

Und sie bewegt sich doch – Anmerkungen zur aktuellen rentenpolitischen Debatte

FLORIAN BLANK

Die rentenpolitische Bilanz der auslaufenden Legislaturperiode fällt gemischt aus. Das allein ist allerdings schon bemerkenswert, waren doch die Jahre ab 2001 geprägt von einer eindeutigen Tendenz in der Alterssicherung, nämlich in Richtung Einschränkung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (Absenkung des Rentenniveaus, Anhebung des Renteneintrittsalters) und Teilersatz der öffentlichen Alterssicherung durch Privatvorsorge und betriebliche Altersvorsorge (bAV). Hintergrund dieser Entscheidungen war ein Fokus auf die Stabilität der Beitragssatzentwicklung, dem Leistungsziele der Rentenversicherung nachgeordnet wurden.

Forderungen nach einer Neuausrichtung der Rentenpolitik und Kritik an rentenpolitischen Entscheidungen waren zwar schon seit Langem von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden erhoben worden. Jedoch erst unter Arbeits- und Sozialministerin von der Leyen wurde 2012 auch vonseiten der Regierung wieder über verschiedene Leistungsverbesserungen nachgedacht. Vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und (schwarz-gelben) Koalitionsausschuss wurden Zuschussrente und Lebensleistungsrente in die Debatte eingebracht und beraten. Mit diesen Konzepten sollten Niedrigrenten aufgewertet werden. Gemeinsam war ihnen u. a., dass sie die grundlegenden Entscheidungen in der Rentenpolitik und speziell die Absenkung des Rentenniveaus *nicht* infrage stellten.

Die Rentenpolitik der dritten großen Koalition

Der Koalitionsvertrag der dritten großen Koalition führte diese Vorschläge mit denen der SPD zur solidarischen Lebensleistungsrente zusammen. Er sah darüber hinaus noch eine Reihe von weiteren rentenpolitischen Maßnahmen vor: Die Möglichkeit eines abschlagsfreien vorgezogenen Renteneintritts nach langjähriger Beschäftigung, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente,

Anpassung des Reha-Budgets, die Stärkung der privaten und betrieblichen Vorsorge, die höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten und die Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland.

Diese Maßnahmen wurden in erheblichem Umfang auch umgesetzt, nicht zuletzt im „Rentenpaket“ von 2014, das unter anderem die Verbesserung der sogenannten „Mütterrente“ und die „Rente mit 63“ vorsah. Nicht umgesetzt wurde die solidarische Lebensleistungsrente. Zu den Neuregelungen und ihren Details ließen sich kritische Anmerkungen machen. Zweifelsfrei aber handelt es sich vielfach um Leistungserweiterungen. Nach Jahren der Einschränkungen liefern sie den Beweis, dass es auch anders geht. Ermöglicht wurden diese Maßnahmen auch durch die gute Finanzlage der Rentenversicherung. Auf der Grundlage des Wachstums (und Höchststands) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegt der Beitragssatz zur Rentenversicherung bei 18,7 % und damit niedriger als in vielen Prognosen der vergangenen Jahre errechnet. Er liegt aktuell sogar niedriger als vor den großen Reformen zu Beginn des Jahrtausends und würde bei sachgerechter Finanzierung der Verbesserung bei der „Mütterrente“ durch Steuermittel noch darunter liegen.

Die umgesetzten Vorhaben stellen *als Leistungsverbesserungen* zwar einen Bruch mit der Logik der Rentenpolitik der vergangenen Jahre dar; es handelt sich jedoch um *einzelne Ergänzungen und Nachbesserungen*, aber gerade *nicht um grundsätzliche Neuorientierungen oder Korrekturen* des eingeschlagenen Pfades. Mit anderen Worten: Sie beheben nicht das Problem des sinkenden Rentenniveaus. Aber auch hier hat es eine Überraschung gegeben. Nicht zuletzt unter dem Eindruck einer Mediendebatte um Altersarmut kam die Niveaufrage wieder auf die Tagesordnung. Im Frühjahr 2016 äußerten sich der CSU-Vorsitzende Seehofer und der damalige SPD-Parteivorsitzende Gabriel positiv gegenüber höheren Altersbezügen für alle bzw.

einer Stabilisierung des Rentenniveaus. Im Herbst legte das SPD-geführte BMAS dann ein Gesamtkonzept zur Alterssicherung vor, das von der geltenden Gesetzeslage an zentraler Stelle abweicht: In dem Papier werden ein Mindestsicherungsniveau (Haltelinie) von 46 % vorgeschlagen und eine „politische Ziellinie“ von 48 %. Weiterhin werden Ziellinien für die Beitragssätze formuliert. Bisher sieht das Sozialgesetzbuch vor, dass die Politik aktiv werden muss, wenn das Rentenniveau im Jahr 2020 46 % und im Jahr 2030 43 % unterschreitet.

Die SPD hat in der Folge die Forderung nach einer Stabilisierung des Rentenniveaus in den Leitanspruch zum Programmparteitag übernommen und fordert ein Rentenniveau von mindestens 48 %. Die Linke fordert in ihrem Programm eine Anhebung des Rentenniveaus auf 53 %. Bündnis 90/Die Grünen haben sich in für eine Stabilisierung ausgesprochen. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine Stabilisierung und danach Erhöhung des Rentenniveaus. CDU und CSU vertreten hingegen die bisher verfolgte Politik und möchten für die Beratung der Rentenpolitik ab 2030 eine Kommission einsetzen. Im Ergebnis besteht damit vor der Wahl sogar eine hauchdünne parlamentarische Mehrheit für eine Stabilisierung der Rentenversicherung.

Das Rentenniveau als zentrale Stellschraube

Was bedeutet das? Das Rentenniveau, genauer: das Sicherungsniveau vor Steuern, ist die zentrale Maßzahl für die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Es setzt die sogenannte Standardrente – die Rente einer Person, die 45 Jahre mit Durchschnittsverdienst gearbeitet und Beiträge gezahlt hat – ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt (jeweils nach Sozialabgaben). Sie ist nicht ohne Weiteres auf individuelle Ansprüche zu beziehen. Eine Veränderung des Rentenniveaus betrifft alle Renten, Altersrenten und

Erwerbsminderungsrenten, ebenso wie die Ansprüche der Beitragszahler. Sie betrifft Personen mit einem hohen oder mittleren Einkommen ebenso wie Niedrigverdiener und Sozialleistungsbezieher. Derzeit (2017) beträgt dieses Sicherungsniveau vor Steuern 48,2%. 2001 lag es bei 52,6%. Prognosen des BMAS gehen von einem weiteren Sinken bis auf 41,7% im Jahr 2045 aus.

Die Verschiebung des Debattenfokus auf das Rentenniveau ist von größter Bedeutung. Es geht hier nicht nur um Ergänzungen des Rentensystems (so sinnvoll sie auch im Einzelnen sein mögen), sondern um die Stellschraube, um das Gesamtsystem zu justieren. Mit einer Stabilisierung des Rentenniveaus wären sicher nicht alle Probleme der Rentenpolitik gelöst. Es würde aber eine zentrale Entscheidung rückgängig gemacht werden, nämlich die Abkopplung der Renten von der Lohnentwicklung. Hierin bestand ein zentrales Versprechen seit der Adenauerschen Rentenreform von 1957: Dass Rentnerinnen und Rentner an der Entwicklung des gesellschaftlichen Wohlstandes – gemessen an der Entwicklung der Arbeitseinkommen – teilhaben sollen. Eine Stabilisierung des Rentenniveaus würde diese Logik wieder in Kraft setzen.

Eine in der politischen Debatte nicht unerhebliche Frage ist nun, wie hoch das Rentenniveau sein soll: Reicht die Stabilisierung auf 46%, wie sie das BMAS vorschlägt? Sollen die 53% wieder erreicht werden, wie es Die Linke fordert? Vor allem aber stellt sich die Frage, ob ein Streit um die exakt richtige Zielgröße wirklich so wichtig ist, wie es erscheint (und im politischen Geschäft wohl auch sein muss).

Für eine Relativierung von Forderungen nach „X Prozent“ spricht, dass sich Veränderungen des Rentenniveaus nicht nur durch Änderungen im Zähler dieses Verhältnisses ergeben (der Standardrente), sondern auch durch solche im Nenner (dem Durchschnittsentgelt). Ein steigendes Rentenniveau muss also nicht unter allen Umständen steigende Renten abbilden. So ergibt sich bspw. auch bei sinkendem Durchschnittsentgelt und zugleich stabilen Renten ein steigendes Rentenniveau. Das war im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise der Fall: Die Nutzung von Kurzarbeit führte zu einem Sinken des Durchschnittsentgelts während zugleich die Renten stiegen – mit dem Ergebnis eines Niveaustiegs! Da es um das Verhältnis der Nettorenten zu den Nettolöhnen geht, kann eine Anhebung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung oder zur Rentenversicherung zu einem steigenden Niveau beitragen – ohne dass die Niveausteigerung gleichzeitig in eine Steigerung der Renten zu übersetzen ist. Und

wenn höhere Renten zu höheren Beiträgen führen, wird das Niveau sogar aufgrund von Entwicklungen in Zähler und Nenner positiv beeinflusst.

Es sollte daher betont werden, dass das Rentenniveau im Kontext von Forderungen nach seiner Stabilisierung und Anhebung Mittel zum Zweck angemessener Renten ist, und es zudem um die Wiederherstellung von Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand durch Rentnerinnen und Rentner auf Grundlage der Koppelung von Renten und Löhnen geht. Wenn das Ziel die Lebensstandardsicherung im Alter und – nach langer Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung – strukturell armutsfeste Renten sind, dann sollte die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus zudem begleitet werden von Maßnahmen, die auch individuelle Ansprüche in den Blick nehmen. Studien zeigen, dass die rentenrechtlichen Ansprüche jüngerer Generationen gegenüber denen ihrer Vorgänger abfallen.¹ Hier sind rentenrechtliche Elemente des sozialen Ausgleichs zu stärken (etwa die Verbesserung der Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosigkeit) und auch Mindestsicherungselemente im Rentensystem zu diskutieren. Nicht zuletzt darf die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik nicht unterschätzt werden. Ein Rentensystem, das wie das deutsche nach wie vor auf den Ersatz des Erwerbseinkommens im Alter abzielt und zur Bestimmung der individuellen Leistungshöhe auf das beitragspflichtige Einkommen Bezug nimmt, ist von guter Arbeit und guten Löhnen abhängig. Es geht also darum, auch aus rentenrechtlicher Perspektive gute Arbeit zu ermöglichen.

Fazit: Was ist wichtig?

Die Debatte um das Rentenniveau bedeutet nach wie vor ein Abarbeiten an den Reformen der Jahre 2001ff. Hier wird eine Korrektur politischer Entscheidungen versucht, nicht jedoch ein progressiver Neuentwurf. Das ist insofern nicht verkehrt, da die Sozialversicherung – wie die Vergangenheit, aber auch der internationale Vergleich

zeigt – ein flexibles Instrument ist, das für unterschiedliche Zwecke eingesetzt und justiert werden kann. Wichtig ist, das Ziel einer guten, also lebensstandardsichernden und bei langer Erwerbsbiografie auch armutssicheren Rente im Blick zu behalten und Renten- und Lohnentwicklung wieder zusammenzuführen. Wenn die letztlich leistungsfähige Rentenversicherung wieder gestärkt werden soll, bedeutet das auch höhere Beitragssätze. Entscheidend ist hier, welcher Beitragssatz gesellschaftlich als akzeptabel gilt – ob also ein Konsens erzielt werden kann, dass ein starkes öffentliches Rentensystem auch seinen Preis wert ist. Eine Grenze, welcher Beitragssatz ökonomisch nicht mehr tragbar ist, gibt es nicht. Das Beispiel Österreich zeigt eindrücklich, dass ein höheres Rentenniveau und ein höherer Beitragssatz durchaus mit einer stabilen ökonomischen Entwicklung zusammengehen können.²

Es wäre wünschenswert, wenn der Schwung der Debatte der letzten Monate nicht verpufft, sondern zu politischen Entscheidungen führt. Eines ist jedenfalls sicher: die nächste Rentendebatte. ■

AUTOR

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

@ florian-blank@boeckler.de

1 Vgl. Trischler, F. (2012): Auswirkungen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien auf die Rentenanwartschaften, in: WSI-Mitteilungen 65 (4), S. 253–261, http://www.boeckler.de/wsi-mit_2012_04_trischler.pdf

2 Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report 1/2016, (27), Düsseldorf.