

Rentenpolitik: Auf zu neuen Verteilungskonflikten?

FLORIAN BLANK

Im Rückblick auf die Rentenpolitik in der 19. Legislaturperiode zeigt sich ein ambivalentes Bild. Die Koalitionäre hatten sich einiges vorgenommen und sie haben auch eine ganze Reihe von Maßnahmen umgesetzt. Aber es bleibt – trotz der Einberufung einer Rentenkommission – eine unbeantwortete Frage, wie die Zukunft des deutschen Modells der Alterssicherung aussehen soll. Und die aktuelle Corona-Pandemie führt einerseits vor Augen, dass die Rentenversicherung ein Stabilitätsanker ist; andererseits ist absehbar, dass kurz- und mittelfristig neue, vermutlich sogar verschärzte Verteilungskämpfe bevorstehen.

Die Vorhaben der Koalition und ihre Umsetzung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD¹ enthielt mehrere rentenpolitische Vorhaben. Diese bewegten sich weitgehend innerhalb des bestehenden rentenpolitischen Rahmens, größere Korrekturen des in den letzten Jahren verfolgten Pfades wurden nicht angekündigt. Die Große Koalition machte dort weiter, wo sie 2017 aufgehört hatte. Ein Bruch mit der bisherigen Politik, der vielleicht mit der gescheiterten Option „Jamaika-Koalition“ erfolgt wäre, wurde nicht in Erwögung gezogen. Konkret nahm sich die Koalition vor, bis 2025 das Rentenniveau (technisch: das Sicherungsniveau vor Steuern) bei 48% zu stabilisieren und gleichzeitig den Beitragssatz nicht über 20% ansteigen zu lassen – auch durch Bereitstellung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Eine Kommission sollte Empfehlungen erarbeiten, wie die Alterssicherung insgesamt fortentwickelt werden soll, wobei eine „doppelte Haltelinie“ für Rentenniveau und Beitragssatz angestrebt wurde. Auch das Projekt einer Grundrente wurde, mit detaillierten Vorgaben, ein weiteres Mal in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Verbesserungen für Erwerbsgehinderte und bei den rentenrechtlichen Kindererziehungszeiten standen ebenso auf dem Programm wie die „zügige Entwicklung eines attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ (Koalitionsvertrag [siehe Fußnote 1], S. 93) und einer säulenübergreifenden Renteninformation. Neben weiteren Vorhaben, u.a. zu Rehabilitation und Flexi-Renten, zählte auch die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige, die nicht bereits obligatorisch abgesichert sind, zu den ursprünglich anvisierten Zielen.

Unabhängig davon, wie die einzelnen Vorhaben bewertet werden, muss im Rückblick dreierlei festgehalten werden: Erstens hat die Koalition zu vielen Punkten durchaus „geliefert“. Das Dauerthema „Grundrente“, das die Politik seit rund zehn Jahren verfolgte, ist erst einmal abgearbeitet. Die „Mütterrente II“ wurde umgesetzt (mit einem halben zusätzlichen Entgeltpunkt für vor 1992 geborene Kinder); ebenso realisiert wurde eine Verbesserung der Regelungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Die doppelte Haltelinie bis 2025 wurde Gesetz. Die Rentenkommission hat 2020 ihre Ergebnisse vorgestellt. Die „Digitale Rentenübersicht“, mit der Bürger*innen ihre Ansprüche auf Alterssicherungsleistungen aus gesetzlichen, privaten und betrieblichen Systemen überprüfen können, wird kommen. Hinzu kam eine Entlastung von Beitragszahler*innen in Midijobs bis 1300 €.

Zweitens sind die Regelungen als Leistungsverbesserungen einzuschätzen: Sie schaffen oder stärken Ansprüche der Versicherten – auch wenn die Ausgestaltung der einzelnen

Maßnahmen – etwa mit Blick auf ihre Großzügigkeit oder ihre Finanzierung – durchaus kritisiert werden muss.²

Drittens bewegen sich die umgesetzten Maßnahmen – wie sich schon im Koalitionsvertrag abzeichnete – im Rahmen des eingeschlagenen rentenpolitischen Pfades. Zwar kann die Grundrente mit ihrer Mischung aus Versicherungsprinzipien und Einkommensprüfung als Novum gelten. Die Grundarchitektur des „Mehr-Säulen-Modells“, bestehend aus geschwächter Rentenversicherung, privater und betrieblicher Vorsorge, wie auch die Arbeitnehmer*innenorientierung des Systems blieben jedoch unangetastet. Die Nicht-Entscheidungen der vergangenen Jahre bestätigen diese Stabilität noch: Die ungeliebte Riester-Rente wurde weder grundsaniert noch wurden Schritte zu einem Ausstieg aus diesem Modell unternommen. Die Selbstständigen wurden nicht in das Rentensystem einbezogen; der erste Schritt zu einer Erwerbstätigerversicherung blieb folglich aus. Vor allem aber wurden die grundsätzlichen Fragen nach der künftigen Rolle der Rentenversicherung, nach der dauerhaften Stabilisierung oder sogar Anhebung des Rentenniveaus, nicht beantwortet. Bemerkenswert ist allerdings, dass mit der befristeten Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 zum ersten Mal seit Langem wieder dessen Bedeutung gewürdigt wurde. Nicht minder bemerkenswert ist, dass die Regierung selbst dieses Signal für eine notwendige Stabilisierung der Leistungen der Rentenversicherung gesetzt hat und nicht nur, wie sonst üblich, entsprechende Maßnahmen von Oppositionsparteien und Verbänden angemahnt wurden.

Damit ist die Legislaturperiode mit ihrer befristeten doppelten Haltelinie und ihren moderaten Verbesserungen als Atempause in dem

¹ CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und

SPD, 19. Legislaturperiode, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018-2021_Bund_final.pdf

² Zur Grundrente und auch zur Mütterrente siehe den Beitrag von Jutta Schmitz-Kießler in diesem Heft.

andauernden Konflikt zu bewerten, den die Befürworter einer strukturell gestärkten Rentenversicherung und die Verfechter des eingeschlagenen Pfades miteinander austragen. Die Kommission „Für einen verlässlichen Generationenvertrag“ hat keinen klaren Hinweis für die Weiterentwicklung des Systems gegeben. Ihre Hinweise bewegen sich weitgehend innerhalb des Systems und der Vorschlag, mittelfristige Entwicklungskorridore für Beitragssatz und Rentenniveau zu formulieren, lässt erhebliche Entwicklungsspielräume zu – beim Rentenniveau vor allem nach unten. Allerdings muss ein Aspekt der Kommissionsarbeit positiv hervorgehoben werden: Rentenpolitik wurde hier nicht verkürzt als ein pseudo-wissenschaftlich begründetes, alternativloses Handeln aufgrund von Sachzwängen gesehen, der Ball wird an die Politik zurückgespielt.³ Das ist deswegen sachgemäß, weil Expert*innen vieles können – etwa die möglichen Folgen von Entscheidungen aufzeigen oder auch politische Umwege entwickeln helfen –, sie können aber keine Verteilungskonflikte lösen, ohne Partei zu ergreifen.

Insgesamt fügen sich die Maßnahmen damit in eine Phase der Rentenpolitik ein, die nach den großen Reformen zu Beginn des Jahrhunderts als „Zwischenphase“ charakterisiert werden kann, in der weder der eingeschlagene Weg substanzial korrigiert noch die Politik der Leistungsabsenkung, Privatisierung und Verlängerung der Lebensarbeitszeit offensiv durch neue Maßnahmen weitergetrieben wird. Weitere Einschnitte wurden auch aufgrund der stabilen Einnahmesituation dank der guten Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren nicht als notwendig erachtet. Zugleich fehlte es an progressiven Mehrheiten (bzw. deren Nutzung), um frühere Reformen zu korrigieren und eine Weiterentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung durchzusetzen.

Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Rentensystems

Damit kommen wir zu den Herausforderungen für die kommende Legislaturperiode, denn es

ist durchaus möglich, dass es nach dieser „Zwischenphase“ wieder zu größeren Reformen kommen wird. Nach geltendem Recht wird die bisherige doppelte Haltelinie 2025 auslaufen. Ob sie verlängert wird und in welche Richtung neue Reformen weisen werden, hängt von der Machtkonstellation nach der Wahl ab. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind immer noch zwei Wege offen: Zum einen die Weiterentwicklung zu einer gestärkten öffentlichen Rentenversicherung, die alle Erwerbstätigen einbezieht und die durch private Vorsorge nur ergänzt wird; zum anderen der Weg in ein anderes System, das die öffentliche Rolle eher als Basissicherung definiert und die kapitalgedeckte Vorsorge weiterentwickelt. Der letztgenannte Weg müsste dabei gar nicht neu geebnet werden, er würde sich angesichts des ab 2025 wieder sinkenden Rentenniveaus im Zuge einer sukzessiven Annäherung der Sozialversicherungsleistungen und der Grundsicherung schrittweise ergeben. Die kapitalgedeckte Vorsorge – etwa durch neue, verpflichtende Produkte innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Systems – wäre in diesem Modell auch das Mittel zum Zweck, Aktivität in der Alterssicherung zu zeigen, ohne sich der öffentlichen Sicherung annehmen zu müssen. Die Rentenversicherung als Sozialversicherung mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung würde dann einen langsam Tod durch Vernachlässigung sterben. Angesichts der vor allem aus dem wirtschaftsnahen Lager unterbreiteten aktuellen Vorschläge für ein höheres Renteneintrittsalter („Rente mit 68“) ist aber nicht ausgemacht, ob es nicht sogar zu erneuten expliziten Verschlechterungen der Leistungen der Rentenversicherung kommen wird.

Machtkonstellationen werden vor einem bestimmten Hintergrund wirksam, der Spielräume und tatsächliche oder vermeintliche Handlungsnotwendigkeiten definiert. Die Leistungsverbesserungen der letzten Legislaturperiode(n) waren einer sehr günstigen Arbeitsmarktentwicklung und den daraus resultierenden Beitrags- bzw. Steuereinnahmen der Sozialversicherung und des Bundes zu verdanken. Die Corona-Pandemie kann nun diese Entwicklung

erheblich beeinflussen. Zunächst wirkt die Rentenversicherung unbestreitbar positiv in der Krise, indem sie gesamtwirtschaftlich die Nachfrage stabilisiert, individuell Einkommenssicherheit bietet und Verlässlichkeit vermittelt. Daher ist es zunächst einmal hoch zu schätzen, dass Forderungen nach einer Aussetzung der Rentenanpassung 2020 nicht nachgegeben wurde. Vermittelt über die Lohnentwicklung fällt allerdings die Rentenanpassung im Jahr 2021 geringer aus bzw. es kommt im Westen zu einer Nullanpassung. In Abhängigkeit vom weiteren Verlauf der Krise – und das heißt: von der Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung – sind weitere automatische Anpassungen absehbar.⁴

Die Corona-Krise wird die Rentendebatte beeinflussen

Vor allem verändert die Corona-Krise die politische Diskussion. Es ist nicht ausgemacht, dass angesichts der Neuverschuldung und der zeitweiligen Abkehr von der „schwarzen Null“ die positiven Wirkungen der Sozialversicherung und die Möglichkeiten ihrer solidarischen Weiterentwicklung das dominante Thema in der Sozialpolitik sein werden. Vielmehr scheint es wahrscheinlich, dass die sozialpolitische Debatte ein weiteres Mal um die Themen der Finanzierbarkeit und der vermeintlichen Notwendigkeit einer Reform angesichts demografischer Entwicklungen kreisen wird. Das Gutachten einer Kommission der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) gibt einen Eindruck davon, welche Argumente und Vorschläge in kommenden Verteilungskonflikten eine Rolle spielen werden: Hier wird das Ziel deutlich, zwecks geringerer Arbeitskosten den Anstieg der Beitragssätze in der Sozialversicherung zu begrenzen, verbunden mit der Forderung, die Lebensarbeitszeit zu verlängern.⁵ Kurzum: Es wird um die Frage gehen, wer die Kosten der sozialen Sicherung zu tragen hat: Ob sie unter politischer Verantwortung im öffentlichen System anfallen oder „unsichtbar gemacht“, also in den privaten Bereich verschoben werden; und ob es zu einer Umverteilung durch

³ Zum Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenertrag“ siehe <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/kommission-verlaesslicher-generationenvertrag.html>. Eine Einordnung zentraler Ergebnisse liefern Blank, F./ Zwiener R. (2020): Der Bericht der Kommission Verlässlicher Generationen-

vertrag, Einordnung und Einschätzungen. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 37. 3/2020, Düsseldorf.

⁴ Siehe zur Technik des Rentensystems in Krisen Schäfer, I. (2020): Rente in der Krise? Keine Spur! <https://www.wsi.de/de/blog-17857-rente->

in-der-krise-keine-spur-24599.htm, Beitrag vom 02.07.2020.

⁵ BDA-Kommission: Zukunft der Sozialversicherungen (2020): Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2020/12/bda-arbeitgeber-broschuer-zukunft_der_sozialversicherung-2020_07.pdf

Anhebung der Altersgrenze kommt, die um den Preis der längeren Lebensarbeitszeit der Beschäftigten zu geringeren Beitragssätzen auch für die Arbeitgeber führen würde.

Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die Probleme des jetzigen Systems, die Herausforderungen gesellschaftlicher Entwicklungen, wie beispielsweise der demografische Wandel, tragen dazu bei, dass die Weiterentwicklung des Rentensystems immer wieder aufgerufen werden wird. Es gibt viele gute Gründe, die Al-

terssicherung auch künftig in einer öffentlichen, umlagefinanzierten Sozialversicherung zu organisieren. Vor allem aber muss in den kommenden Debatten ein klarer Blick dafür gewahrt werden, dass mit Rentenpolitik immer Verteilungsfragen berührt werden. Schon die Reform von 2001 führte zu einer Kostenverschiebung zugunsten der Arbeitgeber. Auch in den kommenden Debatten wird stets zu fragen sein: Wer wird bezahlen – und sollen Verteilungskonflikte unter dem Deckmantel von vermeintlichen

„Sachzwängen“ verschwiegen und entschieden werden? ■

AUTOR

FLORIAN BLANK, Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Sozialpolitik.

@ florian-blank@boeckler.de