

Rente: Institutionelle Besonderheiten, politische Entwicklungen und aktuelle Debatten

Josef Schmid

Zusammenfassung

Die Rentenpolitik ist ein wesentliches Element des deutschen bzw. konservativen Wohlfahrtsstaates. Sie verfolgt unterschiedliche Ziel und weist Widersprüche und Probleme auf etwa in Bezug auf Gewinner und Verlierer, zwischen Sachpolitik und Mehrheitssuche oder Leistungserwartung und ökonomischer Knappheit. Daher ist es eine politische Dauerbaustelle.

1. Die Altersvorsorge als soziales Problem und Herausforderung für die Politik

Blickt man derzeit in die mediale Öffentlichkeit, so findet die Rente keine große Beachtung. Ist das Thema obsolet? Immerhin, es gibt vereinzelt alarmierende Nachrichten wie „Arbeiten bis 72“.¹ Und der Koalitionsvertrag widmet sich mit zwei von 175 Seiten dem Problem. Im Bundestagswahlkampf, der freilich vom Migrationsthema geprägt war, haben die Parteien unterschiedliche Ansätze vertreten:

„Die Union macht in der Rentenpolitik keine neuen Vorschläge, sondern verweist auf das Erreichte. Für SPD, Grüne und Linke ist nicht nur das Rentenniveau ein wichtiges Thema, sondern auch eine Mindestrente als Teil des Kampfes gegen Altersarmut. ... Die Linke will zurück zur Rente mit 65, die FDP setzt sich dagegen für eine Flexibilisierung ein, bei der jeder ab 60 Jahren selbst über den Beginn des Ruhestands entscheiden kann - allerdings immer mit direkten Auswirkungen auf die Höhe der Rente.“²



Professor Dr. Josef Schmid

Universität Tübingen

Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

Zudem sind wissenschaftliche Positionen und Politikberatungen widersprüchlich; klassische Rentenforscher und kritische Sozialwissenschaftler widersprechen nicht selten dem ökonomischen Mainstream.³ Geht es den einen um ein „gutes Leben im Alter“, so beziehen sich die anderen auf Effizienz und positive makroökonomische Effekte. Selbst einfache Daten verführen zu Fehlschlüssen: Wenn einmal auf alte arme Frauen als Problemgruppe verwiesen wird und dies ein anderes Mal bestritten wird, dann kann das auf unterschiedlichen Quellen beruhen. So weisen die Statistiken der Rentenversicherung ihre (niedrigen) Zahlungen an Individuen aus; das soziökonomische Panel hingegen das (erfragte) gesamte Einkommen und kann ggf. auf das Haushaltseinkommen referieren. Schließlich ist die Begrifflichkeit oft unklar oder es fehlt an Wissen. Zugleich kommt es zu unterschiedlichen Begünstigungseffekten und Interessenlagen, auseinanderdriftenden Zielvorstellungen sowie dem Problem der langen Dauer bis zum Eintreten von Wirkungen bzw. deren schwierige Prognose. Das erklärt, warum das Thema so strittig ist, und warum es immer wieder zu Reformen kommt. Letzteres hat F.X. Kaufmann als „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ bezeichnet hat. Hierbei geht es nicht mehr um Lösungen für soziale Probleme, sondern um den

„politischen Umgang mit den Folgeproblemen der sich kumulierenden sozialpolitischen Interventionen erster Ordnung. Diese Folgeprobleme werden ganz überwiegend durch interne Spannungen im institutionalisierten ‚Sozialsektor‘ ausgelöst und äußern sich beispielsweise als Kostendruck, Finanzknappheit, Kompetenzfragen, Verfahrensfragen und andere Konflikte zwischen verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Akteuren und Interessen“.⁴

Etwas konzeptionelle Präzisierung kann daher nicht schaden. Altersvorsorge ist der eigentlich richtige und breitere Begriff, denn er umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen, die während des Lebens getroffen werden, damit im Alter bzw. nach dem Ende der Erwerbstätigkeit der Lebensunterhalt bestritten werden kann. Dies erfolgt durch erworbene Anwartschaften und/oder Zinsen im sog. „Drei-Säulen-Modell“. Die erste Säule besteht aus der gesetzlichen Vorsorge durch Beitragspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Ergänzend tritt die betriebliche Altersvorsorge hinzu. Schließlich bildet die private Vorsorge die dritte Säule. Hier wird Kapital angespart, etwa durch Lebensversicherungen, oder Riester-Rente. Damit bezieht sich Rentenpolitik auf die erste Säule und ist eigentlich ein enges Konzept. Einen Sonderfall bildet die Altersversorgung für Beamte in Form der Pension. Schließlich kann man auch von Seniorenpolitik sprechen und den Aspekt der Pflege als Ergänzung zur monetären Sicherung einführen sowie die Dauer des Erwerbslebens bzw. den Übergang älterer Arbeitnehmer in die Rente mitbetrachten.⁵

Zu den wesentlichen Akteuren im Politikfeld zählen neben der Bundesregierung das Parlament bzw. die politischen Parteien, die Deutsche Rentenversicherung samt deren regionaler administrativer Verzweigung sowie die Tarifparteien und mit erheblich geringerer Bedeutung Interessenverbände von Betroffenen.

Die Reichweite ist beachtlich; sie erfasst nach den aktuellen Daten der GRV knapp 54 Mio. Menschen, bzw. 68,3% der Frauen und Männer im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

Das gilt auch für das Finanzvolumen, das ca. 10% des BIP bzw. rund ein Drittel der gesamten Sozialausgaben umfasst. Dabei sind die absoluten Zahlen in den letzten 15 Jahren um ca. 30% Punkte angestiegen, bzw. haben sie sich seit 1992 sogar fast verdoppelt – gleichwohl blieb der relative Anteil konstant.⁶

Art der Einnahmen der GRV in Mrd Euro	2016	2017
Einnahmen insgesamt	280,5	293,8
Beiträge (Satz 18,6% des Lohns/Gehalts)	214,8	224,6
Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung	41,4	43,8
Zusätzliche Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung	23,1	24,0

Ein zusätzlicher Blick auf die historische Entwicklung kann helfen, zu erklären, welcher institutionellen Logik die deutsche Rentenpolitik folgt, welche grundlegenden Strategien entwickelt worden sind und welche Defizite, Diskrepanzen oder Politikwechsel vorliegen.

2. Geschichte und institutionelle Merkmale der Rentenpolitik

2.1 Historischer Abriss: Vom Kaiserreich bis heute

Deutschland zählt zu den Pionierländern sozialstaatlicher Sicherung. Am Anfang steht die Kaiserlichen Botschaft (1881), 1889 entstand die Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter. Ergänzend kamen 1911 das Versicherungsgesetz für Angestellte und 1923 das Reichsknappschaftsgesetz für die Arbeiter im Bergbau hinzu. Damals waren die Leistungen minimal, die Abdeckung der Bevölkerung mangelhaft und die Lebenserwartung in Rente kurz.⁷

In einer umfangreichen Rentenreform wurden 1957 die Renten dynamisch, d.h. die Höhe wurde an die Lohnentwicklung angepasst. Dies geschah v.a., um einen gleichbleibenden Lebensstandard im Alter zu ermöglichen – und war zudem auch wahlpolitisch ein großer Erfolg. Damit wurde die Finanzierung radikal verändert und das Umlageverfahren bzw. der Generationenvertrag eingeführt. D.h. die Erwerbstätigen finanzieren jeweils die Rentner der laufenden Periode und erwerben so wiederum ihre Ansprüche.

Mit zunehmend auftretenden Wirtschaftskrisen und dem einsetzenden demographischen Wandel beginnt eine Phase der Konsolidierung der Rentenausgaben, die ab der Ära Schröder in einen Wandel und Umbau der GRV übergeht. Die folgende Tabelle enthält die wesentlichen Reformen und ihre Vielzahl bestätigt zugleich Kaufmanns Diktum von der Sozialpolitik zweiter Ordnung (s.o.)

25 Jahre Rentenreform im Überblick⁸

Rentenreform 1992 Unter der Regierung Kohl (CDU/CSU und FDP)	Renten Anpassung nach Entwicklung der Nettolöhne des Vorjahres (zuvor Bruttolöhne) Anhebung der Altersgrenze auf 65 Jahre für Frauen und Männer (zuvor 60 für Frauen und 63 für langjährig beschäftigte Männer)
Rentenreform 1997 (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz) Unter der Regierung Kohl (CDU/CSU und FDP)	Anerkennung von Ausbildungszeiten maximal bis zu 3 Jahren (zuvor 7 Jahre) Kürzung des Unterhaltsgelds bei Reha-Maßnahmen und Erhöhung der Zuzahlung
Rentenreform 1999 Unter der Regierung Schröder (SPD und Grüne)	Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte auf 63 Jahre (zuvor 60 Jahre) Abschaffung der Rente wegen Berufsunfähigkeit, Einführung der Erwerbsminderungsrente Veränderung der Formel zur Rentenberechnung um einen Faktor, der die durchschnittliche Lebenserwartung im Renteneintrittsalter berücksichtigt
Rentenreform 2000 (Haushaltssanierungsgesetz) Unter der Regierung Schröder (SPD und Grüne)	Neuregelung der Mini-Jobs, auch in Bezug auf Rentenansprüche Rentenanpassung wird in den Jahren 2000 sowie 2001 nach der Entwicklung der Preise statt der Löhne vorgenommen
Rentenreform 2001 (Altersvermögensergänzungsgesetz) Unter der Regierung Schröder (SPD und Grüne)	Neugestaltung der Rentenformel, die zu einer dauerhaften Absenkung des Rentenniveaus führt Einführung der Riester Rente Kürzung der Hinterbliebenenrente bzw. Witwenrente von 60 auf 55 Prozent
Rentenreform 2002/2003 (Beitragsicherungsgesetz) Unter der Regierung Schröder (SPD und Grüne)	Begrenzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 19,5 Prozent des Bruttoeinkommens
Rentenreform 2005 (Rentenversicherungsnachhaltigkeitgesetz) Unter der Regierung Schröder (SPD und Grüne)	Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel und erneute Umstellung auf die Bruttolöhne als Basis der Rentenanpassungen Regelung der langfristigen Vollversteuerung der Rente (ab dem Jahre 2040), bis dahin Jahr für Jahr schrittweise
Rentenreform 2006 (Alterseinkünftegesetz) Unter der Regierung Merkel (CDU/CSU und SPD)	Anhebung des zu versteuernden Anteils der Rente von Neurentnern
Rentenreform 2007 (Altersgrenzenanpassungsgesetz) Unter der Regierung Merkel (CDU/CSU und SPD)	Schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 Jahren auf 67 Jahren im Zeitraum zwischen 2012 und 2025
Rentenreform 2014 Unter der Regierung Merkel (CDU/CSU und SPD)	Einführung der Mütterrente für Mütter mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden Einführung der Rente ab 63 für Arbeitnehmer, die bereits 45 Jahre Rentenbeiträge eingezahlt haben
Rentenreform 2017 Unter der Regierung Merkel (CDU/CSU und SPD)	Einführung der Flexi-Rente ab 1.1.2017. Beschluss über die Anpassung des Ostrentenrechts an das Westrentenrecht bis 2025

1.2 Spezifika des deutschen Systems im internationaler Vergleich

Das „geschichtliche So-und- nicht-anders-Gewordensein“ (Weber) beeinflusst die aktuelle Rentenpolitik, die institutionelle Ausprägung und ordnungspolitischen Ideen, die wichtige Orientierungs- und Legitimationsfunktionen haben.

Relevante Merkmale bzw. Besonderheiten sind⁹

- Die Rente ist als Sozialversicherungen organisiert. D.h. es gilt das Beitragsprinzip und damit auch die Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Alternativ zu diesem Bismarck-Modell genannten System existiert das Beveridge-Modell, wo über Steuern finanziert und eher eine Grundsicherung angestrebt wird. Zugleich ist die GRV nicht Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung, sondern eine Körperschaft, die dem Subsidiaritätsprinzip entspricht und über eine korporatistische Leitung verfügt.
- Es existieren unterschiedliche Systeme der Alterssicherung für Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbständige, also eine Verbindung von sozialer Sicherung und Konservierung der sozialstrukturellen Unterschiede. Ebenfalls konserviert werden Geschlechterverhältnisse, denn dem auch „male bread-winner“ (auf den arbeitenden, die Familie ernährenden Ehemann konzentrierten) genannten Modell sind Frauen erheblich benachteiligt, weil sie (früher) wenig berufstätig und nur mitversichert sind. Allerdings hat sich dieses in den letzten Jahren geändert, und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit hat positive Effekte für deren eigene Alterssicherung.
- Trotz relativ hoher Ausgaben tendiert die deutsche GRV zu einer geringen Umverteilung; das hängt mit dem Beitragsprinzip sowie den damit erworbenen Anwartschaften als ein Eigentumsrecht zusammen. Eine konservative Geld- und Finanzpolitik setzt zudem einer Bezuschussung der GRV aus dem Bundeshaushalt Grenzen. Ferner sind die Leistungen wie die des deutschen Sozialstaates insgesamt auf monetäre Transfers ausgerichtet mit entsprechenden negativen Folgen für den Umfang und die Qualität von Dienstleistungen (v.a. Pflege).
- Das Bismarck- System gilt als bemerkenswert stabil – sowohl was die Leistungen angeht als auch die (Un-)Fähigkeit zur Reform. Freilich zeigen die Jahre seit der Ära Schröder, dass auch hierzulande die „frozen landscapes“ (Esping-Andersen) in Bewegung geraten.

Insgesamt entspricht Deutschland im Bereich der Rente dem konservativen Wohlfahrtsstaats-Typus. Diese Einstufung basiert auf einem einflussreichen Ansatz von G. Esping-Andersen, wonach „drei Welten“ des Wohlfahrtsstaates existieren. Sie basieren auf den jeweiligen historisch-institutionellen Pfaden, auf korrespondierenden politischen Ideologien, Wertvorstellungen und Machtverteilungen und korrelieren mit den Mustern sozialer Schichtung (auch im Sinne einer politisch miterzeugten Ungleichheit) bzw. speziellen Policy-Outputs. Die „drei Welten“ umfassen

- a) den liberalen Wohlfahrtsstaat mit akzentuierter Rolle des Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte und Ausgaben sind hier gering und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, allerdings sind die Steuern moderat.
- b) Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat ist universalistisch ausgerichtet, d.h. Ansprüche basieren auf sozialen Bürgerrechten, und es wird Gleichheit auf hohem Niveau angestrebt. Die Finanzierung der sehr hohen Sozialausgaben erfolgt weitgehend aus dem Staatshaushalt bzw. Steuern; zugleich nimmt der öffentliche Dienst einen sehr großen Umfang an.

- c) Der konservative Typ des Wohlfahrtsstaats interveniert zwar ebenfalls, allerdings eher temporär und vielfach aus staatspolitischen Gründen und mit subsidiären Formen. Er ist ferner lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an den Erwerbsstatus und an ein Normalarbeitsverhältnis gebunden sind.

Dabei es geht nicht so sehr um gute oder schlechte Modelle, sondern um andere sozial- und gesellschaftspolitische Ziele und Wege und um die Betonung der Interdependenz innerhalb der gesamten Konfigurationen bzw. der Interdependenz zwischen Wohlfahrtsstaat, Demokratie und Kapitalismus. Dies schränkt zugleich die simple Übernahme von politischen „Musterlösungen“ ein. So führt ein Wechsel von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung nicht zu schwedischen Verhältnissen, vielmehr sind diese die notwendige Voraussetzung für ein generöses und egalitäres Rentensystem. Das gilt im Übrigen auch für die ebenfalls gerne als Referenzfall herangezogene Schweiz. Die dortige quasi-sozialdemokratische staatliche Volksrente muss ebenfalls im Lichte des ansonsten liberalen Sozial- und Steuermodells relativiert werden.

Nun trifft diese Einteilung in drei Welten v.a. für die goldene Phase des Ausbaus zu, bzw. umgekehrt werden diese durch neue Entwicklungen herausgefordert und zu Anpassungen gezwungen.

- Markant sind die demographischen Verschiebungen, also Überalterung und Unterjüngung der Gesellschaft, die v.a. für die Rentensysteme, aber auch für das Gesundheits- und Pflegewesen erhebliche Ressourcen beanspruchen. Der sog. Altenquotient ist zwischen dem Jahr 2000 und 2015 um gut 8 Prozentpunkte angestiegen bzw. die Zahl der Rentenbezieher (65-Jährige und Ältere) hat sich von 13,69 auf 17,30 Mill. Personen im Jahr 2015 erhöht. Durchschnittlich wird derzeit mit 64,1 Jahren in die Rente gewechselt und diese 19,6 Jahre bezogen.¹⁰
- Die sozio-kulturellen Grundlagen der Gesellschaft haben sich gewandelt. Die Rede ist nunmehr von der postmodernen bzw. postindustriellen „Risikogesellschaft“ (Beck). Große soziale Schichten bzw. stabile Lebensformen und Lebensverläufe verlieren an Prägekraft; stattdessen haben wir es mit Pluralisierung und hoher Individualisierung zu tun. Eine solche Freisetzung erzeugt Chancen wie Unsicherheiten; gerade im Alter wirken sich Kleinfamilien, Singlehaushalte etc. im Alltag aus.
- Weitere politisch-ökonomische Probleme wie Wachstumskrisen und hohe internationale Verflechtung (Globalisierung, EU, Migration etc.) verschärfen die Lage zusätzlich. Märkte werden liberalisiert, die Verschuldung und der Wettbewerbsdruck steigen und dem Machtgewinn der internationalen (Finanz-)Märkte stehen begrenzte nationalstaatliche (Be-)Steuerungsmöglichkeiten gegenüber. Die Digitalisierung unterstützt die Verlagerung und Flexibilisierung von Arbeitsplätzen ebenfalls. Als Folge steigt der Druck zum Sparen und zur Effizienz.
- Damit verbunden vollzieht sich ein Verlust an „Kontrolle“ durch den Wohlfahrtsstaat: Soziale Probleme werden tendenziell wieder zu Gefahren und weniger zu Risiken, die sich kalkulieren und entsprechend versichern lassen. Den Problemen zugrunde liegt v.a. ein „mismatch“ von neuen sozialen Problemlagen auf der einen sowie den etablierten Institutionen und Lösungsstrategien auf der anderen Seite. Kaufmann spricht dabei vom „Veralten“ des Wohlfahrtsstaates.

Diese Veränderungen sind in ihrer Wirkung nur schwer einzuschätzen, zudem handelt es sich bei den Reformaktivitäten nicht immer um strategisch kohärente Pläne, sondern vielfach um eine Mischung aus Abbau, Umbau und Ausbau, aus ad hoc Maßnah-

men und langfristigen, z.T. nicht intendierten Wirkungen, bzw. unsicheren Prognosen, die etwa bei der Rente auf 20-25 Jahren vorausrechnen müssen.

In vergleichender Perspektive mischen sich die drei Welten zusehends; gleichwohl bleiben Unterschiede bestehen bzw. formieren sich neu. Ein gemeinsamer Trend ist die sog. Dualisierung, d.h.

“the divisions that create an insider/outsider cleavage originate on labour market regulation, but tend to be replicated by social programmes. In fact, in most of the countries concerned by this development (Southern and Continental European countries) welfare states are based on Bismarckian social insurance programmes, meaning that social rights are strongly tied to stable contribution-paying employment”.¹¹

Und es zeigt sich, dass sozialdemokratische Parteien nicht mehr wie in der Goldenen Aufbauphase zu den Protagonisten des sozialpolitischen Ausbaus gehören; ja gerade das Beispiel der Regierung Schröder belegt, dass sie einen politischen Kurswechsel im Bereich Soziales und Arbeit verfolgt hat – und dafür bei Wahlen „bestraft“ worden ist.

3. Wissenschaftliche Interpretationen, politische Strategien und künftige Optionen rentenpolitischer Reformen

3.1 Rentenpolitik zwischen Reformen und Systemwechsel

Die Sicherung der Rente steht seit jeher auf der politischen Agenda jeder Bundesregierung und hat angesichts des demografischen Wandels zu einer großen Zahl an Maßnahmen geführt. Die zur Verfügung stehenden Strategien und Instrumente sind freilich nicht ohne Ambivalenzen und Defizite. Grundsätzlich lassen sich zwei unterschiedliche Muster unterscheiden:

- a) Beitragssatzstabilität durch Kostendämpfung
- b) Wandel des Systems der GRV

Man kann die Einnahmen über die Beitragssätze (für Arbeitnehmer und Arbeitgeber) variieren, was die Politik bis zum Wechsel des Jahrtausends gekennzeichnet hat. Aber bei einem Gesamtniveau von 40% Sozialversicherungsbeiträgen besteht auf Dauer nur wenig Spielraum nach oben. Daher ist zunehmend das Ansteigen der Beiträge gedämpft worden. Da auch bei Einsparmaßnahmen Probleme auftreten, oszillieren die Maßnahmen nicht selten hin und her – je nach politischer und wirtschaftlicher Lage (etwa 2014 die Rückkehr zur Rente mit 63). Diese Strategie, die auch als einnahmenorientierte Rentenpolitik bezeichnet wird, hat sich jedoch als kaum geeignet erwiesen, große Herausforderungen wie Globalisierung, Digitalisierung und dem demografischen Wandel erfolgreich und langfristig zu begegnen.

Welche weiteren Stellschrauben gibt es? Neben der Veränderung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus kann auch bei der Lebensarbeitszeit und dem Bundeszuschuss angesetzt werden. Auf der Seite <https://rentenminister.gdv.de/#> kann man verschiedene Szenarien durchspielen. Ein Modell geht von einem faktischen Renteneintritt im Alter von 67 Jahren aus. Demnach profitiert der Arbeitsmarkt von einer höheren Zahl an Erwerbstätigen (d.h. knapp 1 Mio. mehr Menschen), was gesamtwirtschaftlich positive Wachstumseffekte ergibt. Der Bundeshaushalt wird hier durch geringere Bundeszuschüsse an die Rentenkassen entlastet. Zudem wächst der Beitrags-

satz langsamer als nach dem Status Quo bzw. Basis Modell. Für 2030 macht es 0,9 Prozentpunkte aus bzw. noch weiter geschätzt, liegt er im Jahr 2040 nicht bei 23,7 Prozent, sondern bei 23,4 Prozent.

Und „unter dem Strich schafft die Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Maximum eine Verbesserung des Rentenniveaus um 1,1 Prozentpunkte im Jahr 2030. Die Durchschnittsrente des Jahres 2040 steigt gegenüber der Referenz um gut 200 Euro im Jahr, gemessen in heutigen Preisen.“¹²

Das wäre eine Win-Win-Situation für alle – freilich ist es ein optimistisches Modell. Es entspricht im Übrigen der Faustformel, wonach für ein Jahr (mehr) Rentenbezug zwei Jahre (länger) gearbeitet werden sollte.

Neben solchen Reformen innerhalb der GRV mehren sich seit den 90er Jahren Stimmen, die einen grundlegenden Systemwandel für erforderlich halten. Dabei steht v.a. die zweite Säule im Vordergrund, d.h. die private, kapitalgedeckte Vorsorge bzw. die „kapitalmarktabhängige Alterssicherung“ (Schmähl). Die Rentenreform 2001/2 mit der Einführung der Riester-Rente wird in diesem Zusammenhang als Wendepunkt der Rentenpolitik bzw. Paradigmenwechsel im konservativen Wohlfahrtsstaat angesehen.

Elemente eines Systemwandels der GRV

typologisch	Konservatives bzw. Bismarck-Modell	Mix aus liberalem und Beveridge Modell
Institutionell	Staat/GRV, kollektiv	(Finanz-) Markt, individuell
Normativ	Statussicherung	Eigenverantwortung für Versorgungsdefizite
Materiell	Hohe Leistung für Rentner	Senkung (bei Skeptikern wie Schmähl um ca. 1/3), mehr Ungleichheit und Armut
Finanziell	Bedarfsorientierung, Steigerung analog zu Löhnen	Einnahmenorientierung und Beitragsstabilität, ggf. erhöhter Staatszuschuss
Legitimatorisch	Solidarischer Generationenvertrag	Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit, gesamtwirtschaftliche Effizienz

Die Riester-Rente soll als neues Element nun der Senkung des Rentenniveaus entgegenwirken, welches in Kauf genommen wurde, um eine Stabilisierung der Beiträge zu erreichen. Um zum Abschluss einer entsprechenden Vorsorge zu motivieren, unterstützt der Staat dies durch Zulagen und Steuervorteile. Damit gewinnt das Finanzministerium als neuer Akteur einen erheblichen Einfluß.

Die im November 2002 von der Bundesregierung eingesetzte Rürup-Kommission (bzw. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme) hat diese Grundrichtung unterstützt und datenmäßig unterfüttert. Für die GRV sind vorgeschlagen worden:

- das gesetzliche Rentenalter auf 67 Jahre zu erhöhen (ab 2011 in Schritten von einem Monat pro Jahr, wodurch sich die volle Wirkung in 24 Jahren einstellt)
- einen Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel einzuführen, der die Relation zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern abbildet – und im Ergebnis zu einer Abkoppelung der jährlichen Rentenanpassung von der Lohnentwicklung führt
- versicherungsfremde Leistungen wie die Frühverrentung wegen Arbeitslosigkeit oder wegen Behinderung sollen aus der gesetzlichen Rentenversicherung entfernt und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Wie die Übersicht zu den Reformen zeigt, schwingt das Pendel in der Rentenpolitik öfters hin und her; ein langfristiger Problemlösungsbeitrag ist bisher freilich noch nicht umgesetzt worden. Das hängt nicht nur an sachlichen Schwierigkeiten und Wissensdefiziten (v.a. über langfristige Entwicklungen und nur wahrscheinlichen und nicht sicheren Wirkungen), sondern auch an den Grenzen der politischen Machbarkeit.

3.2 Unsichere Mehrheiten für unbequeme Politik

Eine sichere Rente gilt als zentrale „Werteidee“ (Kaufmann) des deutschen Wohlfahrtsstaates und ist ein wesentlicher Issue in der politischen Präferenzordnung der Bürger; zudem sind alle (irgendwann) betroffen und Alter ist Schicksal, wofür es auch keine Ausweichmöglichkeiten gibt. Das führt leicht zu einer normativen und emotionalen Aufladung des Themas. Gleich wohl gibt es zugleich auch unterschiedliche Vorstellungen und Präferenzen. So zeigen Umfragen, dass es beachtliche Unterstützung für einen Reformpfad gibt, der bei der Verbesserung der Einnahmen ansetzt:

„Die Deutschen sind zu großen Opfern bereit, um ihre Rente zu sichern: Knapp zwei Drittel der Arbeitnehmer würden einen höheren Beitragssatz zur Rentenversicherung akzeptieren, wenn sich dafür auch die Rentenleistungen verbessern, ergab eine Umfrage. Nur die Senioren knausern“.¹³

Mit zunehmender Nähe zum Rentenalter sinkt aber die Bereitschaft. Und es bleibt unklar, wie nach dem Finanzierungsmodell der GRV die höheren Beiträge der jetzigen Generation zur Verbesserung ihrer – in der Zukunft liegenden – Rentenleistungen führen sollen. Nach dem Generationenvertrag beziehen sich Einnahmen und Ausgaben auf eine Wirtschaftsperiode; ein Ansparen findet abgesehen von den Schwankungsreserven nicht statt! Hier liegt ein verbreitetes Missverständnis über die Funktionsweise der GRV, denn es gibt keine „Spardose“ für die Rente. Wenn, dann in der kapitalbasierten Säule.

Zugleich nährt dies die Skepsis der „Babyboomer-Generation“ in die Rentenpolitik; noch sorgenvoller betrachten die Menschen in Ostdeutschland ihre Altersvorsorge. Interessanterweise zeigt eine andere Umfrage, daß auch bei Rentnern und Pensionären die Unzufriedenheit mit ihrer Lage zunimmt. Nur noch jeder Zehnte berichtet demnach, dass er im Ruhestand eine höhere Lebensqualität als im Berufsleben hat.¹⁴

Angesichts der noch (im Vergleich zu den Prognosen in 20-30 Jahren) ordentlichen Rente bei eher niedrigen Beitragssätzen in der Aktivphase taucht die Frage auf, was gesellschaftlich und politisch denn unter einem „guten Lebensabend“ zu verstehen ist bzw. welche Lebensstandards im Rahmen eines Generationenvertrages angestrebt werden sollen und als fair gelten. Umgekehrt gilt aber auch, dass die in der Rentenphase befindlichen Menschen keine Vorsorgeoption mehr haben. In diesem Kontext ist noch zu erwähnen, dass eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die GRV verteilungspolitische bemerkenswerte Konsequenzen zeigt. Denn Rentner zahlen Steuern! Legt man das aktuelle Steueraufkommen zugrunde, tragen sie mit 8% bei, ähnlich wie Selbständige und Beamte. Der größte Anteil (53%) stammt aus Arbeitnehmereinkommen und gemessen an paritätischen Beitragsleistungen verringert sich die Last für die Unternehmen auf 20%. Hier gilt wohl ein altes Diktum von F.W. Scharpf vom „Sozialismus in einer Klasse“.¹⁵ D.h. verteilungspolitisch wirkt sich die Steuerfinanzierung einseitig zu Lasten von Arbeitnehmern und Rentnern aus.

Wie geht jedoch Politik mit Vorstellungen und Erwartungen um, die aus der Sicht der Betroffenen gut nachvollziehbar sind, aber Zielkonflikte und Unklarheiten beinhalten?

- Eine wesentliche Strategie ist „blame avoidance“, allerdings schafft sie weniger Unterstützung und Legitimation, sondern verringert v.a den politischen Widerstand. D.h. Kürzungen werden nicht direkt implementiert, sondern durch für die Betroffenen bzw. Bürger kaum erkennbaren Maßnahmen wie Reduktion der anrechenbaren Ausbildungszeiten oder Veränderungen in der (unverständlichen) Rentenformel oder der Berechnung von Leistungen ohne künftige Kaufkrafteinbußen (was in den Renteninformationen der Fall ist) oder der Verschiebung von Kosten in die Zukunft. Letzteres wird zwar immer wieder als generationenungerecht thematisiert, ist aber wahlpolitisch gegenüber der hohen Zahl der Rentner=Wähler wohl nicht so wichtig.
- Ein anderes Instrument ist „targeting“, also die politische Konstruktion von Teilgruppen, die Opfer oder Begünstigte von Reformen sind. Zu den Opfern gehören etwa Hartz 4-Empfänger, deren Rentenbeiträge im Vergleich zum früheren System der Arbeitslosenversicherung stark gekürzt worden sind. Daraus ergeben sich leicht (meist nicht intendiert) problematische Debatten (Neid, Faule, Noch nie bezahlt etc.).
- (Neben-) Folgen aus Entscheidungen in anderen Politikfeldern sind ein dritter Mechanismus, um für unbequeme Politik nicht bestraft zu werden bzw., um im „Problem-Verschiebepark“ nicht so stark aufzufallen. In der Regel fallen aber alle Entlastungen andernorts bzw. in der Gesamtschau wieder als Belastungen an.
- Schließlich zeigt sich v.a. seit der Ära Schröder, dass Expertenkommissionen bei der Reform von Renten wie dem Wohlfahrtsstaat insgesamt eine große Rolle spielen. Dabei geht es nicht nur um die Bereitstellung von gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern mindestens gleich wichtig, um die Fokussierung der öffentlichen Debatte und das Framing des politischen Problems (etwa bei der Rürup-Kommission mit Nachhaltigkeit) sowie eine gewisse Sündenbockfunktion (bei deren Vorschlag einer Rente mit 67).

3.3 Aktuelle und zukünftige Optionen der Rentenpolitik

Der Koalitionsvertrag legt als Ziel der Bundesregierung für die nächsten Jahre fest:

„Die Rente muss für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein. Dazu gehören die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut.“

Und konkreter: „Deshalb werden wir die gesetzliche Rente auf heutigem Niveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 absichern und bei Bedarf durch Steuermittel sicherstellen, dass der Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen wird.“¹⁶

Zudem soll eine Grundrente für Bezieher von Grundsicherungsbezieher eingeführt und eine Aufnahme von Selbstständigen in die GRV ermöglicht werden. Schließlich soll eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet werden

V.a. die doppelte Haltelinie aus (hohem) Rentenniveau und (niedrigem) Beitragssatz gilt unter Ökonomen als Versuch einer Quadratur des Kreises bzw. als Flucht in die massive Staatsfinanzierung der GRV.

Diesen Bedarf hat jetzt das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München (in einem Szenario mit skeptischen Annahmen) durchgerechnet. In dieser

Legislaturperiode kommt die GRV demnach noch mit den Einnahmen aus Beiträgen und dem jetzigen Bundeszuschuss von 90 Mrd. € aus. Aber danach fehlt Geld:

„2025 wären das elf Milliarden Euro im Jahr, 2030 bereits 45 Milliarden Euro, 2035 80 Milliarden Euro und 2048 mehr als 125 Milliarden Euro im Jahr.“¹⁷

Falls eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer vorgenommen würde, dann müsste diese von heute 19 Prozent im Jahr 2030 um drei Prozentpunkte erhöht werden, langfristig müsste die Steuer bei 26 Prozent liegen. Als Alternativen wäre eine politisch heikle Anhebung des Renteneintrittsalter auf 69 und bis 2045 auf 71 Jahre möglich. Unabhängig, davon, ob die Details stimmen, sollten alle Rentenpläne mit einer Gegenfinanzierung versehen sein – ansonsten sind sie unseriös.

Mit der geplanten Einführung einer Grundrente (oder auch: Staatsbürger-, Volks- bzw. Mindestrente) wird der Weg in den Systemwechsel fortgesetzt. Die Motive sind einerseits die aktuellen Debatten um Armut, die sich freilich erst längerfristig abzeichnet und andererseits die beschlossene Niveausenkung in der GRV, was den materiellen Abstand zu einer Grundsicherung verringert. Dabei geht es im Kern um die Einführung einer beitragsunabhängigen, aus Steuermitteln zu finanzierenden Altersrente für alle Bürger mit einem festen Betrag.¹⁸

Dabei variieren die konkreten Vorschläge:

- Im Plan der Bundesregierung wird eigentlich nur von der Grundsicherung (v.a. Hartz 4) in die neue Grundrente verschoben.
- SPD, Grüne und Linke haben sich im Wahlkampf für ein weitergehendes Konzept stark gemacht, das jetzt von M. Müller (Regierender Bürgermeister von Berlin) als sog. solidarisches Grundeinkommen präzisiert worden ist. Demnach erhalten (ausschließlich) Arbeitslose (genauer: ALG II Bezieher), die freiwillig in einem entsprechend geförderten Arbeitsverhältnis eine gesellschaftliche nützliche Arbeit verrichten, etwa 1.200€ je Monat. Das entspricht dem Mindestlohn, das Arbeitsverhältnis soll sozialversicherungspflichtig und unbefristet sein und über die Arbeitsagenturen vermittelt werden. Hierdurch wird die Rentenpolitik mit der Debatte um einen dritten, inklusiven Arbeitsmarkt¹⁹ verbunden.
- Noch weiter gehen Vorstellungen, die die Einbeziehung von Beamten und Selbständigen vorsieht und oft sich am Modell Österreich orientieren.²⁰ Eine solche Bürgerrente kann schritt- und teilweise oder auf einen Schlag umgesetzt werden.
- Am weitesten geht die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle, was eine besondere Existenzsicherung im Alter obsolet machen würde. Umstritten sind die Höhe der Leistungen, die Art der Finanzierung und der Wegfall anderer Leistungen – nach der Idee von M. Friedman, einem der neoliberalen Erfinder dieses Konzepts, würden nämlich soziale Dienste, öffentliche Bildung usw. entfallen.

Alle schnellen Systemwechsel haben aber ein zentrales Problem:

„Vor allem aber ist klar, dass der Umstellungsprozess von einer lohn- und beitragsfinanzierten Rentenversicherung mit ihren eigentumsrechtlich geschützten Renten und Rentenansprüchen auf eine Grundrente nur äußerst aufwändig, langfristig und mit enormen finanziellen Zusatzbelastungen zu bewältigen ist. Denn in der Übergangszeit müssen zusätzlich zu den „neuen“ Leistungen auch die „alten“ Leistungen finanziert werden.“²¹

4. Abschliessende Überlegungen und Plädoyer für pragmatische Reformen

Fasst man die Entwicklungen in der Alterssicherung zusammen, dann zeigt sich zunehmend eine Mischung aus Weiterführung der beitragsfinanzierten GRV, bzw. der ersten Säule, Ergänzung durch die Stärkung der zweiten Säule bzw. der privaten Vorsorge sowie Absicherung durch eine steuerfinanzierte Grundrente. Das ist durchaus vernünftig und zielführender als die großen Pläne zum Systemwechsel -sowohl in Bezug auf die Wirksamkeit wie die Machbarkeit.

Eine breiter gefasste Grundrente ist v.a. geeignet, dem Problem der Altersarmut vorzubeugen. Denn besonders betroffen sind

- Selbstständige und Ein-Mann-Unternehmer, wie etwa die typischen Amazon-Fahrer, die nicht versicherungspflichtig sind
- Langzeitarbeitslose und Arbeitnehmer mit stark unterbrochenen Erwerbsbiographien
- Bezieher von Erwerbsminderungsrenten und gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer, bei denen die Verlängerung der Lebensarbeitszeit faktisch zu erheblichen Abschlägen bei der Rente führt (3,5% pro Jahr)
- Beschäftigte im Niedriglohnsektor (v.a. im Bereich Dienstleistungen)
- Geschiedene Frauen, die ebenfalls nur kurze Versicherungszeiten haben.

Bei diesen Gruppen wirkt sich vor allem die Veränderung am Arbeitsmarkt aus und gemäß der These von der Dualisierung des (konservativen) Wohlfahrtsstaates wirken geringe Löhne, prekäre Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der GRV weiter. Zugleich besteht hier kaum eine Chance zur ausreichenden privaten Vorsorge, weil die Einkommen zu niedrig sind. Hier sind Mindestlohn und Mindestrente wirksame Instrumente.

Einen interessanten Sonderfall bilden Frauen. Sie sind ein Beispiel für Altersarmut, freilich ist das auch ein Effekt einer zunehmenden Erwerbsquote bei gleichzeitig hoher Unterbrechung und verbreiteter Teilzeitarbeit, also geringen Beitragsleistungen. Oder eben die Folge einer „halbherzigen“ Beendigung des „male breadwinner Modells.“²² Um hier eine gender Dualisierung zu vermeiden, ist neben der Familienpolitik und verbesserten Kinderbetreuung ein Schritt in eine autonome Versicherung von Ehefrauen zielführend. Ein solche tendenzielle Universalisierung der GRV (aber auch der anderen Sozialversicherungen) passt zugleich in die Strategie der Integration von Selbständigen und Beamten. Ein einfacher Weg wäre es, wie in Österreich im Bildungs- und Hochschulbereich auf die Verbeamtung zu verzichten und mit adäquaten Löhnen zu operieren, statt mit einer Verknüpfung von Einkommen und Pension, die leicht zu Neiddebatten in der Altersvorsorge führt. Das würde zudem die Überschuldung der Pensionskassen bremsen und ein realistisches Bild über Staatsausgaben und Defizite vermitteln.

Solche Überlegungen gehen von der Rentenfrage (i.e.S.) über die Alterssicherung hin zu einer breit angelegten Gesellschafts- und Seniorenpolitik. Die Verschiebung der Renteneintritte auf 67 oder 69 Jahre ist nur dann sozialpolitisch sinnvoll, wenn arbeiten im Alter auch möglich ist. Das gilt für die – aktuell bemerkenswert geringe – Nachfrage der Unternehmen und der Entwicklung entsprechender personalpolitischer Instrumente. Offensichtlich ist Frühverrentung nicht nur ein problematischer Wunsch der Älteren, sondern auch der Arbeitgeber. Daher sind Weiterbildung und Life Long Learning, aber auch Wechsel von Tätigkeiten (also vom Dachdecker zum Berater und

Planer von kleineren Baumaßnahmen) für ältere Arbeitnehmer nötig. Auch das Thema Bildung wandelt sich in seiner Bedeutung; es wird zum Kernelement aktivierender und vorsorgender Renten- und Sozialpolitik:

„Es mag paradox aussehen, aber eine Strategie, in unsere Kinder zu investieren, muss das Flaggschiff unserer umgestalteten Rentenpolitik sein. Die zukünftigen Kohorten von Menschen im Arbeitsalter sind klein, also sollten sie maximal produktiv sein.“²³

Der Hinweis auf Produktivität als Schlüssel für die Zukunft der Alterssicherung ist auch aus einem weiteren Grund wichtig: Er relativiert die verbreitete These, wonach ein Missverhältnis von im Erwerbsleben stehenden Menschen und Rentnern das Problem wäre. Es kommt aber nicht so sehr auf die Zahl der Köpfe an, sondern darauf, was diese Köpfe machen.

Anmerkungen

- 1 So die FAS vom 10.6.2018, S.36 und die FAZ Woche Nr. 19/2018, S.39.
- 2 Vgl. www.tagesschau.de/inland/btw17/programmvergleich/programmvergleich-rente-101.html.
- 3 Schmähl, W.: Politikberatung und Alterssicherung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1 / 2011, S. 159-174.
- 4 Kaufmann, F.-X.: Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden VS Verlag, 3. Auflage 2009, S. 413.
- 5 Vgl. Schmid J.: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, 3 Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2010, Kap 19.
- 6 vgl. Meinhart, V.: Entwicklung der Rentenausgaben in Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung Study Nr. 53, 2017.
- 7 Zum Gesamten Schmid, a.a.O. und Schmidt, M.: Sozialpolitik in Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden: VS 2005.
- 8 Modifiziert nach <http://bfadv-gemeinschaft.de/index.php/rentenreformen-im-ueberblick>.
- 9 Schmid a.a.O. ,Kap. 4; s.a. ders: Sozialstaat, in: Hradil, S. (Hg.): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Frankfurt/New York, S. 427-454
- 10 Nach Daten der GRV und Meinhart a.a.O.
- 11 Vgl. Bonoli, G./Natali, D. (Hg.): The Politics of the New Welfare State, Oxford, Oxford UP, S. 299 sowie Gatz, Ch.: Social Protection of Atypical Employees and the Transition to a Service Economy“, Diss. Tübingen, 2017.
- 12 Vgl. Prognos AG: Perspektive 2040. Fakten zur Rentendebatte. Pressegespräch am 13.06.2016; hier S. 2.
- 13 www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/umfrage-mit-ueberraschendem-ergebnis-deutsche-wollen-hoehere-beitraege-zahlen-wenn-dafuer-die-rente-steigt_id_7614357.html
- 14 www.merkur.de/politik/drastisches-umfrage-ergebnis-babyboomer-verlieren-vertrauen-in-renten-politik-zr-9982839.html
- 15 Vgl. Scharpf, F.W.: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1987.
- 16 www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html
- 17 www.sueddeutsche.de/wirtschaft/altersvorsorge-rentenplaene-der-koalition-sind-unbezahlbar-1.3955885
- 18 Siehe etwa www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223409/grundrente und www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/unterschied-bedingungsloses-solidarisches-grundeinkommen-hintergrund-100.html
- 19 Dazu Schmid, J.: Arbeitsmarkt als Problem und Politikum, in: APUZ 26/2017, S. 11-17.
- 20 Dazu kurz www.boeckler.de/114705_114718.htm. Aber keine Rose ohne Dornen: Die Mindestwartezeit, die in die Rentenkasse einbezahlt werden muss, bevor man Leistungen beziehen kann, liegt in Deutschland bei 5 und in Österreich bei 15 Jahre.

- 21 www.bpb.de a.a.O.
- 22 Methodisch gesehen, haben sich die Randbedingungen beim Vorher-Nachher-Vergleich geändert. Vereinfacht: Viele Frauen, die heute niedrige Renten beziehen, hätten vor 30 Jahren gar keine bekommen, weil sie nicht berufstätig waren.
- 23 Esping-Andersen, G.: Warum brauchen wir eine Reform des Sozialstaats?, in: *Leviathan* 1/34 (2006), S. 61-81; hier S. 66.