

Rentenpolitik: Wo stehen wir?

Florian Blank

1. Einleitung

In der rentenpolitischen Debatte hat es in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Wandel gegeben. Stand lange Zeit die Finanzierbarkeit der Alterssicherung im Vordergrund, geht es heute auch wieder um die Fragen, welche Leistungen die Systeme der Alterssicherung erbringen sollen und insbesondere wie sich die Rentenversicherung entwickeln soll. Was vor fünf Jahren kaum vorstellbar schien, ist jetzt Politik der Regierung: Nicht nur wurden kleinere Ergänzungen und Korrekturen vorgenommen, sondern auch die bis 2025 befristete Stabilisierung des Rentenniveaus beschlossen und die „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt, die über die weitere Zukunft der Rentenversicherung beraten soll. Zwar lässt sich aus guten Gründen bemängeln, dass damit noch längst nicht genug getan ist, aber: Der 2001 durch mehrere umfassende Gesetzesänderungen eingeschlagene Pfad scheint nicht mehr sakrosankt.

Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die rentenpolitischen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte. Dabei wird argumentiert, dass sich die Rentenpolitik nach einer Phase des umfassenden Um- und Rückbaus der Alterssicherung (2001–2012) nun in einer Zwischenphase befindet. Mit „Zwischenphase“ ist gemeint, dass die politischen Entscheidungen seit 2012 nicht mehr eindeutig dem Muster der vorherigen Phase folgen, zugleich aber auch kein klarer Bruch mit der vorherigen Politik stattgefunden hat oder eine erneute grundlegende Richtungsentscheidung festzuhalten ist. Die Zwischenphase ist außerdem durch einen Wandel in der politischen Diskussion geprägt: Forderungen nach Leistungserweiterungen – mit Blick sowohl auf eine allgemeine Rentenniveaustabilisierung als auch auf Armutsbekämpfung – werden nicht nur von Verbänden oder Teilen der parlamentarischen Opposition angemahnt, sondern sind bis weit in die Regierungsparteien hinein wieder diskutabel und fanden ihren Weg in den aktuellen Koalitionsvertrag und in die Gesetzgebung.

Inwieweit diese Offenheit für weitere Vorschläge und zur Diskussion auch künftig zu konkreter Politik führt, oder ob nach einem Innehalten letztlich der ab 2001 eingeschlagene Weg weiterverfolgt wird, muss offen

bleiben. In diesem Beitrag werden zwei mögliche Richtungen der Weiterentwicklung gegenübergestellt, die sich in der gegenwärtigen Debatte abzeichnen: Zum einen eine Weiterführung der bisherigen Politik, die das bestehende Alterssicherungssystem und seine Grundannahmen bestätigt, jedoch an einzelnen Stellen weitere Ergänzungen und kleinere Korrekturen vornimmt; zum anderen ein Bruch mit der Politik seit 2001, der einen Teil der Änderungen der Jahre 2001ff. zurücknimmt, ohne aber einfach den vorherigen Zustand wiederherzustellen.

2. Die Phase des Rückbaus 2001–2012

Bereits in der Zeit der konservativ-liberalen Regierung unter Helmut Kohl wurden mehrfach Maßnahmen beschlossen, die die öffentliche Alterssicherung schwächten. Hierzu zählen eine Änderung der Rentenanpassungsformel mit dem Ziel einer Dämpfung der jährlichen Rentensteigerungen (Abkehr von der Bruttoanpassung) und die Anhebung von Altersgrenzen bzw. die Abschaffung der speziellen Altersrenten für Frauen und Arbeitslose. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs wurden teils eingeschränkt und eine Reform der Erwerbsunfähigkeitsrenten beschlossen. In diese Zeit fallen allerdings auch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten („Mütterrente“) und die Schaffung der Rente nach Mindestentgeltpunkten (Anhebung von geringen Pflichtbeiträgen im Zeitraum 1973–1991 unter bestimmten Bedingungen).

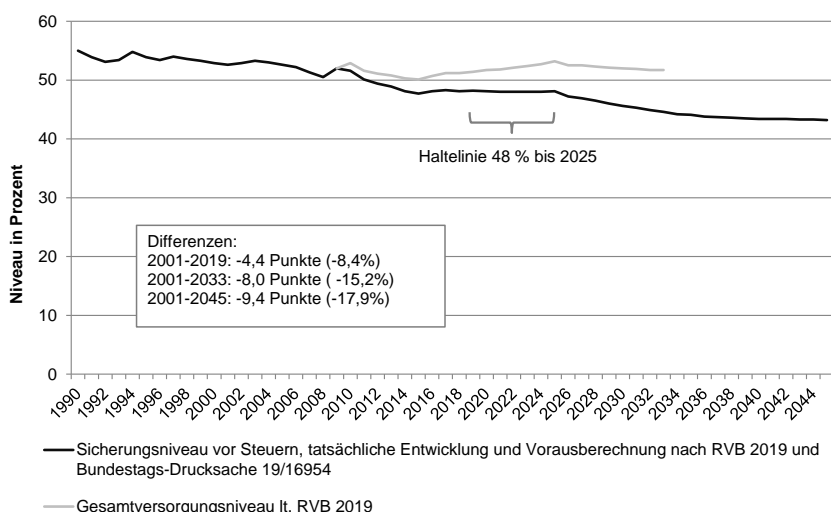
Viele der Einschränkungen wurden durch die rot-grüne Regierung bereits kurz nach ihrem Amtsantritt zurückgenommen oder außer Kraft gesetzt. Ab 2000/2001 folgte dann aber eine Reihe von Entscheidungen, die die Politik der Vorgängerregierung wieder aufnahm und fortführte. Insbesondere die Reform von 2001 gilt als Paradigmenwechsel, also eine grundlegende Neuorientierung der Politik, die über eine einfache Anpassung oder Neuausrichtung der bekannten Instrumente hinausgeht (Schmähl 2011). Diese Reform wurde vom zuständigen Minister Walter Riester als „die größte Sozialreform, die in der Nachkriegszeit gemacht worden ist“ bezeichnet (Riester laut Bundestags-Plenarprotokoll 14/147: 14429C). Ausschlaggebend für diese rentenpolitischen Maßnahmen war die Sorge um die Entwicklung der Beitragssätze. Die Rentenpolitik folgte damit nicht mehr dem Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter, sondern dem der Beitragssatzstabilität.¹

1 Für eine detaillierte Darstellung der einzelnen Gesetzesänderungen s. Steffen 2020.

Die Reformen setzten an mehreren Stellen an. Zentral war die Änderung der Rentenanpassungsformel (2001 und 2005). Durch die Einführung neuer Faktoren in diese Formel wurde die Bindung der jährlichen Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung geschwächt: Zunächst wurde der „Riesterfaktor“ eingefügt, in den ein weitgehend willkürlich gesetzter Altersvorsorgeanteil und Änderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung eingehen, und später der Nachhaltigkeitsfaktor, durch den Veränderungen im Verhältnis von Rentenvolumen und Beitragsvolumen (in der Form von Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern) abgebildet werden. Ziel der Einfügung dieser Elemente war die Dämpfung des Wachstums der Renten und Rentenausgaben und damit auch der Beiträge. Der Grundsatz, dass Rentnerinnen und Rentner an der Wirtschaftsentwicklung, gemessen am Wachstum der Löhne, teilhaben sollen, gilt seither nur noch eingeschränkt. Diese Entscheidung schlägt sich in einem sinkenden Sicherungsniveau vor Steuern (zumeist kurz als Rentenniveau bezeichnet) nieder, also einem sich verschlechternden Verhältnis der sogenannten Standardrente zum Durchschnittsentgelt (s. Abb. 1).² Als Sicherungslinien wurden 2005 die Niveauuntergrenzen von 46 % (2020) und 43 % (2030) festgelegt, bei deren Unterschreiten die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hat. Im Ergebnis sind aber durch die positive Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre die erwarteten Senkungen des Rentenniveaus nicht voll eingetreten. Im Gegenteil hatten die Faktoren in manchen Jahren sogar eine die Renten steigernde Wirkung (Steffen 2019).

2 Das Sicherungsniveau vor Steuern misst das Verhältnis einer Rente, die sich aus 45 Jahren Beitragszahlung zum Durchschnittsentgelt ergibt (= Standardrente), zum Durchschnittsentgelt. Von Rente und Durchschnittsentgelt werden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, vom Durchschnittsentgelt zudem noch die Aufwendungen für die private Vorsorge. Steuern werden nicht berücksichtigt; s. Steffen 2018.

Abbildung 1: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung und des Gesamtversorgungsniveaus



Quellen: BMAS 2019, Bundestags-Drucksache 19/16954; RVB: Rentenversicherungsbericht; zu den Annahmen zum Gesamtversorgungsniveau s. RVB 2019, Übersicht B 8.

Die Absenkung des Rentenniveaus wurde begleitet durch eine Übertragung des Sicherungsziels – der Lebensstandardsicherung im Alter – auf mehrere „Säulen“ der Alterssicherung. Durch staatlich geförderte private oder betriebliche Vorsorge sollen Beschäftigte und ihre Familien das alte Sicherungsniveau erreichen können.³ Zuvor galt, dass das Ziel der Lebensstandardsicherung für langjährig Versicherte durch die öffentliche Rentenversicherung allein erreicht werden kann. In den Rentenversicherungsberichten wird seit den Reformen auch das kombinierte Sicherungsniveau aus gesetzlicher Rentenversicherung und privater Vorsorge als Gesamtversorgungsniveau ausgewiesen, wobei der Aussagewert des Gesamtversorgungsniveaus allerdings fraglich ist, u.a. da der Beitrag der privaten Vorsorge nur für den Rentenzugang ausgewiesen wird und sich die Annahmen zu Verzinsung (4 % p.a.) und Kosten (10 %) als problematisch herausgestellt haben (Blank et al. 2016, S. 5–6). Mit der Individualisierung der Ver-

3 Zur aktuellen Entwicklung der privaten Vorsorge s. Kruse/Scherbarth 2019; zur betrieblichen Altersversorgung s. Wiß in diesem Band.

antwortung für die Alterssicherung war zugleich eine Kostenverlagerung verbunden, da die zusätzliche Alterssicherung nicht in der paritätisch finanzierten öffentlichen Rentenversicherung umgesetzt wird, sondern in einem ersten Schritt allein von den Beschäftigten zu tragen ist, die je nach Umsetzung ihrer Vorsorge staatliche Zulagen oder steuerliche Förderung in Anspruch nehmen oder auf Arbeitgeberzuschüsse zurückgreifen können.

Während diese Maßnahmen die Architektur des Rentensystems insgesamt berührten, indem sie den Wert der Ansprüche aller Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Rentnerinnen und Rentner gemessen an den Löhnen mindern, betrafen weitere Änderungen nur Teile der Versicherten und Leistungsbezieherinnen und -bezieher. Die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden durch die Erwerbsminderungsrente abgelöst, der Berufsschutz damit aufgehoben. Die Hinterbliebenenrenten wurden modifiziert. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs wurden gekürzt, etwa die Bewertung von Bildungszeiten. Rentenrechtlich abgewertet wurde speziell auch Arbeitslosigkeit. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe war noch mit entsprechend hohen Beiträgen und daraus folgenden Ansprüchen verbunden, die Beiträge aus dem Arbeitslosengeld II fielen dagegen geringer aus. Schließlich wurden Zeiten des ALG-II-Bezugs Anrechnungszeiten, mithin Zeiten, für die keine Beiträge geleistet werden.⁴

Die steuerrechtliche Behandlung von Renten wurde 2005 neu geordnet: Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung bedeutet, dass schrittweise Beiträge zur Rentenversicherung bei der Einkommenssteuer absetzbar gemacht werden und im Gegenzug Renten zunehmend zu versteuern sind. Hoch umstritten war (und ist bis heute) die Anhebung des Rentenalters. Altersgrenzen waren für einzelne Rentenarten bereits unter der Regierung Kohl angehoben worden. Unter der großen Koalition wurde 2007 dann die schrittweise Anhebung der Altersgrenze auch für die Regelaltersrente auf 67 beschlossen, die im Jahr 2031 abgeschlossen sein wird.⁵

Schließlich wurde mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine Leistung geschaffen, die dem Sozialhilferecht zugeordnet wurde. Ihr Ziel war es ausweislich der Gesetzesbegründung, verschämte Armut zu bekämpfen. Im Unterschied zur Hilfe zum Lebensunterhalt liegen die Freigrenzen für den Rückgriff auf das Einkommen von Kindern und Eltern deutlich höher.

4 Zur Entwicklung des sozialen Ausgleichs im Zeitverlauf s. Köhler-Rama 2018.

5 Nicht behandelt werden in diesem Band die Änderungen in der Organisationsstruktur der Rentenversicherung. S. hierzu Klenk 2012, S. 86–91.

Hintergrund dieser Maßnahmen, gerade der Senkung des Rentenniveaus und der Anhebung der Altersgrenze, war die Sorge um die Entwicklung der Beitragssätze. Angesichts des demografischen Wandels aber auch unter dem Eindruck hoher Arbeitslosigkeit wurde die Finanzierbarkeit der umlagefinanzierte Rentenversicherung in Frage gestellt. Als problematisch wurden hohe bzw. steigende Beitragssätze gesehen, da diese als „Lohnnebenkosten“ den Faktor Arbeit verteuern und damit eine geringere Nachfrage nach Arbeit bewirken würden (Bäcker 2006, Schmähl 2009). Der „Standort Deutschland“ würde so gefährdet – und damit wiederum auch die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme.⁶

Im Ergebnis muss festgehalten werden, dass die Rentenversicherung in Deutschland durch die Entscheidungen in dieser Phase geschwächt worden ist. Bereits im Zeitraum 2001–2019 ist das Rentenniveau um 4,4 Punkte gesunken (-8,4 %), in einer Vorausberechnung der Bundesregierung wird von einem Rückgang um 9,4 Punkte (-17,9 %) bis 2045 ausgegangen (Bundestags-Drucksache 19/16954, S. 13). Dieser Abbau wird auch in internationalen Vergleichen der Leistungen von Alterssicherungssystemen sichtbar, in denen Deutschland teils deutlich hinter anderen westeuropäischen Ländern zurückbleibt (OECD 2019). Gleichzeitig macht der Rückbau der Elemente des sozialen Ausgleichs eine lange, erfolgreiche Erwerbsbeteiligung umso notwendiger, um individuell ausreichende Ansprüche zu erwerben.

3. Die Zwischenphase 2012–2019

Auf die Phase der großen Umbauten folgte ab 2012 eine bis heute andauernde Phase relativer Ruhe. Der Zeitpunkt 2012 ergibt sich aus zwei Gründen: Zum einen wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 die Versicherungspflicht für ALG-II Empfänger in der Rentenversicherung beendet und damit ein (vorläufiger?) Schlusspunkt unter die Leistungsverlechterungen in der Rentenpolitik gesetzt. Zum anderen wurden 2012 Vorschläge aus dem CDU-geführten Bundesministerium für Arbeit und Soziales und aus dem SPD-Parteivorstand vorgelegt, die auf eine Besserstellung von manchen Personen mit niedrigen Renten abzielten, also Leistungsverbesserungen zur Diskussion stellten. Die seither andauernde Phase wird hier als „Zwischenphase“ bezeichnet. In dieser Phase wurde der zuvor eingeschlagene Weg nicht grundsätzlich durch neue Reformen korrigiert. Es kam

6 Zur Analyse und Einordnung dieses Arguments s. Blank et al. 2017, S. 323–325.

aber zu einzelnen Leistungsverbesserungen, die eine Relativierung der alleinigen Beitragsorientierung bedeuten. Insbesondere die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 kann als ein Innehalten gesehen werden. Darüber hinaus hat ein Wandel in der politischen Diskussion stattgefunden. Zunehmend wird das alleinige Ziel der Beitragsatzstabilität wenn nicht ganz in Frage gestellt, so doch durch Forderungen nach angemessenen Leistungen ergänzt und zwar nicht nur von Seiten der „üblichen Verdächtigen“, sondern bis weit in die Regierungsparteien hinein: So äußerten sich im Frühjahr 2016 die damaligen Parteivorsitzenden von CSU (Horst Seehofer) und SPD (Sigmar Gabriel) befürwortend gegenüber neuen Leistungszielen in der Rentenversicherung (zu höheren Altersbezügen für alle bzw. einer Stabilisierung des Rentenniveaus).

Erste Anzeichen für eine neue Bereitschaft, Leistungsverbesserungen zu diskutieren, gab es in der Politik bereits während der Amtszeit der Ministerin von der Leyen (CDU), während der von Ministerium, CDU und SPD Vorschläge einer Lebensleistungsrente, Zuschussrente bzw. Solidarrente vorgelegt und diskutiert, jedoch nicht umgesetzt wurden. Dabei ging es um die Frage, wie bestimmte Gruppen von Bezieherinnen und Beziehern von Niedrigrenten besser gestellt werden könnten, d.h. eine Leistung oberhalb der Grundsicherung erhalten könnten (Blank 2012). Die Debatte um aktuelle und kommende Altersarmut und ihre Bekämpfung hat seither nicht mehr aufgehört und ist acht Jahre später immer noch nicht abgeschlossen. Im Koalitionsvertrag der großen Koalition wurde 2017 eine „Grundrente“ vorgeschlagen. Ein im Frühjahr 2019 vorgelegter, davon abweichender Vorschlag aus dem sozialdemokratisch geführten Sozialministerium wurde in der Folge kontrovers diskutiert. Im Februar 2020 lag nun der Referentenentwurf eines Gesetzes vor (BMAS 2020). Ein zentraler Streitpunkt in der Diskussion um die Grundrente war, ob geringe Renten bei bestimmten rentenrechtlichen Voraussetzungen direkt aufgewertet werden sollen (ähnlich der Rente nach Mindestentgeltpunkten) oder aber zusätzlich durch eine Bedürftigkeits- oder Einkommensprüfung eine Verengung auf einen speziellen Personenkreis vorgenommen werden soll. Der Koalitionskompromiss sieht nun eine Einkommensprüfung auf Haushaltsebene vor, nicht aber eine darüber hinaus gehende Prüfung der Bedürftigkeit. Das Instrument der Grundrente rückt nicht die Armutsbekämpfung in den Vordergrund, sondern die Besserstellung von Personen mit geringen Alterseinkünften, die eine bestimmte Vorleistung erbracht haben.

Während das Projekt einer Art „Basissicherung“ zwar seit Langem diskutiert wird, aber noch unvollendet geblieben ist, sind mit dem „Rentenpaket 2014“ und dem „Rentenpakt 2018“ kleinere und größere Leistungsausweitungen vorgenommen worden. Zu nennen sind hier die „doppelte

Haltelinie“, also die Garantie, dass bis 2025 das Sicherungsniveau vor Steuern 48 % nicht unterschreiten und der Beitragssatz 20 % nicht über- und 18,6 % nicht unterschreiten wird. Zur Sicherung dieses Ziels werden auch Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt. Angesichts der Rückwirkungen von Beitragsentwicklungen in der Rentenversicherung und in anderen Zweigen der Sozialversicherung auf das Rentenniveau ist es möglich, dass diese Regelung auch tatsächlich greifen wird – vor der Reform erstellte Vorausberechnungen zum Sicherungsniveau vor Steuern ließen einen Korrekturbedarf nur für das Jahr 2025 erwarten (BMAS 2017). Selbst wenn diese Regelung im Zeitraum 2019–2025 kaum greifen sollte, ist ihr symbolischer Wert nicht zu unterschätzen, da mit ihr das politische Eingeständnis einhergeht, dass die Rentenanpassungsformel einer Überprüfung bedarf. Zur Diskussion um die weitere Zukunft der Rentenversicherung wurde eine „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ einberufen, die ihren Bericht im Frühjahr 2020 vorlegen soll.

Deutliche Verbesserungen wurden bei der Erwerbsminderungsrente vorgenommen (Verlängerung der Zurechnungszeiten). Aufgewertet wurden die schon vorher bestehenden Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrenten“), wobei allerdings die Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen kritisiert wird. Die sogenannte „Rente mit 63“ erleichterte die Möglichkeit eines abschlagsfreien vorzeitigen Zugangs in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte, indem die Altersgrenze von 65 auf 63 herabgesetzt wurde (diese Altersgrenze steigt dann schrittweise wieder auf 65). Noch auf der Agenda der aktuellen Koalitionsregierung steht der Einbezug Selbständiger in die Rentenversicherung.

Die politischen Entscheidungen brachten – bei aller Kritik im Detail – durchaus sinnvolle Ergänzungen. Rentenpolitik wurde damit nicht mehr allein als Kostenbegrenzungs politik gesehen, sondern wieder (auch) als Leistungs politik verstanden. Festzuhalten ist aber auch, dass die Grundfrage nach dem angemessenen Sicherungsniveau nach wie vor nicht geklärt ist – dass sie sogar umstrittener ist als noch vor einigen Jahren.

4. Hintergründe der rentenpolitischen Entscheidungen

Gesahen die wichtigsten Entscheidungen der ersten Phase vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, hat sich das wirtschaftliche Umfeld in der zweiten Phase deutlich geändert. Sinkende Arbeitslosigkeit bzw. ein deutlicher Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führten zu steigenden Beitragseinnahmen und entgegen den Erwartungen zu sinkenden

Beitragssätzen⁷, wodurch Entscheidungen über kleinere Leistungsverbesserungen sicher erleichtert wurden. Zugleich profitierte die Rentenpolitik in der zweiten Phase von den Maßnahmen der ersten insofern, als dass weiter reichende Entscheidungen erst einmal als unnötig erschienen. Schließlich wurden in der öffentlichen Diskussion zunehmend die Folgen der rentenpolitischen Maßnahmen der ersten Phase problematisiert – die zweite Phase ist damit eine Phase der Reflektion bzw. der kleinteiligen Korrektur und Weiterentwicklung. Zwei Stränge der öffentlichen Diskussion sind hervorzuheben, die die politische Diskussion bis in die Regierungsparteien hinein beeinflusst haben.

Massive Kritik wurde und wird fast ununterbrochen am Mehr-Säulen-Modell der Alterssicherung geübt, mit unterschiedlichen Betonungen und Handlungsempfehlungen.⁸ So ist festzuhalten, dass die private Vorsorge und betriebliche Altersversorgung längst nicht den Grad der Durchdringung erreicht haben, der erhofft wurde. Teils wird auf Verteilungswirkungen hingewiesen, die sich aus der Finanzierung und auch aus der Förderung ergeben (Abkehr von der Parität in der Finanzierung in Hinblick auf das Ziel der Lebensstandardsicherung). Aus verbraucherpolitischer Sicht lässt sich die Unübersichtlichkeit des Wohlfahrtsmarktes für Vorsorgeprodukte kritisieren, die eine sinnvolle Entscheidung zwischen verschiedenen Verträgen erschwert. Grundsätzlicher wird auf die Risiken der kapitalgedeckten Vorsorge hingewiesen, und bemängelt, dass die Umstellung auf ein teilkapitalgedecktes System sozialpolitisch und volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sei (s. Blank et al. 2017). Nicht zuletzt werden die Berechnungen der Bundesregierung und die zugrunde liegenden Annahmen als zu optimistisch kritisiert, denen zufolge private Vorsorge im Umfang von 4 % des Bruttoeinkommens ausreicht, um ein angemessenes Gesamtversorgungsniveau zu erreichen (s.o.). Umkehrschluss dieser Kritik sind Vorschläge zu einer Verbesserung des bestehenden Systems beispielsweise aus verbraucherpolitischer Perspektive durch ein standardisiertes Vorsorgeprodukt (vzbv 2019, Stellpflug 2019), darüber hinaus aber das Beharren auf der Überlegenheit eines einheitlichen, öffentlichen, umlagefinanzierten Systems.

Wie der erste Strang der Kritik bezieht sich auch der zweite auf Reformen der ersten Phase, allerdings mit einer anderen Stoßrichtung. Hierbei geht es um die – auch medial immer wieder problematisierte – Sorge vor

7 S. den Beitrag von Geyer in diesem Band.

8 Einen Überblick über aktuelle Diskussionen bieten Fasshauer et al. 2018 und Stellpflug et al. 2019.

zunehmender Altersarmut, die sich aus dem Zusammenspiel von rentenpolitischen Entscheidungen und Lebensläufen ergibt, die auf die eine oder andere Art vom Normalarbeitsverhältnis bzw. vom Standardrentner abweichen. Tatsächlich sind Indikatoren zu Altersarmut und Grundsicherungsbezug in den letzten Jahren gestiegen und Vorausberechnungen lassen einen weiteren Anstieg in den kommenden Jahren als plausibel erscheinen (vgl. Geyer et al. 2019). Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung setzen an verschiedenen Stellen an. Zu unterscheiden sind hier Vorschläge, die die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verbessern (etwa durch Freibeträge für bestimmte Arten von Alterseinkommen), sie aber eher selten einfach anheben wollen, und Vorschläge, die eine Stärkung der Rentenversicherung sowie eine Verbesserung der sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung anstreben, um eine „strukturelle Armutsfestigkeit“ (Dedring et al. 2010) zu gewährleisten (vgl. auch Blank 2019).

Beide Diskussionsstränge, die auch über die Medien (teilweise reißerisch und polemisch) immer weiter am Leben gehalten werden, haben dazu beigetragen, dass die Alterssicherungspolitik permanent unter Rechtfertigungsdruck geblieben ist und nach einer Phase der Dominanz des Kostenarguments die Leistungsfrage wieder auf der Agenda ist. Problematisch ist an der Debatte, dass die beiden genannten Stränge der Kritik in der Tendenz dazu führen, Zukunftsfragen der Alterssicherung auf einzelne Probleme oder Lebenslagen zu verengen, nicht jedoch das Gesamtdesign des Alterssicherungssystems zu problematisieren. So wird bei der Frage nach angemessenen Leistungen die Armutsfestigkeit fokussiert und die Kritik an der Teilprivatisierung führt nicht zu verteilungspolitischen Fragen oder einer grundsätzlichen Kritik an der Finanzierung durch Kapitaldeckung, sondern zu einer „Rentenmarktpolitik“.

5. *Wie weiter?*

Aus der aktuellen Debatte lassen sich zwei Wege herausarbeiten, die im deutschen Rentensystem eingeschlagen werden können. Beide Wege sind in der aktuellen Debatte angelegt in dem Sinne, dass sie (oder wesentliche Bestandteile) von Parteien und Verbänden vertreten oder gefordert werden.

Der erste Weg besteht in einer Fortsetzung der seit 2001 verfolgten Politik. Das bedeutet für die Rentenversicherung nach 2025 die weitere Sen-

kung des Sicherungsniveaus, eine schrittweise Anhebung des Rentenalters⁹ und weitere kleinere Korrekturen (durchaus auch Verbesserungen für manche Personengruppen im Detail). Verbesserungen sind auf diesem Wege auch im Bereich der privaten Vorsorge möglich, indem beispielsweise auf die Kritik am Vorsorgemarkt durch die Einführung von Standardprodukten reagiert wird. Kompatibel mit diesem Weg sind Maßnahmen zur Milderung von Altersarmut. Dabei stehen jedoch nicht eine echte Verbesserung der Grundsicherung oder eine echte Grundrente im Vordergrund, sondern eine Besserstellung von Personen mit speziellen Anspruchsvoraussetzungen etwa durch erweiterte Freibeträge in der Grundsicherung. Soziale Sicherung im Alter wird damit weiter individualisiert und das öffentliche Engagement konzentriert sich auf die Rahmensetzung für private Aktivitäten und auf den unteren Rand der Leistungsbeziehungen und -beziehungen.

Der zweite Weg rückt die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung in den Vordergrund. Er umfasst die Weiterentwicklung der Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung, die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus und verbesserte Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, insbesondere bei Arbeitslosigkeit. Im Vordergrund stehen dabei nicht die Korrektur oder Verbesserung des Mehrsäulensystems, sondern das Zurückdrängen der individuellen Vorsorge in eine ergänzende Rolle. Armutsbekämpfung ist bei diesem zweiten Weg nicht die erste Priorität; Altersarmut wird aber durch eine gestärkte Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt mit beeinflusst wie auch durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, die die Erwerbszentrierung der Rentenversicherung mildern. Das Gesamtbild ist damit geprägt durch Alterssicherung als „Sozialeigentum“, durch öffentliche Verantwortung und Umsetzung.

Auch im Falle des zweiten Weges, der Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung, bleibt eine Reihe wichtiger Fragen offen. Zunächst ist das Verhältnis zur Arbeitsmarktpolitik immer wieder zu prüfen: Was kann in der Rentenversicherung ausgeglichen werden, was bleibt Sache des Arbeitsmarktes? Maßnahmen des sozialen Ausgleichs korrigieren insbesondere fehlende, geringe oder auch gering entlohnte Erwerbsarbeit. Diese Maßnahmen sind immer wieder neu zu justieren, da sich beispielsweise das Verständnis von rentenrechtlich relevanter Arbeit ändert (Aufwertung von Familienarbeit), aber auch die gesellschaftliche Bewertung von Arbeitslosigkeit einem Wandel unterworfen ist.

9 Wie etwa von der Deutschen Bundesbank (2019) ins Spiel gebracht.

Wie gestaltet sich die Finanzierung der Alterssicherung angesichts des demografischen Wandels? Der erste Weg bedeutet eine weitgehend Verlagerung der Kosten auf die Beschäftigten durch weitere Privatisierung bei gleichzeitiger Abwertung der öffentlichen Renten. Die Kosten der Alterung der Gesellschaft werden damit aus dem öffentlichen System verschoben – um den Preis niedriger öffentlicher Leistungen. Die Stärkung der Rentenversicherung dagegen führt zur Debatte über den richtigen Finanzierungsmix, der neben einem sachgerechten Zuschuss aus Bundesmitteln als wesentliche Finanzierungsquelle die paritätisch getragenen Beiträge enthält. Der Umfang und der Zeitraum, in dem diese angesichts des demografischen Wandels steigen werden, hängt von politischen Entscheidungen (etwa über den Übergang zur Erwerbstätigenversicherung oder über Leistungsausweitungen), aber ebenso von der Arbeitsmarktentwicklung, genauer: von der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab. Eine gute Arbeitsmarktpolitik, die vorhandene Beschäftigungspotentiale ausschöpft, trägt maßgeblich dazu bei, dass sich demografische Entwicklungen in einem beherrschbaren Maße in das Verhältnis von Leistungsbezieherinnen/-beziehern und Beitragszahlerinnen/-zahlern übersetzen (Türk et al. 2018, Logeay et al. in diesem Band). Dennoch bleiben mit der Weiterentwicklung der Rentenversicherung verteilungspolitische Fragen verbunden, die die öffentlichen Haushalte, Beschäftigte und Arbeitgeber wie auch spezifische Personengruppen (etwa Beamte und Selbstständige im Übergang zur Erwerbstätigenversicherung) betreffen.

Offen sind in Bezug auf den zweiten Weg weiterhin Fragen, die den Umgang mit der privaten Vorsorge in einem System mit starker gesetzlicher Rentenversicherung berühren. Hier muss ein Einstieg in den Ausstieg ermöglicht werden, der jedoch den bisherigen Sparerinnen und Sparern gerecht werden muss. Das Beschränken der Förderung auf bis zu einem Stichtag abgeschlossene Riester-Verträge und das Einfrieren sowohl der Förder- wie auch der Eigenbeträge wäre ein zu prüfender Weg.

Schließlich bleibt die Frage nach den Akteuren und dem Umfeld, die eine Stärkung der Rentenversicherung umsetzen bzw. begünstigen können. Die aktuelle Debatte um Reformen profitiert von der entspannten Arbeitsmarktlage und Finanzsituation der Rentenversicherung. Kann der Druck für weit reichende Reformen aufgebaut und aufrechterhalten werden, wenn die nächste Krise droht? Angesichts der aktuellen politischen Mehrheitsverhältnisse braucht es zudem Unterstützung bis weit ins bürgerliche Lager, um die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen. In den kommenden Debatten sind Verbände und Politik gut beraten, die Gefahr einer Verengung der Diskussion auf die Bekämpfung von Altersarmut zu sehen und entsprechend weitere rentenpolitische Programme und Forde-

rungen zu formulieren. Denn Rente ist nicht allein zur Armutsbekämpfung da, sie dient der Lebensstandardsicherung für die große Mehrheit der Bevölkerung.

Literatur

- Bäcker, G. (2006): Im Namen der Lohnnebenkosten – ein Mythos für Sozialabbau, in: Schäfer, C./Seifert, H. (Hrsg.): Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI, Hamburg, S. 271–282
- Blank, F. (2012): Immer wieder 2001 – Anmerkungen zur aktuellen rentenpolitischen Debatte, in: WSI-Mitteilungen 65 (8), S. 621–623
- Blank, F. (2019): Stellungnahme: Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 06.05.2019: Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut (Bundestag-Drucksachen 19/7724, 19/7694, 19/8555, 19/9231), WSI Policy Brief Nr. 32, 05/2019, Düsseldorf
- Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: vom Nachbarn lernen?, WSI Report Nr. 27, 1/2016, Düsseldorf
- Blank, F./Joebges, H./Zwiener, R. (2017): Waren die Rentenreformen 2001 / 2004 alternativlos? Eine Analyse der makroökonomischen Aspekte, in: Sozialer Fortschritt 66 (5), S. 311–327
- BMAS (2017): Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin
- BMAS (2019): Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin
- BMAS (2020): Referentenentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruReG), Stand 16.01.2020, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/ref-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?__blob=publicationFile&cv=2 (abgerufen am 18.02.2020)
- Bundestag Drucksache 19/16954: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Johannes Vogel (Olpe), Christian Dürr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/12500, 30.01.2020, Berlin
- Dedring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R. (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, WISO Diskurs, August 2010, Bonn
- Deutsche Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82
- Fasshauer, S./Petersen, I./Rieckhoff, C. (2018): Bedarf die staatliche Förderung der Riester-Rente der Veränderung? – Ausgewählte Reformüberlegungen in der Diskussion, in: Die Rentenversicherung 73 (2), S. 119–143

- Geyer, J./Buslei, H./Gallego-Granados, P./Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Gütersloh
- Klenk, T. (2012): Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt, in Klenk, T./Weyrauch, P./Haarmann, A./Nullmeier, F. (Hrsg.): Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich, Frankfurt a.M., S. 53–117
- Köhler-Rama, Tim (2018): Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, in: Wirtschaftsdienst 98 (9), S. 651–654
- Kruse, E./Scherbarth, A. (2019): Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 11,1 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2015, in: RVaktuell 1/2019, S. 7–18
- OECD (2019): Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, Paris
- Schmähl, W. (2009): Lohnnebenkosten, in: Gillen, G./van Rossim, W. (Hrsg.): Schwarzbuch Deutschland – das Handbuch der vermissten Informationen, Reinbek bei Hamburg, S. 406–415
- Schmähl, W. (2011): Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 – Entscheidungen, Begründungen, Folgen, in: Soziale Sicherheit 60 (12), S. 405–414
- Stellpflug J./Sternberger-Frey, B./Tuchscherer, C. (2019): Das Vorsorgekonto, Basisprodukt für die private Altersvorsorge, WISO Diskurs 1/2019, Bonn
- Steffen, J. (2018): Neue Berechnung des Rentenniveaus im Rahmen des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30_Neuberechnung_Rentenniveau_PS.pdf (abgerufen am 20.02.2020)
- Steffen, J. (2019): Renten Anpassung 2019, Lohn- und Beschäftigungsplus lassen Renten um gut drei Prozent steigen, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenanpassung-2019> (abgerufen am 12.02.2020)
- Steffen, J. (2020): Sozialpolitische Chronik, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=sozialpolitische-chronik> (abgerufen am 12.02.2020)
- Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, 04/2018, Düsseldorf
- vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019): Die Extrarente, Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr, Berlin