Rentenreformen auf Zugänge und Zahlbeiträge in Erwerbsminderungsrenten – Modellrechnungen bis 2050, *DIW Politikberatung kompakt*, 164, März.
- Geyer, J., H. Buslei, P. Gallego-Granados und P. Haan (2019), Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/doi/10.11586/2019050> (24. Januar 2024).
- Geyer, J., M. Grabka und P. Haan (2021a), 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, *DIW Wochenbericht*, 88(40), 668-673.
- Geyer, J., P. Haan und A. Ludwig (2021b), Mindestrente: Absicherung gegen Altersarmut und notwendiger Baustein für weitere Reformen, *DIW Aktuell*, 72.
- Geyer, J. und P. Haan (2024), Bilanz der Grundrente: Weniger Menschen als erwartet profitieren davon, *DIW aktuell*, 91, [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.889901.de/publikationen/diw\\_aktuell/2024\\_0091/bilanz\\_der\\_grundrente\\_\\_weniger\\_menschen\\_als\\_erwartet\\_profitieren\\_davon.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.889901.de/publikationen/diw_aktuell/2024_0091/bilanz_der_grundrente__weniger_menschen_als_erwartet_profitieren_davon.html) (24. Januar 2024).
- Geyer, J., P. Haan und M. Harnisch (2020), Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut, Arbeitspapier 7. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_07\\_2020.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_07_2020.pdf) (24. Januar 2024).
- Haan, P. und J. Geyer (2020), CDU-Vorschlag für Rentenreform: Der Teufel steckt im Detail. Gastbeitrag, *Frankfurter Rundschau*, 16. Dezember.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2020), The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system, *The Journal of the Economics of Ageing*, 17(C).
- Harnisch, M. (2019), Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany, *Discussion Papers*, 1793, DIW Berlin.
- Nullmeier, F. (2020), Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 25. Mai 2020, Ausschussdrucksache 19(11)667.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, *Jahresgutachten 2023/24*.
- Statistisches Bundesamt (2021), Bevölkerungsfortschreibung, Fachserie 1, Reihe 1.3.
- Statistisches Bundesamt (2022), Bevölkerung Deutschlands bis 2070. Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten.

## Title: An Effective Minimum Pension Allows the Introduction of Necessary Pension Reforms

**Abstract:** In the coming years, the pension system in Germany will face financial challenges. The insurance within pension system must also be strengthened, especially given that the risk of old-age poverty has increased over the years. An effective basic pension that guarantees a minimum amount and is anchored in the pension system would be an important step in reducing poverty in old age. An effective basic pension is also an important prerequisite for implementing necessary pension reforms in Germany, such as increasing the retirement age or stronger (funded) private provision.

Fritz Helmedag

## Das Umlageverfahren: Idee und Wirklichkeit

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland kommen unmittelbar den anspruchsberechtigten Senior:innen zugute. Die Akzeptanz dieser Umverteilung hängt davon ab, inwieweit die Arbeiter:innen darauf vertrauen können, dass sich die aktuelle Schmälerung ihres verfügbaren Einkommens als einträgliche Vorleistung für die Zeit nach Beendigung der Erwerbstätigkeit erweist. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Befürworter:innen einer kapitalgedeckten Alterssicherung ihre Empfehlungen seit langem auf die in ihren Augen geringere Rentabilität und größere Risikoanfälligkeit des Umlageverfahrens stützen.

Nachdem sich jedoch angesichts hoher Kosten und bescheidener Erträge die mit der 2001 eingeführten „Riester-Rente“ verbundenen Hoffnungen gemeinhin als Trugbild entpuppt haben, spielt das Argument einer angeblich gesicherten höheren Rentabilität privater Vorsorge nur noch eine Nebenrolle. Stattdessen avancierte der demografische Wandel zum zentralen Kritikpunkt am Umlageverfahren. Fallende Geburtenraten und eine stetig steigende Lebenserwartung brächten das System in die Breddouille, weil durch Belastungsgrenzen limitierte Beiträge einer schrumpfenden Erwerbstätigenzahl *volens nolens* Abstriche am Versorgungsniveau der länger lebenden Menschen erforderten. Bemerkenswerterweise erschöpfen sich die Zweifel an der Tragfähigkeit der etablierten Alterssicherung aber meist in pauschalen Behauptungen, ohne in einer exakten Modellanalyse die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Beitragshöhe, Versorgungsniveau sowie dem Verhältnis zwischen Einzahler:innen und Empfänger:innen zu spezifizieren. Dies geschieht im Folgenden, um auf dieser Basis die Funktionstüchtigkeit der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung zu bewerten und vorhandenen Korrekturbedarf aufzuzeigen.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. Fritz Helmedag** ist Angehöriger der Technischen Universität Chemnitz und Lehrbeauftragter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften.

### Wirkungsweise einer solidarischen Alterssicherung

Grundsätzlich lohnt sich die Einführung einer Gemeinschaftskasse, wenn die erhobenen Beträge wiederkehrend in einer Weise ausgeschüttet werden, die jedem Teilnehmenden Vorteile verspricht, ohne irgendjemanden zu benachteiligen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die permanent zu erfüllende Budgetrestriktion eines Umlageverfahrens: In jeder Periode müssen sich die Einnahmen mit den Ausgaben decken.

Aus dem einheitlichen Pro-Kopf-Einkommen  $L$  einer bestimmten Zahl Arbeiter:innen  $A$  wird ein gewisser prozentualer Beitragssatz  $b$  in die Rentenkasse abgeführt. Die Einnahmen werden an  $S$  Senior:innen ausgezahlt, die, ohne Berücksichtigung von Steuern und anderen Abgaben, jeweils einen Anteil  $v$  des verfügbaren „Nettolohns vor Steuern“  $(1 - b)L$  als Durchschnittsrente erhalten. Die Budgetbeschränkung lautet demnach zunächst:

$$AbL = Sv(1 - b)L. \quad (1)$$

Nach Kürzung von  $L$  und mit  $q$  als Verhältnis zwischen durchschnittlichen Einzahler:innen und Empfänger:innen erhält man:

$$qb = v(1 - b) \quad \text{mit } q = \frac{A}{S}. \quad (2)$$

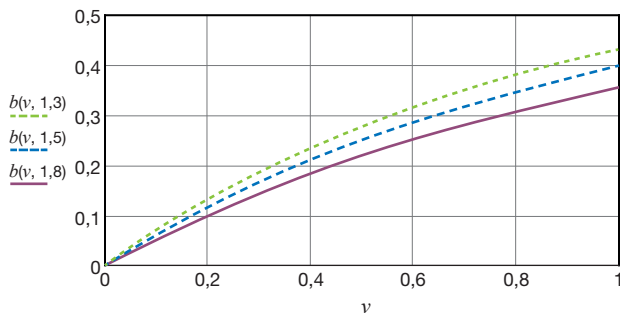
Diese Grundgleichung des Umlageverfahrens lässt sich für ein faktisch gegebenes Arbeiter:innen-Senior:innen-Verhältnis  $q$  entweder nach dem Beitragssatz  $b$  oder nach dem Versorgungsniveau  $v$  auflösen. Wenn eine relative Rentenhöhe  $v$  fixiert wird, ergibt sich für den Beitragssatz:

$$b(v, q) = \frac{v}{q + v} < 1 \quad \text{für } q > 0. \quad (3)$$

Der Beitragssatz  $b$  hängt parametrisch vom quantitativen Verhältnis  $q$  von Arbeiter:innen zu Senior:innen sowie vom (festgesetzten) Versorgungsniveau  $v$  ab und steigt mit dieser Größe *degressiv* an.<sup>1</sup> Die Abbildung 1 illustriert für drei vorgegebene Werte von  $q$  den Verlauf des

1 Soweit sich in der Literatur formale Untersuchungen zu der Beziehung zwischen Beitrags- und Versorgungshöhe finden, beruhen sie meist auf Modellen überlappender Generationen, wobei die Lebensabschnitte Erwerbstätigkeit und Rentenbezug unterschieden werden (vgl. etwa Homburg 1988). Wie die obige Darlegung zeigt, ist dieser Ansatz methodisch übermäßig aufwendig und leistet zudem der Vorstellung Vorschub, im Umlageverfahren seien kommende Rentenzahlungen implizite Staatsschulden (vgl. Krämer und von Weizsäcker 2023). Priewe (2023) kritisiert diese Auffassung.

Abbildung 1  
Versorgungsniveau und Beitragssatz



Quelle: eigene Berechnungen.

Beitragssatzes  $b$  für alle denkbaren Versorgungsniveaus  $0 \leq v \leq 1$ . Der Wert des Verhältnisses von Arbeiter:innen zu Senior:innen von  $q = 1,8$  bezieht sich auf Deutschland im Jahr 2020,  $q = 1,5$  stellt eine Prognose für 2030 dar,  $q = 1,3$  gibt den geschätzten Wert für 2050 an (vgl. Statista, 2021).

Offenkundig widerlegt die Analyse gängige Hiobsbotschaften. Selbst im Jahr 2050 und bei einem Versorgungsniveau von (manchmal noch geforderten) 53 % des (bis dahin voraussichtlich wesentlich höheren) durchschnittlichen Nettoarbeitseinkommens (vor Steuern) liegt der erforderliche Beitragssatz bei 29 % – ein Wert, aus dem sich keineswegs notwendigerweise der Systemkollaps ergibt. Jedenfalls hypertrophiert der Beitragssatz mitnichten in Richtung 100 %, wenn sich die Rentenbezugszeit mit steigender Lebenserwartung verlängert und die Zahl der Arbeiter:innen in Relation zu den Senior:innen weiter zurückgeht.<sup>2</sup>

Die Auflösung der Gleichung (2) nach dem mit einer bestimmten Beitragshöhe verbundenen Versorgungsniveau bringt:

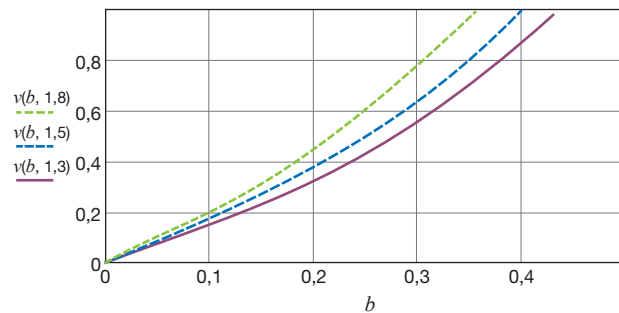
$$v(b, q) = \frac{bq}{1-b}. \quad (4)$$

Da vernünftigerweise 100 % des verfügbaren Lohns die hypothetische Höchstversorgung eines Rentners darstellt, gilt ein maximaler Beitragssatz ( $b_{max}$ ):

$$b_{max}(q) = \frac{1}{1+q}. \quad (5)$$

<sup>2</sup> Abgesehen davon wirkt eine geeignete Fiskalpolitik beschäftigungsfördernd (vgl. Helmedag 2022), wovon die Einnahmen der Rentenversicherung profitieren.

Abbildung 2  
Beitragssatz und Versorgungsniveau



Quelle: eigene Berechnungen.

Die Abbildung 2 zeigt *progressive* Kurvenverläufe zwischen Beitragssatz  $b$  und Versorgungsniveau  $v$  – augenscheinlich sind Versorgungsniveaus um 50 % auch in weiterer Zukunft mit Beiträgen unter 30 % zu finanzieren. Für 2020 mit  $q = 1,8$  berechnet man beispielsweise einen maximalen Beitragssatz von  $b_{max}(1,8) = 35,7\%$  (grün gestrichelte Kurve in Abbildung 2); ein Beitragssatz, der gewährleistet, dass die Senior:innen über das gleiche disponible Einkommen verfügen wie die Arbeiter:innen.

Die vorangegangene Betrachtung belegt das konzeptionelle Leistungsvermögen des Umlageverfahrens, das trotz der prognostizierten Abnahme des Verhältnisses zwischen Einzahler:innen und Empfänger:innen weder die Einzahler:innen über Gebühr belasten noch die Versorgung der Empfänger:innen unangemessen verschlechtern muss. Woher kommt dann der bei vielen ramponierte Ruf des Systems? Hierfür dürfte neben dem Trommeln interessierter Kreise für eine Kapitaldeckung die Differenz zwischen den konstruierten und faktischen Altersbezügen mitverantwortlich sein.

### Der Standardrentner: ein realitätsfernes Leitbild

Die Alterssicherung in der Bundesrepublik beruht auf dem Kerngedanken, dass ein Erwerbstätiger, der in jedem Jahr durchschnittlich verdient und dementsprechend Beiträge in die Rentenkasse abführt, am Lebensabend ebenfalls eine durchschnittliche Altersrente erhalten soll. Arbeiter:innen mit höherem oder geringerem Entgelt stehen in dem Konzept vor und nach dem Eintritt in den Ruhestand an unveränderter Position in der Einkommenshierarchie. Um dies zu gewährleisten, sammeln die Arbeiter:innen während ihres Erwerbslebens „Entgeltpunkte“, wobei ein Durchschnittsverdiener jährlich einen Entgeltpunkt erwirbt. Individuelle

Tabelle 1  
Durchschnittliche Beitragsjahre zum 31.12.2022

Geschlecht	Westdeutschland	Ostdeutschland
Männer	40,78 ( $S_{mw} = 6.632.310$ )	44,32 ( $S_{mo} = 1.573.829$ )
Frauen	29,26 ( $S_{fw} = 8.285.868$ )	41,83 ( $S_{fo} = 2.083.267$ )

Einkommensabweichungen schlagen sich in gleicher Proportion in den erworbenen Entgeltpunkten nieder: Wer vom halben Durchschnittslohn lebt, bekommt folglich nur einen halben Entgeltpunkt. Im Jahr 1959 betrug das Bruttoarbeitsentgelt eines abhängig Beschäftigten im Durchschnitt 5.602 DM und stieg über die Jahrzehnte auf (vorläufig) 43.142 Euro im Jahr 2023 (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2022, 10).

Ab 1. Juli 2023 erhält der „Eck-“ oder „Standardrentner“, der 45 Jahre durchschnittlich verdient und eingezahlt hat, mit seinen 45 Entgeltpunkten in West und Ost monatlich brutto 1.692 Euro und netto vor Steuern (nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von insgesamt 11,5%) 1.503,34 Euro (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2023, 10). Ein Entgeltpunkt hat somit den Wert von 37,6 Euro pro Jahr (= 1.692 Euro / 45 Jahre) (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2023, 17). Aus den Daten lässt sich ein sogenanntes Rentenniveau berechnen, das angibt, welchen Teil des Durchschnittsverdiensts ein Eckrentner aufgrund seiner angesammelten Entgeltpunkte erhält. Dieses Rentenniveau beträgt nach aktuellem Sachstand 47% (= durchschnittliches Renteneinkommen / durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt = 1.692 Euro · 12 Monate / 43.142 Euro). Soweit das Konzept, die Realität sieht jedoch anders aus.

Es dürfte nicht wenige Menschen geben, die meinen, das soeben beschriebene „Rentenniveau“ stimme mit dem Verhältnis zwischen der Durchschnittsrente und dem Durchschnittsarbeitsentgelt überein. Das stimmt aber nicht. Um solchen Assoziationen zu begegnen, wurde im vorigen Abschnitt stets vom „Versorgungsniveau“ gesprochen, wenn von der Höhe der Altersbezüge in Relation zum Arbeitsentgelt die Rede war. Das „Rentenniveau“ in der Terminologie der Rentenversicherung ist hingegen eine Größe, die sich auf einen normativ zum Standard erhobenen Versicherten mit 45 Entgeltpunkten bezieht. Diese Zielvorgabe wird allerdings von vielen abhängig Beschäftigten verfehlt. Die Tabelle 1 enthält die im Mittel erreichten Beitragsjahre für Männer  $m$  und Frauen  $f$  im Westen  $w$  bzw. Osten  $o$  der Republik zum 31.12.2022. Die Angaben in Klammern informieren über die jeweilige Zahl der Senior:innen  $S$ .

Offenbar haben in Deutschland weder die Männer noch die Frauen im Durchschnitt 45 Versicherungsjahre er-

Tabelle 2  
Monatliche Durchschnittszahlung in Euro für Altersrenten zum 31.12.2022

Personen	Westdeutschland	Ostdeutschland
Männer	1.279	1.360
Frauen	789	1.155
insgesamt	1.007	1.243

Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2023, 35-37).

reicht, allerdings weisen beide Geschlechter in den neuen Bundesländern längere Beitragszeiten auf. Nimmt man die in Klammern angegebene Zahl der Senior:innen als Gewichtungsfaktoren, berechnet man für das Jahr 2023 die durchschnittlichen Beitragsjahre  $BJ23$  des repräsentativen deutschen „Gesamtrentners“ zu:

$$BJ23 = \frac{40,78 S_{mw} + 44,32 S_{mo} + 26,26 S_{fw} + 41,83 S_{fo}}{S_{mw} + S_{mo} + S_{fw} + S_{fo}} = 36,05 \approx 36. \quad (6)$$

Tatsächlich erreichen die Versicherten im Mittel in Deutschland nur etwa 36 Beitragsjahre; das sind lediglich 80% der dem Standardrentner vorgegebenen Einzahlungszeit von 45 Jahren.<sup>3</sup> Besonders drastisch ist der Befund für westdeutsche Frauen, die vor allem (aber nicht nur) wegen Schwangerschaften und Kindererziehungszeiten über längere Phasen nicht oder in geringerem Maß am Erwerbsleben teilnehmen. Außerdem werden weibliche Arbeiter systematisch schlechter bezahlt (vgl. Destatis, 2023). Das schlägt sich, in den Nettorenten vor Steuern nieder, wie Tabelle 2 zeigt.

Sowohl die Männer als auch die Frauen in den neuen Bundesländern beziehen eine im Vergleich zu Westdeutschland höhere Altersrente. Die Bezüge der Frauen in den alten Bundesländern fallen mit Abstand am geringsten aus. Altersarmut ist daher in dieser Personengruppe besonders weit verbreitet.

Um die aktuellen Bruttorenten in West  $R_{w23}$  und Ost  $R_{o23}$  zu erhalten, sind die Erhöhungen zum 1. Juli 2023 in den alten Ländern um 4,39% und in den neuen Ländern um 5,86% sowie die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung von 11,5% zu berücksichtigen. Die Monatsbruttorenten in Euro belaufen sich dann auf:

<sup>3</sup> Eine weitere Erhöhung des formalen Renteneintrittsalters dürfte diese Diskrepanz, wenn überhaupt, bloß geringfügig abbauen. Im Übrigen ist eine individuelle Arbeitszeitverkürzung nach wie vor das Gebot der Stunde (vgl. Helmedag, 2019).

**Tabelle 3**  
**Fiktionen und Fakten in der deutschen**  
**Alterssicherung im Jahr 2023**

Merkmal	Leitbild	Wirklichkeit
Beitragsjahre des Durchschnittsrentners	45	36
Bruttomonatsrente in Euro	1.692,00	1.246,67
Rentenwert eines Rentenpunkts in Euro	37,60	34,63
Renten- bzw. Versorgungsniveau in %	47,0	42,6

Quelle: eigene Berechnungen.

$$R_{w23} = \frac{1.007 \cdot 1,0439}{0,885} = 1.187,80 \quad \text{und}$$

$$R_{o23} = \frac{1.243 \cdot 1,0586}{0,885} = 1.486,82. \quad (7)$$

Die Zahl der Senior:innen zum Stichtag betrug in Westdeutschland  $S_w = S_{mw} + S_{fw} = 14.918.178$ , in Ostdeutschland  $S_o = S_{mo} + S_{fo} = 3.657.096$  (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2023, 35 und 37). Mit diesen (als gegeben angenommenen) Gewichtungsfaktoren berechnet man die gegenwärtige monatliche Bruttorente des „gesamtdeutschen Durchschnittsrentners“ in Euro  $R23$  zu:

$$R23 = \frac{R_{w23} \cdot S_w + R_{o23} \cdot S_o}{S_w + S_o} = 1.246,67. \quad (8)$$

Im Verhältnis zum Eckrentner erhält der tatsächliche Ruhestandler lediglich 73,7 % (= 1.246,67 Euro / 1.692 Euro). Zudem unterschreitet der auf 36 Beitragsjahre bezogene Rentenwert mit 34,63 Euro pro Jahr (= 1.246,67 Euro / 36 Jahre) den oben erwähnten Rentenwert eines Rentenpunkts des Standardrentners in Höhe von 37,60 Euro *p.a.* Das faktische Versorgungsniveau – die durchschnittliche Jahresrente (1.246,67 Euro · 12 Monate = 14.960,04 Euro) dividiert durch den Jahresverdienst netto vor Steuern von 35.117,59 Euro (= 43.142(1 - 0,186)) – beträgt 42,6 % und liegt unter dem momentan propagierten „Rentenniveau“ in Höhe von 47 %. Tabelle 3 konfrontiert die Charakteristika des theoretischen mit dem tatsächlich realisierten Umlagesystem zur Rentenfinanzierung.

Der Vergleich demonstriert die gegenüber dem Modellentwurf reduzierte Leistung des etablierten Systems, womit das Vertrauen in dessen *Raison d'Être* gewiss schwindet. Sieht man von Verwaltungskosten ab, müsste laut Gleichung (4) das Versorgungsniveau im Umlageverfahren bei einem Beitragssatz von  $b = 18,6\%$  und dem Verhältnis von Einzahler:innen zu Empfänger:innen  $q = 1,8$  aktuell 41,1 % betragen.<sup>4</sup> Der tatsächliche Wert von

4 Selbst bei einem für 2050 prognostizierten Verhältnis  $q = 1,3$  zwischen Arbeiter:innen und Senior:innen muss der Beitragssatz nur auf 24 % steigen, um das reale Versorgungsniveau in Höhe von 41,1 % gewährleisten zu können.

42,6 % liegt aber um 1,5 Prozentpunkte höher, die Wirklichkeit ist in dieser Hinsicht besser als das „reine“ Umlageverfahren. Wie das? Der abschließende Abschnitt bietet nicht nur die Lösung des Rätsels, sondern weist auch auf einen Gestaltungsspielraum hin, der genutzt werden sollte, um für mehr Beitragsäquivalenz in der Solidargemeinschaft zu sorgen.

### Die deutsche Alterssicherung: Bestandsaufnahme und Verbesserungsbedarf

Verbindet man die Gleichungen (1) und (4), ergibt sich ein Ausdruck für die Durchschnittsrente im Umlageverfahren  $R_U$ :

$$R_U = v(1 - b)L = \frac{bq}{1 - b}(1 - b)L = bqL. \quad (9)$$

Offenbar kann ein steigender Durchschnittslohn  $L$  bei gegebenem Beitragssatz  $b$  ein sinkendes Verhältnis  $q$  von Arbeiter:innen zu Senior:innen ausgleichen oder sogar überkompensieren.<sup>5</sup> Mit dem aktuellen Beitragssatz  $b = 18,6\%$ , dem Einzahler:innen-Empfänger:innen-Verhältnis  $q = 1,8$  und dem monatlichen Bruttoeinkommen eines Durchschnittsverdieners  $L = 43.142 / 12 = 3.595,17$  Euro ergibt sich aus Gleichung (9) eine Bruttomonatsrente von 1.203,66 Euro. Laut Gleichung (8) kassiert der repräsentative Gesamtrentner im Jahr 2023 jedoch mehr: 1.246,67 Euro. Woher kommt das Zubrot?

Neben Altersrenten, die Ersatz- und Anrechnungszeiten berücksichtigen, werden Frührenten und verschiedene Renten aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Todes gezahlt. Außerdem können für Erziehungszeiten Entgeltpunkte gutgeschrieben werden. Ferner erhalten seit Januar 2021 Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen, die mindestens 33 Jahre „Grundrentenzeiten“ erreicht haben, einen Zuschlag zur Rente. In den genannten Ausgaben des Versicherungsträgers sind augenscheinlich mehr oder weniger sozialpolitisch motivierte Leistungen enthalten, die den im idealtypischen Umlageverfahren gebotenen strengen Zusammenhang zwischen den mit eigenen Beiträgen erworbenen Entgeltpunkten und den im Gegenzug überwiesenen Bezügen lockern.

In diesem Licht betreibt die Rentenanstalt auf den ersten Blick in erheblichem Maß Armutsbekämpfung, die von der Allgemeinheit, d. h. vom Fiskus, zu tragen ist.

5 Im Übrigen bremst ein größerer Beitragszahlerkreis durch Hinzunahme bisher nicht pflichtversicherter Berufsgruppen einen Rückgang von  $q$  oder verkehrt ihn sogar ins Gegenteil. Selbstverständlich werden die Neumitglieder nach Jahrzehnten selbst Empfänger:innen, aber bis dahin hat sich aller Voraussicht nach das Finanzierungsproblem längerer Bezugszeiten entschärft.

Kritiker:innen fordern deshalb versicherungsfremde Leistungen „sachgemäß durch Steuern“ (vgl. Niemeier, 2021, 454) zu begleichen. Allerdings liegt der Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung schon seit Jahren ziemlich stabil zwischen 22 % und 24 %, im Jahr 2022 waren das 86,21 Mrd. Euro (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2023, 9). Die Kompensationsbeträge reichen sogar aus, die rechnerische beitragsfinanzierte Durchschnittsmonatsrente (1.203,66 Euro) auf die tatsächliche Monatsrente (1.246,26 Euro) aufzustocken. Die Senior:innen genießen demnach einen positiven Zuschlag  $s$  aus dem Bundeshaushalt, der in Gleichung (9) zu berücksichtigen ist. Die tatsächliche Rente  $R_T$  beträgt offenbar:

$$R_T = b q L (1 + s). \quad (10)$$

Setzt man die obigen Zahlenwerte ein, ergibt sich für 2023 ein Zuschlag aus öffentlichen Mitteln, der die Umlagerente um 3,5 % erhöht. Die Klage über vom Staat angeblich nicht vergütete versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung ist demnach unberechtigt. Doch in anderer Hinsicht ist die Beitragsäquivalenz im System gestört.

Die vom Versicherten während des Erwerbslebens entrichteten Beiträge schlagen sich bei Ruhestandsbeginn in Entgeltpunkten nieder, die die Leistung für die Alterssicherung widerspiegeln. Es ist aber im Einzelfall durchaus offen, was die Person im Gegenzug von der Rentenkasse zurückbekommt. Die allermeisten Menschen wissen zwar, dass sie sterben, aber nicht genau wann: *Mors certa, hora incerta*.<sup>6</sup> Allerdings besteht eine Korrelation zwischen dem Verdienst über die gesamte Erwerbstätigenzeit und der Lebenserwartung. Die in den Jahren 1947 bis 1949 geborenen westdeutschen männlichen Arbeiter im untersten Lebenslohndezil weisen ab 65 Jahren eine Restlebenserwartung von 15,2 Jahren auf, während Arbeiter im obersten Lebenslohndezil weiteren 22,2 Jahren entgegensehen (Haan et al., 2019). Die Bestverdiener genießen demnach eine um 46 % längere Rentenbezugszeit als die Geringstverdiener. Vor diesem Hintergrund sollten die niedrigen Rentenanwartschaften aufgewertet und die hohen Ansprüche reduziert werden. Es bietet sich an, bis zu einem bestimmten Richtwert  $EP_R$  die darunter liegenden persönlichen Entgeltpunkte  $EP_P$  ab einer festzusetzenden Untergrenze  $EP_{min}$  mit einem Prozentsatz  $z$  zu erhöhen, wobei der absolute Punktzuschlag abnehmen

sollte. Zur Berechnung der modifizierten Entgeltpunkte  $EP_M$  eignet sich folgende Gleichung:

$$EP_M = EP_P + z(EP_R - EP_P) \quad (11)$$

$$\text{mit } 0 < EP_{min} \leq EP_P \leq EP_R.$$

Der Prozentsatz  $z$  ließe sich beispielsweise aus der geforderten Gleichheit der aufgewerteten Restlebenserwartung des unteren Dezils  $LE_U$  mit der abgewerteten Restlebenserwartung des obersten Dezils  $LE_O$  berechnen:

$$LE_U(1 + z) = LE_O(1 - z). \quad (12)$$

Daraus ergibt sich der Zuschlagfaktor im Allgemeinen und im Speziellen mit den genannten Daten:

$$z = \frac{LE_O - LE_U}{LE_O + LE_U} = \frac{22,2 - 15,2}{22,2 + 15,2} = \frac{7}{37,4} = 0,187. \quad (13)$$

Der Richtwert für die Entgeltpunkte  $EP_R$  steht ebenfalls zur Disposition. Eine Norm könnten etwa die berechneten tatsächlichen 36 Beitragsjahre bilden, die mit jeweils einem Entgeltpunkt bewertet werden. In Frage kämen aber auch die 45 Entgeltpunkte des Eckrentners, womit eine weitergehende Aufbesserung unterdurchschnittlicher Entgeltpunkte verbunden wäre. Entscheidet man sich für diesen Richtwert, dann transformiert Gleichung (11) beispielsweise 15 (30) persönliche Entgeltpunkte in 20,61 (32,80) modifizierte Entgeltpunkte.<sup>7</sup>

Wie auch immer: Der entstehende Punktebedarf in der unteren Hälfte ist durch Abzüge an den über der Norm liegenden Entgeltpunkte zu „finanzieren“. Hierzu könnte eine Formel analog zu Gleichung (11) dienen, wobei  $z$  durch einen Minderungsfaktor ersetzt wird, der die persönlichen Entgeltpunkte zwischen dem Richtwert  $EP_R$  und dem Entgeltpunkt an der Beitragsbemessungsgrenze verringert. Diese Umverteilung innerhalb der Versichertengruppe zielt darauf ab, der Beitragsäquivalenz unter Berücksichtigung der Rentenbezugszeiten besser zu entsprechen.<sup>8</sup>

Wie die einführenden Überlegungen gezeigt haben, ist das Umlageverfahren ein leistungsfähiges System der Alterssicherung, das in der Lage ist, die auch in längerer Perspektive absehbaren Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen. Es ist durchaus realisierbar, selbst bei einer über die kommenden Jahr-

6 Darin besteht im Übrigen das „Methusalem-Problem“ einer individuellen Kapitaldeckung zur Altersvorsorge: Vor dem Lebensende geht die akkumulierte Kaufkraft zur Beschaffung von Lebensmitteln zur Neige.

7 Für Arbeiterinnen in West- und Ostdeutschland sowie für Männer in den neuen Ländern sind entsprechende Werte in Gleichung (13) einzusetzen.

8 Die vorangegangenen Überlegungen gelten zunächst für Renteneinzugänge. Eine Übertragung auf den Bestand kommt in Betracht, wenn die Kürzungen der überdurchschnittlichen Altrenten durch Bundeszuschüsse kompensiert werden.

zehnte abnehmenden Relation zwischen Arbeiter:innen und Rentner:innen, die Senior:innen in angemessenem Maß an der Wohlstandsentwicklung partizipieren zu lassen, ohne das Einkommen der aktiven Arbeiter:innen über Gebühr zu strapazieren. Hierfür kommt gelegen, dass bei einer Beitragssatzerhöhung *ceteris paribus* die Wachstumsrate der durchschnittlichen Altersbezüge absolut größer ist als die relative Schrumpfung des Nettolohns vor Steuern für  $b < 0,5$ :

$$\frac{\partial R/\partial b}{R} = \frac{\partial(bqL)/\partial b}{bqL} = \frac{1}{b} > \left| \frac{\partial(1-b)L/\partial b}{(1-b)L} = -\frac{1}{1-b} \right|. \quad (14)$$

Eine marginale Beitragserhöhung im relevanten Bereich (vgl. Gleichung (5)) führt demnach zu einem größeren Zuwachs der Durchschnittsrente als die resultierende Minderung des Pro-Kopf-Verdienstes nach Abzug des Rentenbeitrags. Diese Tatsache sollte bei Diskussionen über Beitragssteigerungen zur Schaffung besserer Lebensumstände der Senior:innen beachtet werden. Unbeschadet dessen ist es ferner erforderlich, und wie gezeigt auch möglich, innerhalb der Versichertengemeinschaft die höchst unterschiedlichen Bezugszeiten zwischen geringeren und höheren Renten auszugleichen und damit für mehr Beitragsäquivalenz zu sorgen.

## Literatur

Destatis (2023), Neuer Indikator „Gender Gap Arbeitsmarkt“ erweitert den Blickwinkel auf Verdienungleichheit, Pressemitteilung, Nr. 084, 6. März, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_084\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_084_621.html) (10. Februar 2024).

- Deutsche Rentenversicherung (2022), Zahlen und Tabellen der gesetzlichen Rentenversicherung – Werte West (ohne Knappschaft) – 1.1. – 30.6., <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/BayernSued/DE/Ueber-Uns/Publikationen/Zahlen-u-Tabellen-Artikel.html> (10. Februar 2024).
- Deutsche Rentenversicherung (2023), Rentenversicherung in Zahlen 2023, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv\\_in\\_zahlen.pdf](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zahlen.pdf) (10. Februar 2024).
- Haan, P., D. Kempfner und H. Lüthen (2019), Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, *DIW Wochenbericht*, 23, 391-399.
- Helmedag, F. (2019), Von der Sozialen Marktwirtschaft zum globalen Kapitalismus, Fehlentwicklungen und tarifpolitische Konsequenzen, in R.-M. Marquardt und P. Pulte (Hrsg.), *Mythos Soziale Marktwirtschaft, Arbeit, Soziales und Kapital, Festschrift für Heinz-J. Bontrup*, PapyRossa, 123-140, [https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/paper/helmedag/Festschrift-Bontrup\\_123-140.pdf](https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/paper/helmedag/Festschrift-Bontrup_123-140.pdf) (10. Februar 2024).
- Helmedag, F. (2022), Steuern und Budgetdefizite als Determinanten des Sozialprodukts, *Wirtschaftsdienst*, 102(3), 229-235, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/3/beitrag/steuern-und-budgetdefizite-als-determinanten-des-sozialprodukts.html> (10. Februar 2024).
- Homburg, S. (1988), *Theorie der Alterssicherung*, Springer.
- Krämer, H. und C. C. von Weizsäcker (2023), Implizite Staatsschulden und die Kontroverse um die Zins-Wachstums-Differenz, *Wirtschaftsdienst*, 103(5), 341-345, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/5/beitrag/schuldentragfaehigkeit-mit-impliziten-staatsschulden-replik-und-erwiderung.html> (10. Februar 2024).
- Niemeier, E. (2021), Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten“ Rentensystem möglich, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 454-460, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/beitragsfinanzierung-im-demografiegestressten-rentensystem-moeglich.html> (10. Februar 2024).
- Priewe, J. (2023), Rentenansprüche sind keine Staatsschulden, *Wirtschaftsdienst*, 103(5), 345-351, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/5/beitrag/schuldentragfaehigkeit-mit-impliziten-staatsschulden-replik-und-erwiderung.html> (10. Februar 2024).
- Statista (2021), Staatliches Rentensystem zunehmend unter Druck, <https://de.statista.com/infografik/25320/verhaeltnis-von-altersrentnern-zu-beitragszahlern-in-der-gesetzlichen-rentenversicherung/> (10. Februar 2024).

## Title: *The Pay-as-you-go System: Idea and Reality*

**Abstract:** *The formal relationships between the contribution rate of workers and the pension level are modelled in the pay-as-you-go system. The average pensioner has paid contributions over 36 years and currently receives EUR 1,246.67 as a monthly pension. The “standard pensioner” contributed over 45 years and receives a “standard pension” of EUR 1,692. The real pension level is 42.6% and thus falls short of the 48% target level. In the pay-as-you-go system, the monthly pension would only amount to EUR 1,203.66. Higher contributions reduce average wages relatively less than they increase the pension benefits. A redistribution within the pool of insured people should compensate for the shorter payment periods of below-average pensions.*

Franz Ruland

## Reformoptionen – die keine sind

### Die Ausweitung des Versichertenkreises

Es ist eine Standardforderung in der Rentendiskussion, die Beamten in die Rentenversicherung einzubeziehen. Sie entspringt zwar einem ausgeprägten Streben nach Gerechtigkeit auch in der Altersvorsorge. Reformen würden dann Rentenversicherte und Beamte gleichermaßen treffen. Doch könnte eine Einbeziehung der Beamten die Rentenversicherung nur dann entlasten, wenn ihr nicht gleichzeitig auch die zu zahlenden Pensionen aufgebürdet würden, die vor allem die Länder sehr belasten. Aber selbst diese Entlastung wäre nur mittelfristig, weil, sich wegen der um zwei Jahre längeren Lebenserwartung der Beamten der anfängliche Vorteil an Liquidität in einen Nachteil wandelt, wenn dann Leistungen zu zahlen sind.

Das Grundgesetz schließt aber eine solche Reform aus. Es schützt – wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mehrfach entschieden hat<sup>1</sup> – in Art. 33 Abs. 5 als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums auch die Beamtenversorgung.<sup>2</sup> Sie als Sondersystem sozialer Sicherung abzuschaffen und die Beamten in die Rentenversicherung einzubeziehen, ist nicht möglich.<sup>3</sup> Ihre Versorgung darf dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG nicht entzogen werden und muss als Konsequenz der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses durch den Dienstherrn erfolgen. Unzulässig wäre selbst die Einführung einer „gespaltenen Versorgung“ nach dem Vorbild der Kombination aus Rentenversicherung und Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Zwar kann auch Art. 33 Abs. 5 GG geändert werden. Die dafür notwendigen Zweidrittelmehrheiten sind aber wegen der vielen Beamten in Bundestag

1 Entscheidungen des BVerfG (BVerfGE) 9, 268, 286; 61, 43, 56.

2 BVerfGE 44, 249, 269; 76, 256, 319 f.; Ruland (1983, Rn. 404 ff.).

3 Vgl. BVerfGE 44, 249, 269, 270; 54, 11, 39; 76, 256, 319 f.; Ruland (1983, Rn. 228, 306 ff. m.w.Nachw.).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. Franz Ruland** war Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung.

und Bundesrat nicht zu erzielen. Da die Beamtenversorgung vor vergleichbaren demografischen Problemen steht, ist es zwingend, auf sie die in der Rentenversicherung getroffenen Maßnahmen systemadäquat zu übertragen. Dazu lässt die Rechtsprechung zu Art. 33 Abs. 5 GG hinreichend Spielraum, doch ist das BVerfG mitunter sehr kleinlich.<sup>4</sup>

Der Sachverständigenrat (SVR, 2023, Rn. 400 ff.) will die nicht anderweitig gesicherten Selbständigen in die Rentenversicherung einbeziehen, um die Rentenfinanzen kurz- bis mittelfristig zu entlasten. Das wäre zwar sozialpolitisch sinnvoll, wäre aber, weil viele Solo-Selbständige die vollen Rentenbeiträge nicht aufbringen können (Jess und Ujhejiova, 2009, 23 ff.; Kreikebohm 2009, 336 ff.), eher eine Belastung als ein Gewinn für die Rentenversicherung (siehe ausführlich Ruland, 2018, 1, 10). Daran sind bislang alle Versuche einer Lösung gescheitert. Sollte es eine geben, würde sie wegen der notwendigen Ausnahmen und Befreiungen und wegen der Begünstigung niedriger Beiträge im Übergangsbereich (Einkommen unter 2.000 Euro) die Rentenfinanzen kaum verbessern. Auch deshalb nicht, weil die Selbständigen nach dem Koalitionsvertrag zwischen gesetzlicher oder privater Vorsorge sollen wählen dürfen. Dieses Recht würde, da sich die guten Risiken für die private Vorsorge entscheiden würden, zu einer für die Rentenversicherung nachteiligen Risikoselektion führen. Sie braucht auch die guten Risiken, um die schlechten finanzieren zu können. Hinzu kommt, dass die meisten Selbständigen vor, während oder nach ihrer Selbständigkeit in der Rentenversicherung versichert waren, in ihr daher Anrechte besitzen, die ausgebaut werden können. Phasen der Selbständigkeit sind häufig nur vorübergehend, während Lebensversicherungen nur auf längere Zeit abgeschlossen werden können. Auch reagiert die Rentenversicherung viel flexibler auf eine zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit.

### Umverteilung von einkommensstarken zu einkommenschwachen Versicherten

Haan und Wagner (2023) haben Anfang 2023 vorgeschlagen, höhere Renten zu kürzen, um niedrige anheben zu können, sind aber auf deutliche Kritik gestoßen (Bofinger, 2023; Ruland, 2023, 16). Der Sachverständigenrat (SVR, 2023, Rn. 496) übernimmt gegen die Meinung von Veronika Grimm diesen Vorschlag. Er widerspräche zwar dem Äquivalenzprinzip, wäre aber durch das Solidarprinzip gerechtfertigt. Schon bisher gebe es in der Rentenversiche-

4 Vgl. zu § 5 Abs. 3 BeamtVG BVerfGE 61, 43, 63 ff.

rung Umverteilungselemente, wie die Witwenrente oder die Grundrente. Außerdem würden einkommensstarke Versicherte ihre Rente länger beziehen als einkommensschwache (SVR, 2023, Rn. 431).

Niedrige Renten sollen aufgestockt werden, um Armut im Alter zu begrenzen. Doch haben 2022 nur 2,8 % der Altersrentner ergänzend Leistungen der Grundsicherung erhalten, der Anteil ist seit 2015 fast unverändert (DRV, 2023, 74). Menschen mit geringerem Einkommen sollen eine niedrigere Lebenserwartung haben als Menschen mit höherem Einkommen. Daraus zu folgern, dass es in der Rentenversicherung wegen unterschiedlich langer Rentenbezugszeiten eine Umverteilung von arm zu reich gebe, die auszugleichen sei, ist unzutreffend. Vor allem Frauen (57 % aller Rentner:innen) beziehen niedrigere Renten, leben aber fünf Jahre länger als Männer. Erwerbsminderungsrenten erhalten zumeist Versicherte mit niedrigerem Einkommen. Besonders niedrige Renten werden an Personen gezahlt, die nach nur kurzer Versicherungsdauer Beamte oder selbständig wurden. Versicherte mit höherem Einkommen sollen die Umverteilung finanzieren. Obergrenzen sind die Beitragsbemessungsgrenze von 7.550 Euro/Monat (2024) und für Renten der Höchstbeitrag nach 45 Versicherungsjahren von rund 3.400 Euro. Ab wann Einkommen „überdurchschnittlich“ sind, wird nicht beziffert. Bei dem 1,4-fachen des Durchschnitts (3.332 Euro) wären es 2024 4.700 Euro im Monat und nach 45 Beitragsjahren eine Rente von rund 2.400 Euro. Renten ab dieser Höhe bezogen 2022 nur 261.000 (1,3 %) aller Rentner:innen – viel zu wenige, um den 12,6 Mio. Rentnern nennenswert zu helfen, deren Rente unter 1.200 Euro liegt. Man kann schon deshalb den Vorschlag verwerfen.

Er wäre auch zu ungerecht. In der Rentenversicherung bekommt nur derjenige Leistungen, der sie mit Beiträgen erkaufte. Von ihrer Höhe hängt vor allem die Höhe der Leistungen ab. Es sind Pflichtbeiträge. Beamte oder Selbständige sind versicherungsfrei und brauchen sie nicht zu entrichten. Die Sonderbelastung mit Pflichtbeiträgen ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nur dann vereinbar, wenn sie eine äquivalente Gegenleistung auslösen (Ruland, 2022, 1152). Daher ist die Beitragsäquivalenz eine unmittelbare Folge des Gleichheitssatzes. Die Höhe des Beitragssatzes ist für alle gleich. Dass Frauen länger leben als Männer, dass jemand krank oder behindert ist, spielt keine Rolle. Altersarmut ist kein Grund von der Beitragsäquivalenz abzuweichen. Für sie ist in unserem gegliederten Sozialsystem die steuerfinanzierte Grundsicherung zuständig. Die Rentenversicherung kann zwar zu nicht-beitragsgedeckten Leistungen verpflichtet werden, dafür müsste sie aber, wie bei der Grundrente, aus Steuermitteln einen Ausgleich erhalten. Der Vorschlag, nur Versicherte mit höherem Einkommen mit diesen Kosten zu

belasten, ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar. Beamte, Selbständige und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie aus Vermögen bräuchten nicht zu zahlen. Es gibt keinen Grund, der das rechtfertigen könnte. In der Rentenversicherung besteht, weil sie fast 90 % der Erwerbstätigen erfasst, keine größere Solidaritätsverpflichtung als in der Gesamtgesellschaft. Eine hohe Rente ist nicht unsolidarisch; sie ist mit hohen Beiträgen bezahlt. Das Argument der längeren Lebenserwartung von Personen mit höherem Einkommen trägt nur auf Rentenversicherte bezogen nicht. Es gilt das Prinzip, dass bei Rentenbeiträgen das individuelle Risiko wegtypisiert wird. Weicht man davon ab, müssten Renten an Frauen wegen der längeren Lebenserwartung oder Renten an Kranke wegen des höheren Risikos gemindert werden.

### Wechsel zur Inflationsanpassung

Eine oft genannte Reformoption ist der Wechsel zur Inflationsanpassung. Auch der Sachverständigenrat schlägt sie jetzt vor, um die Rentenfinanzen zu entlasten (SVR, 2023, Rn. 425 ff.).<sup>5</sup> Die Lohnentwicklung, die seit 1957 die Anpassung der Renten bestimmt, soll nur noch maßgeblich sein für die Berechnung der Zugangsrenten; die Anpassung der Bestandsrenten soll an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt werden. Dass mit zunehmender Rentenbezugsdauer das individuelle Sicherungsniveau zurückgehe, sei eine gerechtfertigte Umverteilung von lang- zu kurzlebigen Rentnern.

Deutschland stellt mit der Lohnindexierung der Renten im europäischen Vergleich eine Ausnahme dar. Die meisten Länder sind zur Inflationsindexierung übergegangen (Deeken und Freudenberg, 2023, 133, 136). Trotzdem hat 2020 die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (2020) einen solchen Wechsel abgelehnt. Die Lohndynamik trage maßgeblich zur Akzeptanz der Rentenversicherung bei, weil sie die Rentner:innen an der Wohlstandsentwicklung teilhaben lässt. Bei einer Inflationsindexierung hätten sie gravierende Einbußen hinzunehmen. Wenn wie in der Vergangenheit – mit Ausnahme der Jahre 2000 bis 2010 – die Löhne stets stärker steigen als die Inflation, blieben die Renten, je länger sie bezogen werden, umso mehr hinter dem Sicherungsniveau bei Rentenbeginn zurück. So sind zwischen 2010 und 2020 die Löhne um 25 %, die Preise um 13 % und die Renten um 24 % gestiegen (Roßbach, 2023, 43; Deeken und Freudenbach, 2023, 133, 145). Wer diesen Wohlstandsverlust als Ausgleich für eine Umverteilung von kurz- zu langlebigen Personen wertet, übersieht, dass er vor allem Frauen mit den niedrigeren Renten treffen würde. Sie beziehen ihre Rente mit 22,2 Jahren deutlich länger als Män-

<sup>5</sup> Die jetzt befürwortete Option ist in dem Gutachten 2020/2021 abgelehnt worden (SVR, 2020, Rn. 626).

ner mit 18,8 Jahren (DRV, 2023, 66). Viele Kranke und Behinderte, die schon früh in Rente gehen müssen, wären auf die Grundsicherung angewiesen. Probleme gäbe es auch in Biografien, in denen sich Phasen der Erwerbstätigkeit und des Rentenbezugs abwechseln. Steigen in Krisenzeiten die Preise stärker als die Löhne, stiegen auch die Renten stärker als die Löhne – eine wenig sinnvolle Konsequenz.

### Statt der Witwenrente ein obligatorisches Rentensplitting

Der Sachverständigenrat hat den Vorschlag der Vorsitzenden, Monika Schnitzer, übernommen, Witwenrenten<sup>6</sup> nach einer Übergangsfrist abzuschaffen und stattdessen das Rentensplitting obligatorisch zu machen.<sup>7</sup> Dass das Einkommen auf die Witwenrente angerechnet wird, mindere die Bereitschaft von Frauen, erwerbstätig zu sein und eigene Rentenansprüche aufzubauen. Das Rentensplitting führe zwar zu niedrigeren Rentenansprüchen für den Hinterbliebenen, was das Armutsrisiko erhöhe, andererseits aber auch zu niedrigeren Rentenausgaben (SVR, 2023, Rn. 443 ff.).

Die Kritik an den Witwenrenten ist nicht neu (dazu Scheiwe et al., 2015). Sie würden Verheiratete gegenüber Ledigen begünstigen und seien nicht beitragsfinanziert. Deshalb hat ihnen das BVerfG den Eigentumsschutz des Grundgesetzes versagt.<sup>8</sup> Das ist aber unzutreffend. Die Renten an Hinterbliebene sind ebenso beitragsfinanziert wie die an Versicherte. Die Absicherung der Hinterbliebenen gehört mit zu dem „Versicherungspaket“, für das der Versicherte seine Beiträge zahlt.<sup>9</sup> Deshalb ist ihm die nach seinem Tod erbrachte Leistung zurechenbar; sie dient der Existenzsicherung der Hinterbliebenen. Die Kriterien für den Eigentumsschutz sind erfüllt. Auch der Einwand, dass die Witwenrenten deshalb dem sozialen Ausgleich zuzurechnen seien, weil Verheiratete und Ledige einen gleich hohen Beitragssatz zu entrichten haben, ist nicht zutreffend. Der Ledige kann bis in das hohe Alter<sup>10</sup> noch heiraten und dem Ehegatten eine Rente hinterlassen, die aus all seinen Beiträgen errechnet wird. Umgekehrt kann der sein ganzes Erwerbsleben hindurch Verheiratete Witwer werden, sodass aus seinem Konto keine Rente wegen Todes zu zahlen ist. Der Ledige und der Verheiratete haben die gleichen Anspruchsmöglichkeiten und das ist

für eine Versicherung entscheidend (Bieback, 1985, 585; Papier, 1985, 272, 273 ff.; Papier, 2001, 350, 352 f.).

Frauen verzichten nicht wegen der Aussicht auf Witwenrente auf eine (volle) Erwerbstätigkeit, sondern weil sie die Kinder aufziehen und deshalb vielfach nur in Teilzeit arbeiten können. Ihre Renten machen, obwohl sie heutzutage viel länger gearbeitet haben als früher (2000: 25,5 Jahre; 2022: 38,5 Jahre) und auf über 91 % der Versicherungsjahre für Männer kommen (DRV, 2023, 126 f.), im Durchschnitt nur 70 % der Renten für Männer aus (DRV, 2023, 90 f.). Dieses Defizit an Eigenvorsorge soll auch die Witwenrente ausgleichen. Ergänzend werden für jedes Kind drei Jahre Kindererziehungszeit gutgeschrieben, die die Frauen so stellen, als hätten sie in dieser Zeit das Durchschnittseinkommen verdient. Beides ist sozial gerecht. Das im Umlageverfahren finanzierte Rentensystem muss dafür sorgen, dass diejenigen, die für den Nachwuchs an Beitragszahlern sorgen, dafür nicht noch Nachteile bei der Rente hinnehmen müssen. Dies geschieht durch das Zusammenwirken von Kindererziehungszeiten und Witwenrenten. Ohne sie würden viele Frauen, weil sie Kinder erzogen haben, in die Sozialhilfebedürftigkeit abrutschen, wenn ihr Partner stirbt. Andererseits wird die Kumulation von eigener Rente und Hinterbliebenenrente dadurch begrenzt, dass Einkommen, soweit es einen Freibetrag übersteigt, zu 40 % auf die Witwenrente angerechnet wird. Auch deshalb ist die Zahl der Witwenrenten seit 2000 um fast 10 % zurückgegangen.

Gerechtfertigt ist die Witwenrente aber nur für Personen, die Kinder betreut haben. Deshalb sollte die Witwenrente auch nur Personen zugebilligt werden, denen mindestens zwei Jahre Kindererziehungszeit gutgeschrieben wurden.<sup>11</sup> Das bedeutet aber nicht, dass kinderlose Ehegatten leer ausgehen. Zum Wesen der im Grundgesetz garantierten Ehe gehört nach der Rechtsprechung des BVerfG die gleiche Berechtigung beider Partner, die auch bei Auflösung der Ehe bei der Aufteilung des ihnen gemeinsam zustehenden Vermögens zu berücksichtigen ist.<sup>12</sup> Zu ihm gehört auch die Rente. Das rechtfertigt den Versorgungsausgleich, der die Aufteilung der in der Ehezeit erworbenen Versorgungsansprüche bei der Scheidung regelt, und das im Rentenrecht seit 2001 als Alternative zur Hinterbliebenensicherung angebotene Rentensplitting, durch das die in der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche zwischen den Ehegatten geteilt werden. Es erlangte bisher nur in Ausnahmefällen Bedeutung, weil fast immer die Hinterbliebenenrente günstiger ist. Sie errechnet sich mit 55 % aus allen Rentenansprüchen des Verstorbenen vor und in der Ehezeit, während das hälftige Splitting nur die Renten-

6 Das Gleiche gilt im Folgenden auch für die Witwenrente.

7 Diekmann (2023); ähnlich Allmendinger und Boden (2023, 595, 598). In der Kritik war von einem „Frontalangriff auf Familien“ die Rede, so der parlamentarische Geschäftsführer der Unionsfraktion im Bundestag, T. Frei, und Ministerpräsident M. Söder.

8 BVerfGE 97, 271, 283 ff.; Butzer, M., in: GK-SGB VI, § 46, 2023, Rn. 27 ff.; Hase (2000, 591 ff.); Mielke (2011, 25 ff.); Papier (2001, 350, 352); Rolfs (2000, 152 f.); Ruland (1986, 20, 25 ff.).

9 Butzer, M. in: GK-SGB VI § 46, 2023, Rn. 39.

10 Siehe aber § 46 Abs. 2a SGB VI.

11 Das verhindert, dass Ehegatten sich die Kindererziehungszeiten aufteilen und dadurch beide berechtigt würden.

12 BVerfGE 105, 1, 11 f.; 66, 324, 330.

anrechte der Ehegatten aus der Ehezeit einbezieht. Da auf die Splittingrente kein Einkommen angerechnet wird, kann mit ihr ein Ruhen der Hinterbliebenenrente infolge der Einkommensanrechnung und ein Wegfall der Leistung bei Wiederheirat vermieden werden (siehe ausführlich Ruland, 2002, 575 ff.). Das vorgeschlagene obligatorische Rentensplitting darf aber nicht die eigene Rente des überlebenden Ehegatten kürzen. Dies hat bei dem Versorgungsausgleich das BVerfG untersagt, da die Kürzung bei dem einen Ehegatten nicht mehr zu einem angemessenen Vorteil des anderen führen kann.<sup>13</sup> Die übertragenen Entgeltpunkte erhöhen die Rente des überlebenden Ehegatten, wenn er erwerbsgemindert wird oder die Altersgrenze erreicht. Für seine Versicherung ist jedoch der Tod des anderen Ehegatten kein Risiko und löst aus ihr keine Leistung aus. Der kinderlose Ehegatte wäre, gäbe es nur das Rentensplitting, somit nach einer Verwitwung ohne jede soziale Absicherung. Die Erziehungsrente kann zwar auch verwitweten Ehegatten zustehen, für die ein Rentensplitting durchgeführt wurde,<sup>14</sup> sie setzt aber voraus, dass ein Kind betreut wird, was bei dem hier in Betracht kommenden Personenkreis aber gerade nicht der Fall ist. Hier müsste der Gesetzgeber eine Lösung finden, die sich an der bisherigen, auf zwei Jahre befristeten kleinen Witwenrente orientieren könnte, ohne dass sich aus ihr wie bisher im Alter von 47 Jahren ein Anspruch auf die große Witwenrente ergibt.

## Fazit

Einige Reformoptionen sind aus rechtlichen oder sozialpolitischen Gründen nicht realisierbar. Trotzdem wird die Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung vorgeschlagen, um als scheinbare Alternative die Notwendigkeit einer Anbindung der Regelaltersgrenze an die Entwicklung der Lebenserwartung infrage zu stellen. Es ist gut, dass der Sachverständigenrat diese Anbindung erneut mehrheitlich befürwortet (SVR, 2023, Rn. 403 ff.). An ihr führt kein Weg vorbei. Wenn die Lebenserwartung weiter ansteigt, darf dies nicht über eine Verlängerung der Rentenbezugszeiten, die sich seit 1960 ohnehin schon mehr als verdoppelt haben, allein zu Lasten der jüngeren Generationen gehen.

<sup>13</sup> BVerfGE 53, 257 ff.; vgl. § 37 VersAusglG; zu Einzelheiten Ruland (2015, 416 ff.).

<sup>14</sup> § 47 Abs. 3 SGB VI.

## Literatur

- Allmendinger, J. und M. Boden (2023), Der Weg zu einer zukunftsfähigen Familienpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 595-599, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/9/beitrag/der-weg-zu-einer-zukunftsfahigen-familienpolitik.html> (22. Januar 2024).
- Bieback, K. J. (1985), Das Sozialleistungssystem in der Krise, *Zeitschrift für Sozialreform*, 577-590.
- Bofinger, P. (2023), Weniger Rente für Gutverdiener „eine absurde Idee“, *Wirtschaftswoche*, 1. Februar.
- Deeken, T. und C. Freudenberg (2023), *Inflation trifft Rente: Welche Maßnahmen haben unsere Nachbarländer im Vergleich zu Deutschland ergriffen?*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Diekmann, F. (2023), Chefin der Wirtschaftsweisen will Witwenrente abschaffen, *Der Spiegel*, Nr. 28 vom 7. Juli 2023.
- DRV – Deutsche Rentenversicherung (2023), *Rentenversicherung in Zahlen 2023*.
- Haan P. und G. Wagner (2023), Ein Weg aus der Altersarmut, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Januar.
- Hase, F. (2000), Hinterbliebenenrente als Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne, *JuristenZeitung*, 55(12), 591-600.
- Jess, H. und D. Ujhelyiova (2009), *Ausgestaltungsalternativen einer Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Stand: 20. März, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Kreikebohm, R. (2009), *Die Erwerbstätigenversicherung aus beitragsrechtlicher Sicht*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Mielke, M. (2011), *Verfassungsfragen des Rechts der Witwen- und Witwerrenten*, Duncker & Humblot.
- Papier, H. J. (1985), *Das Anrechnungsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Papier, H.-J. (2001), *Verfassungsrecht und Rentenversicherungsrecht*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Rolfs, C. (2000), *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*.
- Roßbach, G. (2023), Die Rentenversicherung – Stabilitätsanker in unsicheren Zeiten, *DRV-Schriften*, Bd. 127.
- Ruland, F. (1983), Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung, in Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Anlageband B zum Gutachten, veröffentlicht durch die Bundesregierung von dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- Ruland, F. (1986), Die Neuregelung der Hinterbliebenensicherung und die Einführung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, 39(1/2), 20-26.
- Ruland, F. (2002), Das Rentensplitting zwischen Ehegatten, in W. Boecken, H.-D. Steinmeyer und F. Ruland (2002), *Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa*, FS von Maydell.
- Ruland, F. (2015), *Versorgungsausgleich*, 4. Aufl., C.H. Beck.
- Ruland, F. (2018), *Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen*, Deutsche Rentenversicherung (DRV).
- Ruland, F. (2022), Rentenversicherung, in F. Ruland, U. Becker und P. Axer (2022), *Sozialrechtshandbuch*, 7. Aufl., 1100 -1174.
- Ruland, F. (2023), Rentner sind keine Bürger zweiter Klasse, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. März, 16.
- SVR – Sachverständigenrat (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, *Gutachten 2023/2024*.
- Scheiwe, K., W. Frey und M. Wersig (2015), *100 Jahre Witwen und Witwerrenten – (K)ein Auslaufmodell?*, Nomos.

## Title: Pension Debate in Germany: Unfeasible Reform Options

**Abstract:** In the German pension debate, reform options are repeatedly proposed that are doomed to failure right from the start as they cannot be legally implemented to begin with. One of these is the inclusion of civil servants in the German state pension scheme. This option, however, is prohibited by the German Constitution. Another example is the inclusion of self-employed persons. This demand cannot be met as many freelancers are unable to pay their full contributions. Inflation adjustment of pensions would mean too much of a burden for women as well as for the sick and the disabled. Redistributing money from pensioners with high benefits to pensioners with a low pension would not be conducive, either. Not only would this mean an infringement of the principle of equality, but also there are too few high pensions to redistribute.

Axel Börsch-Supan

## Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: keine Maximalforderungen

Im Bundeshaushalt ist der Etat des Arbeits- und Sozialministeriums der größte; hier nimmt wiederum die gesetzliche Rente einen Spitzenplatz ein. Zwar ist der Anteil der Sozialausgaben in der Postpandemiezeit wieder ein wenig gesunken, aber der demografische Wandel wird diesen kurzfristigen Trend bald wieder umkehren. Mehr ältere Menschen wollen Rente beziehen und benötigen Gesundheits- und Pflegeleistungen; weniger junge Menschen sollen dafür Beiträge in die Sozialkasse zahlen. Am eindrucklichsten sieht man die Auswirkungen des demografischen Wandels im Unterschied zwischen der Zahl von Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (mittleres Alter: ca. 64 Jahre), und der Zahl der Menschen, die in den Beruf eintreten (mittleres Alter: ca. 22 Jahre). 2023 betrug dieser Unterschied knapp 340.000 Personen (Statistisches Bundesamt, 2023). Er steigt dann auf mehr als 470.000 Personen im Jahr 2027 an und fällt dann wieder auf ca. 380.000 Personen im Jahr 2032 ab. In diesen zehn Jahren gehen insgesamt über 4 Mio. mehr Menschen in den Ruhestand als junge Menschen nachrücken.

Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass Deutschland keineswegs die großzügigsten Renten zahlt, im Gegenteil gehört Deutschland unter den reichen Industriestaaten hinsichtlich des Rentenniveaus nur in das untere Drittel. Altersarmut ist zwar beeindruckend selten, aber die Durchschnittsrentenbeziehenden in Deutschland erhalten ein deutlich niedrigeres Renteneinkommen als alle westlichen, nördlichen und südlichen Nachbarn (OECD, 2022). Auf Dänemark und die Niederlande komme ich noch zurück.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.**, ist Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA), Managing Director and Principal Investigator, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) und Direktor emeritus des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (MPISOC) in München.

Die Rentenpolitik steht daher vor einem Dilemma: Ist sie zu großzügig, belastet sie die Beitragszahlenden und den Bundeshaushalt. Das schadet nicht nur den Beitrags- und Steuerzahlern, sondern auch dem Arbeitsangebot, denn wer will schon viel arbeiten, wenn vom Brutto nur wenig Netto übrigbleibt. Damit wird der Kuchen, den man gerne verteilen möchte, noch einmal kleiner. Und wenn es im Bundeshaushalt eng wird, untergräbt dies Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und Klimaschutz, die wir ebenfalls brauchen, um diesen Kuchen größer zu machen und – was Infrastruktur und Bildung angeht – wenigstens zu halten. Ist die Rentenpolitik jedoch zu sparsam, schadet dies den sozial und gesundheitlich Schwachen. Daher sind kluge Kompromisse gefragt und keine Maximalforderungen.

Zu diesem Pragmatismus gehört es auch, einen Megatrend, wie den demografischen Wandel, nicht durch eine einzige Maßnahme in den Griff bekommen zu wollen, sondern an möglichst vielen „Stellschrauben“ gleichmäßig zu drehen. Damit wird die Belastung jeder Schraube geringer und man kann die Problemgruppen besser adressieren. Dieser Politikmix sollte aus fünf Elementen bestehen: *Erstens* gilt es, das Rentenniveau nachhaltig und generationengerecht zu bestimmen, *zweitens* das Rentenalter dynamisch an die Lebenserwartung zu koppeln, *drittens* die Frühverrentung auf die zu beschränken, die gesundheitlich angeschlagen sind, aber gleichzeitig *viertens* einen späten Renteneintritt in allen Branchen, auch dem öffentlichen Sektor, zu erleichtern. *Fünftens* gehört eine kluge Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren und im Kapitaldeckungsverfahren ein Kompromiss zwischen Staatsfonds und Privatrente dazu, unser Rentensystem im demografischen Wandel zu stabilisieren.

### Haltelinie auf Einkommenschwache konzentrieren

Eine der Maximalforderungen ist es, dauerhaft und für alle eine einheitliche Haltelinie des Rentenniveaus von 48 % einzuziehen, und zwar unabhängig von der demografischen Entwicklung. Aufgrund der Alterung der Bevölkerung werden die Rentenausgaben in den nächsten Jahren jedoch deutlich und dauerhaft steigen. Eine Haltelinie würde den Nachhaltigkeitsfaktor dauerhaft ausschalten, der, wie der Name sagt, für eine nachhaltige Rentenfinanzierung sorgt und die Belastung durch den demografischen Wandel in etwa gleichmäßig auf Junge und Alte verteilt. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist daher auch ein Generationengerechtigkeitsfaktor.

Durch die Haltelinie werden die Rentner:innen geschont; die gesamte demografische Belastung fällt auf die jüngere Generation. Dies ist eine Rückkehr der Rentenpolitik zum Zustand vor der Jahrtausendwende, der 2001 zu einer Fast-Insolvenz der gesetzlichen Rentenversicherung geführt hat. Ausgerechnet die damalige rot-grüne Koalition hatte den Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, den nun die Ampel wieder abschaffen will. Die derzeitige Gesetzeslage sieht eine ausschließliche Finanzierung des Anstiegs der Rentenkosten durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses vor. Der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte in einem Gutachten 2021 ausgerechnet, dass dies schon in den 2040er Jahren dazu führen würde, dass mehr als die Hälfte des Bundeshaushalts in die Rente fließen würde (Wissenschaftlicher Beirat, 2021). Eine Aktualisierung aufgrund der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung der Bundesregierung beziffert die Kosten der doppelten Haltelinie auf 44 Mrd. Euro im Jahr 2035 (Börsch-Supan und Rausch, 2024). Die derzeitige Diskussion um die budgetären Auswirkungen des Karlsruher Urteils zur Schuldenaufnahme und die Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds KTF zeigen, dass die Gefahr groß ist, dass die hohen Kosten der Haltelinie die Finanzierung von Zukunftsaufgaben verdrängen werden, etwa der sozial-ökologische Umbau der Wirtschaft, aber auch vermehrte Bildungsanstrengungen und der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, welche die gesamtwirtschaftliche Produktivität Deutschlands sichern.

Umgekehrt ist ein Rentenniveau von 48 % für Personen mit niedrigem Einkommen auch im internationalen Vergleich bescheiden; eine Senkung aufgrund des demografischen Wandels ist diesen Menschen kaum zuzumuten. Was liegt da näher, als als klugen Kompromiss die Haltelinie nur denen zugutekommen zu lassen, die geringe Einkommen hatten, während der Nachhaltigkeitsfaktor für alle anderen wieder gelten sollte?

### Rentenalter dynamisieren

Ein weiteres heißes Eisen ist das Renteneintrittsalter. Eine Maximalforderung ist es, es wieder auf 65 Jahre zu senken, zumindest aber ab 2030, wenn es 67 Jahre erreicht hat, nicht weiter zu erhöhen; selbst, wenn wir weiter dank medizinischem und gesellschaftlichem Fortschritt immer älter werden. Aber auch die entgegengesetzte Maximalforderung ist unklug, für jedes gewonnene Lebensjahr ein Jahr länger arbeiten zu müssen.

Ein kluger Kompromiss ist es, die gewonnenen Jahre zwischen Arbeit und Rente so aufzuteilen, dass das Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und der in Rente verbrachten Zeit konstant bleibt. Genau dann bedeutet

eine längere Lebenserwartung keine Belastung der Rentenkasse mehr. Konkret heißt das, dass jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung, das wir gewinnen, in acht Monate mehr Arbeit und vier Monate längere Rente aufgeteilt wird, also zwei zu eins, so wie das ganze Leben in ca. 40 Jahre Arbeit und ca. 20 Jahre Rente aufgeteilt ist (Börsch-Supan, 2007). Ein so atmendes Renteneintrittsalter könnte auch wieder sinken, wenn, was aber wohl niemand wünscht, die Lebenserwartung wieder abnimmt. Die Lehre hier ist, dass man ein Rentensystem nicht von seiner Umgebung abkoppeln kann: Für ein Leben, das immer länger dauert, kann nicht die Lebensarbeitszeit konstant gehalten werden. Man muss das Renteneintrittsalter dynamisieren.

### Frührente nur für gesundheitlich Angeschlagene

Das gesetzliche Renteneintrittsalter bildet eine wichtige Orientierungsmarke für eine Gesellschaft. Allerdings findet die Mehrheit der Renteneintritte bereits vor dem Regelrentenalter statt. Hier kommt der „Rente mit 63“ – präziser der Altersrente für besonders langjährig Versicherte – eine besondere Bedeutung zu, da mit 260.000 Personen pro Jahr fast jeder dritte Eintritt in die Altersrente auf dieser Regelung basiert (BMAS, 2023). Damit gehen der Rentenversicherung nicht nur eine große Zahl von Beitragszahlenden verloren, sondern auch der Wirtschaft viele Arbeitskräfte. Entgegen landläufiger Vorstellung wird die „Rente mit 63“ überwiegend von gut ausgebildeten, überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen in Anspruch genommen. Da besonders viele hochqualifizierte Fachkräfte darunter sind, wird durch diesen „brain drain“ der durch die demografische Entwicklung entstehende Fachkräftemangel weiter verschärft. Selbst die Erfinderin dieser Frührente, Andrea Nahles, hat ihre Meinung geändert, seit sie in der Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitskräftemangel verwalten muss; Kanzler Scholz ist mittlerweile der gleichen Meinung. Aber Menschen sind nicht gleich, schon gar nicht im Alter. Die meisten erfreuen sich in ihren 60er Jahren bester Gesundheit, aber eben nicht alle. So bietet sich auch hier ein kluger Kompromiss an: Anstatt auch den überdurchschnittlich verdienenden und gesünderen Menschen eine subventionierte Frührente zu erlauben, sollte die abschlagsfreie „Rente mit 63“ nur denen zugutekommen, denen aus Gesundheitsgründen kein längeres Arbeiten zugemutet werden kann. Im Übrigen verschiebt sich der früheste Renteneintritt für die „Rente mit 63“, ähnlich wie die Regelaltersgrenze. Der umgangssprachliche Name passt daher eigentlich nicht mehr. So kann eine Person, die am 1. Juli 1959 geboren wurde, diese Rente erst mit 64 Jahren und zwei Monaten erhalten. Angesichts des weiter ansteigenden Fachkräftemangels und um den „brain

drain“ einzudämmen, wäre es daher auch angebracht, diese Verschiebung bis 2030 zu beschleunigen und nach 2030 weiter fortzusetzen.

### Spätrente nicht verbieten

Während bei vielen die Frührente beliebt ist, gibt es auch das Gegenteil. Ein steigender Anteil älterer Menschen möchte gerne auch über die Altersgrenze hinaus arbeiten. Eigentlich sieht dies das Rentenrecht auch vor und unterstützt es sogar mit hohen Zuschlägen. Dass dies dennoch in vielen Branchen de facto verboten ist, ist ein Skandal. Am schlimmsten ist der Staat selbst als Arbeitgeber, der eine längere Beschäftigung im öffentlichen Sektor nicht zulässt. Hinzu kommen tarifvertragliche Regelungen, die eine Spätrente verhindern. Dies ist nicht nur menschlich skandalös, sondern in Anbetracht des Fachkräftemangels auch unsinnig, da ältere Fachkräfte mit ihrer Erfahrung noch hochproduktiv sind. Das immer wieder hervorgebrachte Argument, dass diese dann den Jungen ihre Arbeitsplätze wegnehmen, ist schlichtweg falsch. Schon immer war in Ländern mit frühem Renteneintrittsalter die Jugendarbeitslosigkeit hoch – nicht niedrig. In Zeiten des Arbeitskräftemangels wird dieses falsche Argument vollends absurd.

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

### Betriebsrenten stärken

Eine weitere große Baustelle im deutschen Rentensystem ist eine kluge Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Auch hier sind Maximalpositionen fehl am Platz. Das deutsche Umlageverfahren, in dem die Jüngeren mit ihren Beiträgen die Rente der Älteren finanzieren, hat sich bewährt, vor allem auch in Krisen- und Umbruchsjahren. In Zeiten des demografischen Wandels belastet es aber die Jüngeren, weil die Älteren in der Überzahl sind. Das Umlageverfahren sollte daher dadurch entlastet werden, dass ein Teil der Renten aus der Ersparnis der Generation, die diese Renten auch erhält, via Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird. Ein reines Kapitaldeckungsverfahren ist aber auch unklug, weil es

die Menschen zu stark den Schwankungen des Kapitalmarkts aussetzt.

Ein kluger Kompromiss zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren ist daher eine Mischung, allein schon um die Risiken beider Verfahren – hier Demografie, dort Kapitalmarkt – zu diversifizieren. Eindrucksvoll ist, wie die Niederländer und Dänen dies geschafft haben. Ein weiterer Vorteil einer solchen Mischung ist es, dass beide Risiken internationalisiert werden können: es wird in Ländern, die jünger sind als wir, investiert, ist aber nicht komplett von Auslandsinvestitionen abhängig. Die große Frage ist, wie die Ersparnis im Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden soll. Die Riesterreente hat sich nicht mit großem Ruhm bekleckert, da diese Form der individuellen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu hohen Kosten und niedrigen Renditen geführt hat. Das entgegengesetzte Modell ist der Staatsfonds, der derzeit als „Deutschlandfonds“, „Aktienrente“ oder aktuell „Generationenfonds“ kursiert. Die internationale Erfahrung zeigt jedoch, dass auch solche zentralisierten Fonds unterdurchschnittliche Renditen abwerfen. Geld beim Staat anzulegen, war selten eine kluge Idee. Das zeigt sich nun auch hier, als nach dem Karlsruher Richterspruch die versprochene Einzahlung des Staates in diesen Fonds kurzerhand kassiert wurde. Noch viel schlimmer ist es jedoch, wenn solche staatlichen Aktienkäufe durch Schulden finanziert werden, welche die jüngere Generation in der Zukunft zurückzahlen müssen, denn dann entlastet man gerade nicht die Jüngeren, sondern hat nur ein komplizierteres Umlageverfahren geschaffen. Das ist ökonomischer Unfug.

Da das Kapitalanlagegeschäft große Kostendegressionen aufweist, ist das Kunststück im Kapitaldeckungsverfahren, einen Mittelweg zu finden, der einerseits durch Gruppenbildung Kosten spart, aber andererseits Konkurrenz und Anlagendiversität erlaubt. Hier hat Deutschland mit der Betriebsrente viele auf die jeweilige Branche zugeschnittenen Modelle entwickelt, die sich bewährt haben. Das Umlageverfahren wird am besten dadurch entlastet, dass man diese stärkt und mittels einer stärkeren Standardisierung auf kleinere und mittlere Unternehmen ausweitet. Die Niederlande und Dänemark, beides ausgeprägte Sozialstaaten mit starker Rolle der Sozialpartner, haben mit dieser Mischung hervorragende Erfahrungen gemacht und bieten ihren Bürgern nun deutlich höhere Alterseinkünfte als Deutschland. Von deren Pragmatismus und Anpassungsbereitschaft in der Rentenpolitik in all den erwähnten Dimensionen – keine Haltelinie, dynamisches Rentenalter, eingeschränkte Frühverrentung, aber kein Spätrentenverbot, Mischung aus staatlichem Umlageverfahren und sozialpartnerschaftlichen Betriebsrenten – können wir viel lernen.

---

## Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), *Rentenversicherungsbericht 2023*.

Börsch-Supan, A. (2007), Rational Pension Reform, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, 4, 430-446.

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2024), Aktuelle Kosten der doppelten Haltelinie, *MEA Discussion Paper*.

OECD (2022), *Pensions at a Glance*.

Statistisches Bundesamt (2023), 15. *Koordinierte Bevölkerungsvorausbe-rechnung*.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*.

---

### Title: *Pension Policy After the Budget Verdict: No Maximum Demands*

**Abstract:** *German pension policy faces a dilemma. If it is too generous, it harms contributors, disincentivises labour supply, and crowds out education and infrastructure investment needed to pay for social protection. If it is too frugal, it harms those with social and health issues. Thus, smart compromises are required rather than maximum demands. We propose a policy mix with five elements: 1) determine the pension level in a sustainable and generation-appropriate way; 2) link retirement age to life expectancy; 3) limit early retirement to those in poor health; 4) abolish mandatory retirement; 5) encourage a mix of pay-as-you-go and funded occupational pensions.*

Wolfram F. Richter\*

# Über neue und alte (Fehl)Anreize in der Reform der Vergütung von Krankenhausleistungen

Deutschland leistet sich nach internationalen Maßstäben überdimensionierte Bettenkapazitäten, die sich auf zu viele und häufig zu kleine Krankenhäuser verteilen. Aufgabe der Länder wäre es, die Struktur anzupassen. Sie scheuen aber den politischen Widerstand der unmittelbar Betroffenen. Einfacher ist es, die Dinge laufen zu lassen. Unter dem Druck, überdimensionierte Vorhaltekosten decken zu müssen, wird daher häufig mehr behandelt, als medizinisch geboten ist. Dieser Missstand hat seine wahre Ursache in mangelhaften Planungsanreizen. Bundesgesundheitsminister Lauterbach versucht dies durch eine Vergütungsreform von Krankenhausleistungen zu beheben. Das Ziel der Reform kann auf dem vorgeschlagenen Weg nicht erreicht werden.

Bundesgesundheitsminister Lauterbach hat sich viel vorgenommen. Er will nicht nur das Gesundheitswesen digitalisieren, die Pflege reformieren und Arzneimittelengpässe beheben. „Ganz große Defizite“ will er auch im Bereich der Krankenhausversorgung beseitigen (Lauterbach, 2023). Und zwar will er den Krankenhäusern den (Fehl)Anreiz nehmen, medizinisch nicht zwingend notwendige Behandlungen vorzunehmen, für die im aktuellen System wirtschaftliche Anreize bestehen. Dieser Fehlanreiz rührt bekanntlich daher, dass sich die Häuser gezwungen sehen, auch bei überdimensionierten Kapazitäten kostendeckend zu wirtschaften. Im bestehenden Fallpauschalensystem ist die Vergütung leistungsmengenorientiert, während der Großteil der Kosten aber leistungsmengenunabhängig („fix“) und durch die Vorhaltung der

Kapazitäten verursacht ist. Diese Konstellation zwingt die Krankenhäuser dazu, Leistung um Leistung zu erbringen, um neben den variablen Behandlungskosten die fixen Vorhaltekosten zu erwirtschaften.

Um diesen Fehlanreiz zu beseitigen, soll nach den Plänen des Ministers die Vergütung von Krankenhausleistungen neu geregelt werden. Zu diesem Zweck werden die Kliniken zunächst in zwei Gruppen eingeteilt. Der einen Gruppen kommt die Aufgabe der wohnortnahen und sektorenübergreifenden medizinischen Grundversorgung zu. Überwiegend geht es hierbei um eine medizinisch-pflegerische Versorgung, die mit einem krankenhausesindividuellen Tagesentgelt honoriert wird. Der anderen Gruppe wird die Sicherstellung besonderer Versorgungsleistungen übertragen. Dazu müssen die Kliniken qualitative und kapazitative Voraussetzungen erfüllen, für deren Vorhaltung ein neuartiges Vergütungselement eingeführt wird. Der Ansatz zur Behebung des Fehlanreizes, aus primär wirtschaftlichen und nicht unbedingt medizinischen Gründen zu behandeln, unterscheidet sich nun zwischen den Gruppen.

Den sektorenübergreifenden Einrichtungen der Grundversorgung wird der Anreiz zur Erbringung medizinisch nicht notwendiger Leistungen weitestgehend dadurch genommen, dass die Honorierung auf Tagesentgelte umgestellt wird. In gewisser Weise findet hier eine Rückkehr in die Zeit vor Einführung der Fallpauschalen statt. Als Folge der Reform dürften die Kliniken bei un- ausgelasteten Kapazitäten ein wieder erstarktes wirtschaftliches Interesse an längeren Verweildauern ihrer Patienten und Pflegebedürftigen haben. Die Begünstigten dürften das gutheißen, gesamtwirtschaftlich sind

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

\* Für hilfreiche Kommentare und Hinweise sei Boris Augurzky, Friedrich Breyer, Klaus-Dirk Henke, Hendrik Jürges und Thomas Kopetsch gedankt.

**Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfram F. Richter** ist Emeritus der Technischen Universität Dortmund und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

medizinisch nicht notwendige Verweildauern dagegen kritisch zu sehen. Der wirtschaftliche Anreiz verschwindet also nicht, vielmehr wird er lediglich weg von medizinisch nicht notwendigen Leistungen hin zu nicht gebotenen Unterbringungsleistungen verschoben. Etwas abgemildert wird dies durch eine geplante Degression bei den Tagesentgelten.

Bei den Kliniken mit besonderem Versorgungsauftrag wird der Anreiz zur Behandlung aus wirtschaftlichen Motiven dadurch geschwächt, dass die bestehenden Fallpauschalen abgesenkt werden. Im Gegenzug gibt es für die Vorhaltung von Kapazitäten eine Vergütung, die „weitgehend unabhängig von der Leistungserbringung“ ermittelt werden soll.<sup>1</sup> Nachfolgend wird gezeigt, dass die Loslösung der Vorhaltevergütung von der Leistungserbringung auf dem vorgeschlagenen Weg nicht erreicht wird. Das liegt daran, dass die vorgeschlagene Vorhaltevergütung allem Ansinnen zum Trotz *nicht* leistungsmengenunabhängig ist. Der Zusammenhang zwischen Leistungsmenge und Vergütung wird also effektiv nicht aufgehoben, sondern allenfalls geschwächt und vor allem buchhalterisch anders geregelt. Die erbrachte Leistungsmenge wird weiterhin die zentrale Größe sein, nach der sich die Einnahmen eines Krankenhauses mit besonderem Versorgungsauftrag bemessen. Das eigentliche Ansinnen der Reform, die Bedeutung wirtschaftlicher Erwägungen im Krankenhausbereich zurückzudrängen, wird also nicht erreicht, wie nachfolgend gezeigt wird. Begrüßenswert ist lediglich, dass die Beiträge, die sich zur Deckung fixer Kosten mit jeweiligen Behandlungsleistungen erzielen lassen – im Weiteren Margen genannt, als Ergebnis der Reform innerhalb von Leistungsgruppen angeglichen werden. Daher kann man erwarten, dass bei der Auswahl spezieller Leistungen innerhalb einer Leistungsgruppe wirtschaftliche Erwägungen eine geringere Rolle spielen als heute. Allerdings könnte es zu ungewollten aber in ihrer Richtung erwartbaren Verschiebungen von Einnahmen zwischen Krankenhausstandorten kommen.

Die Vergütungsreform ist Regelungsbestandteil des Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetzes (KHVVG, 2023). Der Gesetzesentwurf umfasst nebst Erläuterungen 109 Seiten. In den Gesetzesformulierungen ist er voller präzisierender Einschübe und Verweise auf andere gesetzliche Regelungen, was das Durchdringen für juristische Laien erschwert. Um die Zusammenhän-

<sup>1</sup> Die Formulierung findet sich sowohl im Eckpunktepapier BMG (2023) als auch mehrfach im Entwurf zum Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG, 2023). Mit der Einführung einer Vorhaltevergütung folgt der Entwurf zum KHVVG der Empfehlung der Regierungskommission Krankenhausversorgung (2022), die Minister Lauterbach im Mai 2022 eingesetzt hatte.

ge transparenter darstellen zu können, stützen sich die nachfolgenden Ausführungen auf ein paar einfache mathematische Formeln.

### Der wirtschaftliche Anreiz zur Mengenausweitung bei Behandlungen im Krankenhaus

Zunächst wird der wirtschaftliche Anreiz zur Mengenausweitung im bestehenden Vergütungssystem mit Fallpauschalen skizziert. Betrachtet sei eine bestimmte medizinische Leistung  $l$ , die im geltenden DRG (Diagnosis Related Groups)-System mit der Fallpauschale  $P_l$  vergütet wird. Der Entwurf zum KHVVG geht davon aus, dass  $P_l$  die variablen Sachkosten  $C_l$  der Behandlung übersteigt. Den Überschussbetrag  $P_l - C_l$  kann man als Marge bezeichnen. Sie wird im Weiteren mit  $M_l$  symbolisiert. Wenn  $X_{li}$  die vom Krankenhaus  $i$  erbrachte Menge in der Leistungsart  $l$  darstellt, beschreibt  $(P_l - C_l) \cdot X_{li} = M_l \cdot X_{li}$  den Beitrag zur Deckung leistungsmengenunabhängiger Kosten und darüber hinaus zur Erzielung eines wirtschaftlichen Überschusses. Angenommen sei vorerst, dass die erbrachte Leistungsmenge nicht von derjenigen abweicht, die der Vergütungsplanung zugrunde gelegen hat. Der gegenteilige Fall wird weiter unten betrachtet.

Man muss nun Kliniken keine Gewinnerzielungsabsicht unterstellen, vielmehr reicht die regulatorische Vorgabe, alle Kosten decken zu müssen, um bei überdimensionierten Kapazitäten den wirtschaftlichen Anreiz zur Ausdehnung der Leistungsmenge  $X_{li}$  über ein medizinisch gebotenes Maß hinaus nachvollziehen zu können. Dabei bestimmt die Margengröße die Stärke des Anreizes, d. h. je größer die Marge  $M_l$  für eine Leistungsart  $l$  ist, desto höher der wirtschaftliche Anreiz eben diese Leistungsmenge  $X_l$  zu erhöhen.

Diese Stärke will das Gesetz absenken, indem ein Anteil  $\alpha$  der um die variablen Sachkosten bereinigten Vergütung – der Marge also – ausgegliedert und dem Krankenhausstandort nicht länger ausgezahlt wird. Im Weiteren sei die Ausgliederungsquote mit  $\alpha$  bezeichnet. Im Entwurf zum KHVVG wird eine Quote von 60 % vorgeschlagen. Mit den ausgegliederten Vergütungsanteilen soll ein Vorhaltebudget gespeist werden, das in jedem Bundesland nach Leistungsgruppen getrennt einzurichten ist. Seien nun mit  $l = 1, 2, \dots$  die verschiedenen Leistungen in der Leistungsgruppe  $L$  bezeichnet und mit  $j = 1, 2, \dots$  die verschiedenen Krankenhausstandorte in dem betrachteten Bundesland. Das Vorhaltebudget  $V_L$  in der Leistungsgruppe  $L$  ergibt sich dann durch Addition aller  $\alpha M_l X_{lj}$ , wofür man auch

$$V_L = \sum_{lj} \alpha M_l X_{lj} = \alpha \sum_l (M_l \cdot \sum_j X_{lj})$$

schreiben kann.

Aus dem Vorhaltebudget sollen die Vorhaltekosten der verschiedenen Krankenhausstandorte vergütet werden. Einen Anspruch auf Vergütung haben grundsätzlich aber nur solche Standorte, denen von der Landesplanung die entsprechende Leistungsgruppe zugewiesen wurde, was eine Prüfung der jeweils geltenden Qualitätskriterien durch den Medizinischen Dienst voraussetzt. Der Vergütungsanteil  $\gamma_{Li}$ , der in der Leistungsgruppe  $L$  auf den Krankenhausstandort  $i$  entfällt, wird dadurch bestimmt, dass die Zahl der behandelten Fälle  $\sum_i X_{ij}$  mit einem Vorhalte-Case-Mix-Index  $C_L^V$  multipliziert und das Produkt durch die über alle Krankenhausstandorte dieses Landes in dieser Leistungsgruppe addierten Produkte geteilt wird.<sup>2</sup> Der Vergütungsanteil  $\gamma_{Li}$ , des Krankenhausstandorts  $i$  an dem Vorhaltevolumen  $V_L$ , entspricht also

$$C_L^V \cdot \sum_i X_{ij} / [\sum_j (C_L^V \cdot \sum_i X_{ij})] = \sum_i X_{ij} / \sum_{ij} X_{ij} .$$

Da sich der Vorhalte-Case-Mix-Index herauskürzen lässt, ist der Vergütungsanteil von ihm offenbar nicht abhängig.

Die Vorhaltevergütung  $VV_{Li}$  des Krankenhausstandortes  $i$  erhält man nun, indem man dessen Anteil  $\gamma_{Li}$ ,  $= \sum_i X_{ij} / \sum_{ij} X_{ij}$  an dem Vorhaltebudget mit diesem multipliziert:

$$VV_{Li} = \gamma_{Li} \cdot V_L = \frac{\sum_i X_{ij}}{\sum_{ij} X_{ij}} \cdot \alpha \sum_l (M_l \cdot \sum_j X_{lj}) = \alpha \bar{M}_L \cdot \sum_i X_{ij}$$

$$\text{mit } \bar{M}_L \equiv \frac{\sum_l X_{lj}}{\sum_{ij} X_{ij}} M_l > 0. \tag{1}$$

Die Variable  $\bar{M}_L$  lässt sich als eine mit Leistungsmengen gewichtete durchschnittliche Marge interpretieren. In dem extremen Fall, in dem es in einer Leistungsgruppe  $L$  nur eine Leistungsart gibt, was sich dann durch  $L = l$  abbilden lässt, unterscheidet sich die Leistungsmarge nicht von der durchschnittlichen,  $\bar{M}_L = M_l$ . Im Übrigen unterscheidet sich die durchschnittliche Marge  $\bar{M}_L$  nicht zwischen verschiedenen Krankenhausstandorten. Sie nimmt vielmehr für alle Standorte des betrachteten Bundeslandes den gleichen Wert an und variiert allenfalls mit der betrachteten Leistungsgruppe  $L$ .

Die Gesamtvergütung des Krankenhausstandortes  $i$  für die erbrachten Leistungen in der Leistungsgruppe  $L$  ergibt sich durch die Addition der gekürzten Fallpauschalen und der Vorhaltevergütung:

$$\begin{aligned} & \sum_l P_l \cdot X_{li} - \alpha \sum_l M_l X_{li} + \alpha \bar{M}_L \cdot \sum_l X_{li} \\ & = \sum_l [(1 - \alpha) P_l + \alpha C_l + \alpha \bar{M}_L] X_{li} \end{aligned} \tag{2}$$

2 § 37 Abs. (2) im Entwurf zum KHVVG.

Der geklammerte Ausdruck  $(1 - \alpha) P_l + \alpha C_l + \alpha \bar{M}_L \equiv p_l$  lässt sich als Vergütung interpretieren, die im reformierten System pro Einheit für die Behandlungsleistung  $l$  gezahlt wird. Die reformierte Marge beträgt somit  $m_l \equiv p_l - C_l = (1 - \alpha) M_l + \alpha \bar{M}_L$ . Zweierlei gilt es zu beachten. *Erstens* stimmt die reformierte Marge exakt mit der Marge im geltenden System überein, wenn es in der Leistungsgruppe  $L$  nur eine Leistung gibt. Dann impliziert  $\bar{M}_L = M_l$  schließlich  $m_l = p_l - C_l = M_l$ . *Zweitens* bleibt die Marge auch im reformierten System positiv, weshalb der Anreiz bestehen bleibt, bei überdimensionierten Kapazitäten aus wirtschaftlichen Gründen Leistungen zu erbringen. Die einzelnen Margen in der Leistungsgruppe  $L$  werden lediglich in Richtung der durchschnittlichen angepasst. Mit anderen Worten: große Margen werden verkleinert und kleine vergrößert. Das folgt unmittelbar aus dem Vergleich der Marge im bestehenden System  $M_l$  mit der reformierten Marge  $m_l = (1 - \alpha) M_l + \alpha \bar{M}_L$ :

$$\begin{aligned} m_l &< M_l, \text{ wenn } M_l > \bar{M}_L \text{ und} \\ m_l &> M_l, \text{ wenn } M_l < \bar{M}_L \end{aligned} \tag{3}$$

Kurzum, die Vergütungsreform erschöpft sich vorrangig darin, die Leistungsmargen in ihrer Größe anzugleichen. Positiv ist daran, dass im Krankenhaus die Wahl einer speziellen Leistung innerhalb ihrer Leistungsgruppe weniger als im bestehenden Vergütungssystem von wirtschaftlichen Erwägungen beeinflusst wird. Der Anreiz, bei überdimensionierten Kapazitäten aus wirtschaftlichen Gründen Leistungen auszuweiten, wird aber nicht reduziert – jedenfalls nicht grundsätzlich.

### Der Mechanismus zur Anpassung der Vorhaltevergütung im Zeitablauf

Etwas komplizierter gestaltet sich die Analyse der wirtschaftlichen Anreize bei einem sich dynamisch verändernden Leistungsgeschehen. In diesem Fall muss zwischen den Fallzahlen  $\bar{X}_{Li}$ , die der Vorhaltevergütung für die Leistungsgruppe  $L$  zugrunde gelegt wurden, und den tatsächlich erbrachten Fallzahlen  $X_{Li} \equiv \sum_l X_{li}$  unterschieden werden. Solange  $X_{Li}$  nicht stärker als 20 % von  $\bar{X}_{Li}$  abweicht, kann die Klinik mit der vereinbarten Vorhaltevergütung dauerhaft rechnen. Im Leistungskorridor von 80 %  $\cdot \bar{X}_{Li}$  bis 120 %  $\cdot \bar{X}_{Li}$  ändert sich der Anspruch auf eine Vorhaltevergütung nicht. Anders ist es bei stärkeren Abweichungen oder wenn das Land mit dem betroffenen Krankenhausstandort abweichende Planfallzahlen vereinbart. In diesem Fall ist die Vorhaltevergütung spätestens nach drei Jahren entsprechend anzupassen. Die Auswirkung dieser Regelung auf Behandlungsanreize hängt nun davon ab, ob die Klinik eine Notwendigkeit zum Ausbau ihrer Kapazitäten sieht oder nicht.

Im ersten Fall schwächt die Regelung den Anreiz, die Leistungsmenge in der Leistungsgruppe  $L$  über die 80 %-Grenze auszuweiten. Mit zusätzlichen Leistungen ist schließlich nur eine um die Ausgliederungsquote reduzierte Marge zu erwirtschaften. In dem Maße, wie Fixkosten kurzfristig variabel sind und sich einsparen lassen – man denke etwa an den Verzicht auf die Besetzung freierwerdender Stellen –, hat die Leistungseinschränkung ihren zusätzlichen Reiz.

Man wird diesen Anreiz zur Leistungseinschränkung begrüßen, wenn man Kliniken unterstellt, dass sie zu viele Behandlungen ohne medizinische Notwendigkeit durchführen. Ein finanzierungstechnisches Problem resultiert gleichwohl, wenn die Unterstellung auf eine nennenswerte Zahl von Kliniken zutrifft. Wenn Leistungen, auf denen die Vorhaltebudgetierung basiert, in nennenswertem Umfang unterbleiben, fehlen die Einnahmen, die notwendig sind, um die zugesagten Vorhaltevergütungen auszahlend zu leisten. Schließlich fehlen mit der Einschränkung von Leistungen die ausgegliederten Margen, aus denen sich das Vorhaltebudget finanzieren soll. Der Gesetzesentwurf lässt offen, aus welchen Mitteln die Lücke zu schließen ist. Sofern sie nicht geschlossen wird, droht bei der Vergütung von Vorhalteleistungen eine Rationierung. Das bedeutet, dass keine Klinik ihren grundsätzlich vereinbarten Anspruch auf Vorhaltevergütung im vollen Umfang durchsetzen kann, und zwar nicht nur solche Kliniken, die ihre Leistungen zuvor eingeschränkt hatten. Schließlich wird unterstellt, dass diese Kliniken ihre Leistungen nicht unter die 80 % der vereinbarten Fallzahlen reduzieren, sodass alle Kliniken gleichbehandelt werden müssen, und zwar unabhängig davon, ob sie Leistungen eingeschränkt haben oder nicht.

Eine ähnliche Finanzierungsproblematik droht, wenn eine Klinik die Notwendigkeit sieht, ihre Kapazitäten zu erweitern. Um bei dem vorgeschlagenen Anpassungsmechanismus einen Anspruch auf eine Erhöhung der Vorhaltevergütung geltend machen zu können, müsste sie ihre Leistungen im Vorfeld über die 120 %-Grenze hinaus ausgeweitet haben. Das bedeutet aber, dass die Klinik erhebliche Vorleistungen erbringen müsste, die im reformierten System zudem schwächer honoriert werden als im bestehenden. Im bestehenden System können die Kliniken mit Leistungen wenigstens ungeschmälerte Margen erwirtschaften, aus denen sich geplante Erweiterungsinvestitionen finanzieren lassen. Im reformierten System sind die Leistungsmargen reduziert und eine Erhöhung der Vorhaltevergütung lässt sich nur zeitlich verzögert geltend machen.

Das tiefere Problem ist, dass die Finanzierungsverantwortlichkeit für Vorhalteleistungen im Gesetzesentwurf nicht abschließend geklärt wird. Solange sich vereinbarte

Vorhaltevergütungen mit ausgegliederten Leistungsmargen bestreiten lassen, stellt sich kein finanzierungstechnisches Problem. Wenn die ausgegliederten Leistungsmargen aber unzureichend sind, stellt sich die Frage nach der Finanzierungsverantwortlichkeit. Im bestehenden System ist die Verantwortlichkeit grundsätzlich klar geregelt. Fixe Personalkosten werden über die Krankenversicherungsbeiträge finanziert, und Sachinvestitionen fallen in die Zuständigkeit der Länder, die sie allerdings immer weniger verantwortungsvoll ausüben.<sup>3</sup> Im reformierten System werden die Krankenkassen aus der Verantwortlichkeit entlassen. Sie zahlen nur für erbrachte Leistungen. Ob die Länder bereit bzw. in der Lage sein werden, die drohende Finanzierungslücke zu schließen, ist mehr als zweifelhaft.

### Schlussbetrachtungen

Mit der Reform der Krankenhausvergütung möchte Minister Lauterbach wirtschaftliche Erwägungen bei der Erbringung von Krankenhausleistungen zurückdrängen. In wesentlichen Grundzügen folgt der Gesetzesentwurf den Empfehlungen der Regierungskommission Krankenhausversorgung (2022), die ihrerseits auf Vorschläge aus der Literatur zurückgreift – etwa im Krankenhaus Rating Report 2021 (Augurzky et al., 2021). Allerdings gibt es wesentliche Abweichungen. So betont die Regierungskommission die Wichtigkeit der Leistungsmengenunabhängigkeit bei der Bemessung der Vorhaltevergütung, um eine stärkere Unabhängigkeit der Leistungsanreize von dem Kostendeckungsziel zu erreichen.<sup>4</sup> Just dieses Ziel wird mit der vorgeschlagenen Reform aber nicht erreicht.

Bei Einrichtungen der (sektorenübergreifenden) Grundversorgung wird das wirtschaftliche Interesse lediglich umgelenkt, und zwar weg von medizinisch nicht notwendigen Leistungen hin zu nicht notwendigen Unterbringungsleistungen. Die Verweildauern im Krankenhaus werden mutmaßlich wieder steigen, und das lässt sich mit einer Degression der Tagesentgelte nur eingeschränkt verhindern.

Bei Einrichtungen der besonderen Versorgung wird das Reformziel verfehlt, weil die Aufteilung der Vorhaltebudgets auf die Krankenhausstandorte nach erbrachten oder vereinbarten Leistungen erfolgt. Für den Vorschlag mag

3 Im Jahr 2022 haben die Krankenkassen Betriebsmittel in Höhe von 86 Mrd. Euro an die Krankenhäuser überwiesen, die Bundesländer jedoch nur 3,6 Mrd. Euro für Investitionen. Dies entspricht einem Verhältnis von 26 zu 1. Im Jahre 1991 lag diese Relation noch bei 8 zu 1 (Straub, 2023).

4 Der Sachverständigenrat Gesundheit & Pflege hatte 2018 empfohlen, „pauschalen Vergütungskomponenten außerhalb der DRGs, wie in anderen Staaten, einen höheren Anteil an der Krankenhausvergütung einzuräumen.“

zwar sprechen, dass die Auswirkung der Reform auf die Einnahmen der verschiedenen Krankenhausstandorte anfangs begrenzt bleibt. Schließlich erhält derjenige Standort eine hohe Vorhaltevergütung, der viel leistet und also auch im bestehenden System hohe Einnahmen erzielt. Mit der vorgeschlagenen Bemessung der Vorhaltevergütung gelingt es aber nicht, unerwünschte wirtschaftliche Erwägungen bei der Leistungserbringung zurückzudrängen. Das würde erst dann gelingen, wenn man die Vorhaltevergütung weniger nach Leistungen bemäße.

Dann müssten indes die Länder die regionale Verteilung und fachliche Ausrichtung von Krankenhauskapazitäten bedarfs- und erreichbarkeitsorientiert planen. Für die Durchsetzung einer entsprechenden Planung bedarf es aber starker Anreize. Diese fehlen den Ländern, weil sie mit Maßnahmen zur Veränderung von Krankenhauskapazitäten politisch wenig zu gewinnen haben. Der Abbau und gar die Schließung von Kapazitäten stößt regelmäßig auf den erbitterten Widerstand der betroffenen Bevölkerung und Leistungserbringer, und der damit eingehandelte politische Ärger wird auch nicht durch budgetäre Vorteile, wie der Einsparung von Landesmitteln, wettgemacht. Schließlich haben sich die Länder aus der gesetzlichen Verpflichtung, wenigstens bei Investitionen in Krankenhäusern die Kosten zu tragen, im Laufe der Jahre weitestgehend verabschiedet. Mit dem Rückzug aus der Finanzierung ist ihnen aber auch die Möglichkeit des wirksam steuernden Einflusses verloren gegangen.

Es hat sich eingebürgert, dem wirtschaftlichen Anreiz zur Leistungsmengenausweitung mit einem Vergütungsabschlag zu begegnen. Dieser Politikansatz ist auch für die vorgeschlagene Reform prägend. Er zeigt sich in dem Vorschlag, die für Leistungen ausgezahlten Margen abzusenken und die Tagesentgelte in der medizinisch-pflegerischen Versorgung mit einer Leistungsmengendegression zu versehen. Vergütungsabschläge sind aber ein höchst fragwürdiges Instrument, wenn es darum geht, eine Leistungsmengenausweitung zu bremsen, die ihre Ursache in nicht gedeckten Kosten hat. In solchen Fällen wirken Vergütungsabschläge sogar problemverschärfend. Sie bekämpfen Symptome und sind nicht ursachengerecht.

Ein echter Reformersfolg wäre erst dann zu erwarten, wenn es gelänge, die Instanz, die mit der Krankenhausplanung beauftragt ist, mit Anreizen auszustatten, eine Planung im Interesse der Gesamtbevölkerung konsequent durchzusetzen. Das setze aber voraus, dass man die Planungskompetenz und die Finanzierungsverantwortlichkeit zusammenbringt. Wenn die Länder, wie in Deutschland der Fall, Krankenhausstandorte dagegen nur planen, ohne einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung zu tragen,

sind überdimensionierte Kapazitäten durch Externalisierung der Vorhaltekosten im System angelegt.

Nun könnte man auf die Idee kommen, die Länder gesetzlich zu zwingen, für jedes geplante Krankenhausbett und jede genehmigte Fachabteilung nennenswerte Kosten zu übernehmen. Und sicherlich würde dieser Finanzierungsdruck die Länder dazu bringen, Kosten und Nutzen von Kapazitäten stärker abzuwägen und verantwortungsvoller zu planen. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass man sich angesichts fehlender Haushaltsspielräume einer gesetzlich verbindlichen Kostentragung bereitwillig unterwirft. Auch wäre zu befürchten, dass sich in Grenzregionen zu anderen Bundesländern Versorgungsengpässe herausbilden. Die Verlockung wäre einfach zu groß, Vorhaltekosten zu externalisieren. Ein derartiges Problem ließe sich zwar vermeiden, wenn man die Planungskompetenz auf den Bund übertragen würde. Allerdings verspricht die reine Übertragung auch keine ideale Lösung. Schließlich wäre der Bund dann allenfalls für die Investitionskosten verantwortlich. Die fixen Personalkosten würden dagegen im bestehenden Vergütungssystem als Teil der Betriebskosten von den Krankenversicherungen getragen. Damit würden die Probleme, die bei der Landesplanung zu beklagen sind, durch eine Übertragung der reinen Planungskompetenz auf den Bund zwar abgemildert, aber nicht verlässlich beseitigt.

Bundesgesundheitsminister Lauterbach plant nun – eine Empfehlung der Monopolkommission aus 2008 aufgreifend – ein Transparenzregister einzurichten, mit dem er die Länder zu einer verantwortungsvolleren Planung zwingen will. Das „Gesetz zur Förderung der Qualität der stationären Versorgung durch Transparenz“ (Krankenhaustransparenzgesetz, 2023) liegt seit September 2023 im Entwurf vor. Es soll eine qualitätsorientierte Konsolidierung der Krankenhausstrukturen befördern. Die einzelnen Krankenhäuser sollen dazu angehalten werden, nur jene Leistungen anzubieten, die sie mit hinreichender Qualität erbringen können. Das soll dadurch erreicht werden, dass „Patientinnen und Patienten sowie einweisende Ärztinnen und Ärzte ... informiert werden, welches Krankenhaus welche Leistungen in welcher Qualität anbietet“ (Krankenhaustransparenzgesetz, 2023, 1). Unklar bleibt indes, was das konkret bedeutet. In der Expertenanhörung sahen Patientenvertreter die Gefahr der Überforderung von Patienten. Die verfügbar gemachte Information müsse „einfach und eindeutig“ sein (Weisse Liste, 2023). Das Wissenschaftliche Institut der AOK (WIdO, 2023, 2) verlangte demgegenüber, dass „Behandlungsfallzahlen [...] für alle Behandlungen und Eingriffe detailliert angegeben werden [sollten]“. Diese gegensätzlichen Forderungen lassen die Probleme erkennen, die mit einer reinen Informationsbereitstellung verbunden sind. Es ist schwer,

ein gesundes Maß zu finden. Schließlich sind Krankenhausleistungen komplex und ihre Qualität lässt sich nicht ohne Weiteres auf wenige Zahlen reduzieren, wenn nicht irreführende Schlussfolgerungen gezogen werden sollen.

Ökonomen haben vorgeschlagen, die Verantwortung für eine qualitativ hochwertige und kostengünstige Krankenversorgung den Krankenkassen zu übertragen, weil diese schließlich die wichtigsten Kostenträger sind (Monopolkommission, 2008; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Eine solche Reform würde aber voraussetzen, dass die Krankenkassen das Recht erhielten, mit Leistungserbringern selektive Versorgungsverträge abzuschließen und Versicherungsnehmern Wahltarife anzubieten. Von einem gestärkten Tarifwettbewerb um Versicherte verspricht man sich verbesserte Anreize der Krankenkassen, sich für eine hochwertige Krankenversorgung gestalterisch und verantwortungsvoll einzusetzen. Für die Einzelheiten sei auf die Literatur verwiesen. Klar ist indessen, dass eine entsprechende Reform tiefgreifend wäre. Mit einer reinen Reform der Krankenhausvergütung wird man die erkannten Probleme aber auch nicht lösen können.

## Literatur

- Augurzky, B., S. Krolow, A. Pilny, C. M. Schmidt und C. Wuckel (2021), *Krankenhaus Rating Report 2021: Mit Wucht in die Zukunft katapultiert*, medhochzwei Verlag.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023), Eckpunktepapier: Krankenhausreform, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/krankenhausreform-eckpunkte> (12. Januar 2024).
- KHVVG – Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (2023), Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsqualität im Krankenhaus und zur Reform der Vergütungsstrukturen, Bundesministerium für Gesundheit, 13. November.
- Krankenhaustransparenzgesetz (2023), Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache 20/8408.
- Lauterbach, K. (2023), *Lauterbach wirbt für Krankenhausreform*, Regierungsbefragung im Bundestag, Rede vom 24. Mai 2023, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/reden/regierungsbefragung-aktuelle-gesetzesvorhaben.html> (12. Januar 2024).
- Monopolkommission (2008), Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung, 17. Hauptgutachten, Bundestagsdrucksache 16/10140, Kap. V.
- Regierungskommission Krankenhausversorgung (2022), Grundlegende Reform der Krankenhausvergütung, dritte Stellungnahme, [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/K/Krankenhausreform/3te\\_Stellungnahme\\_Regierungskommission\\_Grundlegende\\_Reform\\_KH-Verguetung\\_6\\_Dez\\_2022\\_mit\\_Tab-anhang.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Krankenhausreform/3te_Stellungnahme_Regierungskommission_Grundlegende_Reform_KH-Verguetung_6_Dez_2022_mit_Tab-anhang.pdf) (12. Januar 2024).
- Sachverständigenrat Gesundheit & Pflege (2018), Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung, Gutachten.
- Straub, C. (2023), Tiefgreifende Krankenhausreform ohne Abstriche notwendig, *Gesundheitsökonomie & Qualitätsmanagement*, 28(6), 253-254.
- Weisse Liste (2023), in Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Expertenkritik am Entwurf für das Krankenhaustransparenzgesetz*, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw39-pa-gesundheit-krankenhaus-transparenzgesetz-967012> (28. November 2023).
- WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK (2023), Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Förderung der Qualität der stationären Versorgung durch Transparenz (Krankenhaustransparenzgesetz), [https://www.bundestag.de/resource/blob/968252/c9b70215446144146879b-c786257926b/20\\_14\\_0139-20-\\_Wissenschaftliches-Institut-der-AOK\\_KHTranspG.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/968252/c9b70215446144146879b-c786257926b/20_14_0139-20-_Wissenschaftliches-Institut-der-AOK_KHTranspG.pdf) (12. Januar 2024).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018), Über- und Fehlversorgung in deutschen Krankenhäusern: Gründe und Reformoptionen, Gutachten, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Gutachten\\_und\\_Stellungnahmen/Ausgewaehlte\\_Texte/2018-06-19-Fehlversorgung-in-deutschen-Krankenhaeusern.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2018-06-19-Fehlversorgung-in-deutschen-Krankenhaeusern.html) (12. Januar 2024).

**Title:** *On New and Old (Mis)Incentives in the Reform of the Remuneration of Hospital Services*

**Abstract:** *By international standards, Germany maintains oversized bed capacities that are spread across too many hospitals that are often also too small. It is the job of the federal states to adjust the current structure. However, they shy away from the political resistance of those directly affected, believing it is easier to let things run their course. In order to cover the costs of maintenance, hospitals often provide more treatment than is medically necessary. Federal Minister Lauterbach seeks to remedy this shortcoming, which has its true roots in inadequate planning incentives, by reforming the remuneration of hospital services. The articles shows that the goals of the reform cannot be achieved in the proposed way.*

Berndt Keller

# Alle Jahre wieder: zum aktuellen Tarifkonflikt bei der Bahn

**Der aktuelle Tarifkonflikt bei der Bahn führt wieder zu Streiks und starken Einschränkungen im Bahnverkehr. Der Beitrag fasst die Entwicklung und die rechtlichen Voraussetzungen des Konflikts zusammen und geht auf die verschiedenen Forderungen der Tarifparteien ein. Zudem stellt sich die Frage, wie mögliche Lösungen des Konflikts aussehen können. Die Gründung einer Zeitarbeitsfirma birgt weiteres Konfliktpotenzial in der Zukunft.**

Die Interessenvertretung bei der Deutschen Bahn AG ist geprägt durch die Existenz zweier Gewerkschaften, der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) sowie der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL). Diese Dualität ist ungewöhnlich für die Arbeitsbeziehungen in Deutschland, abgesehen von wenigen Branchen des Dienstleistungssektors dominiert nach wie vor das Prinzip der Industriegewerkschaft („ein Betrieb, eine Gewerkschaft“). Diese untypische Konstellation ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis der aktuellen Situation und eine Lösung des Tarifkonflikts. Sie führt zwangsläufig zu Verteilungskonflikten zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaft, aber eben auch zwischen den einzelnen Gewerkschaften. Die Bedeutung von Tarifpolitik hat seit der Privatisierung durch die Bahnreform 1994 deutlich zugenommen. Seitdem sind Lokführer Tarifbeschäftigte; früher waren sie in der Regel Beamte, für die das Tarifrecht ex definitione nicht galt.

Die EVG ist die größere Organisation (ca. 185.000 Mitglieder) im Vergleich zur GDL (ca. 40.000 Mitglieder).<sup>1</sup> Beide gehören verschiedenen Dachverbänden an: Die EVG ist Mitglied des DGB, die GDL des DBB Beamtenbund und Tarifunion. Die EVG entstand 2010 durch den Zusammenschluss von Transnet (früher GdED) und GDBA. Die Ge-

schichte der GDL reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die GDL ist eine der nach wie vor wenigen Berufsgewerkschaften, die sich in den 2000er Jahren, nachdem sie Arbeitskämpfe zwecks faktischer Anerkennung durch ihre Arbeitgeber geführt hatten, nicht nur temporär, sondern dauerhaft als eigenständig-unabhängige Tarifvertragsparteien etablieren konnten (unter anderem Vereinigung Cockpit, Marburger Bund, Unabhängige Flugbegleiterorganisation). Sie können sich auf die Vertretung der Partikularinteressen einer relativ homogenen Mitgliedergruppe konzentrieren und stehen nicht wie Industriegewerkschaften vor der schwierigen Aufgabe, die verschiedenartigen Interessen heterogener Gruppen auszugleichen (Prinzip der exklusiven vs. inklusiven Solidarität).

Die Berufsgewerkschaften sind im Gegensatz zu anderen Gruppen konflikt- und durchsetzungsfähig, weil sie über erhebliche Machtressourcen verfügen: Zum einen haben ihre Mitglieder Markt- bzw. Primärmacht, da sie in Schlüsselpositionen von Produktionsprozessen tätig sind und als Funktionsebenen – zumindest kurz- und mittelfristig – kaum vollständig ersetzt werden können. Zum anderen haben diese Gewerkschaften Organisations- bzw. Sekundärmacht, da ihre Mitgliederzahlen zwar niedrig, ihre Organisationsgrade aber nicht nur stabil, sondern deutlich höher sind als der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad, der derzeit weniger als 20 % beträgt.

## Die Entwicklung des aktuellen Konflikts

Die zwischengewerkschaftliche Konkurrenz führte in den 2000er Jahren mehrfach zu Streiks von Berufsgewerkschaften um faktische Anerkennung und Statusverbesserung. Das Bundesarbeitsgericht ging in Anbetracht der „neuen Unübersichtlichkeit“ der Arbeitsbeziehungen sukzessiv von seinem jahrzehntelang vertretenen Prinzip der Tarifeinheit ab und ließ 2010 Tarifpluralität grundsätzlich zu. Dieses Grundsatzurteil veränderte die Gelegenheitsstrukturen, stärkte die organisationsexterne Legitimität

<sup>1</sup> Die Daten basieren auf aktuellen Angaben der Verbände. Brutto- und Nettoorganisationsgrade sind nicht valide zu unterscheiden.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. em. Dr. Berndt Keller** war Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

der Berufsgewerkschaften und verhalf ihnen zu institutioneller Macht (BAG, 2010).

Die Streiks hielten an und riefen den Gesetzgeber auf den Plan. Das schließlich 2015 von der Mehrheit der großen Koalition beschlossene Tarifeinheitgesetz (TEG) sollte „Tarifkollisionen im Betrieb vermeiden“. Im Kern besagt das TEG, dass bei Existenz mehrerer Gewerkschaften nur der von der Mehrheitsgewerkschaft geschlossene Tarifvertrag gelten soll. Dadurch wurde die Tarifeinheit wiederhergestellt und die Position der Berufsgewerkschaften geschwächt. Mehrere Gewerkschaften reichten Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein. Das BVerfG erklärte in seinem 2017 ergangenen, salomonischen Urteil das TEG für „weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar“, verpflichtete aber den Gesetzgeber zu partiellen Nachbesserungen, die eine „übermäßige Benachteiligung“ der Minderheitsgewerkschaft ausschließen sollten (BVerfG, 2017).

Im Frühjahr 2015 vereinbarten die Tarifparteien der Bahn in einem Grundsatztarifvertrag die Nicht-Anwendung des TEG, wodurch eine relativ konfliktarme Phase eingeleitet wurde. Seit Auslaufen dieses Burgfriedens Ende 2020 wendet das Bahn-Management das TEG im tarifpolitisch aufgesplitterten Konzern trotz des Widerstandes der GDL als geltendes Recht strikt an. Derzeit gelten von der GDL geschlossene Tarifverträge nur in weniger als 20 der insgesamt ca. 300 Betriebseinheiten des Konzerns. In einigen Betrieben sind die Mehrheitsverhältnisse strittig. In ca. 70 Fällen kommt es zu Überschneidungen.

Diese Situation führt zu einer Verschärfung des zwischenorganisatorischen Konflikts, da die Minderheitengewerkschaft versucht – oder aus strategischer Perspektive ein Anreiz besteht – ihren Status durch Steigerung der Mitgliederzahlen zu verbessern, mit dem Ziel, zur Mehrheitsgewerkschaft zu mutieren. Die Rekrutierung bislang nichtorganisierter Beschäftigter gestaltet sich in Anbetracht des hohen Organisationsgrads der Branche als schwierig, sodass Versuche der Abwerbung von Mitgliedern der Konkurrenzgewerkschaft an Bedeutung gewinnen. Das Konkurrenzverhältnis betrifft vor allem die Bahn. Bei Einhaltung der vereinbarten Organisationsgrenzen, wie im Luftverkehr zwischen VC und ver.di oder in Krankenhäusern zwischen ver.di und Marburger Bund, kommt es trotz der Existenz mehrerer Gewerkschaften zu weniger zwischenorganisatorischen Konflikten.

Eine Besonderheit besteht in wiederholten Versuchen der GDL, ihre bestehende Repräsentations- bzw. Organisationsdomäne auszuweiten, um von der Berufs- zur Branchengewerkschaft zu mutieren – oder um in organisationstheoretischer Sicht zumindest ihre Existenz dau-

erhaft zu sichern. Dies geschah zuerst (2002) erfolgreich von Lokführern auf das übrige Fahrpersonal (Zugbegleiter und Bordgastronomen sowie Disponenten), später (2020) auf alle im „System Eisenbahn relevanten Berufsgruppen“ (Fahrzeug- und Fahrweginstandhaltung, Netzinfrastruktur, Verwaltung). Der Ausgang des aktuellen Versuchs der Bestandssicherung ist noch ungewiss angesichts des Widerstands des Bahn-Managements und der Notwendigkeit, in diesen Bereichen eine Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder zu repräsentieren.

Im Gegensatz zu den interessengeleiteten Behauptungen, welche die zahlreichen Propagandisten des TEG während der politischen Kontroverse um seine Einführung vorbrachten<sup>2</sup>, kann die eingetretene Situation als dessen durchaus vorhersehbare Konsequenz gelten. Die aktuellen Erfahrungen zeigen, dass das TEG auch in seiner revidierten Form offensichtlich nicht in der Lage ist, den langfristig schwelenden Konflikt beizulegen. Strittig sind bei Tarifkollisionen Lösungen für grundsätzliche Anwendungsprobleme, unter anderem ein präzisiertes Verfahren zur Feststellung der Mehrheitsverhältnisse, die betriebsverfassungsrechtliche Bestimmung des Betriebsbegriffs sowie die allgemeine Friedenspflicht. Materiell-inhaltliche Vereinbarungen durch Kollektivverhandlungen sind erfolgversprechender als formale Vorgaben durch Gesetze oder Urteile von Arbeitsgerichten.

## Der aktuelle Tarifkonflikt: Forderungen

### Entgelte

Ein neues Instrument der aktuellen Tarifpolitik sind Inflationsausgleichsprämien, die bis Ende 2024 bis zur Höhe von insgesamt 3.000 Euro steuer- und sozialversicherungsfrei gestellt werden. Entsprechende Vereinbarungen in Tarifverträgen wurden zuerst im Herbst 2022 in der Metall- und Chemieindustrie geschlossen; nach anfänglichem Zögern folgte eine zunehmende Zahl weiterer Branchen. Eine solche Vereinbarung ist auch zwischen Bahn und GDL wahrscheinlich, zumal die Bahn schon zu Verhandlungsbeginn ein entsprechendes Angebot unterbreitet und bereits mit der EVG einen derartigen Vertrag geschlossen hat.

Derartige Prämien sind nicht unproblematisch. Die zeitnahe Verfügbarkeit recht hoher Beträge macht sie, vor allem in Zeiten hoher Preissteigerungen und andauernder Reallohnverluste, lukrativ für die Beschäftigten. Für die Arbeitgeber sind sie attraktiv, weil keine Beiträge zur Sozialversicherung anfallen und weil diese Leistungen nicht in die ta-

<sup>2</sup> Entgegen vielfach geäußerten Befürchtungen blieb die Zahl der Berufsgewerkschaften klein und auf die Dienstleistungsbranchen Verkehr und Gesundheit begrenzt.

riflichen Entgelttabellen eingehen, d. h. nach dem Ende der Laufzeit beginnen die folgenden Tarifverhandlungen beim status quo ante. Ungewiss bleiben die mittel- und langfristigen Auswirkungen: Aus Sicht der Beschäftigten können die kurzfristigen Vorteile sich in ihr Gegenteil verkehren, falls es nicht gelingt, die inzwischen eingetretenen Preissteigerungen später durch dauerhafte Entgeltsteigerungen zu kompensieren. Aus Sicht der Arbeitgeber bleibt ungewiss, ob die Gewerkschaften später nicht doch deutliche tabellenwirksame Erhöhungen durchsetzen können.

Optionen für Kompromisse im Rahmen der „quantitativen“ Tarifpolitik bieten auch eine Differenzierung nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten sowie Auszubildenden, die Auszahlung der Prämie in Raten und die Vereinbarung einer anschließenden Entgelterhöhung, die stufenweise erfolgen sowie aus Mindest- und/oder Prozentbeträgen bestehen kann. Von Fest- oder Mindestbeträgen profitieren überproportional die unteren Entgeltgruppen, die von Preissteigerungen stärker betroffen sind.

#### Arbeitszeit

Eine Besonderheit der aktuellen Tarifrunde besteht in dem GDL-Forderungspaket nicht nur nach Erhöhung der Entgelte, sondern nach Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 38 auf 35 Stunden für Schichtarbeiter, wie Lokführer und Zugbegleiter, ohne anteilige Entgeltabsenkung. Die Bahn verweigerte – wegen der dann notwendigen zusätzlichen Personalkosten sowie Rekrutierungsproblemen – kategorisch Verhandlungen über diese von der GDL als zentral bezeichnete Forderung, was die GDL zum sofortigen Abbruch der Verhandlungen veranlasste.

Bei dem seit 2018 geltenden, flexiblen Arbeitszeitmodell mit individuellen Optionen sind Arbeitszeitverkürzungen stets mit proportionalen Entgeltreduzierungen verbunden. Die Bahn bietet in einem weiteren Schritt an, dieses Wahlmodell („Cafeteriamodell“), das – zumindest bisher – selten genutzt wird, zu erweitern, besteht aber auf Entgeltkürzungen, was die GDL ablehnt. Ein Ausweg aus der festgefahrenen Situation könnte ein Einstieg sein, d. h. die Vereinbarung einer stufenweisen Verkürzung, die erst später beginnt und sich über mehrere Jahre erstreckt. Durch Einigung auf einen Übergangszeitraum können die Kostensteigerungen für den Arbeitgeber leichter zu bewältigen sein – bei gegebenem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Auch Kompensationen im Rahmen anderer Teile des Forderungspakets, wie Entgelterhöhungen, sind ebenfalls möglich.

Eine derartig strukturierte Vereinbarung hat die GDL bereits Ende 2023/Anfang 2024 mit mehreren kleineren privaten Eisenbahnunternehmen, wie der Netinera Deutschland GmbH und dem Go-Ahead-Konzern, getroffen und dadurch (wohl)

ein gewisses Präjudiz geschaffen.<sup>3</sup> Auch in anderen Branchen bestehen entsprechende Tarifverträge zur Wochenarbeitszeit, die häufig durch Streiks durchgesetzt wurden.

#### Optionen

Der Abschluss des Tarifvertrages zwischen der Konkurrenzorganisation EVG und der Bahn im Frühjahr 2023 kann als Orientierungsgröße dienen. Ein niedriger Abschluss seitens der GDL ist unwahrscheinlich, da Austritte bzw. Abwanderung von Mitgliedern zu befürchten wären. Auch Tarifverträge des öffentlichen Dienstes – sowohl des Bundes und der Kommunen als auch der Länder – dienen wiederholt als Orientierungsmarke, die möglichst überboten werden soll. Vergleichsweise leicht dürfte in diesem Rahmen ein Kompromiss über die Laufzeit des Tarifvertrages zu erzielen sein, die für die realen jährlichen Entgelterhöhungen wichtig ist.<sup>4</sup> Die von der GDL ursprünglich geforderte Laufzeit von zwölf Monaten ist ebenso unwahrscheinlich wie die von der Bahn zunächst angebotenen 32 Monate. Die durchschnittliche Laufzeit beträgt derzeit eher ca. zwei Jahre.

Hilfreich bei der Überwindung von Engpässen bei Tarifverhandlungen kann, wie schon mehrfach in den vergangenen Jahren erfolgreich praktiziert, die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens sein. Dies ist der Versuch, durch Hinzuziehung von neutralen Dritten einen für beide Seiten tragbaren Kompromiss zu erzielen. Tarifparteien vereinbaren freiwillig-autonome Schlichtungsabkommen häufig langfristig, d. h. unabhängig von einem konkreten Tarifkonflikt. Dies ist bei der Bahn nicht der Fall, sodass die Verfahrensregeln erst ausgehandelt werden müssen.

Von kooperativen Beziehungen sind die Tarifpartner der Bahn weit entfernt – nicht nur, soweit die Auseinandersetzungen um die materiellen Arbeitsbedingungen betroffen sind. Ihre Umgangsformen sind, vorsichtig formuliert, verbesserungsbedürftig und -notwendig. In der Öffentlichkeit wiederholt vorgebrachte Verbalinjurien<sup>5</sup> und gegenseitige Schuldzuweisungen sind für die Entwicklung einer einigermaßen vertrauensvollen Sozialpartnerschaft sicherlich nicht förderlich. Eine Verbesserung ist (wohl zumindest) kurzfristig nicht zu erwarten.

Auch wiederholte Wechsel der Zuständigkeiten im Bahn-Management sind nicht hilfreich für eine Änderung der

<sup>3</sup> Aufgrund des begrenzten Umfangs des Artikels wird auf die ausführliche Behandlung der Situation bei den privaten Bahnverkehrsunternehmen verzichtet. Die GDL hat nach eigenen Angaben mehr als 60 Tarifpartner.

<sup>4</sup> Beträchtliche Erhöhungen relativieren sich bei langen Laufzeiten bei einer Umrechnung auf Jahresbasis.

<sup>5</sup> Wortwahlen wie „Vollposten“ und „Nieten in Nadelstreifen“ seitens der GDL gehören noch zu den zivilisierteren Formulierungen.

Konflikt- zu Kooperationsbeziehungen. Der Umgang mit der durch die Berufsgewerkschaft veränderten Umwelt- bzw. Akteurskonstellation erfordert neue Einsichten. Eine Reduzierung der Transaktionskosten, die ex ante und ex post erheblich sind, liegt (vor allem) im Interesse der Bahn.

### Der aktuelle Tarifkonflikt: Streiks

Das Arbeitskampfrecht ist bekanntlich Richterrecht, d. h. es besteht nicht aus Gesetzen, sondern aus einer Reihe von Urteilen der höchsten Gerichte. Streiks müssen unter anderem dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. In den vergangenen Jahren fanden mehrfach Bahnstreiks statt (unter anderem 2007, 2011, 2014/2015, 2021).<sup>6</sup> Dabei standen Anfang/Mitte der 2000er Jahre die bereits erwähnten Anerkennungsprobleme der GDL im Mittelpunkt, später die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Streiks können nicht nur den Personen-, sondern auch den Güterverkehr betreffen, wie z. B. DB Cargo; dabei können sie zeitlich versetzt oder parallel geführt werden. Sie können nicht nur bei der bundeseigenen Bahn, sondern auch bei privaten Bahnverkehrsunternehmen stattfinden. Streiks können getrennt oder kombiniert im Nah-, Regional- und Fernverkehr geführt werden. Die regionale Verteilung kann Unterschiede aufweisen, da die Organisationsgrade und damit die gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit schwanken. Die Folgen hängen, vor allem im Güterverkehr, vom Anteil des bestreikten Verkehrsträgers am gesamten Verkehrsaufkommen ab.

Für die Dauer von Streiks ist charakteristisch, dass es sich zunächst um kurzfristig-eintägige Warnstreiks handelt. Nach Ende der tariflichen Friedenspflicht und Urabstimmung folgen regulär-mehrtägige Streiks, die aber nicht unbefristet geführt werden („Erzwingungsstreik“). Urabstimmungen, welche die Satzungen der Gewerkschaften vorgeben, dienen als Signal der Geschlossenheit nach innen an die Mitglieder und nach außen an den Tarifpartner und die Öffentlichkeit.<sup>7</sup>

Einschränkungen durch Zugausfälle und -verspätungen treten nicht nur während, sondern auch vor und nach dem offiziellen Ende des Streiks auf, da der Zugverkehr schrittweise wieder „hochgefahren“ werden muss. Von den Folgen sind, vor allem bei Streiks in Dienstleistungsbranchen der kritischen Infrastruktur wie der Bahn, nicht nur Arbeitgeber in Form von wirtschaftlichen Schäden erfasst. Auch am Arbeitskampf unbeteiligte Gruppen sind betroffen, da notwendige Güter und Dienstleistungen zeitwei-

se nicht erstellt werden bzw. nicht zur Verfügung stehen (Dritt- bzw. Fernwirkungen).

Nach den Streiks der vergangenen Jahre scheint durch Erfahrung eine gewisse Gewöhnung der Kunden bzw. Reisenden in Form von Verschiebung oder Ausfall nicht dringend notwendiger Reisen eingetreten zu sein. In beschränktem Umfang stehen auch Alternativen durch andere Beförderungsmittel, wie etwa eigener Pkw, Mietwagen, Reisebus, Privatbahn oder Flugzeug, zur Verfügung und werden tatsächlich genutzt. Die tatsächlichen Folgen hängen ab von der Dauer des Streiks sowie von seiner (rechtzeitig und mehrtägigen) Vorankündigung, die Reaktionen von Kunden ermöglicht.

Ein Streik ist, vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge, stets auch eine Auseinandersetzung um die öffentliche Meinung, auf die beide Seiten durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zwecks Vermittlung ihres Narrativs Einfluss zu nehmen versuchen. Sie sind auf Unterstützung der Öffentlichkeit angewiesen und müssen auf deren Betroffenheit Rücksicht nehmen. Für die Gewerkschaft bedeutet diese Situation eine Gratwanderung zwischen Begrenzung und Eskalation des Konflikts: Sie kann bei dessen Planung bestimmte Zeiträume ausnehmen, um die Auswirkungen für Kunden in Grenzen zu halten<sup>8</sup>, oder sie kann den Streikbeginn z. B. auf Ferienbeginn oder -ende legen.

Die Angaben beider Seiten sowie externer Instanzen zu den Kosten von Streiks sind stets recht unterschiedlich und kaum valide zu kalkulieren. Zu unterscheiden sind private Kosten der beteiligten Tarifparteien und öffentliche Kosten unbeteiligter dritter Parteien. Ein inzwischen regelmäßig eingesetztes Mittel der Bahn zur Minderung der Folgen eines Streiks ist für den Regional- sowie vor allem für den Fernverkehr die Einrichtung eines – quantitativ deutlich eingeschränkten – Notfahrplans, der rechtzeitig öffentlich kommuniziert und stabil bedient werden muss. Auch Kulanzregelungen, wie die Erstattung von Ticketpreisen, die Option einer späteren Nutzung von Fahrkarten, die Aufhebung von Zugbindungen, der Einsatz längerer Züge mit mehr Sitzplätzen sowie die Schaltung von Sonderhotlines, sollen die Streikfolgen reduzieren.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die offensichtlichen Probleme der Bahn (wie Verspätungen und Zugausfälle sowie Sanierungsbedarf der Infrastruktur infolge Unterfinanzierung) andere Gründe haben als Unterbrechungen des Bahnverkehrs durch Streiks; Deutschland ist traditionell ein „streikarmes“ Land und liegt bei internationalen Vergleichen der EU- und OECD-Mitgliedsländer stets im unteren Mittelfeld. In den vergangenen Jahrzeh-

<sup>6</sup> Im Frühjahr/Frühsummer 2023 streikte nicht die GDL, sondern die EVG mehrfach im Rahmen eines lang andauernden Tarifkonflikts.

<sup>7</sup> Ende 2023 erreicht die GDL nach eigenen Angaben mit 97 % eine hohe Zustimmung ihrer Mitglieder zum Arbeitskampf. Voraussetzung sind laut Satzung 75 %.

<sup>8</sup> So kann, wie 2023/2024, ein „Weihnachts- und Neujahrsfrieden“ eingehalten werden, der bis in den Januar reicht.

ten hat eine Tertiärisierung von Streiks stattgefunden, welche die Bahn einschließt.

### Ein neuer Grundsatzkonflikt

Leiharbeit (oder Zeitarbeit) besteht im Gegensatz zu anderen Formen nicht aus einem zwei-, sondern aus einem dreiseitigen Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis zwischen Verleiher (Arbeitgeber), Entleiher (Kunde) und Leiharbeiter. Zahl und Umfang haben im Laufe der vergangenen Jahrzehnte deutlich zugenommen.

Eine aktuelle, in der Öffentlichkeit (noch) weitgehend unbeachtete, für Gewerkschaften einzigartige Aktivität der GDL ist die Bildung einer eigenen Agentur zur Arbeitnehmerüberlassung, mit dem Ziel, die Anwendung des TEG seitens des Bahn-Managements zu umgehen. Nachdem die Bundesagentur für Arbeit die Erlaubnis erteilt hatte, gründete die GDL im Herbst 2023 als Personaldienstleister die Fair Train e. G. in der Rechtsform einer Genossenschaft.<sup>9</sup> Die beiden Verbände besetzen ihre Führungsgremien ähnlich, sind aber in formaler Hinsicht voneinander unabhängig. Sie schlossen einen Tarifvertrag unter anderem zu Entgelten „auf marktüblichem Niveau“ bzw. zu „fairen Bedingungen“. Sie beabsichtigen, mittelfristig Tarifverträge mit Bahnverkehrsunternehmen zu schließen, um die bei ihnen Beschäftigten bundesweit zu eigenen Tarifbedingungen an Bahnunternehmen zu verleihen.

Derzeit noch unklar, aber potenziell konfliktträchtig, sind in mehrfacher Hinsicht die mittel- und langfristigen Auswirkungen dieses ungewöhnlichen Vorhabens: Wie viele Lokführer werden tatsächlich bereit sein, ihre bestehenden, sicheren Beschäftigungsverhältnisse aufzugeben, um – bei durchaus ungewissen Perspektiven, unter anderem wegen rechtlicher Auseinandersetzungen – zur neuen Genossenschaft zu wechseln, wobei sie GDL-Mitglieder sein müssen, um Genossenschaftsanteile (in Höhe von 500 Euro) zu erwerben? Wie würden sich die Arbeitsbedingungen entwickeln? Wären die abzuschließenden Tarifverträge, wie Fair Trade annimmt, aus Sicht der Beschäftigten tatsächlich günstiger als vorher? Normalerweise ist beim Einsatz des Flexibilisierungsinstrumentes Leiharbeit das Gegenteil der Fall; die Bedingungen sind schlechter als die der Stammebeschäftigten.

<sup>9</sup> <https://www.fair-train.de> (22. Januar 2024).

Wie reagiert der Arbeitgeber, der im Rahmen eines dreiseitigen Beschäftigungsverhältnisses sein Personal nicht mehr wie bisher direkt einstellen kann, sondern über den Umweg der Genossenschaft rekrutieren bzw. entleihen muss? Die unmittelbare Reaktion der Bahn Anfang 2024 war die Einreichung einer sogenannten Feststellungsklage beim Hessischen Landesarbeitsgericht, um die Tariffähigkeit der GDL wegen auftretender Interessenkonflikte klären zu lassen. Deren tarifrechtlich notwendige Gegenerunabhängigkeit sei nicht mehr gegeben, da sie nunmehr als Arbeitgeber und Gewerkschaft auftrete. Die rechtliche Klärung dieser Frage wird vermutlich einige Zeit dauern.

### Fazit

Für die Praxis der Arbeitsbeziehungen ist, entgegen häufig geäußerten Vermutungen, nicht die reine Zahl der Gewerkschaften entscheidend, sondern, wie Erfahrungen aus angelsächsischen Ländern belegen, die Ausgestaltung ihrer Beziehungen. Falls Tarifgemeinschaften geschlossen werden, wie seit über einem Jahrzehnt im öffentlichen Dienst zwischen DGB- und DBB-Gewerkschaften oder bis in die frühen 2000er Jahre bei der Bahn, ist die Konkurrenzsituation („Koalitionspluralismus“) vergleichsweise unproblematisch. Im Übrigen bleiben die überbetrieblich-sektoralen Deckungsraten unverändert hoch, eine Entstehung vertragsloser Zustände („weiße Flecken“) oder eine Erosion der Tarifbindung, die in anderen Branchen zu beobachten sind, treten nicht auf.

### Literatur

- BAG – Bundesarbeitsgericht (2010), Grundsatz der Tarifeinheit - Rechtsprechungsänderung, 4 AZR 537/08, <https://www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidung/4-azr-537-08/> (24. Januar 2024).
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2017), Urteil des Ersten Senats vom 11. Juli 2017, [https://www.bverfg.de/e/rs20170711\\_1bvr157115.html](https://www.bverfg.de/e/rs20170711_1bvr157115.html) (24. Januar 2024).
- Däubler, W. und K. Bepler (2016), *Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*, Nomos.
- Kalass, V. (2012), *Neue Gewerkschaftskonkurrenz im Bahnwesen. Konflikte um die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer*, VS.
- Keller, B. (2017), *Berufs- und Spartengewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik*, Rainer Hampp.
- Keller, B. (2020), Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik. Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen, *Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 27(4), 11-12.
- Keller, B. (2021), Nach dem Streik ist vor dem Streik: Zur aktuellen Entwicklung der Tarifbeziehungen bei der Bahn, *Wirtschaftsdienst*, 101(10), 777-780, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/10/beitrag/nach-dem-streik-ist-vor-dem-streik.html> (23. Januar 2024).

**Title:** *Every Year Again: On the Current Wage Dispute at Deutsche Bahn*

**Abstract:** *The paper deals with the present collective bargaining conflict at the railway. First, we summarize the development and legal preconditions. Next, we focus on different demands (wages, especially inflation compensation bonus, weekly working hours) and some possible solutions of the conflict. Then, we deal with strikes and their consequences. Finally, we identify the foundation of a new temporary employment agency as a potential cause for future conflicts.*

Clemens Ohlert

# Gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Frauen und Männer

Der Mindestlohn hat bei Frauen seit seiner Einführung zu stärkeren Anstiegen der durchschnittlichen Stundenlöhne und monatlichen Verdienste geführt als bei Männern. Die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Stundenlöhne der vom Mindestlohn betroffenen Frauen und Männern fielen im Durchschnitt ähnlich hoch aus. Frauen sind jedoch häufiger im Mindestlohnbereich beschäftigt als Männer und profitieren somit häufiger von diesem. Ergebnisse zu geschlechterspezifischen Reduzierungen der Arbeitszeit aufgrund des Mindestlohns fallen unterschiedlich aus. Weder bei Frauen, noch bei Männern kam es zu erheblichen Beschäftigungseffekten des Mindestlohns. Der Mindestlohn trägt somit zur Reduzierung der Entgeltungleichheit nach Geschlecht bei.

Der Mindestlohn wird regelmäßig als politische Maßnahme genannt, die zu mehr Gleichberechtigung und zu mehr Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern beitragen könne. Wissenschaftliche Veröffentlichungen wiesen bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland auf diese Potenziale hin (Weinkopf, 2012; Rubery und Grimshaw, 2011). Im Zentrum der Argumentation steht dabei, dass Frauen häufiger als Männer im Mindestlohn- und Niedriglohnbereich beschäftigt sind und daher häufiger vom Mindestlohn profitieren können. Weitere Potenziale werden in der Aufwertung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und der Einschränkung monopsonistischer Lohnsetzungsmacht von Arbeitgebern, insbesondere gegenüber Frauen, gesehen (Weinkopf, 2012). Mit dem Mindestlohn geht primär eine Anhebung der untersten Stundenlöhne einher. Allerdings könnten auch potenzielle Folgeeffekte, wie beispielsweise Arbeitszeitanpassungen, Anstiege monatlicher Verdienste und Haushaltseinkommen, eine Reduzierung der Armutgefährdung oder Beschäftigungseffekte, bei Frauen anders ausfallen als bei Männern.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die bisherigen Erkenntnisse zu den geschlechterspezifischen Wirkungen des Mindestlohns. Mittlerweile liegen zahlreiche Evaluationsstudien zum gesetzlichen Mindestlohn vor. Dessen Auswirkungen auf Geschlechterungleichheiten wurden explizit in Bezug auf Stundenlöhne von Calien-

do und Wittbrodt (2022) und in Bezug auf Arbeitszeiten, Stundenlöhne und Monatslöhne von Ohlert (2023) untersucht. Weitere Studien weisen nach Geschlecht differenzierte Wirkungsanalysen oder zumindest Anhaltspunkte für geschlechterspezifische Folgen des Mindestlohns aus. Somit kann eine zwischenzeitliche Bilanz über die geschlechterspezifischen Wirkungen des Mindestlohns gezogen werden. Für die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde im Oktober 2022 liegen bislang noch keine Evaluationsergebnisse vor. Frauen waren allerdings auch hiervon häufiger als Männer betroffen und konnten somit häufiger mit Lohnsteigerungen rechnen.

Der gesetzliche Mindestlohn wurde in Deutschland im Jahr 2015 in der Höhe von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt. Gemäß Mindestlohngesetz orientieren sich die Entscheidungen der Mindestlohnkommission über die Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Entwicklung der Tariflöhne (MiloG Art. 9). In den Jahren 2017 und 2019 wurde der Mindestlohn um 34 Eurocent und um 35 Eurocent angehoben. Im Anschluss kam es aufgrund der COVID-19-Pandemie zu mehreren geringeren Anpassungsschritten und zum Juli 2022 folgte eine stärkere Anhebung von 9,82 Euro auf 10,45 Euro. Zum Oktober 2022 kam dann die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro, die

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Clemens Ohlert ist Wissenschaftler in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

ausnahmsweise nicht durch die Mindestlohnkommission, sondern durch den Bundestag festgelegt wurde. Im Jahr 2023 beschloss die Mindestlohnkommission eine weitere Anhebung auf 12,41 Euro, die ab Januar 2024 gilt und eine Anhebung auf 12,82 Euro ab Januar 2025.

### Betroffenheit vom Mindestlohn bei Frauen und Männern

Auswertungen der Verdienststrukturerhebungen (VSE) der Jahre 2014 und 2018 sowie der Verdiensterhebung (VE) des Jahres 2022 zeigen, dass Frauen sowohl von der Einführung als auch von den darauffolgenden Anpassungen des Mindestlohns relativ und absolut häufiger betroffen waren als Männer. Demnach waren von der Einführung rund 14 % der beschäftigten Frauen (etwa 2,5 Mio. Personen) und 8 % der beschäftigten Männer (etwa 1,5 Mio. Personen) betroffen. Von der Anpassung des Mindestlohns auf 9,19 Euro 2019 waren insgesamt weniger Arbeitnehmer:innen betroffen als von der Einführung, jedoch wiederum mehr Frauen als Männer (vgl. Abbildung 1).

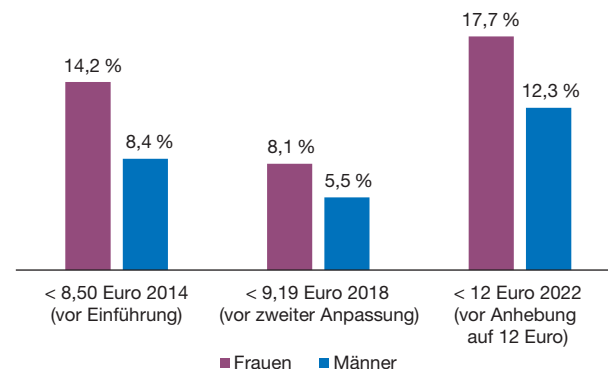
Von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 konnten insgesamt rund 5,8 Mio. Beschäftigte (rund 15 %) profitieren bzw. so viele Beschäftigte erhielten zuvor noch einen Stundenlohn von weniger als 12 Euro (siehe auch Mindestlohnkommission, 2023, 71). Die Reichweite dieser Maßnahme ist somit höher als bei den vorherigen Anhebungen und auch höher als bei der Einführung des Mindestlohns (vgl. Abbildung 1). Wie zuvor sind Frauen mit rund 17,7 % bzw. 3,3 Mio. Beschäftigten deutlich häufiger von der Anhebung betroffen als Männer (rund 12,3 % bzw. 2,5 Mio. Beschäftigte). Auch verschiedene frühere Abschätzungen wiesen auf eine höhere Betroffenheit von Frauen als von Männern von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro hin (Pusch, 2021; Lübker, 2021).

Die Population der Arbeitnehmer:innen, die von der Einführung des Mindestlohns betroffen war, setzte sich im Jahr 2014 aus etwa 62 % Frauen und 38 % Männern zusammen.<sup>1</sup> Die von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Arbeitnehmer:innen waren zu 57 % Frauen und zu 43 % Männer. Auch angesichts der etwas geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen ist somit eine Überrepräsentation von Frauen im Mindestlohnbereich festzustellen, die sich über die Zeit nur wenig verändert hat.

Im Mittel verdienten Frauen in Deutschland im Jahr 2018 20,1 % weniger als Männer (Mischler, 2021). Bei Betrachtung der Durchschnittslöhne innerhalb des Niedriglohn- bzw. Mindestlohnbereichs ergibt sich allerdings ein ande-

<sup>1</sup> Diese Zahlen auf Basis der VSE 2014 beziehen sich auf Frauen und Männer, die 2014 weniger als 8,50 Euro verdienten.

Abbildung 1  
Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Frauen und Männer



Quellen: VSE (2014; 2018) und VE (2022, Juli).

res Bild. Frauen und Männer, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde erhielten, hatten im Mittel einen gleich niedrigen Stundenlohn von rund 7 Euro (Ohlert, 2023). Das heißt, die notwendige Stundenlohnerrhöhung, um den Wert des Mindestlohns zu erreichen, fiel bei direkt betroffenen Frauen und Männern im Mittel gleich hoch aus und betrug etwa 1,50 Euro bzw. rund 21 %. Frauen waren demnach zwar häufiger, aber nicht stärker von der Einführung des Mindestlohns betroffen. Auch nach der Einführung des Mindestlohns gab es weiterhin Beschäftigung mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns. Die so gemessene Non-Compliance mit dem Mindestlohn kommt bei Frauen sowohl anteilig als auch absolut häufiger vor als bei Männern (Mindestlohnkommission, 2018, 64; 2020, 71).

### Geschlechterspezifische Effekte auf Stundenlöhne und Verdienste

Bisherige Studien bestätigen die Erwartung von mindestlohnbedingt höheren Lohnanstiegen bei Frauen und somit einer Reduzierung des Gender Pay Gaps. Die geschlechterspezifischen Effekte der Einführung des Mindestlohns wurden von Caliendo und Wittbrodt (2022) in der mittleren Frist (anhand der VSE 2014 und 2018) und von Ohlert (2023) in der kurzen Frist (anhand der VSE 2014 und der VE 2015) untersucht. Weitere Studien wiesen nach Geschlecht differenzierte Mindestlohneffekte aus, ohne die Auswirkungen auf den Gender Pay Gap explizit zu untersuchen (vgl. Tabelle 1).

Von Ohlert (2023) wird die durchschnittliche Entwicklung der Stundenlöhne von Frauen und Männern in von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben mit der jeweiligen Lohnentwicklung in nicht betroffenen Be-

Tabelle 1

## Lohneffekte des Mindestlohns auf Frauen und Männer

Studie: Daten (Untersuchungsebene)	Jahr, Zielgröße	Stundenlöhne			Monatslöhne		
		Männer in %	Frauen in %	Veränderung des Gender Pay Gaps in Prozent- punkten	Männer in %	Frauen in %	Veränderung des Gender Earnings Gaps in Prozent- punkten
Ohlert (2023): VSE 2014, VE2015	2015, Mittelwert	5,0	(8,6)	-3,6	4,3	(10,3)	-6,0
(Beschäftigte in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben vs. in nicht betroffenen Betrieben)	2015, Mittelwert Beschäftigte < 10 Euro	13,0	(13,0)	0,0	8,8	(13,4)	-4,6
Caliendo/Wittbrodt (2022): VSE 2014, 2018,	2018, Mittelwert	-	-	-2,3	-	-	-
(unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffene Regionen)	2018, 25. Perzentil	-	-	-3,4	-	-	-
	2018, 10. Perzentil	-	-	-4,6	-	-	-
Bachmann et al. (2020): SOEP	2015, Mittelwert Beschäftigte < 8,50 Euro	3,7 (n. s.)	5,7	-	-2,3 (n. s.)	0,7 (n. s.)	-
(Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter Mindestlohn vs. über Mindestlohn)	2016, Mittelwert Beschäftigte < 8,50 Euro	10,2	3,2 (n. s.)	-	1,1 (n. s.)	-1,1 (n. s.)	-
	2017, Mittelwert Beschäftigte < 8,84 Euro	4 % (n. s.)	2,6 % (n. s.)	-	4,1 (n. s.)	-3,4 (n. s.)	-

Befunde aus Bachmann et al. (2022) sind hier nicht dargestellt. Die Stundenlohneffekte mit Differenzierung nach Geschlecht sind dort fast ausschließlich statistisch insignifikant. Monatslohneffekte sind dort nicht nach Geschlecht differenziert ausgewiesen. n. s.: nicht statistisch signifikant.

Quelle: eigene Darstellung.

trieben verglichen. In den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben stiegen die Stundenlöhne von Frauen im Durchschnitt um 8,6 % stärker als bei Frauen in nicht betroffenen Betrieben, während der so ermittelte Stundenlohneffekt bei Männern nur 5,0 % betrug. Der durchschnittliche Gender Pay Gap ging also bei Beschäftigten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um 3,6 Prozentpunkte stärker zurück als in anderen Betrieben. Bei Beschäftigten im Niedriglohnbereich (mit Stundenlöhnen bis zu 10 Euro) fielen die Stundenlohneffekte der Mindestlohneinführung mit jeweils etwa 13 % höher aus, unterschieden sich aber nicht nach Geschlecht.

Von Caliendo und Wittbrodt (2022) wird die Entwicklung des Gender Pay Gap in Regionen, die stark vom Mindestlohn betroffen sind, mit der Entwicklung in Regionen die schwächer vom Mindestlohn betroffen sind, verglichen. Aufgrund des Untersuchungszeitraums von 2014 bis 2018 wurden die Auswirkungen der Einführung und der ersten Anpassung des Mindestlohns gemeinsam untersucht. Demnach ist der durchschnittliche Gender Pay Gap in stark betroffenen Regionen um 4,6 Prozentpunkte stärker zurückgegangen als in weniger betroffenen Regionen. Im unteren Bereich der Lohnverteilung (am 25. und am 10. Perzentil der Lohnverteilung) war der reduzierende Effekt des Mindestlohns auf den Gender Pay Gap stärker ausgeprägt.

In Bachmann et al. (2022; 2020) wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) verwendet, um die Stundenlohnentwicklung von Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro verdienen, mit der Entwicklung bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen zwischen 8,50 Euro und 10 Euro zu vergleichen. Die Ergebnisse sind in jedem der untersuchten Jahre entweder bei den Frauen oder bei den Männern nicht statistisch signifikant. Dies deutet darauf hin, dass die vorliegende Fallzahl von befragten Arbeitnehmer:innen für eine belastbare Differenzierung der Ergebnisse nach Geschlecht nicht ausreichen.

Eine empirische Abschätzung des Effekts der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf den Gender Pay Gap der Stundenlöhne liegt auf Basis der VSE 2018 vor (Mischler, 2021). Die Studie zeigt, dass es durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zu einer Reduzierung des Gender Pay Gap um 1,2 Prozentpunkte kommen könnte. Der Mindestlohneffekt auf den Gender Pay Gap dürfte in dieser Studie durch den Ausschluss von Kleinbetrieben (mit weniger als zehn Beschäftigten) unterschätzt sein.

Die Wirkungen des Mindestlohns auf monatliche Verdienste ergeben sich aus dem Zusammenspiel von veränderten Stundenlöhnen und Arbeitszeiten. Aufgrund der Einführung des Mindestlohns kam es zu einer deutlichen

Reduzierung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern (Gender Earnings Gap) (Ohlert, 2023). Diese fällt stärker aus als die Reduzierung des Gender Pay Gaps der Stundenlöhne, was darauf hindeutet, dass Arbeitszeiteffekte den Verdiensteffekt mindestens kurzfristig verstärkt haben. Ein stärkerer positiver Verdiensteffekt des Mindestlohns auf Frauen liegt sowohl in Bezug auf den durchschnittlichen Verdienst als auch auf den Verdienst von Niedriglohnbeschäftigten vor. Der Effekt des Mindestlohns auf den bereinigten Gender Earnings Gap fällt deutlich geringer aus. Das heißt, wären Frauen und Männer gleich auf Vollzeit, Teilzeit und geringfügige Beschäftigung verteilt gewesen, hätte die Mindestlohneinführung keine nach Geschlecht unterschiedlichen Verdiensteffekte gehabt. Studien auf Basis des SOEP konnten keine signifikanten Monatslohneffekte des Mindestlohns auf Frauen oder Männer nachweisen. Stärkere positive Auswirkungen auf die Bruttomonatslöhne von Frauen zeigten sich allerdings auch auf Basis von Daten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (SIG/BEH Daten) (Bruckmeier und Schwarz, 2022, 102).

Deutliche Geschlechterunterschiede zeigen sich auch mit Blick auf den Gesamtzahlungsanspruch von Beschäftigten mit Leistungsbezug nach dem SGB II (Aufstocker:innen). Die Reduzierung des Zahlungsanspruchs durch den Mindestlohn fällt bei Frauen deutlich stärker aus als bei Männern (Bruckmeier und Schwarz, 2022, 103). Die Übergänge von erwerbstätigen Leistungsbeziehenden in eine Beschäftigung ohne Leistungsbezug wurden in diesen Studien jedoch nicht nach Geschlecht differenziert untersucht.

Bezüglich der Armutsgefährdung in Haushalten zeigen sich bislang keine nach Geschlecht unterschiedlichen Effekte des Mindestlohns. Bruckmeier und Becker (2018) berechnen, dass vom Mindestlohn betroffene Personen, nach der Einführung des Mindestlohns eine um fast 6 Prozentpunkte stärkere Reduzierung ihrer Armutsgefährdung aufwiesen. Der Effekt ist jedoch nicht statistisch signifikant. Hinsichtlich des Geschlechts ergaben die Schätzungen keine signifikanten Unterschiede. Auch laut Bach et al. (2022) liegt insgesamt eine reduzierende Wirkung des Mindestlohns auf die individuelle Armutsgefährdung um bis zu 5 Prozentpunkte vor, die sich jedoch nicht nach Geschlecht unterscheidet.

### Geschlechterspezifische Effekte auf Arbeitszeiten und Beschäftigung

Mindestlohnbedingte Veränderungen des Beschäftigungsumfangs können durch Veränderungen der Zahl von Arbeitsplätzen, aber auch durch Veränderungen von Arbeitszeiten gemessen werden. Arbeitszeitreduzierun-

**Tabelle 2**  
**Arbeitszeiteffekte des Mindestlohns auf Frauen und Männer**

Studie: Daten (Untersuchungsebene)	Jahr, Zielgröße	Vertragliche Arbeitszeit		Veränderung des Gender Time Gaps in Prozentpunkten
		Männer in %	Frauen in %	
Ohlert (2023): VSE 2014, VE 2015	2015, Mittelwert	-0,7 (n. s.)	(1,7)	-2,4
(Beschäftigte in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben vs. in nicht betroffenen Betrieben)	2015, Mittelwert Beschäftigte < 10 Euro	-4,7 (n. s.)	(-0,8)	-3,9
Bonin et al. (2018): SOEP (Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter Mindestlohn vs. über Mindestlohn)	2015, Mittelwert Beschäftigte < 8,50	-4,0 (n. s.)	-6,0	-
Bachmann et al. (2020): SOEP	2015/2016, Mittelwert	-6,0	-8,0	-
(unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffene Regionen)	2017, Mittelwert	-6,0	-11,0	-

Befunde aus Bachmann et al. (2022) sind hier nicht dargestellt, weil diese sehr ähnlich zu denen aus Bachmann et al. (2020) sind. n. s.: nicht statistisch signifikant.

Quelle: eigene Darstellung.

gen können dabei eine betriebliche Maßnahme sein, um mindestlohnbedingt gestiegene Arbeitskosten zu verringern. Es ist aber auch denkbar, dass Arbeitnehmer:innen auf mindestlohnbedingte Anhebungen des Stundenlohns mit einer Reduzierung oder Ausweitung ihrer Arbeitszeit reagieren (Bachmann et al., 2022).

Nach Geschlecht differenzierte Befunde zu Arbeitszeiteffekten fallen je nach Studie bzw. verwendetem Datensatz unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 2). Anhand der VSE/VE zeigt sich, dass die Einführung des Mindestlohns kurzfristig zu einer Reduzierung des Gender Time Gap bei Beschäftigten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben führte (Ohlert, 2023). Der grundsätzlich reduzierende Effekt des Mindestlohns auf Arbeitszeiten von Niedriglohnbeschäftigten fiel demnach bei Frauen schwächer als bei Männern aus. Im Mittel stieg die Arbeitszeit von Frauen in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben sogar stärker als in anderen Betrieben. Auch auf Basis des SOEP ergab sich kurzfristig insgesamt ein negativer Mindestlohneffekt auf die Arbeitszeit (Bonin et al., 2018; Bachmann et al., 2020). Gemäß diesen Studien fiel der negative Effekt allerdings bei Frauen höher aus als bei Männern, was den Gender Time Gap tendenziell erhöhen würde. Eine Studie

**Tabelle 3**  
**Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf Frauen und Männer**

Studie: Daten (Untersuchungsebene)	Jahr, Zielgröße	Beschäftigung	
		Männer in %	Frauen in %
Pestel (2020): BA-Beschäftigtenstatistik	2015 bis 2019, abhängig Beschäftigte	-0,9	-0,6
(hoch vs. gering vom Mindestlohn betroffene Regionen)	2015 bis 2019, geringfügig Beschäftigte	-1,6	-1,6
Caliendo et al. (2023): BA-Beschäftigtenstatistik	2015 bis 2022, abhängig Beschäftigte	-0,7	-0,6
(hoch vs. gering vom Mindestlohn betroffene Regionen)	2015 bis 2022, geringfügig Beschäftigte	-2,7	-2,0

Befunde aus Caliendo et al. (2022) sind hier nicht dargestellt, weil diese sehr ähnlich zu denen aus Caliendo et al. (2023) sind.

Quelle: eigene Darstellung.

von Biewen et al. (2022) fand für die mittlere Frist anhand der VSE keine signifikanten Arbeitszeiteffekte, differenzierte dabei jedoch nicht nach Geschlecht.

Die Beschäftigungsentwicklung fiel nach der Einführung des Mindestlohns, deskriptiv betrachtet, bei Frauen bis zum Jahr 2022 durchweg geringer aus als bei Männern (Mindestlohnkommission, 2023, 123). Hieraus lässt sich allerdings nicht auf kausale Effekte des Mindestlohns schließen. Die mutmaßlich auf die Einführung des Mindestlohns zurückgehenden zusätzlichen Umwandlungen von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umfassten 2015 etwa 100.000 Beschäftigungsverhältnisse und haben vom Berge und Weber (2017, 4) zufolge häufiger bei Frauen als bei Männern stattgefunden.

Gemäß den vorliegenden Kausalstudien (vgl. Tabelle 3) fielen Beschäftigungseffekte der Einführung des Mindestlohns insgesamt gering aus und gehen vorwiegend auf einen Rückgang geringfügiger Beschäftigung zurück (Pestel et al., 2020; Caliendo et al., 2022, 2023).<sup>2</sup> Die Auswirkungen auf abhängige Beschäftigung insgesamt sowie auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unterschieden sich dabei nicht statistisch signifikant nach Geschlecht (Caliendo et al., 2023, 52 ff.). In Bezug auf geringfügige Beschäftigung fiel der negative Mindestlohneffekt auf Männer etwas stärker aus als auf Frauen (Caliendo et al., 2023, 52 ff.). Auch in den Studien von Pestel et al. (2020) und Caliendo et al. (2022) fallen Unterschiede in Beschäftigungseffekten nach Geschlecht klein aus. Des Weiteren gab es keine Auswirkungen durch die Ein-

führung des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit bei Frauen oder bei Männern (Pestel et al., 2020; Caliendo et al., 2022). Der Anteil von Frauen an der betrieblichen Beschäftigung hat sich durch den Mindestlohn ebenfalls nicht statistisch signifikant verändert (Pestel et al., 2020, 64). Eine aktuelle Studie findet allerdings Evidenz dafür, dass sich die Beschäftigungsdauer bei Männern nach der Einführung des Mindestlohns verlängert hat, während diese bei Frauen gleich blieb (García-Morán et al., 2023). Die Beschäftigungsstabilität habe sich demnach nur bei Männern durch den Mindestlohn erhöht.

### Fazit und Ausblick

Bisherige Forschungsergebnisse zu den nach Geschlecht unterschiedlichen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zeigen, dass die Effekte auf Verdienste von Frauen stärker ausfielen, sodass es zu einer Reduzierung von Geschlechterungleichheiten kam. Dies gilt für Stundenlöhne und für monatliche Bruttoverdienste. Effekte auf die Stundenlöhne von direkt vom Mindestlohn betroffenen Frauen und Männern fielen ähnlich hoch aus. Allerdings profitierten Frauen häufiger vom Mindestlohn, sodass deren durchschnittliche Stundenlöhne stärker stiegen. Ein geschlechterspezifischer Effekt des Mindestlohns auf das Armutsrisiko konnte nicht festgestellt werden. Seit der Einführung des Mindestlohns hat sich die Überrepräsentation von Frauen im Mindestlohnbereich nur geringfügig reduziert. Eine Angleichung der Mindestlohn- und Niedriglohnquote nach Geschlecht hätte daher weiteres Potenzial zur Reduzierung der Entgeltungleichheit.

Im Bereich Arbeitszeiten und Beschäftigung liegen keine deutlichen Unterschiede in den Auswirkungen des Mindestlohns nach Geschlecht vor. Bei beiden Gruppen kam es nicht zu erheblichen negativen Beschäftigungseffekten. Die Beschäftigungsstabilität hat sich bei Männern nach der Einführung des Mindestlohns erhöht, bei Frauen jedoch nicht. Nach Geschlecht differenzierte Befunde zu Arbeitszeiteffekten fallen je nach Studie bzw. verwendetem Datensatz unterschiedlich aus. Eine Studie deutet allerdings darauf hin, dass eine kurzfristig arbeitszeitreduzierende Wirkung der Einführung des Mindestlohns bei Frauen geringer ausfiel als bei Männern, was zu stärkeren positiven Effekten auf die monatlichen Verdienste bei Frauen beitrug.

Zu den Auswirkungen der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro liegen bisher noch keine Evaluationsstudien vor. Die deutlich höhere Betroffenheit von Frauen von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro lässt allerdings eine stärkere Wirkung auf die Verdienste von Frauen als auf die von Männern erwarten. Es könnte somit zu einer weiteren mindestlohnbedingten Reduzierung von Verdienstunterschieden zwischen Frauen und

<sup>2</sup> Für eine Übersicht weiterer Studien zu den kausalen Wirkungen des Mindestlohns auf Beschäftigung siehe Mindestlohnkommission (2023, 125).

Männern kommen. Diese Gleichstellungswirkung wird lediglich durch die zeitgleich mit der Anhebung des Mindestlohns vorgenommenen Anhebung der Verdienstgrenzen für Mini- und Midijobs eingeschränkt. Denn diese fördert tendenziell die Beschäftigungsaufnahme von Frauen mit geringer Stundenanzahl (Blömer und Consiglio, 2022) und wirkt somit einer möglichen Ausweitung des Arbeitsumfangs von Frauen entgegen.

## Literatur

- Bach, S., A. Fedorets, P. Haan, A. Hammerschmid, J. Knautz und M. Teschner (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).
- Bachmann, R., H. Bonin, B. Boockmann, G. Demir, R. Felder, I. Ispording, R. Kalweit, N. Laub, C. Vonnahme und C. Zimpelmann (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Bachmann, R., B. Boockmann, M. Gonschor, R. Kalweit, R. Klausner, N. Laub, C. Ruff und C. Vonnahme (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).
- Biewen, M., B. Fitzenberger und M. Rümmele (2022), Using Distribution Regression Difference-in-Differences to Evaluate the Effects of a Minimum Wage Introduction on the Distribution of Hourly Wages and Hours Worked, *IZA DP*, 15534, Institute of Labor Economics.
- Blömer, M. und V. Consiglio (2022), Reform der Mini- und Midijobs: Verschärft die Ampel-Koalition die Teilzeitfalle?, *ifo Schnelldienst*, 75(4), 3-23.
- Bonin, H., I. Ispording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und M. G. Grabka (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).
- Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bruckmeier, K. und S. Schwarz (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Caliendo, M., R. Olthaus und N. Pestel (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office.
- Caliendo, M., R. Olthaus und N. Pestel (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Update 2022/2023), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office.
- Caliendo, M. und L. Wittbrodt (2022), Did the minimum wage reduce the gender wage gap in Germany?, *Labour Economics*, 78, 1-26.
- García-Morán, E., M.-J. Jiang und H. Rächinger (2023), Minimum Wage Effects on Job Attachment: A Gender Perspective, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.
- Lübker, M. (2021), Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn?, Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, *Policybrief*, 59, 9/2021, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.
- Mindestlohnkommission (2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Mindestlohnkommission (2023), Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Mischler, F. (2021), Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2018, *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, 4/2021, 110-125.
- Ohlert, C. (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geschlechterungleichheiten bei Arbeitszeiten und Verdiensten, *Soziale Welt*, 74(4), 562-588.
- Pestel, N., H. Bonin, I. Ispording, T. Gregory und M. Caliendo (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Pusch, T. (2021), 12 Euro Mindestlohn. Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, *WSI Policy Brief*, 10/2021, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.
- Rubery, J. und D. Grimshaw (2011), Gender and the minimum wage, in S. Lee und D. McCann (Hrsg.), *Regulating for Decent Work*, Palgrave Macmillan.
- vom Berge, P. und E. Weber (2017), Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohnneinführung. Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, *IAB-Kurzbericht*, 11/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Weinkopf, C. (2012), Hat Niedriglohn ein Geschlecht?, *Unikate*, 41, 38-46.

### Title: *Statutory Minimum Wage: Effects on Women and Men*

**Abstract:** *Since its introduction, minimum wage has led to greater increases in average hourly wages and monthly earnings for women than for men. The effects of minimum wage on the hourly wages of women and men affected by the minimum wage have been similar on average. However, women are more frequently employed in the minimum wage sector than men and therefore benefit from it more often. Reductions in working hours due to the introduction of minimum wage were lower for women than for men in the short term. Minimum wage did not have a significant effect on employment for women or men and therefore contributes to reducing pay inequality by gender.*

Arne Heise

# Green Growth oder Postwachstum – einige Anmerkungen zum Beitrag von Fabian Lindner

In seinem jüngsten Beitrag im Wirtschaftsdienst „Kein Wachstum ist auch keine Lösung – eine Kritik an Degrowth- und Postwachstumsansätzen“ greift Fabian Lindner eine essenziell wichtige Debatte auf: Können die Ziele der Pariser Klimakonferenz – die Beschränkung der Erderwärmung auf nicht mehr als +1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter – mit weiterem Wirtschaftswachstum vereinbart werden oder bedarf es einer Abkehr vom Wirtschaftswachstum, wie es der Postwachstumsansatz nahelegt? Zu diesem Beitrag werden hier einige weiterführende Überlegungen zur Diskussion gestellt.

Im Kern geht es um die Frage, ob Wirtschaftswachstum und Treibhausgas (THG)-Emissionen, die wesentlich für die Erderwärmung verantwortlich gemacht werden, voneinander entkoppelt werden können oder ob eine Reduktion der THG-Emissionen notwendigerweise eine Reduktion der ökonomischen Aktivität impliziert und ob dies überhaupt mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem vereinbar wäre. Ohne einem Green Growth unkritisch gegenüberzustehen, nimmt Lindner (2023a) doch vor allem gegenüber dem Postwachstumsansatz eine kritische Haltung ein: „Kein Wachstum ist auch keine Lösung“. Diese Einschätzung wird insbesondere damit begründet, dass der allgemeine Wachstumsverzicht für hochentwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland mit einem Wohlstandsverlust in einem Ausmaß verbunden wäre, der alle Bevölkerungs- und Einkommensgruppen treffen müsste. Und dies gilt selbst dann, wenn es zu einer extremen Umverteilung von den oberen zu den unteren Einkommensbezieher:innen kommen würde. Die Einschätzung Lindners, dass ein derartiger Wohlstandsverlust weder politisch durchsetzbar wäre, noch mit der kulturkritischen Zurückweisung der Gleichsetzung von materiellem Wohlstand und Lebensqualität und -zufriedenheit begründet werden könnte, erscheint mir akzeptabel.

Ich möchte im Folgenden einige weiterführende Überlegungen zur Debatte um die Entkopplungsthese anstellen, um die Diskussion zwischen den Green Growth- und den Postwachstumsansätzen besser einschätzen zu können. Des Weiteren möchte ich einige kritische Anmerkungen

zur Größenordnung des Wohlstandsverlustes machen, den ein Postwachstumsszenario bedeuten würde – hier scheinen mir die Berechnungen Lindners allzu apokalyptisch. Schließlich sollen noch einige Ausführungen zu den Risiken eines Postwachstumsszenarios aus der Perspektive eines postkeynesianischen Verpflichtungsparadigmas (Heise, 2019) gemacht werden, die zwar nicht auf die strikte Unvereinbarkeit von Wachstumsverzicht und Kapitalismus („Wachstumswang“) hinauslaufen, wohl aber Stabilitätsprobleme eines fortschreitenden Finanzkapitalismus adressieren.

## Ist eine Entkopplung von Wachstum und THG-Emissionen möglich?

Gelegentlich wird die Entkopplungsthese in binärer Weise diskutiert: Der Postwachstumsansatz verneint eine Entkopplung, standardökonomische Ansätze hingegen vertrauen auf die Möglichkeit preisgesteuerter Technikwahl, die eine Entkopplung durch Wahl emissionsverringertes Techniken ermöglicht. Tabelle 1 macht auf der Grundlage der Arbeit von Naqvi und Zwickl (2017) deutlich, dass die Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Emissionswachstum komplexer ist.

Der Degrowth-Ansatz geht von einer eindeutigen Beziehung zwischen Wirtschafts- und Emissionswachstum in der Art aus, dass eine Reduktion der THG-Emission nicht

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. Arne Heise** ist Professor für VWL, insb. Finanzpolitik und Public Governance am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Tabelle 1  
**Prototypische Beziehungen zwischen Wachstum des BIP und Wachstum der THG-Emissionen**

Wachstumsszenarien	Kopplungsbeziehung	Strategie
negatives $\Delta$ BIP, negative $\Delta$ THG	absolute Kopplung	Degrowth
positives $\Delta$ BIP, positive oder negative $\Delta$ THG	relative Kopplung/ relative Entkopplung	Nullwachstum
positives $\Delta$ BIP, beliebige $\Delta$ THG	keine Kopplung	A-Growth
positives $\Delta$ BIP, negative $\Delta$ THG	absolute Entkopplung	Re-Growth oder Green Growth

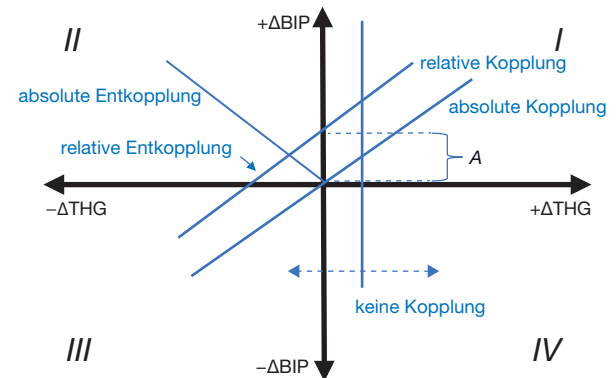
$\Delta$  = Veränderung, BIP = Bruttoinlandsprodukt, THG = Treibhausgase.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Naqvi und Zwickl (2017).

nur einen Verzicht auf weiteres Wirtschaftswachstum, sondern eine Reduktion des bereits erreichten Aktivitätsniveaus – also ein zumindest für längere Zeiträume negatives Wirtschaftswachstum – benötigt. Der Ansatz des Nullwachstums, der gewissermaßen den gemäßigeren Teil der Postwachstumsbewegung darstellt, erkennt die empirische Erkenntnis an, dass Wirtschaftswachstum durchaus mit negativer THG-Emissionsentwicklung verbunden sein kann. Gleichwohl basiert der Ansatz darauf, dass es eine positive BIP-THG-Emissionsbeziehung gibt. Im Re-Growth- oder Green-Growth-Ansatz wiederum ist eine absolute Entkopplung deshalb möglich, weil nur der kapitalgebundene technische Fortschritt eine Verringerung der THG-Intensität wirtschaftlicher Aktivität erwirken kann. Je höher also der investitionsgestützte Ersatz emissionsintensiver Produktionsanlagen durch Anlagen mit geringeren Emissionen, desto höher der Emissionsrückgang. Und schließlich geht der A-Growth-Ansatz (wobei „A“ für „agnostisch“ steht und die Unbedingtheit von Wachstum und Emission meint) davon aus, dass es deshalb keine definitive Beziehung zwischen Wirtschafts- und Emissionswachstum gibt, weil die Technikwahl hinsichtlich der Emissionsintensität völlig offen sei und sich jederzeit veränderten Preisrelationen anpassen könne.

Diese unterschiedlichen BIP-THG-Beziehungen können auch grafisch dargestellt werden (vgl. Abbildung 1), was den Vergleich von absoluter und relativer Entkopplungshypothese ebenso anschaulicher macht wie das Verhältnis von Degrowth- und Nullwachstumsstrategien: Während also im Degrowth-Ansatz die Reduktion an THG-Emissionen notwendigerweise an die Reduktion der ökonomischen Aktivität binden – also einen Rückgang des BIP (in Abbildung 1 befinden wir uns also in Quadrant III auf dem ‚absoluten Kopplungspfad‘), berücksichtigt die Nullwachstumsstrategie die Möglichkeit, dass struktureller Wandel und technischer Fortschritt durchaus ein

Abbildung 1  
**Grafische Darstellung verschiedener Wachstums-konstellationen**



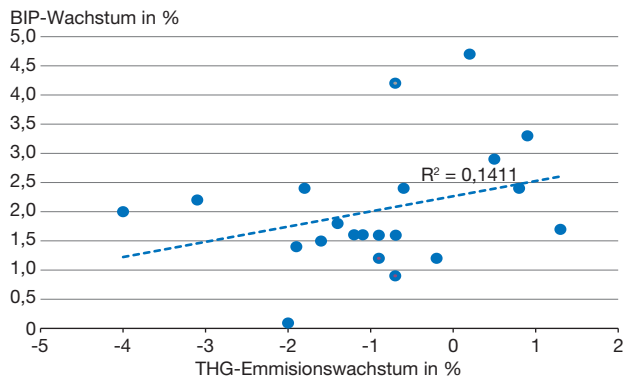
Der Wachstumskorridor A bezeichnet den Spielraum zwischen absoluter und relativer Entkopplung.

Quelle: BP (2022); World Bank (2022).

Wachstum der Größenordnung A (vgl. Quadrant I) erlauben, bei dem zumindest die Emissionsbelastung nicht weiter steigt und es entsprechend einen Wachstumskorridor zwischen 0 und A gibt, in dem die Emissionsbelastung gar sinken kann (in Abbildung 1 befinden wir uns also in Quadrant II auf dem ‚relativen Entkopplungspfad‘). Allerdings ergibt sich im Nullwachstumsansatz, dass in der konkreten Weltlage allenfalls wirtschaftliche Stagnation ausreicht, um einen Emissionsrückgang (zumindest in den hochentwickelten Ländern) in einer Größenordnung zu ermöglichen, der die maximale Erderwärmung als Klimaziel – das nach gegenwärtigen Berechnungen spätestens 2035 erreicht sein wird (IPCC, 2021, 583 ff.) – darstellbar macht. Die absolute Entkopplungsthese knüpft die Reduktion von THG-Emissionen an investitionsgestütztes BIP-Wachstum, wobei die Investitionen allerdings Träger emissionsreduzierenden technischen Fortschritts sein müssen – Green Growth (hier befinden wir uns in Abbildung 1 in Quadrant II auf dem ‚absoluten Entkopplungspfad‘, dieser muss übrigens nicht in Quadrant IV verlängert werden, denn es gibt keine sinnvolle symmetrische Entsprechung im Sinne eines ‚Green De-Growth‘). Damit löst sie den scheinbaren Widerspruch zwischen Wirtschafts- und THG-Emissionswachstum ebenso auf wie die A-Growth-Strategie, die das vermeintliche Problem gar nicht erst als solches zugestehen will.

Während wir letztere Strategie als allzu markt- und technologieverträumt nicht weiter verfolgen wollen, muss die Green-Growth-Strategie noch etwas genauer betrachtet werden. Hierzu soll zwischen intensivem und extensivem Wachstum unterschieden werden: Intensives Wachstum meint die technologiegetriebene Erhöhung der Faktorproduktivität, wie sie durch Ersatzinvestitionen (bei einer

**Abbildung 2**  
**BIP und THG-Emissionswachstum von 2010 bis 2019**  
**in 20 OECD-Ländern**



OECD-Länder: Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, Südkorea, Schweden, USA.

Quelle: BP (2022); World Bank (2022).

Netto-Investitionstätigkeit von Null) erzeugt wird. Extensives Wachstum hingegen bezieht sich auf die Erhöhung des Outputs mittels Kapitalstockerhöhung, also durch Erweiterungsinvestitionen (bei einer Netto-Investitionstätigkeit größer als Null). Absolute Entkopplung ließe sich nur bei ausschließlicher Realisierung von Ersatzinvestitionen begründen, sobald aber Erweiterungsinvestitionen zugelassen werden, entsteht unabdingbar ein positiver Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und THG-Emissionswachstum.

„Grüne (Erweiterungs-)Investitionen“ können also den Zielkonflikt zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit nicht auflösen, können aber dazu beitragen, die „Null-emissions-Wachstumsrate“  $A$  zu erhöhen und damit die relative Entkopplung vorantreiben. Dies geschieht durch einen Rückgang der THG-Emissionen bei gleichem  $\Delta$ BIP-Niveau. Dies entspricht in Abbildung 1 einem Übergang vom Pfad absoluter Kopplung zu einem Pfad relativer Kopplung/relativer Entkopplung. Ein Blick in die Empirie legt diesen relativen Entkopplungszusammenhang nahe, wobei die „Nullemissions-Wachstumsrate“ unter den Bedingungen des strukturellen Wandels und technologischen Fortschritts der vergangenen Dekade bei etwas über 2 % p. a. zu liegen scheint, während ein Nullwachstum etwa mit einer Reduktion der THG-Emissionen von ca. 7 % p. a. einherginge.

### Massiver Rückgang des Wohlstandsniveaus?

Zur Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen die Verfolgung der Pariser Klimaziele für das Wirtschafts-

wachstum und den Wohlstand in unseren Gesellschaften bedeutet, trägt die Akzeptanz der relativen Entkopplungstheorie nun zweierlei bei: *Erstens* zeigt sich, dass private und öffentliche Ersatzinvestitionen auf die Höhe der „Null-emissions-Wachstumsrate“  $A$  positiv einwirken können und *zweitens* hängt die Bestimmung der „nachhaltigen“ Wachstumsrate vom benötigten Emissionsrückgang ab. Obendrein sind beide Überlegungen miteinander verbunden. Lindner merkt zurecht an, dass die Postwachstumsproponenten nicht sehr explizit hinsichtlich ihrer quantitativen Anforderungen an künftig akzeptables Wirtschaftswachstum sind – am einfachsten mag es deshalb sein, ein weltweites Nullwachstum als Zielgröße anzunehmen und die möglichen Konsequenzen für die Wohlstandsentwicklung insbesondere der hochentwickelten Länder daraus abzuleiten.<sup>1</sup> Dies jedenfalls ist Lindners Vorgehen und er unterstellt, dass die weniger entwickelten Länder – China mit einem etwa durchschnittlichen BIP pro Kopf würde als Trennlinie zwischen hochentwickelten und weniger entwickelten Ländern anzusehen sein und müsste tatsächlich gerade ein Nullwachstum realisieren (!) – weiterhin wachsen dürfen, während die hochentwickelten Volkswirtschaften entsprechend sogar schrumpfen müssten. Für Deutschland errechnet Lindner nun einen Wert von  $-70\%$ , Singapurs Wirtschaftsleistung müsste gar um fast  $80\%$  sinken und selbst Länder wie die Türkei ( $-10\%$ ), Tschechien ( $-40\%$ ) oder Spanien ( $-55\%$ ) müssten enorme Wohlstandsverluste akzeptieren (Lindner, 2023b) – Lindners Einschätzung, eine derartige Entwicklung sei politisch nicht zu vermitteln, ist sicher zuzustimmen.<sup>2</sup>

Betrachtet man die Grundannahmen, die den Berechnungen zugrunde liegen, wird allerdings deren Realitätsferne deutlich: Es wird von einer totalen Nivellierung der weltweiten Pro-Kopf-Einkommen („Konvergenz“) bei Stagnation des Welt-BIPs ausgegangen. Unrealistisch erscheint dabei nicht nur die totale Nivellierung, sondern auch die Annahme, dass das Welt-BIP dauerhaft nicht weiter steigen dürfe. Unter den akzeptierten Bedingungen der relativen Entkopplung aber darf zumindest dann wieder ein BIP-Wachstum der Größenordnung  $A$  realisiert werden, wenn die Klimaneutralität gewährleistet ist. Da voraussichtlich spätestens 2035 die zu stabilisierende Erderwärmung von  $+1,5^\circ\text{C}$  erreicht sein wird, sollte die Klimaneutralität durch Nullwachstum ebenfalls gegen 2035 verwirklicht sein. Gesteht man den weniger entwi-

1 Damit ein weltweites Nullwachstum als hinreichend angesehen werden kann, muss eine zukünftige Abnahme der Emissionsintensität unterstellt werden, wie es sie historisch – weltweit und über längere Zeiträume hinweg – noch nicht gegeben hat. Doch bedeutet diese historische Reminiszenz eben nicht, dass derartige Entwicklungen unmöglich sind (Warlenius, 2023).

2 Degrowth-Protagonisten sehen in Ländern wie Costa Rica oder Tunesien Vorbilder, die hinreichenden Wohlstand mit planetarischen Grenzen vereinbaren (Hickel, 2019).

ckelten Volkswirtschaften, die etwa einen Anteil von 20 % am Welt-BIP haben, bis dahin ein reales BIP-Wachstum von 3 % bis 5 % p. a. zu und verlangt von den Ländern mit etwa durchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen ein Nullwachstum (insbesondere China, Russland, Mexiko etc. mit einem Anteil am Welt-BIP von etwa 25 %), so müssten die hochentwickelten Volkswirtschaften zwischen  $-1,0\%$  und  $-1,8\%$  p. a. bis 2035 schrumpfen<sup>3</sup>, um das Welt-BIP real konstant zu halten – dies beträfe vor allem die USA und die EU mit einem Welt-BIP-Anteil von etwa 55 %). Kumuliert entspricht dies einer Senkung des Wohlstandsniveaus in diesen Ländern bis 2035 zwischen  $-11\%$  und  $-20\%$  – sicher weniger apokalyptisch als in der Projektion Lindners, aber immer noch stark genug, um die politische Umsetzbarkeit in Zweifel zu ziehen.

Hier nun verweisen viele Degrowth- und Nullwachstumstheoretiker:innen darauf, dass die Belastungen in erster Linie von den wohlhabendsten Einkommensdezilen zu tragen seien, denn diese könnten den Wohlstandsverlust am ehesten wirtschaftlich tragen und seien am stärksten für die THG-Emission verantwortlich (vgl. z. B. Buch-Hansen und Koch, 2019; Hickel, 2019; IEA, 2023). In Deutschland erhalten die obersten drei Einkommensdezile etwa 50 % des verfügbaren Einkommens – das oberste Einkommensdezil wiederum allein hat einen Anteil von etwa 25 %; (bpb, 2020) – würde man also allein diesen wohlhabendsten Einkommen die Lasten mit progressiver Steigerung auferlegen, würden sich diese Einkommen um 20 % bis 40 % verringern und wir würden ab dem 7. Einkommensdezil eine weitgehend egalitäre Einkommensverteilung erhalten. Wenngleich eine derartige „Soaking the Rich“-Politik unter demokratischen Entscheidungsverhältnissen durchaus denkbar wäre – immerhin würden dann 70 % der Wählerschaft unbelastet bleiben –, gibt es keine realpolitischen Vorbilder in liberal-demokratisch verfassten Volkswirtschaften, die auf die Durchsetzbarkeit einer solchen politökonomischen Strategie schließen ließen.

### Degrowth und die Systemfrage

Neben die Frage nach der politischen Umsetzbarkeit einer Degrowth- bzw. Nullwachstumsstrategie gesellt sich die mindestens ebenso relevante Frage nach deren Systemkonformität. Lindner verweist zwar auf die (scheinbaren) Vorzüge des Wachstums, erwähnt aber nicht die recht breit geführte Diskussion, ob unser marktwirtschaftliches System – oder anders: unser kapitalistisches System – überhaupt ohne Wachstum funktionsfähig bleiben kann. Ist dem kapitalistischen System vielleicht ein Wachstums-

zwang immanent, der jede Degrowth- oder Nullwachstumsstrategie zur grundsätzlichen Systemfrage machen würde? Degrowth-Befürworter:innen sind zumeist recht explizit darin, das kapitalistische Wirtschaftssystem für unvereinbar mit einem Degrowth-Szenario zu erklären (vgl. z. B. Kallis, 2017; Crownshaw et al., 2019; Hickel, 2019, 30), wobei nicht immer deutlich wird, ob das Degrowth-Szenario als objektive Begründung einer notwendigen Systemtransformation gesehen oder vielmehr nur als Katalysator einer gewünschten Systemtransformation vorgeschoben wird (vgl. z. B. Schmelzer et al., 2022). Und auch die Systemalternative am Ende eines Transformationsprozesses wird selten konkretisiert (Crownshaw et al., 2019, 118 f.).

Klar aber dürfte sein, dass die Antwort auf die Frage nach dem inhärenten Wachstumszwang des Kapitalismus unterschiedlich ausfallen wird, wenn unterschiedliche Paradigmen befragt werden. Bevor dies in der gebotenen Kürze geschehen soll, muss zunächst festgelegt werden, was unter Funktionsfähigkeit eines ökonomischen Systems verstanden werden soll. Üblicherweise wird darunter die Eigenschaft einer langfristigen Stabilität und Gleichgewichtigkeit verstanden (Brinkmann et al., 2017, 645). Das standardökonomische Paradigma sieht aufgrund der dem Kapitalismus zugrundeliegenden Ontologie als intertemporale Tausch- oder Marktwirtschaft und der damit begründeten Gültigkeit des Walras-Gesetzes (Heise, 2017) diese Eigenschaften für gegeben an. Wachstum wird dann durch die Endlichkeit der Produktionsfaktoren und dem endogenen technischen Fortschritt begrenzt. Wenn Umwelt als Produktionsfaktor begriffen wird und ihre Übernutzung gar ein (temporäres) negatives Wachstum erforderlich machen sollte, wäre dies durchaus mit dem Kapitalismus vereinbar; ein Wachstumszwang ergibt sich hier nicht (Richters und Siemoneit, 2019, 4; Binswanger, 2022).

Anders mag es aussehen, wenn mit dem postkeynesianischen Paradigma eine alternative Ontologie des Kapitalismus als kreditbasierte Verpflichtungsökonomie angenommen wird. Unter Zurückweisung des Walras-Gesetzes wird hier selbst unter Missachtung der planetaren Grenzen die stabile Gleichgewichtigkeit des Kapitalismus bestritten und eine makroökonomische Intervention zur Erhöhung des Aktivitäts- und Beschäftigungsniveaus gefordert. Wenn nun die Umwelt als Wachstumsbegrenzung hinzutritt, erhöht sich einerseits das Instabilitätsrisiko zinsbelasteter Finanzbeziehungen (Hyman P. Minkys „Finanzielle Instabilitätshypothese“), andererseits beschleunigt sich die Transformation vom Industrie- zum Finanz- bzw. Casino-Kapitalismus (Heise, 2023), in dem nicht die Wertschöpfung durch Realinvestitionen, sondern die Abschöpfung von Vermögenspreissteigerungen durch Finanzinvestitionen handlungsleitend wird. Anders

<sup>3</sup> Ganz grob entspricht dies den Projektionen, die sich aus der BIP-THG-Emissionskopplung in Abbildung 1 und den Berechnungen in SRU (2022, 6 f.) ergeben.

als der große englische Ökonom John Maynard Keynes es annahm, würde ein Nullwachstum also nicht den „Tod des Rentiers“ (Keynes, 1936, 185) bedeuten, sondern vielmehr dessen erweitertes Handlungspotenzial begründen. Daraus lässt sich zwar kein unvermeidbarer Systemzusammenbruch ableiten, wohl aber eine Verschärfung des Zielkonflikts zwischen Ökologie und Ökonomie.

## Schlussfolgerungen

Lindners Artikel ist mit „Kein Wachstum ist auch keine Lösung“ überschrieben. Also doch auf Wachstum – grünes Wachstum – setzen? Dies kann aber nur die nachvollziehbare Schlussfolgerung sein, wenn es unverzüglich gelänge, die relative Entkopplung soweit voranzubringen, dass effizientes Wachstum im Sinne des Pariser Klimaschutzziels darstellbar wird. Zwar verweist Lindner darauf, dass die relative Entkopplung in der Vergangenheit bereits vorangekommen ist, er liefert aber kein Argument – jenseits einer vagen Hoffnung, dass alsbald ein hinreichendes Entkopplungsniveau erreicht werden wird. Die vagen Hoffnungen werden natürlich die Nullwachstumsproponenten nicht überzeugen, wie sie auch einer verantwortlichen Politik nicht als alleinige Handlungsgrundlage dienen dürfen. Natürlich muss die Politik verstärkt Anreize für klimafreundliche Investitionen setzen und auch selbst tätigen. Es wäre aber unredlich, darin des Problems Lösung behaupten zu wollen. Vielmehr müssen wir uns wohl eingestehen, dass der Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie nicht vollständig aufgelöst werden kann und in demokratisch verfassten Gesellschaften kurzfristige ökonomisch-soziale Ziele gegenüber längerfristigen ökologischen Zielen prioritär behandelt werden. Oder deutlicher: Wir werden das Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf +1,5°C nicht erreichen und müssen uns vielmehr darauf konzentrieren, die Anpassungsfähigkeit und Resilienz unserer Gesellschaften zu erhöhen.

## Literatur

- Binswanger, M. (2022), Economic Growth Became a Compulsive Act. Interview with Matthias Binswanger of 23rd of March 2022, <https://www.globalbalance-invest.de/en/news-trends/mathias-binswanger-interview/> (15. Dezember 2023).
- BP (2022), Statistical Review of World Energy.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2020), Soziale Situation in Deutschland. Einkommensverteilung, <https://www.bpb.de/kurzknapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61769/einkommensverteilung/> (19. Januar 2024).
- Brinkmann, H. et al. (2017), Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, *Wirtschaftsdienst*, 97(9), 644-650, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/9/beitrag/oekonomische-resilienz-schlüsselbegriff-fuer-ein-neues-wirtschaftspolitisches-leitbild.html> (19. Januar 2024).
- Buch-Hansen, H. und M. Koch (2019), Degrowth through income and wealth caps?, *Ecological Economics*, 160, 264-271.
- Crownshaw, T. et al. (2019), Over the horizon: Exploring the conditions of a post-growth world, *The Anthropocene Review*, 6(1-2), 117-141.
- Heise, A. (2017), Walras' Law in the Context of Pre-Analytic Visions: a Note, *Economic Thought*, 6(1), 83-96.
- Heise, A. (2019), Postkeynesianismus. Ein heterodoxer Ansatz auf der Suche nach einer Fundierung, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 44(4), 867-888.
- Heise, A. (2023), A Keynesian–Minskian perspective on the transformation of industrial into financial capitalism. *Journal of Evolutionary Economics*, 33(4), 963–990.
- Hickel, J. (2019), Is it possible to achieve a good life for all within planetary boundaries?, *Third World Quarterly*, 40, (1), 18-35.
- IEA – International Energy Agency (2023), The world's top 1% of emitters produce over 1000 times more CO<sub>2</sub> than the bottom 1%, Paris, <https://www.iea.org/commentaries/the-world-s-top-1-of-emitters-produce-over-1000-times-more-co2-than-the-bottom-1> (19. Januar 2024).
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2021), Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kallis, G. (2017), Radical dematerialization and degrowth, *Philosophical Transactions, Series A, Mathematical, Physical, and Engineering Sciences*, 375, 1-13.
- Keynes, J. M. (1936), Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes.
- Lindner, F. (2023a), Kein Wachstum ist auch keine Lösung, *Wirtschaftsdienst*, 103(8), 564-569, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/8/beitrag/kein-wachstum-ist-auch-keine-loesung.html> (19. Januar 2024).
- Lindner, F. (2023b), Ökologische Nachhaltigkeit und materieller Wohlstand – ein Zielkonflikt?, *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper*, 10, Bertelsmann Stiftung.
- Naqvi, A. und K. Zwickl (2017), Fifty shades of green: Revisiting decoupling by economic sectors and air pollutants, *Ecological Economics*, 133, 1315-1319.
- Richters, O. und A. Siemoneit (2019), Wachstumszwang – eine Übersicht, *ZOE Discussion Papers*, 3.
- Schmelzer, M., A. Vetter und A. Vansintjan (2022), The Future is Degrowth. A Guide to a World beyond Capitalism.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2022), Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget.
- Warlenius, R. H. (2023), The limits to degrowth: Economic and climatic consequences of pessimist assumptions on decoupling, *Ecological Economics*, 213.
- World Bank (2022), World Development Indicators.

## Title: Green Growth or Post-Growth – Some Comments on Fabian Lindner's Article

**Abstract:** In his latest article in this journal “No growth is no solution either – a critique of degrowth and post-growth approaches”, Fabian Lindner takes up an important debate: Can the goals of the Paris climate conference – limiting global warming to no more than +1.5°C compared to the pre-industrial age – be reconciled with continued economic growth or does it require a shift away from economic growth, as suggested by the post-growth approach? Some further considerations are presented here for discussion.

Hanno Beck, Aloys Prinz

# Die Legalisierung von Cannabis in Deutschland

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Legalisierung des „kontrollierten Umgangs mit Cannabis“ vorgelegt. Das Gesetz regelt die Zulassung des privaten Konsums mit privatem Eigenanbau und in Form von Anbauvereinigungen. Ein weiterer Gesetzentwurf soll bis Jahresende folgen und einen Rahmen für die staatlich kontrollierte Produktion, den Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften setzen. Mit welchen Wirkungen hinsichtlich des Cannabiskonsums ist zu rechnen? Welche empirischen Belege gibt es, die dafür herangezogen werden können? Wovon wird es abhängig sein, ob die mit dem Gesetz angestrebten Ziele erreicht werden können?

Über den Umgang mit Drogen wird vermutlich schon so lange gestritten, wie es sie gibt. Auch Ökonom:innen sind sich hier keineswegs einig. In der September-Umfrage des „Ökonomenpanels“ des Ifo Instituts (2023) antworteten 34 % mit „Ja“ auf die Frage, ob sie den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Legalisierung von Cannabis befürworten, 40 % dagegen mit „Nein“ und die verbleibenden 26 % mit „Weiß nicht“. Bereits vor rund 30 Jahren gab es in Deutschland eine kritische Auseinandersetzung mit der Drogenpolitik (Knauß und Ehrhardt, 1993; Prinz, 1994 und 1997; Erlei, 1995; Hartwig und Pies, 1995; Frey, 1997). Dabei ging es aber in erster Linie nicht um Cannabis, sondern um „harte Drogen“, vor allem um Heroin. Damals stand die repressive Drogenpolitik ebenso auf dem Prüfstand wie heute, allerdings ohne dass eine Legalisierung von illegalen Drogen politisch auf der Agenda stand. In einigen Staaten hat sich mittlerweile eine Änderung der Drogenpolitik durchgesetzt (siehe dazu die Übersicht bei Fastenmeier und Söllner, 2023). Diese zielt darauf ab, neben dem medizinischen auch den Freizeitkonsum von Cannabis zu legalisieren. Insbesondere der neue Umgang mit Cannabis in den USA und Kanada scheint der Startschuss für

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

die Änderung der Politik in Deutschland gewesen zu sein. Grund genug, sich mit der Neuorientierung der Drogenpolitik in Deutschland zu beschäftigen.

## Drogenkonsum

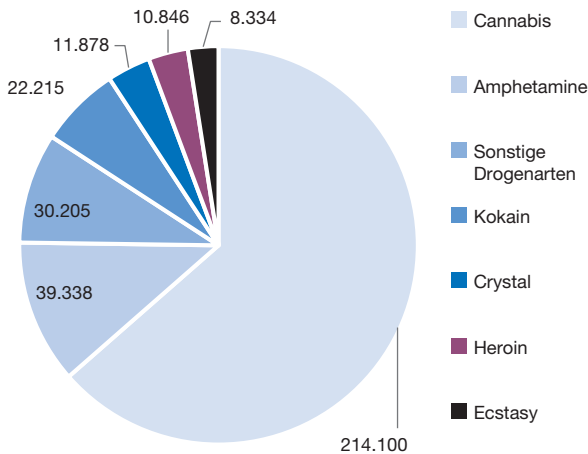
Welche Drogen legal und welche illegal sind, ist gesetzlich geregelt. Ob diese Regelungen sinnvoll sind, ist eine andere Frage. Es ist beispielsweise kaum zu bestreiten, dass die legalen Drogen Alkohol und Nikotin frei verfügbar, industriell hergestellt und mit großem Werbeaufwand vertrieben werden und dennoch in hohem Grad gesundheitsgefährdend sind. Bei Tabakprodukten wurden einige gesetzliche Änderungen hinsichtlich der zulässigen Orte des Konsums vorgenommen und die Werbung dafür erheblich eingeschränkt. Dies ist bei Alkohol nicht in gleichem Maß der Fall. Während im Jahr 2022 die Zahl der drogenbedingten Todesfälle (meistens infolge des Konsums von Heroin und Morphin) 1.990 Personen betrug (Statista, 2023a), starben in Deutschland im Jahr 2016 rund 62.000 Menschen in direktem und ausschließlichen Zusammenhang mit Alkohol (BMG, 2023a) und mehr als 127.000 Personen als Folge des Konsums von Tabakprodukten (BMG, 2023b).

Der Konsum von Drogen stellt generell ein gesellschaftliches Problem dar, das einhergeht mit teilweise schweren und schwersten gesundheitlichen Folgen. Aufgrund der damit zusammenhängenden gesamtwirtschaftlichen Kosten ist der Drogenkonsum auch über die Gesundheit hinaus ein gesellschaftlich relevantes Thema. Obwohl Cannabis – im Vergleich zu Heroin, Opioiden, Kokain und anderen Drogen – als relativ „weiche“ Droge gilt, ist auch der Konsum von Cannabis keineswegs zu verharmlosen. Bei Kindern und Jugendlichen ist jeglicher Drogenkonsum schädlich, unabhängig davon, ob die Droge legal oder illegal zu bekommen ist. Daher ist diese Bevölkerungsgruppe vulnerabel und muss besonders geschützt

**Prof. Dr. Hanno Beck** lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

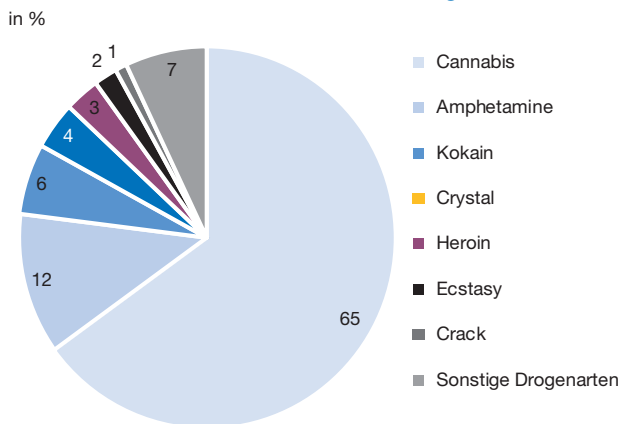
**Prof. Dr. Aloys Prinz** ist Emeritus am Institut für Finanzwissenschaft II in Münster.

**Abbildung 1**  
**Zahl der Rauschgiftdelikte nach Drogenarten, 2021**



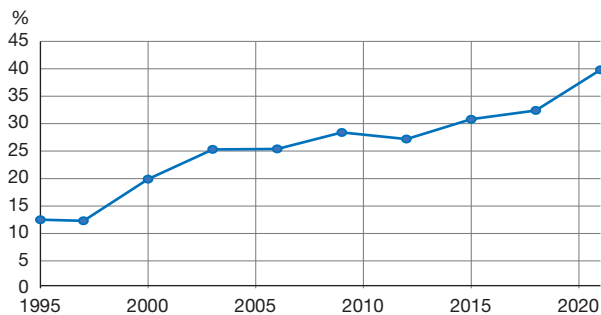
Quelle: BKA (2022).

**Abbildung 2**  
**Anteil konsumnaher Delikte nach Drogenarten, 2021**



Quelle: BKA (2022).

**Abbildung 3**  
**Trend der Lebenszeitprävalenz des Cannabiskonsums**



Quelle: Rauschert et al. (2023b, 5).

werden. Wird eine bisher illegale Droge legalisiert – wenn auch unter Ausschluss der Gruppe der Minderjährigen –, können dennoch davon unbeabsichtigte Folgewirkungen ausgehen. So ist bekannt, dass nach Daten für 2021 in Deutschland 6,1 % der 12- bis 17-Jährigen (1,1 % täglich)

rauchen (Statista, 2023b), bei den 18- bis 25-Jährigen sind es 29,8 % (14,7 % täglich) (Statista, 2023c). Ebenfalls nach Daten für 2021 tranken 8,7 % der 12- bis 17-Jährigen mindestens einmal wöchentlich („regelmäßig“) im Jahr vor der Erhebung Alkohol, bei den 18- bis 25-Jährigen waren es bereits 32 % (Statista, 2023d).

Nach Daten für 2021 liegt das durchschnittliche Einstiegsalter in den Konsum von Cannabis bei 19,4 Jahren, die Lebenszeitprävalenz bei Cannabis wird auf knapp 35 % geschätzt, d. h. 35 % der Bevölkerung haben mindestens einmal in ihrem Leben Cannabis konsumiert. Für alle anderen Drogen liegt dieser Wert zwischen 1,2 % (Methamphetamine) und 6,1 % (Amphetamine). Auf Jahressicht haben geschätzte 8,8 % der Bevölkerung (15 bis 64 Jahre) Cannabis konsumiert, innerhalb der letzten 30 Tage 4,3 % (Rauschert et al., 2023a). Bei den 18- bis 34-Jährigen lag die Jahresprävalenz in Deutschland allerdings bei 17,2 %, während diese bei den 15- bis 34-Jährigen in Tschechien bei 22,9 % (2020) und bei den 16- bis 34-Jährigen in Schweden bei lediglich 6,5 % lag (EMCDDA, 2023). Interessant sind auch die Konsummuster derjenigen, die Cannabis konsumieren: 32,8 % der Cannabiskonsumanten haben auch mindestens eine andere Droge konsumiert; bei anderen Drogen lag dieser Wert zwischen 70 % (Inhalanzien) und 100 % (LSD) (EMCDDA, 2023, 5). Die hohe Prävalenz des Cannabiskonsums spiegelt sich auch in den Statistiken der Strafverfolgungsbehörden wider: 2021 betrug der Anteil der Cannabis-Delikte an allen Rauschgiftdelikten (insgesamt rund 360.000 Delikte) knapp 64 % (vgl. Abbildung 1). Entsprechend liegt Cannabis auch bei den konsumnahen Delikten (insgesamt 280.204) weit vorne (vgl. Abbildung 2). Insgesamt macht Cannabis sowohl bei den Drogendelikten als auch bei den Konsumdelikten mehr als 50 % der Delikte aus. Ein Befund, der auch für den europäischen Markt gilt (EMCDDA, 2022).

Was die Konsumgewohnheiten in Deutschland betrifft, so haben die Erfahrungen mit dem Konsum von Cannabis trotz Verbotsgesetzgebung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen: Gaben 1995 noch knapp 12 % an, im Laufe ihres Lebens mindestens einmal Cannabis konsumiert zu haben, waren es 2021 fast 40 % (vgl. Abbildung 3). Die Zwölf-Monats-Prävalenz stieg von 7,7 % (1990) auf 23,9 % (2021) (Rauschert et al., 2023b).

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass Cannabis die in Deutschland am weitesten verbreitete illegale Droge ist, die zudem die Strafverfolgungsbehörden am meisten beschäftigt. Darüber hinaus hat der Cannabiskonsum trotz Strafverfolgung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Eine Schlussfolgerung lautet daher, dass die repressive Drogenpolitik, insbesondere hinsichtlich Cannabis, als gescheitert angesehen werden muss.

## Cannabisgesetz: Ziele

Das Cannabisgesetz stellt eine Neuorientierung der Drogenpolitik in Deutschland dar. Bisher wurde die Linie der UNO befolgt, die global eine repressive Drogenpolitik vorschreibt. Neuerdings scheinen die Vorstellungen der Staaten über die Fortführung der Drogenpolitik weit auseinanderzugehen (Drogenbeauftragte, 2023). Die Legalisierung des Konsums von Cannabis stellt eine Neuerung der Drogenpolitik dar, die international umstritten ist. Die Bundesregierung hat sich Ländern wie Kanada und den USA angeschlossen und einen entsprechenden Gesetzentwurf (Cannabisgesetz, CanG) vorgelegt. Das Cannabisgesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrats und sollte ursprünglich Anfang 2024 in Kraft treten, voraussichtlich wird sich dies aber verzögern (vgl. im folgenden Gesetzentwurf der Bundesregierung, 2023; BMG, 2023c).

Zur Begründung für die Legalisierung nennt die Regierung mehrere Ziele.<sup>1</sup> Da Cannabis trotz des Verbots längst breite Gesellschaftsschichten erreicht hat, kann die Legalisierung auch als Kapitulation vor der Realität bezeichnet werden. Damit folgt man gesetzgeberisch sozialen Gegebenheiten, die anderweitig nicht mehr kontrollierbar sind. Als weiteres Motiv wird der Gesundheitsschutz angeführt, da der Konsum von illegal erworbenem Cannabis wegen Verunreinigung mit teils giftigen Stoffen erhöhte Gesundheitsrisiken birgt. Zudem sei der THC-Gehalt in der Regel unbekannt und könne vom Konsumenten nicht abgeschätzt werden. Mit dem Gesetz solle die Qualität von Cannabis kontrolliert und die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert werden. Anreize zu einem Mehrkonsum von Cannabis sollen nicht geschaffen werden. Die Aufklärungs- und Präventionsarbeit im Zusammenhang mit Cannabis soll daher verstärkt werden. Als weiteres Ziel wird die Eindämmung der organisierten Drogenkriminalität durch den legalen Anbau von Cannabis genannt. Insgesamt lassen sich drei Ziele identifizieren:

1. **Gesundheitspolitik:** Hier geht es um Qualitätskontrollen, um einen gesundheitsschädlichen Konsum von unreinem Cannabis zu vermeiden. Zudem soll das Angebot von Cannabis vom Angebot harter Drogen entkoppelt werden.
2. **Jugendschutz:** Hier geht es darum, den Cannabiskonsum von Jugendlichen zu reduzieren.
3. **Fiskalpolitik:** Hier geht es um Kosteneinsparungen durch Entlastung von Polizei und Justiz sowie mögliche Steuereinnahmen, die man im Falle legalen Handels mit Cannabis erzielen könnte.

1 Für eine ökonomische Analyse der Argumente für eine Legalisierung von Cannabis und eine Regulierung des Marktes vgl. Haucap und Knoke (2022).

## Zwei-Säulen-Modell der Legalisierung

Zur Erreichung dieser Ziele strebt die Koalition ein Zwei-Säulen-Modell an. Die erste Säule – das CanG – dient der Zulassung des privaten Konsums mit privatem Eigenanbau und in Form von Anbauvereinigungen. Die zweite Säule soll einen Rahmen für die staatlich kontrollierte Produktion, den Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften bilden. Ein Gesetzentwurf dazu soll bis Jahresende folgen und der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Die Maßnahmen des CanG lassen sich in drei Bereiche einteilen:

- **Regelungen zum privaten Konsum:** Personen, die älter als 18 Jahre sind, ist der Besitz von bis zu 25 g Marihuana zum Eigenkonsum und der Besitz von bis zu drei lebenden Cannabispflanzen zum Eigenanbau erlaubt (§§ 3 und 9).
- **Zulassung von Anbauvereinigungen:** Das Gesetz sieht die Zulassung von Anbauvereinigungen vor, in denen sich – ähnlich wie in Genossenschaften – Konsumenten zum gemeinschaftlichen Eigenanbau und zur Weitergabe des dort angebauten Cannabis zum Eigenkonsum zusammenschließen können (Kapitel 4, §§ 11-30). Das angebaute Cannabis darf nur an aktive Mitglieder der Vereinigung abgegeben werden. Des Weiteren regelt das Gesetz die Zulassung, den Anbau, die Qualität, Weitergabe, Suchtprävention, den Jugendschutz und die Überwachung solcher Vereinigungen.
- **Regelungen zum Gesundheitsschutz und zur Prävention:** Der öffentliche Konsum von Cannabis ist an bestimmten Orten (z.B. in der Nähe von Schulen oder Kinder- und Jugendeinrichtungen) ebenso untersagt (§ 5) wie Werbung und Sponsoring von Marihuana. Weiterhin enthalten § 7 und § 8 Regelungen zur Frühintervention der Polizei bei jugendlichem Konsum sowie zur Suchtprävention. Weiterhin ist eine behördliche Kontrolle von Mengen-, Qualitäts- sowie Kinder- und Jugendschutzvorgaben vorgesehen.

Nach § 43 des Gesetzes sollen die Maßnahmen vier Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Die Regelungen bezüglich der Nutzung von Cannabis zu medizinischen und medizinisch-wissenschaftlichen Zwecken werden in ein eigenes Gesetz (Medizinal-Cannabisgesetz, MedCanG) überführt.

Die Haushaltskosten bis 2027 gibt das Gesetz mit jährlich 1 Mio. Euro für den Evaluierungsaufwand sowie 2 Mio. Euro jährlich (plus einmalig 61 Mio. Euro 2024) für die Aufgaben der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung an. Bei den Bürger:innen erwartet das Gesetz neben dem einmaligen Erfüllungsaufwand (ein Zeitaufwand

von 542.000 Stunden sowie einmalige Sachkosten von 36 Mio. Euro) einen jährlichen Zeitaufwand von 1,55 Mio. Stunden und Sachkosten von 5,3 Mio. Euro. Beim Anbau von Medizinalcannabis und Hanf zu wissenschaftlichen Zwecken erwartet das Gesetz eine Einsparung von 3,3 Mio. Euro bis 7,9 Mio. Euro pro Jahr; die Einsparungen bei den Gerichten werden auf rund 225 Mio. pro Jahr geschätzt. Haucap und Knoke (2021) schätzen das Steueraufkommen und die eingesparten Kosten durch eine Legalisierung von Cannabis auf rund 4,7 Mrd. Euro.

### Vielfältige Kritik

Aus Politik und Wirtschaft wird der Gesetzentwurf vielfältig kritisiert (Bundesrat, 2023; Deutscher Richterbund, 2023). Der Deutsche Richterbund vermutet, dass Personen aus dem kriminellen Milieu über Strohmann Anbaugesellschaften gründen könnten. Zudem sei nicht auszuschließen, dass Personen Mitglied in mehreren Anbaugesellschaften werden und sich so ein Vielfaches der im Gesetz vorgesehenen Maximalmengen von täglich 25 g verschaffen.<sup>2</sup> Grundsätzlich ist die Gefahr einer solchen Strategie gegeben, wengleich man bei einer zugelassenen Menge von 25 g vermuten kann, dass dies nur bei sehr problematischen Nutzern der Fall sein wird, die ansonsten auch auf den Schwarzmarkt ausweichen würden. Zudem könnte man dieses Problem entweder durch eine erforderliche Geldeinlage bei der Genossenschaft reduzieren oder durch ein zentrales Register der Mitgliedschaften in Genossenschaften, wengleich vermutlich Überlegungen des Datenschutzes dem entgegenstehen. Ob es sich bei einer Kontrolle der Genossenschaften für kriminelle Organisationen lohnen würde, Genossenschaften zu gründen, darf bezweifelt werden. Tritt zudem die zweite Säule des Gesetzes – die staatlich kontrollierte Produktion, der Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften – in Kraft, dürfte eine solche Strategie weiter erheblich an Attraktivität verlieren. Diese Überlegungen machen aber deutlich, dass die Kontrolle und Überwachung der Anbaugesellschaften erforderlich, aber auch aufwendig sein wird.

Da der THC-Gehalt von legal verbreiteten Cannabis-Produkten im Gesetz nicht beschränkt ist, wird als weiterer Kritikpunkt angeführt, dass dieser höher als bei illegal erworbenem Cannabis und damit gefährlicher sein werde. Dagegen spricht, dass man beim illegal erworbenen Marihuana keine Kontrolle über den THC-Gehalt und andere Wirkstoffe hat, während eine Genossenschaft oder ein staatlich lizenziertes Geschäft für kontrollierten Anbau

2 Zwar darf man laut Gesetz nicht Mitglied in mehreren Anbaugesellschaften sein, aber eine Falschangabe ist weder straf- noch bußgeldbewehrt, die Vereinigungen selbst können lediglich eine Selbstauskunft verlangen.

und Abgabe steht – mit entsprechender Transparenz, was Inhaltsstoffe und THC-Gehalt angeht.

Das letzte Argument führt zu einem weiteren Kritikpunkt: Das Gesetz werde der Justiz keine Entlastung bringen, da viele Handlungen, wie der Handel mit Cannabis oder dessen unerlaubte Einfuhr, weiterhin unter Strafe stünden und das Gesetz zudem neue Straftatbestände schaffe, die mit erheblichem Ermittlungsaufwand verbunden seien. Zudem liege der Ermittlungs- und Verfolgungsschwerpunkt der Justiz nicht im Bereich des Eigenbesitzes von Kleinstmengen Cannabis, sondern bei grenzüberschreitenden Ermittlungen im Bereich der Schwerekriminalität. Fälle mit Kleinstmengen hingegen, die mit Inkrafttreten des Gesetzes entfallen, würden die Gerichte kaum belasten.<sup>3</sup> Mit Blick auf Abbildung 1 und 2 allerdings darf man gespannt sein, ob dieses Argument der Realität standhält.

Auch die Eindämmung des Schwarzmarktes werde man mit diesem Gesetz nicht erreichen, sagen Kritiker. Sie befürchten sogar eine Ausweitung des Schwarzmarktes, da man sich nun ohne Furcht vor Strafe bis zu 25 g Marihuana auch auf dem Schwarzmarkt beschaffen könne, was angesichts der Verpflichtungen, die man bei der Mitgliedschaft in einer Anbaugesellschaft eingehen, immer noch attraktiv sein könne. Der illegale Erwerb von Cannabis bliebe damit trotz legaler Bezugsmöglichkeiten weiterhin ein Problem. Dies würde sich allerdings ändern, sobald die zweite Säule der Gesetzgebung, die einen Verkauf über Fachgeschäfte vorsieht, in Kraft treten würde. Da aber Händler – vorausgesetzt, sie führen nur die erlaubten Mengen mit sich – dann eine weniger scharfe Strafverfolgung zu befürchten hätten, stiege auch deren Anreiz, ihre illegalen Tätigkeiten nach Deutschland zu verlegen, lautet eine weitere Befürchtung. Wenn sich allerdings bisher illegale Händler im Rahmen der gesetzlichen Regelungen bewegen, sind sie legale Händler, insofern wäre dies kein Problem.

Zudem rechnen Kritiker mit einer Zunahme des Marihuana-Konsums, da die Freimenge von 25 g den Bedarf für gelegentlichen Konsum deutlich überschreite. Da auch die Konsumverbote unzureichend geregelt seien – der Konsum von Marihuana ist laut Gesetz nur in Nähe von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Sportstätten, Kinderspielplätzen und in Fußgängerzonen zu den üblichen Geschäftszeiten verboten – sei der Jugendschutz und der Schutz anderer vulnerabler Gruppen nicht gewährleistet. Auch werde die (gewerbsmäßige) Abgabe von Betäubungsmitteln an Minderjährige damit geringer

3 Ein weiterer Diskussionspunkt ist, ob die geplante Tilgung von Eintragungen rechtskräftiger inländischer Verurteilungen aus dem Bundeszentral- und Erziehungsregister zu einer Entlastung oder einer Mehrbelastung der Behörden führen wird. Hier geht es um Delikte, die künftig straffrei werden sollen.

bestraft und der Konsum durch Jugendliche sei zwar verboten, werde aber nicht sanktioniert. Das CanG sieht zwar in § 7 eine Frühintervention durch Jugendhilfe und Jugendamt vor, dies wird jedoch von Kritikern als nicht ausreichend erachtet. Zudem ist für Kinder und Jugendliche, die gegen das Umgangsverbot mit Cannabis verstoßen, die Teilnahme an Frühinterventionsprogrammen nicht verpflichtend.

Insgesamt lassen sich die Befürchtungen der Kritiker in drei Punkten zusammenfassen: *Erstens* befürchtet man mehr statt weniger Schwarzhandel, *zweitens* sieht man eher einen Mehraufwand der Strafverfolgungsorgane und *drittens* befürchtet man einen Anstieg des Konsums, auch unter Jugendlichen, mit negativen gesundheitlichen Folgen.

### Cannabisökonomik

Die Nachfrage nach Drogen allgemein und Cannabis im Besonderen hängt – neben individuellen Präferenzen und Einkommen – ab vom Preis pro Mengeneinheit (z. B. 1 g), der Qualität (Reinheit und Potenz) und den Substitutionsgütern sowie deren Preise. Darüber hinaus beeinflusst auch die Marktform Preis und Qualität einer Droge. Insbesondere bei illegalen Drogen herrscht am Markt vermutlich weniger Wettbewerb als bei legalen Drogen (Prinz, 1994; 1997). Import und Vertrieb illegaler Drogen sind oft in Händen von Banden (Prinz und Ehrmann, 2012). Mittels geringerer Qualität (Streckung der Droge und Kontamination mit anderen, oft gesundheitsschädlichen Stoffen) und einer der Illegalität geschuldeten Risikoprämie ist zu erwarten, dass die Preise illegaler Drogen höher als die Preise auf legalen Wettbewerbsmärkten sind und die Drogequalität niedriger. Die Legalisierung einer bisher illegalen Droge wie Cannabis ist daher dazu geeignet, die Marktverhältnisse mehr oder weniger stark zu verändern. Hypothetisch sind folgende Änderungen zu erwarten:

- Der Preis für eine Einheit Cannabis wird qualitätsadjustiert sinken.
- Die nachgefragte und umgesetzte qualitätsadjustierte Menge an Cannabis wird steigen. Hierbei spielt die Eigenpreiselastizität der Cannabishandelsnachfrage die empirisch entscheidende Rolle.
- Die Nachfrage nach anderen legalen Drogen, insbesondere Alkohol und Nikotinprodukte, wird sinken, sofern diese Produkte legale Substitute für Cannabis waren. (Es ist allerdings auch nicht vollkommen auszuschließen, dass Cannabis, Alkohol und Tabak Komplemente sind.) Dies wird empirisch anhand der Kreuzpreiselastizitäten zwischen Cannabis und Alkohol bzw. Tabak gemessen.

Da eine vollständige Freigabe des Cannabisangebots- und -konsums aller Voraussicht nach einherginge mit einem

unkontrollierbaren Anstieg des Cannabiskonsums, vermutlich auch bei vulnerablen Gruppen und insbesondere bei Jugendlichen, ist sie im CanG auch nicht vorgesehen. Die Marktdynamik einer vollständigen Freigabe würde voraussichtlich zu Produktdifferenzierung und Marketingaktivitäten zur Ausdehnung des Konsums führen. Alkohol- und Tabakprodukte sind abschreckende Beispiele dafür.

In der jüngeren Vergangenheit haben sich am Markt für Cannabisprodukte bereits Veränderungen gezeigt (vgl. im folgenden EMCDDA, 2023, Tabelle 10). Von 2011 bis 2021 ist der Preis für Cannabisharz nur um 3 % gestiegen, während er für pflanzliches Cannabis um 6 % gesunken ist. Die Potenz von Cannabisharz hat sich fast verdreifacht, für pflanzliches Cannabis ist sie auf das rund eineinhalbfache gestiegen. Der Einzelhandelspreis für Cannabisharz lag etwa bei 6 bis 10 Euro/g und für pflanzliches Cannabis bei 8 bis 12 Euro/g (EMCDDA, 2023, Tabelle 9).<sup>4</sup>

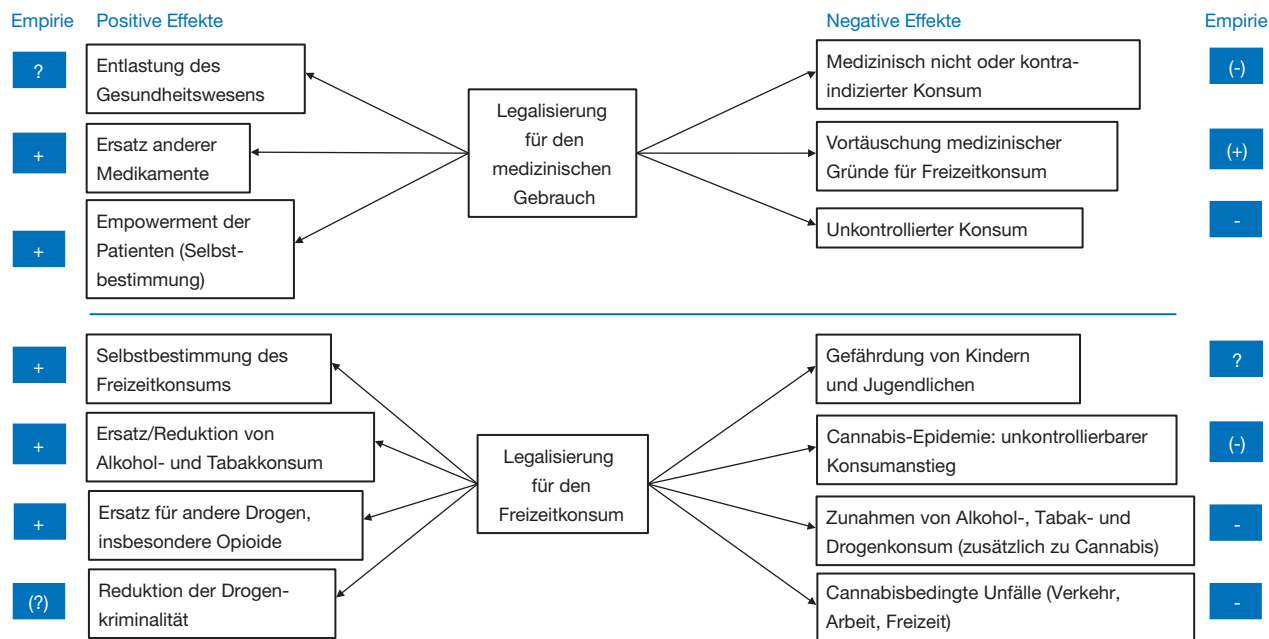
Es ist kaum möglich, die in den obigen Hypothesen dargelegten Zusammenhänge im Vorhinein quantitativ für Deutschland zu bestimmen. Daher werden dazu empirische Studien aus anderen Ländern, die bereits Erfahrungen mit der Cannabislegalisierung gemacht haben, verwendet. Solche Studien liegen insbesondere für Kanada (McLellan und Ware, 2016; Transform Drug Policy Foundation, 2019; Gibbs et al., 2021; Fischer, Jutras-Aswad und Hall, 2023) und die USA vor.<sup>5</sup>

Die empirischen Ergebnisse können danach unterteilt werden, ob Cannabis für medizinische Verwendung legalisiert wurde oder für den Freizeitkonsum. Das liegt daran, dass in einzelnen US-Staaten zunächst nur der medizinische Gebrauch legalisiert wurde. Schon dabei gab es im Vorfeld Befürchtungen, dass der medizinische Bedarf und die entsprechenden Verwendungen nur vorgetäuscht wurden, um in den Genuss von Cannabis zu gelangen (Anderson und Rees, 2023, 100). Der obere Teil von Abbildung 4 fasst die empirischen Ergebnisse hierzu zusammen. Auf der linken Seite werden die hypothetisch vermuteten positiven Effekte aufgeführt, auf der rechten die negativen. Am Rand der beiden Seiten werden die von Anderson und Rees (2023), Fastenmeier und Söllner (2023) sowie Zvonarev et al. (2019) destillierten empirischen Ergebnisse kompiliert. Der untere Teil von Abbildung 4 fasst die empirischen Ergebnisse zu den Hypothesen der Effekte der Cannabislegalisierung für den Freizeitkonsum auf dieselbe Weise zusammen.

<sup>4</sup> Die angegebenen Preise sind die Einzelhandelswerte für 25 % und 75 % der Preisspannen.

<sup>5</sup> Für eine aktuelle und umfassende Literaturübersicht und -analyse, deren Ergebnisse im Folgenden verwendet werden, siehe Anderson und Rees, 2023; Hoch et al., 2018; Zvonarev et al., 2019; Fastenmeier und Söllner, 2023.

Abbildung 4  
Tendenzen der empirischen Ergebnisse zu positiven und negativen Effekten einer Cannabislegalisierung



Ein Pluszeichen „+“ bedeutet, dass der entsprechende Effekt gefunden wurde, ein Minuszeichen „-“, dass kein Effekt vorgefunden wurde. Ein Fragezeichen „?“ sagt, dass es kein empirisch konklusives Ergebnis für den entsprechenden Effekt gab. Eine Klammer (...) um das entsprechende Zeichen bedeutet, dass die entsprechende Empirie den Effekt nur schwach bestätigt oder der Effekt verworfen wird. Ein eingeklammertes Fragezeichen deutet an, dass das empirische Ergebnis nur schwach inkonklusiv war, also eine schwache Tendenz zu Plus oder Minus hatte, ohne dass diese aber für eine Konklusion ausreicht.

Quelle: eigene Kompilierung und Zusammenfassung der Ergebnisse in Anderson und Rees (2023), Fastenmeier und Söllner (2023) sowie Zvonarev et al. (2019).

Bei medizinischer Cannabislegalisierung konnten zwei der drei hypothetischen positiven Effekte bestätigt werden. So wurde damit die Selbstbestimmung der Patienten gestärkt und der Einsatz anderer Medikamente (darunter auch Opiode) gesenkt. Für eine Entlastung des Gesundheitswesens gab es keine konklusiven empirischen Ergebnisse. Auf der negativen Seite konnten zwar weder ein unkontrollierter Cannabiskonsum noch (allerdings mit geringerer Evidenz) medizinisch kontraindizierter Konsum festgestellt werden, aber dennoch wurde (mit geringerer Evidenz) Freizeitkonsum mit vorgetäuschten medizinischen Gründen gefunden.

Auch bei der Cannabislegalisierung für den Freizeitkonsum (der allerdings reguliert erfolgte und keineswegs völlig frei war) wurden drei von vier positiven Effekten bestätigt. Die Selbstbestimmtheit des Freizeitkonsums nahm zu und neben dem Rückgang des Konsums anderer Drogen kam es auch zu geringerem Alkohol- und Tabakkonsum. Lediglich hinsichtlich der Reduktion von Drogenkriminalität gab es keine hinreichende Evidenz. Dafür spricht die kanadische Erfahrung, dass neben dem legalisierten Markt auch weiterhin ein illegaler Markt weiterbestehen kann (Gibbs et al., 2021, 10). Tendenziell aber scheint es, dass die Zahl der Verhaftungen im Zusammenhang mit Marihuana nach der Legalisierung rückläufig ist (Zvonarev et al., 2019, 10 ff.).

Auf der negativen Seite fanden drei von vier hypothetisch möglichen negativen Effekten keine empirische Bestätigung. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen hinsichtlich der positiven Seite kam es weder zu einem Anstieg des Konsums anderer illegaler Drogen noch zu einer Zunahme des Alkohol- und Tabakkonsums. Des Weiteren gab es keine empirische Evidenz für eine Zunahme cannabisinduzierter Verkehrs-, Arbeits- und Freizeitunfälle. Obwohl der Cannabiskonsum infolge der Legalisierung des Freizeitkonsums angestiegen ist, kann nicht von einer unkontrollierbaren Cannabis-Epidemie gesprochen werden. Lediglich hinsichtlich der Gefährdung von Kindern und Jugendlichen liegt keine (wenn überhaupt) konklusive Evidenz vor; es gibt allerdings Hinweise darauf, dass der Konsum bei Jugendlichen stabil bleibt, bei den jüngeren sogar sinkt, vermutlich, weil es nach der Legalisierung schwieriger wird, an illegales Marihuana zu kommen (Zvonarev et al., 2019, 8 ff.). Bei einem gewichtigen negativen Effekt einer Legalisierung des Cannabiskonsums ist die empirische Lage damit leider unklar. Einschränkend muss man zu den Ergebnissen der Studien anmerken, dass in den meisten Fällen die Legalisierung des Cannabiskonsums erst wenige Jahre zurückliegt. Entsprechende Langzeitwirkungen einer Legalisierung gilt es, in begleitenden Studien zu untersuchen.

## Offene Fragen

Die erste und wichtigste Frage lautet, ob die empirischen Ergebnisse, vor allem aus Kanada und den USA, auf Deutschland übertragbar sind. Die Antwort darauf lautet vermutlich, dass sie es tatsächlich sind. Der Grund dafür ist in erster Linie, dass die dort vorgenommene Legalisierung des Freizeitkonsums von Cannabis regulatorisch nahe bei den deutschen Regelungen liegt. Auch die Methodik der Studien, die insbesondere von Anderson und Rees (2023) für das renommierte *Journal of Economic Literature* ausgewählt, detailliert dargestellt und analysiert wurden, sind sorgfältig nach den angewandten Designs und den Auswertungsmethoden selektiert worden.

Damit stellt sich die für die Implementation der regulierten Freigabe von Cannabis entscheidende Frage: Welche Detailregelungen sind wichtig dafür, dass es insbesondere nicht zu den befürchteten negativen Effekten kommt? Dafür können folgende Punkte genannt werden:

- Cannabis sollte nicht, wie Alkohol und Tabak, kommerzialisiert werden; es sollten also keine Werbung und andere verkaufsfördernden Tätigkeiten zugelassen werden.
- Genossenschaftliche Regelungen bieten eine gute Möglichkeit, einen kontrollierten Konsum mit staatlicher Konzessionierung und transparenter Produktqualität zu ermöglichen, allerdings unter der Voraussetzung einer aktiven Kontrolle, dass die Regulierungen auch eingehalten werden.
- Illegale Drogenmärkte, auch bei Cannabis, müssen weiter bekämpft werden.
- Angesichts der nach wie vor unklaren empirischen Ergebnisse vieler Studien sind begleitende wissenschaftliche Evaluierungen nötig, auch um frühzeitig Regelungslücken und -defizite sowie Langzeitfolgen zu erkennen.

Über den Umgang mit Drogen wurde schon immer gestritten – und es wird wohl weiter darüber gestritten werden, auch nach Einführung des Gesetzes. Wie praxistauglich es tatsächlich ist und ob die Befürchtungen der Kritiker oder die Erwartungen der Befürworter sich bewahrheiten, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Angesichts der Bilanz der bisherigen Politik ist es diesen Versuch wert.

## Literatur

Anderson, D. M. und D. I. Rees (2023), The public health effects of legalizing marijuana, *Journal of Economic Literature*, 61(1), 86-143.  
 BKA – Bundeskriminalamt (2022), Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2021, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/2021RauschgiftBundeslagebild.pdf> (25. Oktober 2023).

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023a), Alkohol, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/a/alkohol> (31. Oktober 2023).  
 BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023b), Rauchen, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/r/rauchen> (31. Oktober 2023).  
 BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023c), So sollen Jugendliche vor Cannabis-Konsum geschützt werden, Fragen und Antworten zum Cannabis-Gesetz (Entwurf), <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz-entwurf> (23. Oktober 2023).  
 Bundesrat (2023), Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), Drucksache 367/23 (Beschluss) 29.09.23, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/367-23\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/367-23(B).pdf) (24. Oktober 2023).  
 Deutscher Richterbund (2023), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), [https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB\\_230724\\_Stn\\_Nr\\_18\\_Cannabisgesetz\\_01.pdf](https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB_230724_Stn_Nr_18_Cannabisgesetz_01.pdf) (23. Oktober 2023).  
 Drogenbeauftragte (2023), Internationale Drogenpolitik, <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/themen/internationales/drogenpolitik-der-vereinten-nationen/> (1. November 2023).  
 Erlei, M. (1995), *Mit dem Markt gegen Drogen? Lösungsansätze für das Drogenproblem aus ökonomischer Sicht*, Schäffer-Poeschel.  
 EMCDDA – Europäische Beratungsstelle für Drogen und Drogensucht (2022), Europäische Drogenbericht. Trends und Entwicklungen, [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/14644/2022.2419\\_DE\\_02\\_wm.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/14644/2022.2419_DE_02_wm.pdf) (30. Oktober 2023).  
 EMCDDA – Europäische Beratungsstelle für Drogen und Drogensucht (2023), European Drug Report 2023, Chapter Cannabis, <https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/> (31. Oktober 2023).  
 Fastenmeier, W. und M. Söllner (2023), Die Legalisierung von Cannabis in verschiedenen Ländern – empirisches Lagebild zu den Auswirkungen auf Risikokennwerte der Verkehrssicherheit, des Gesundheitswesens und der Marktdynamik, Institut mensch-verkehr-umwelt.  
 Fischer, B., D. Jutras-Aswad und W. Hall (2023), Outcomes associated with nonmedical cannabis legalization in Canada: Taking stock at the 5-year mark, *CMAJ (Canadian Medical Association Journal)*, 10. Oktober, 195(39), E1351-1353, DOI: 10.1503/cmaj.230808.  
 Frey, B. S. (1997), Drugs, economics and policy, *Economic Policy*, 12(25), 388-398.  
 Gesetzentwurf der Bundesregierung (2023), Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/C/Cannabis/Gesetzentwurf\\_Cannabis\\_Kabinett.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Cannabis/Gesetzentwurf_Cannabis_Kabinett.pdf) (23. Oktober 2023).  
 Gibbs, B., T. Reed und S. Wride (2021), Cannabis Legalisation – Canada's Experience, A research report by Public First.  
 Haucap, J. und L. Knoke (2022), Warum und wie die Liberalisierung des Cannabismarktes in Deutschland erfolgen sollte, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 32-39, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/warum-und-wie-die-liberalisierung-des-cannabismarktes-in-deutschland-erfolgen-sollte.html> (22. Dezember 2023).  
 Haucap, J. und L. Knoke (2021), Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: ein update, Düsseldorf Institute for Competition Economics, [https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Bilder/Nachrichten\\_und\\_Meldungen/Fiskalische\\_Effekte\\_Cannabislegalisierung\\_final.pdf](https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Bilder/Nachrichten_und_Meldungen/Fiskalische_Effekte_Cannabislegalisierung_final.pdf) (27. November 2023).  
 Hartwig, K. H. und I. Pies (1995), *Rationale Drogenpolitik in der Demokratie*, Mohr (Siebeck).  
 Hoch, E., C. Friemel und M. Schneider (2018), *Cannabis: Potential und Risiko. Eine wissenschaftliche Untersuchung*, Springer.  
 ifo Institut (2023), Eine Halbzeitbilanz – So bewerten Ökonomen und Ökonomen die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition, Ökonomenpanel von ifo und FAZ vom 5. Oktober, <https://www.ifo.de/fakten/2023-10-05/halbzeitbilanz-wirtschaftspolitik-ampel-koalition> (23. Januar 2024).  
 Knauß, I. und E. Ehrhardt (1993), Freigabe von Drogen: Pro und Contra. Literaturanalyse, Bundeskriminalamt Wiesbaden.

- McLellan, A. und M. A. Ware (2016), A Framework for Legalization and Regulation of Cannabis in Canada, Health Canada: Ottawa.
- Prinz, A. (1994), Rauschgift aus dem Supermarkt? Eine ökonomische Analyse der Drogenpolitik, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 114, 547-571.
- Prinz, A. (1997), Do European drug policies matter?, *Economic Policy*, 12(25), 371-385.
- Prinz, A. und T. Ehrmann (2019), Gang wars, gang employment and drug prices, *Journal of Bioeconomics*, 21, 37-46.
- Rauschert, C. et al. (2023a), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2021. Tabellenband: (problematischer) Konsum illegaler Drogen und multiple Drogenerfahrung nach Geschlecht und Alter im Jahr 2021, IFT Institut für Therapieforschung, [https://www.esa-survey.de/fileadmin/user\\_upload/Literatur/Berichte/ESA\\_2021\\_Tabellen\\_illegale\\_Drogen.pdf](https://www.esa-survey.de/fileadmin/user_upload/Literatur/Berichte/ESA_2021_Tabellen_illegale_Drogen.pdf) (05. Februar 2024).
- Rauschert, C. et al. (2023b), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2021. Tabellenband: Trends der Prävalenz des (problematischen) Konsums illegaler Drogen nach Geschlecht und Alter 1990-2021, IFT Institut für Therapieforschung, [https://www.esa-survey.de/fileadmin/user\\_upload/Literatur/Berichte/ESA\\_2021\\_Trends\\_Drogen.pdf](https://www.esa-survey.de/fileadmin/user_upload/Literatur/Berichte/ESA_2021_Trends_Drogen.pdf) (05. Februar 2024).
- Statista (2023a), Anzahl der Drogentoten nach ausgewählten Todesursachen in Deutschland in den Jahren 2020 bis 2022.
- Statista (2023b), Tabakkonsum unter 12- bis 17-Jährigen Jugendlichen in Deutschland nach Geschlecht im Jahr 2021.
- Statista (2023c), Tabakkonsum unter 18- bis 25-Jährigen in Deutschland nach Geschlecht im Jahr 2021.
- Statista (2023d), Entwicklung des Alkoholkonsums von Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 2021.
- Transform Drug Policy Foundation (2019), Cannabis legalization in Canada – one year on, <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/canada-one-year-on-briefing-2019.pdf> (3. November 2023).
- Zvonarev, V., T. A. Fatuki und P. Tregubenko (2019), The public health concerns of marijuana legalizations: An overview of current trends, *Cureus*, 11(9), e5806, DOI: 10.7759/cureus.5806.

---

**Title:** *The Legalisation of Cannabis in Germany: The Right Path or a Step Towards Drug Disaster?*

**Abstract:** *The federal government has presented a draft law to legalise the controlled use of cannabis, known as the Cannabis Act (CanG). What does this law regulate and how is it expected to affect cannabis use? Is there empirical evidence to support the expectations? What will determine whether the objectives of the law can be achieved or not? This article describes the main provisions of the Cannabis Act and the criticism of it and also examines the possible consequences of this law with a view to the empirical literature.*

Virginia Sondergeld

## Fortschritte bei Frauen in Führungspositionen – doch weitere Anstrengungen nötig

Der Frauenanteil in den Vorständen und Aufsichtsräten der größten deutschen Unternehmen ist im vergangenen Jahr wieder gestiegen und lag bei den 200 umsatzstärksten Unternehmen im Spätherbst 2023 bei knapp 18 %. In den Aufsichtsräten dieser Unternehmensgruppe lag der Frauenanteil bei knapp 32 % (vgl. Abbildung 1).

Diese Zahlen gehen aus dem aktuellen DIW Managerinnen-Barometer 2024 (Sondergeld et al., 2024) hervor. In diesem jährlich erscheinenden Bericht wird seit 2006 die Repräsentation von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten der größten Unternehmen Deutschlands dokumentiert.<sup>1</sup> Insgesamt werden im DIW Managerinnen-Barometer mehr als 500 Unternehmen untersucht, darunter die 200 umsatzstärksten Unternehmen<sup>2</sup>, 160 in den DAX-Indizes (DAX-40, MDAX und SDAX) notierte Unternehmen<sup>3</sup>, 100 Banken<sup>4</sup>, 60 Versicherungen<sup>5</sup> sowie Unternehmen mit

Beteiligung des Bundes<sup>6</sup>. Damit ist das DIW Managerinnen-Barometer die umfangreichste und längste Auswertung zu Frauen- und Männeranteilen in hohen Führungspositionen in Deutschland. Die Daten für die Publikation des Berichts im Januar eines Jahres werden im November des Vorjahres erhoben.

Seit Beginn des Managerinnen-Barometers konnten in allen Unternehmensgruppen Zuwächse in der Repräsentation von Frauen in den untersuchten Spitzengremien festgestellt werden. In den Top-200-Unternehmen lag der Frauenanteil in den Vorständen im Jahr 2006 bei gut 1 %, der Frauenanteil in den Aufsichtsräten betrug weniger als 8 %. In den DAX-40-Unternehmen<sup>7</sup>, in denen der Frauenanteil in den Vorständen zuletzt bei 23 % lag, gab es bis zum Jahr 2009 genau eine Frau unter circa 180 Vorstandsmitgliedern. Der Anteil der Frauen in den Aufsichtsräten lag 2009 bei etwa 13 %, während er im Jahr 2023 mehr als 38 % betrug.

Die Geschwindigkeit der Anstiege war aber gerade im ersten Jahrzehnt seit Erhebungsbeginn gering. Zwischen 2006 und 2014 erhöhte sich der Frauenanteil in Vorständen in den Top-200-Unternehmen im Schnitt pro Jahr um 0,5 Prozentpunkte, in den Aufsichtsräten um 1,3 Prozentpunkte. Um die Dynamik bei der Erhöhung der Frauenanteile anzuregen, wurden daher verschiedene gesetzliche Maßnahmen erlassen. So wurde zunächst im Jahr 2015 im Rahmen des ersten Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG I) eine verbindliche Geschlechterquote von 30 % für den Aufsichtsrat beschlossen. Diese gilt für Unternehmen, die sowohl börsennotiert als auch paritätisch mitbestimmt sind (im Herbst 2023 waren dies 101 Unternehmen). Für Vorstände wurde sechs Jahre später im Rahmen des FüPoG II eine Mindestbeteiligung für Vorstände in börsennotierten und paritätisch mitbestimmten Unternehmen beschlossen. Hiernach müssen diese Unternehmen, sofern sie einen mindestens vierköpfigen Vorstand

1 Für die erste Publikation dazu mit Zahlen aus dem Jahr 2006 siehe Holst und Stahn (2007).

2 Die Auswahl der 200 nach Umsatz größten Unternehmen erfolgt auf Basis der Publikation „Die 100 größten Unternehmen“ der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Anders als der Titel vermuten lässt, beinhaltet die Publikation die 200 größten Unternehmen des Landes.

3 Die Liste der börsennotierten Unternehmen in den einzelnen DAX-Gruppen wurde der Seite boerse.de entnommen.

4 Die Auswahl der nach der Bilanzsumme 100 größten Banken und Sparkassen erfolgt nach der jährlichen Auswertung der „Die Top 100 der Deutschen Kreditwirtschaft“ der Zeitschrift Die Bank, Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis.

5 Die Auswahl der nach Beitragseinnahmen 60 größten Versicherungen erfolgt auf Basis einer Sonderauswertung des Kölner Instituts für Versicherungsinformation und Wirtschaftsdienste (KIVI). Zudem werden die größten Rückversicherungsunternehmen aus der Rückversicherungstatistik der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in die Gruppe der 60 größten Versicherungsunternehmen integriert.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

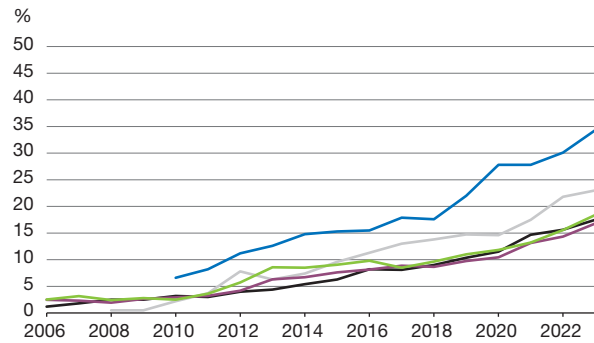
6 Die vollständige Liste aller Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung wird aus dem Beteiligungsbericht des Bundes des jeweiligen Vorjahres entnommen.

7 Am 20. September 2021 wurde die Erweiterung des DAX von 30 auf 40 Mitglieder vollzogen. Die Zahlen aus dem Jahr 2009 beziehen sich also auf den damaligen DAX-30, der aus 30 Unternehmen bestand.

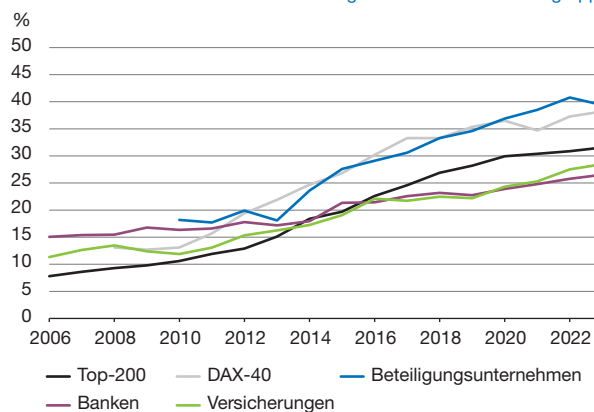
Virginia Sondergeld ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin.

Abbildung 1  
Frauenanteile in Vorständen und Aufsichtsräten

a. Frauenanteile in den Vorständen ausgewählter Unternehmensgruppen



b. Frauenanteile in den Aufsichtsräten ausgewählter Unternehmensgruppen



Quelle: Darstellung auf Basis von eigenen Erhebungen und Berechnungen.

haben, mindestens einen Vorstandsposten mit einer Person des unterrepräsentierten Geschlechts besetzen. Im Herbst 2023 waren hiervon 63 Unternehmen betroffen.<sup>8</sup>

Insgesamt kann eine positive Wirkung der gesetzlichen Regelungen auf die Repräsentation von Frauen in den jeweiligen Gremien festgestellt werden. In den Top-200-Unternehmen, für die die Quote im Aufsichtsrat gilt, ist der Frauenanteil in den Aufsichtsräten seit 2014 um mehr als 17 Prozentpunkte von 19,5 % auf 36,9 % gestiegen. In den Top-200-Unternehmen, die der Quote nicht unterliegen, hingegen ist dieser Anteil im selben Zeitraum nur um knapp 12 Prozentpunkte gestiegen (von 15,9 % auf 27,5 %). Von den 63 im Herbst 2023 von der Mindestbeteiligung in Vorständen betroffenen Unternehmen hatten nur noch fünf Unternehmen keine einzige Frau im Vorstand, im Jahr 2021 waren es noch 19 Unternehmen.

<sup>8</sup> Für eine ausführliche Beschreibung des FüPoG II siehe Kirsch et al. (2022). Zum FüPoG I siehe Holst und Kirsch (2016).

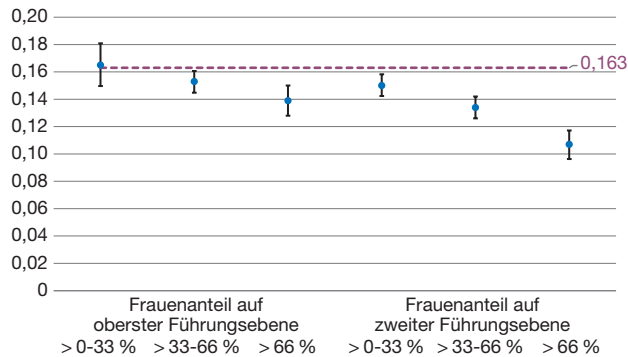
Dies sind einerseits große Fortschritte. Andererseits ist zu bemerken, dass die dokumentierten Anstiege der Frauenanteile in Vorständen in diesem Jahr insbesondere auf genau die Unternehmen zurückzuführen sind, die ihre erste Frau benannt haben. In den meisten Unternehmen bleibt es bisher aber bei höchstens einer Frau im Vorstand. Unter den Top-200-Unternehmen haben derzeit nur etwa 16 % zwei oder mehr Frauen im Vorstand. Weiterhin ist der Anteil der Frauen unter den Vorstandsvorsitzenden zuletzt in vielen Unternehmensgruppen stagniert oder sogar gesunken. In den DAX-40-Unternehmen gab es im Spätherbst 2023 nur noch eine Frau als Vorstandsvorsitzende statt zwei Frauen im Vorjahr, unter den Top-200-Unternehmen waren es noch neun statt zehn im Vorjahr.

Die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter an Führungspositionen ist also noch in weiter Ferne. Weiteres Engagement vonseiten der Unternehmen wird benötigt, um insbesondere auch in den eigenen Reihen genügend weibliche Nachwuchstalente zu fördern, damit sie sich für hohe Führungspositionen qualifizieren. Aber auch Investor:innen, Beschäftigte und Konsument:innen sowie natürlich die Politik können das Thema Geschlechterdiversität in ihr Entscheidungsverhalten aufnehmen und so den Druck auf Unternehmen erhöhen, Frauen den Weg in die Führungsetagen zu ermöglichen.

Eine gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter an Führungspositionen ist nicht nur ein Zweck für sich. Es besteht auch die Hoffnung, dass von einem höheren Frauenanteil in Führungspositionen Impulse für die Gleichstellung im Unternehmen insgesamt ausgehen. Ob es solche Spillover-Effekte tatsächlich gibt, untersucht der zweite Bericht des Managerinnen-Barometers 2024 (Sondergeld und Wrohlich, 2024). Hierfür wurde anhand von Unternehmens- und Sozialversicherungsdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) untersucht, wie sich höhere Frauenanteile in der ersten (obersten) und zweiten Führungsebene eines Betriebs auf die geschlechtsspezifische Lohnlücke – den Gender Pay Gap – in diesem Betrieb auswirken.

Ein Panelmodell mit firmenspezifischen fixen Effekten sowie industriespezifischen Zeittrends ergibt, dass der Anteil von Frauen auf der ersten und zweiten Führungsebene einen signifikanten Einfluss auf den unerklärten Gender Pay Gap, also den Gender Pay Gap zwischen Mitarbeitenden in gleichen Positionen und mit gleichen Charakteristika, hat (vgl. Abbildung 2). Für die erste Führungsebene ist dieser Effekt allerdings erst ab einem Frauenanteil von über einem Drittel erkennbar. Ein Frauenanteil von unter einem Drittel auf dieser Ebene zeigt im Vergleich zu Unternehmen ohne Frauen in diesen Positionen keinen Einfluss auf die geschlechtsspezifische Lohnlücke. Wenn

**Abbildung 2**  
**Effekte des Frauenanteils in den Führungsebenen**  
**auf den Gender Pay Gap**



Quelle: Darstellung auf Basis von eigenen Erhebungen und Berechnungen.

der Frauenanteil über einem Drittel, aber unter zwei Dritteln liegt, sinkt der Gender Pay Gap um 1 Prozentpunkt ausgehend von einem Niveau von 16 %. Ein Frauenanteil von über zwei Dritteln auf der höchsten Führungsebene führt zu einem Rückgang um über 2 Prozentpunkte.

Im Vergleich zur ersten sind die Auswirkungen von Managerinnen auf der zweiten Führungsebene größer: In Betrieben, in denen der Frauenanteil hier bis zu einem Drittel beträgt, ist die geschlechtsspezifische Lohnlücke um mehr als 1 Prozentpunkt geringer als in Unternehmen ohne Frauen auf dieser Ebene. Wenn der Frauenanteil auf der zweiten Führungsebene über einem Drittel, aber unter zwei Dritteln liegt, ist die geschlechtsspezifische Lohnlücke um fast 3 Prozentpunkte geringer als in Unternehmen ohne Frauen auf dieser Ebene. Ein Frauenanteil von über zwei Dritteln auf der zweiten Führungsebene führt sogar zu einer Reduzierung um fast 6 Prozentpunkte.

Dass der Einfluss des Frauenanteils auf der zweiten Führungsebene auf den Gender Pay Gap größer ist als auf der ersten Führungsebene, legt nahe, dass häufige Interaktionen mit Frauen als Managerinnen für die Reduzierung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in den Löhnen bedeutsam sind. Zudem deuten die Ergebnisse der

Analyse auf Nicht-Linearitäten hin, da sich erst wenn eine kritische Masse von mindestens einem Drittel Frauen auf der obersten Führungsebene erreicht ist, Effekte auf den Gender Pay Gap einstellen. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Hypothese, dass es einen kritischen Anteil an Frauen braucht, um bestimmte Veränderungsprozesse anzustoßen.<sup>9</sup> Vor dem Hintergrund, dass der Frauenanteil in den Vorständen der größten deutschen Unternehmen in den vergangenen Jahren zwar deutlich gestiegen ist, im Schnitt aber immer noch unter einem Drittel – beispielsweise in den Top-200-Unternehmen bei knapp 18 % – liegt, sind Spillover-Effekte auf den Gender Pay Gap in diesen Unternehmen auf Basis der hier vorgestellten Ergebnisse noch nicht zu erwarten. Weiterhin zeigt die Größe der hier gefundenen Effekte, dass allein eine Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen den Gender Pay Gap unter den Mitarbeitenden nicht schließen würde. Auch hier besteht die Notwendigkeit zu weiteren Anstrengungen vonseiten der Unternehmen und der Politik, die Ursachen für Lohnunterschiede in vergleichbaren Positionen zu erkennen und durch faire Entlohnungssysteme zu verringern sowie die Entgelttransparenz zu erhöhen.

9 Vgl. hierzu z. B. Kanter (1977) oder Konrad et al. (2008).

### Literatur

Holst, E. und A. Kirsch (2016), Spitzengremien großer Unternehmen: Mehr Schubkraft für eine ausgewogene Repräsentation von Frauen und Männern nötig, *DIW Wochenbericht*, 2, 31-43.

Holst, E. und A.-K. Stahn (2007), Spitzenpositionen in großen Unternehmen fest in der Hand von Männern, *DIW Wochenbericht*, 7, 89-93.

Kanter, R. M. (1977), Some Effects of Proportions on Group Life, *American Journal of Sociology*, 82/5, 965-990.

Kirsch, A., V. Sondergeld und K. Wrohlich (2022), Geschlechterquoten für Spitzenpositionen der Privatwirtschaft in EU-Ländern: Teils sehr unterschiedlich, aber wirksam, *DIW Wochenbericht*, 3, 34-42.

Konrad, A. M., V. Kramer und S. Erkut (2008), Critical mass: The impact of three or more women on corporate boards, *Organizational Dynamics*, 37/2, 145-164.

Sondergeld, V. und K. Wrohlich (2024), Gender Pay Gap in einem Betrieb sinkt mit mehr Frauen in Führungspositionen, *DIW Wochenbericht*, 3, 38-43.

Sondergeld, V., K. Wrohlich und A. Kirsch (2024), Frauenanteil in Vorständen großer Unternehmen gestiegen, meist bleibt es aber bei höchstens einer Frau, *DIW Wochenbericht*, 3, 26-36.

### Title: Women's Representation on Corporate Boards Increases – But Further Efforts Needed

**Abstract:** Women's representation on corporate boards of German companies increased again in 2023. In the largest 200 firms, 18 % of executive board members and 32 % of supervisory board members were women. However, in most companies, there is at most one woman on the executive board and the share of women among CEOs has decreased in many places. Companies, policymakers and other stakeholders must make greater efforts to achieve parity. An analysis of IAB data shows that a higher share of women as managers in establishments decreases the gender pay gap among subordinates, however, only if the share at the highest management level exceeds one-third.

## Konjunkturschlaglicht

# Der Einfluss der Geldpolitik auf Rohstoffpreise

Im Zuge der COVID-19-Pandemie und des Überfalls von Russland auf die Ukraine nahmen die Rohstoffpreise seit etwa 2020 stark zu (Eurich, 2022). Den stärksten Anstieg verzeichneten die Energierohstoffe (insbesondere die Preise für Erdgas und Kohle), wodurch der HWWI-Rohstoffpreisindex stark anstieg (vgl. Abbildung 1). Der HWWI-Rohstoffpreisindex gewichtet die wichtigsten Rohstoffpreise anhand der durchschnittlichen Importe der OECD-Länder in den Jahren 2017 bis 2019. Daneben kam es auch bei den Industriemetallen zu starken Preisanstiegen (beispielsweise bei Aluminium, Kupfer, Nickel, Zinn und Zink). Bei den Nahrungs- und Genussmitteln sind es vereinzelte Rohstoffe, wie Weizen, Gerste, Mais, Öle, Kaffee, Soja oder Zucker, die zu einem Anstieg des Index führten. Ab Mitte 2022 normalisierten sich viele Rohstoffpreise tendenziell. Die Preise für Energierohstoffe sind seitdem wieder deutlich gesunken. Sie liegen aber immer noch deutlich über dem Niveau vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, in etwa auf der Höhe des Wertes von vor dem Überfall Russlands auf die Ukraine.

Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auch bei den Industrierohstoffen, die zwar ebenfalls gesunken sind, aber sich oberhalb des Vorpandemie-Niveaus stabilisiert haben. Auch der Index für Nahrungs- und Genussmittel ist im Zuge der beiden Krisen deutlich angestiegen, wenn auch bei Weitem nicht so extrem wie der Index für Energie- oder Industrierohstoffe. Zwar ist auch hier der Preisindex seit Mitte 2022 rückläufig; der Rückgang des Preisindex ist hier aber deutlich weniger ausgeprägt.

Am aktuellen Rand lässt sich ein leichter Abwärtstrend des HWWI-Rohstoffpreisindex im letzten Quartal erkennen. So lag der Index Anfang November bei ca. 184 und befindet sich Ende Januar bei ca. 175, was insbesondere auf die fallenden Erdgaspreise zurückzuführen ist. Zwar sind auch die Erdölpreise gefallen; allerdings ziehen diese seit Beginn des Jahres 2024 wieder an. Eine andere Tendenz zeigt sich zuletzt bei den Industrierohstoffen. Hier ist der Index von 118 Punkten Anfang November auf 126 gestiegen, insbesondere durch Preisanstiege bei Stahl, Eisenerz, Kupfer sowie im Bereich der agrarischen Rohstoffe. Diese Preisanstiege sind vor allem auf

die Verknappung des Angebots (z.B. Produktionsstopp bei Kupferminen) bei gleichzeitig steigender Nachfrage zurückzuführen. Der Index für Nahrungs- und Genussmittel sinkt leicht im letzten Quartal 2023 auf 141; ist aber am aktuellen Rand sehr volatil, sodass hier kein eindeutiger Trend zu erkennen ist.

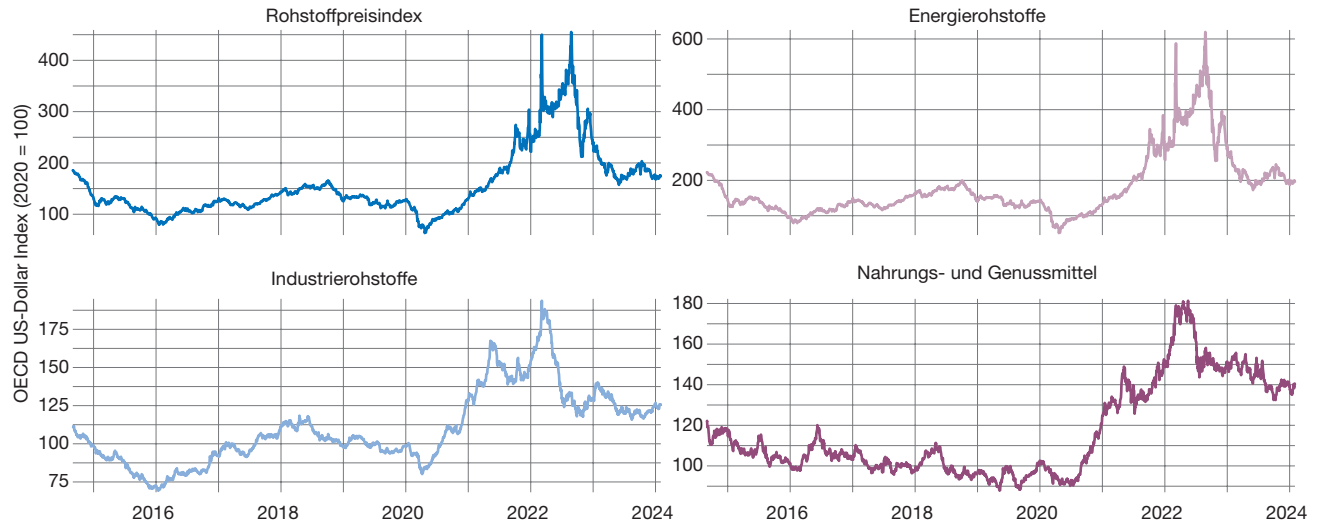
Häufig werden die Rohstoffpreise als eine zentrale Ursache für die weltweit hohen Inflationsraten gesehen (vgl. z. B. Gagliardone und Gertler, 2023; Blanchard und Bernanke, 2023 oder Ball et al., 2022). Tatsächlich zeigt sich ein enger empirischer Zusammenhang zwischen Rohstoffpreisen und Inflationsrate (vgl. Abbildung 2). Viele Zentralbanken (so z. B. die Federal Reserve Bank und mit etwas Verzögerung auch die Europäische Zentralbank) reagierten auf die stark steigenden Inflationsraten mit einer deutlich restriktiveren Geldpolitik. Diese restriktive Geldpolitik wurde zum Teil kritisch beäugt, da die aufkeimende Inflation nach weit überwiegender Auffassung trotz der lange andauernden Niedrigzinsphase kein vorrangig monetär verursachtes Phänomen war. Dies bedeutet aber nicht, dass eine steigende Inflationsrate nicht dennoch über eine restriktive Geldpolitik beeinflusst werden könnte. Ganz im Gegenteil gibt es Anlass zu der Vermutung, dass die weltweit rückläufige Inflationsrate erheblich über die restriktive Geldpolitik insbesondere der Federal Reserve Bank über den „Commodity Channel“ bewirkt wurde.

Prinzipiell kann die Geldpolitik vor allem über vier verschiedene Kanäle die Rohstoffpreise beeinflussen. *Erstens* ist dabei der „Cost of Carry Channel“ zu nennen. Steigende Zinsen führen demnach zu höheren Opportunitätskosten der Lagerung von Rohstoffen. Bei höheren Zinsen wird es also tendenziell unattraktiver, Finanzkapital in Form von Rohstoffen anzulegen, sodass sich die Nachfrage nach Rohstoffen verringert und die Rohstoffpreise sinken. *Zweitens* kann die Geldpolitik Rohstoffpreise über die Realwirtschaft beeinflussen. Steigende Zinsen gehen typischerweise mit einem Rückgang von Investitionen und Konsum einher. Somit werden mittelfristig insbesondere weniger Industrierohstoffe benötigt, was wiederum zu einem Rückgang der betreffenden Rohstoffpreise führt. Auch wenn die Geldpolitik erst mit einiger Zeitverzögerung auf die Realwirtschaft wirkt, kann sich die Wirkung auf die Rohstoffpreise über Anpassungen der Erwartungen bereits deutlich früher einstellen. *Drittens* wirkt sich die Geldpolitik auch über

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1  
Entwicklungen des HWWI-Rohstoffpreisindex und der Subindizes

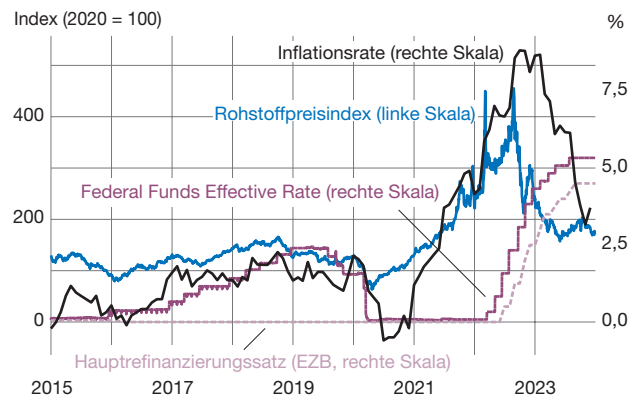


Quelle: HWWI (2024); 2017-2019 Importgewichtung; eigene Darstellung.

Liquiditätseffekte aus. Höhere Zinsen reduzieren die im Markt befindliche Liquidität und dämpfen somit auch die Nachfrage nach Rohstoffen als Anlageform. Aufgrund der Tatsache, dass die meisten Rohstoffe in US-Dollar gehandelt werden, kann die Geldpolitik auch über Wechselkurse einen Einfluss auf Rohstoffpreise nehmen. So führt eine restriktivere Geldpolitik der Federal Reserve Bank tendenziell zu einer Aufwertung des US-Dollars und damit für alle anderen Staaten zu einer Verteuerung des Kaufs von Rohstoffen und damit wiederum zu einem Rückgang der Rohstoffpreise.

In einer Untersuchung von Miranda-Pinto et al. (2023) zeigen die Autoren, dass der Commodity Channel – hauptsächlich über Öl, Nahrungsmittel und Rohmetalle – in den ersten sechs Monaten etwa 40 % des Effekts der US-Geldpolitik auf die US-Inflationsrate ausmachte. Dabei erwies sich Öl als der bedeutendste Rohstoff für die US-Inflationsrate. Die Kerninflationsrate hingegen wurde vorrangig durch Metallpreise (z. B. Kupfer und Aluminium) beeinflusst. Zudem zeigen die Autoren, dass die Geldpolitik der Federal Reserve Bank über den Commodity Channel auch einen starken Einfluss auf die Inflationsraten, insbesondere anderer hoch entwickelter OECD-Staaten, hatte. Auch hier spielten insbesondere der Ölpreis und Metallpreise die bedeutendste Rolle.

Abbildung 2  
Entwicklung des Rohstoffpreisindex, der FED- und EZB-Zinssätze und der deutschen Inflationsrate



Quelle: Deutsche Bundesbank, Destatis, Board of Governors of the Federal Reserve System (US), HWWI (2024); eigene Darstellung.

Michael Berlemann und Marina Eurich  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Literatur

Ball, L. M., Leigh, D., und Mishra, P. (2022), Understanding us inflation during the covid era, No. w30613, National Bureau of Economic Research.  
 Blanchard, O. J. und Bernanke, B. S. (2023), What Caused the US Pandemic-Era Inflation?, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 31417, <http://www.nber.org/papers/w31417> (5. Februar 2024).  
 Eurich, M. (2022), Die Entwicklung der Rohstoffpreise seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, *Wirtschaftsdienst*, 102(10), 811-8120, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/10/beitrag/die-entwicklung-der-rohstoffpreise-seit-dem-russischen-angriffskrieg-auf-die-ukraine.html> (29. Januar 2024).  
 Gagliardone, L. und M. Gertler (2024), Oil Prices, Monetary Policy and Inflation Surges, 24. Januar <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4381781>.  
 Miranda-Pinto, J., A. Pescatori, E. Prifti und G. Verduzco-Bustos (2023), Monetary Policy Transmission Through Commodity Prices, *IMF Working Paper*, 2023/215, <http://dx.doi.org/10.5089/9798400258039.001>.