

Tim Köhler-Rama*

Kommentar: Merkel und die Rente

Der Rentenpolitik der Regierung Merkel seit 2005 fehlt die Programmatik

DOI 10.1515/zsr-2016-0016

1 Vorgeschichte: Der Paradigmenwechsel 2001/2004

Der eigentliche Paradigmenwechsel der Rentenpolitik in Deutschland liegt jetzt 15 Jahre zurück und fand vor der Kanzlerschaft von Angela Merkel statt. 2001 und 2004 verabschiedete die rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder drei Gesetze (Altersvermögensgesetz, Altersvermögensergänzungsgesetz, RV-Nachhaltigkeitgesetz), die eine bedeutende rentenpolitische Zäsur in Deutschland darstellen, weil mit ihnen das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente aufgegeben wurde. Konkret bedeuten die drei Gesetze vor allem eine Absenkung des Rentenniveaus und eine steuerliche Förderung der privaten Vorsorge („Riester-Rente“). Erstmals wurden Beitragsobergrenzen gesetzlich fixiert. Bereits heute liegt das Rentenniveau weit unterhalb vom ursprünglichen Ziel der Lebensstandardsicherung, das seit den 1980er Jahren sinnvollerweise mit einem Netto-Rentenniveau von 70 Prozent assoziiert wurde.¹

¹ 2016 liegt dieses offiziell mittlerweile nicht mehr ausgewiesene Rentenniveau nur noch bei rund 58 Prozent. Es ist definiert als das Verhältnis der Netto-Standardrente, d. h. einer verfügbaren Rente nach einem „erfüllten Arbeitsleben“ mit 45 Jahren Durchschnittsverdienst zum durchschnittlichen Nettoeinkommen (2016: 1.150 Euro / 2.000 Euro = 58 Prozent). Die Standardrente ist allerdings – anders als der Name suggeriert – eine fiktive Größe, denn die meisten Versicherten erreichen keine 45 Jahre Durchschnittsverdienst. Die tatsächliche Durchschnitts-Altersrente liegt 2016 bei 1.020 Euro für Männer und 566 Euro für Frauen.

*Kontaktperson: Dr. Tim Köhler-Rama, Dozent für Volkswirtschaftslehre, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung Fachbereich Sozialversicherung, Nestorstr. 25, 10709 Berlin, E-Mail: Dr.Tim.Koehler-Rama@drv-bund.de

Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeitszahlen Ende der 1990er Jahre bestand das Hauptanliegen der rot-grünen Regierung darin, die Lohnnebenkosten – also auch die Rentenversicherungsbeiträge – zu senken, um damit die Beschäftigung zu steigern. „Arbeit hat Vorfahrt“ formulierte das Wolfgang Clement, Ministerpräsident von NRW 1998 bis 2002 und Bundeswirtschaftsminister von 2002 bis 2005. Heute ist Clement Kuratoriumsvorsitzender der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, die von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert wird und bis heute intensiv für einen möglichst niedrigen Rentenbeitragssatz lobbyiert. Erfolgreich, denn der Rentenbeitragssatz ist – trotz gestiegener Lebenserwartung und trotz gestiegenen Rentnerzahlen – in den letzten 20 Jahren gesunken.²

Ein sinkender Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Zeiten, in denen der Anteil der Rentenbezieher/-innen in der Bevölkerung aufgrund der demographischen Entwicklung zunimmt, bedeutet eine teilweise Privatisierung des staatlichen Systems, denn die Menschen sind gezwungen, die verringerten Leistungen im Rahmen des staatlichen Systems durch rein privat finanzierte Versicherungsleistungen oder individuelle Sparanstrengungen zu kompensieren. Von dieser „Teilprivatisierung“ des staatlichen Alterssicherungssystems profitieren einerseits die Arbeitgeber, weil infolge des sinkenden Rentenniveaus der paritätisch finanzierte Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung sinkt bzw. langfristig nur geringfügig steigt. Und es profitieren andererseits die Gutverdiener/-innen, weil sie viel häufiger private Vorsorge betreiben (können) als Geringverdiener und daher ein Großteil der steuerlichen Fördermittel im Rahmen der privaten Altersvorsorge auf sie entfällt.³ Was Konrad Adenauer (CDU) 1957 eingeführt hatte, nämlich eine „Produktivitätsrente“, die der Lohnentwicklung folgt und deshalb seinerzeit treffend als „fortgesetzter Lohn“ bezeichnet wurde, schaffte Gerhard Schröder (SPD) 2001 ab. Heute folgt die Rente nicht mehr der Produktivitätsentwicklung. Ihren Charakter als „fortgesetzten Lohn“ hat sie verloren. Eine der größten sozialpolitischen Errungenschaften der Bundesrepublik, nämlich ein staatliches Rentensystem, das Beschäftigten den Lebensstandard, den sie während ihres Erwerbslebens erreicht haben, im Alter absichert, wurde 2001 aufgegeben.

² 1996 lag der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bei 19,2 Prozent, 2016 bei 18,7 Prozent.

³ Vgl. Corneo, Giacomo; Schröder, Carsten; König, Johannes: Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany. Freie Universität Berlin, School of Business & Economics, Discussion Paper Economics 2015/18.

2 Das rentenpolitische Leitbild „Drei-Säulen-Modell“ ist seit der Finanzmarktkrise in der Defensive

Als Merkel Ende 2005 ihre Kanzlerschaft antrat, erbt sie von der Vorgängerregierung also ein Alterssicherungssystem, das seine ursprüngliche Zielsetzung und Funktionalität verloren hatte. Stattdessen übernahm sie das neue – und bis heute offiziell hochgehaltene – Leitbild in der Alterssicherung: das „Drei-Säulen-Modell“. Dieses neue Leitbild proklamiert ein Alterssicherungssystem, das die Lebensstandardsicherung im Alter auf der Grundlage von Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (erste Säule), der betrieblichen Altersvorsorge (zweite Säule) und der privaten Vorsorge (dritte Säule) sichert. 2005 genoss die Idee des „Drei-Säulen-Modells“ noch eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies basierte letztlich auf zwei starken Argumenten: Die Verzinsung des privaten Vorsorgevermögens führe zu höheren Rentenleistungen für den einzelnen Sparer als im Umlageverfahren, und eine kapitalgedeckte Rente sei weniger demographiefähig und damit „nachhaltiger“ als das Umlageverfahren.

Heute hat sich diese Ausgangslage völlig verändert. Das Zinsniveau ist seit Jahren so niedrig, dass die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten zunehmend Probleme haben, ihre Leistungsversprechungen einzuhalten. Private Vorsorge hat stark an Attraktivität eingebüßt. Die Kapitalmärkte insgesamt sind seit der Krise 2009/2010 diskreditiert. Auch im Bereich der beruflichen Altersvorsorge haben die Anbieter (Unternehmen und Pensionskassen) Finanzierungsprobleme, da die Rückstellungen für die künftigen Betriebsrenten aufgrund der niedrigen Zinsen stark gestiegen sind. Die Apologeten der kapitalgedeckten Altersvorsorge, die Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre noch die Deutungshoheit hatten, sind seit Jahren stark in die Defensive geraten. Das „Drei-Säulen-Modell“ als das neue Leitbild der Alterssicherung klingt heute mehr bedrohlich als dass es Vertrauen erweckt.

Insbesondere für Menschen im unteren Einkommensbereich, die in besonderem Maße auf die staatliche Alterssicherung angewiesen sind, weil sie kaum die Mittel haben, privat vorzusorgen und Vermögen zu bilden, bedeutet ein Renditeverfall von kapitalgedeckten Vorsorgeprodukten ein hohes Altersarmutsrisiko. Zugleich zeigt sich immer deutlicher, dass die vermeintlich geringere Demographiefähigkeit kapitalgedeckter Systeme eine Chimäre ist: Die Verlängerung der Lebenserwartung, die im staatlichen Rentensystem tendenziell zu einer Beitragserhöhung führen muss, bedeutet auch in der kapitalgedeck-

ten Altersvorsorge längere Rentenlaufzeiten und steigende Prämien oder – bei konstanten Prämien – geringere Rentenleistungen.

3 Typisch Merkel: Pragmatismus auch in der Rentenpolitik

Wie wird die Regierung Merkel auf diese neue Ausgangslage reagieren? Bislang ist das unklar. Eindeutige programmatische Aussagen zu den prioritären Zielen der Alterssicherungspolitik vermeidet die Regierung. Und das ist nicht neu. Die Rentenpolitik seit Beginn der Kanzlerschaft von Merkel ist stark von Pragmatismus geprägt. Es ist ein Pragmatismus, der sich an dem Dogma des Machterhalts orientiert und konflikthafte Reformen zu vermeiden versucht. Typisch hierfür sind die Nichtrealisierung der Angleichung des bis heute geteilten Rentenrechts in Ost- und Westdeutschland und die Besserstellung von langjährig Versicherten mit niedrigem Verdienst („Zuschussrente“). Beide Reformen werden seit Jahren regelmäßig angekündigt, aber nach kontroversen Debatten immer wieder verschoben. Weitere Belege für den rentenpolitischen Opportunismus der Regierung Merkel sind moderate Leistungsausweitungen für die eigene Wählerklientel („Mütterrente“ und „Rente mit 63“)⁴ und hohe Rentenanpassungen (2009, 2016) vor Bundestagswahlen.⁵ Paradigmatische Reformen blieben aus, und Merkel hat es bis heute gut verstanden, eine Grundsatzdiskussion über das Rentensystem und seine künftige Ausgestaltung zu vermeiden. Unpopuläre Leistungseinschnitte erfolgten – politisch unschädlich – kurz nach den Bundestagswahlen, so die beiden „Nullanpassungen“ (2006, 2010) nach den Bundestagswahlen 2005 und 2009. Der gravierendste Leistungseinschnitt im Rentensystem unter der Kanzlerschaft von Merkel ist die Anfang 2007 beschlossene – aber bereits seit der Veröffentlichung des Berichtes der „Rürup-Kommission“ 2003 in der Gesellschaft breit diskutierte – Anhebung der Regelaltersgrenze auf

⁴ Durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 erhält ein Elternteil, zumeist die Mutter, seit Juli 2014 für ihre vor 1992 geborenen Kinder eine höhere Bruttorente (plus 28,61 Euro im Westen und plus 26,39 Euro im Osten). Die „Rente mit 63“ besagt, dass für zwei Geburtsjahrgänge (1951 und 1952) weiterhin ein abschlagsfreier Rentenbezug mit 63 Jahren möglich ist. Für später geborene Jahrgänge verschiebt sich diese Möglichkeit sukzessive bis zu einem abschlagsfreien Renteneintritt mit 65 Jahren.

⁵ Zum 1. Juli 2009 wurden die Renten in Westdeutschland um 2,41 Prozent und in Ostdeutschland um 3,38 Prozent angehoben. Zum 1. Juli 2016 werden die laufenden Renten in Westdeutschland um 4,25 Prozent und in Ostdeutschland um 5,95 Prozent angehoben.

67 Jahre. Sie ist deshalb (bis heute) in der Bevölkerung unpopulär, weil sie für diejenigen Personen, die es nicht bis zur Regelaltersgrenze schaffen, aufgrund der Rentenabschläge eine Rentenkürzung bedeutet.⁶ Weitere Leistungskürzungen betrafen vor allem Gruppen mit schwacher Lobby, wie Arbeitslose und erwerbsgeminderte Personen.⁷

Insgesamt folgt Merkel seit 10 Jahren dem von Schröder vorgegebenen „Rentenpfad“. Die erste Säule wird sukzessive abgeschmolzen. Zugleich wird das „Mehr-Säulen-System“ aber nur zaghaft ausgebaut. Auch in der Rentenpolitik meidet Merkel – soweit es geht – unpopuläre Maßnahmen. Eine Verpflichtung zur privaten Vorsorge würde Widerstände in der Bevölkerung, eine Rücknahme der Teilprivatisierung bzw. Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Rente würde Widerstände bei den Arbeitgebern wecken. Beides versucht die Regierung Merkel zu vermeiden. So bleibt die private Altersvorsorge in Deutschland – anders als in den meisten anderen OECD-Ländern – nach wie vor freiwillig, und der Anteil des Einkommens, der für den Aufbau zusätzlicher Rentenanwartschaften im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge beitrags- und steuerfrei aufgewendet werden kann, bleibt moderat.⁸ Die Zulagen der Riester-Rente sind insgesamt sogar real gesunken.⁹

Worin besteht also die Rentenprogrammatik von Merkel? Nach offizieller Lesart soll die GRV auch künftig in Kombination mit der Zusatzvorsorge den Lebensstandard im Alter sichern. In dem letzten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung findet sich dazu die folgende Formulierung: „Der Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern macht deutlich, dass die gesetzliche

6 Die Verabschiedung des „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes“ erfolgte Anfang 2007, also rund 1½ Jahre nach den Wahlen im September 2005. Das Gesetz beinhaltet, dass die Regelaltersgrenze schrittweise ab 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben wird.

7 2006 kam es zur Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge von Empfängerinnen und Empfängern des ALG II und 2010 zur gänzlichen Streichung der Rentenversicherungsbeiträge der Bundesagentur für Arbeit für die Bezieher von ALG II. Damit bedeutet Langzeitarbeitslosigkeit künftig zwingend ein erhöhtes Altersarmutsrisiko. Erwerbsminderungsrentner/-innen sind besonders stark von der Anhebung der Altersgrenzen betroffen, da bei ihnen in den meisten Fällen die maximale Abschlagshöhe von 10,8 Prozent greift. Invalidität geht bereits heute sehr häufig mit Altersarmut einher.

8 2007 wurde die dauerhafte Fortschreibung der Beitragsfreiheit der für Anwartschaften auf eine Betriebsrente umgewandelten Entgeltbestandteile entschieden, allerdings nur, soweit diese Entgeltteile 4 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung nicht übersteigen. Die Entgeltumwandlung ist deshalb problematisch, weil sie zu verringerten Rentenanwartschaften und einem weiter sinkenden Rentenniveau in der GRV führt.

9 Die Grundzulage in Höhe von 154 Euro ist seit 2008 nicht mehr gestiegen.

Rente zukünftig alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen. In Zukunft wird der erworbene Lebensstandard nur erhalten bleiben, wenn die finanziellen Spielräume des Alterseinkünftegesetzes und die staatliche Förderung genutzt werden, um eine zusätzliche Vorsorge aufzubauen. Zentrale Säule der Altersversorgung wird aber auch weiterhin die gesetzliche Rente bleiben.¹⁰ An dem Leitbild des „Drei-Säulen-Modells“ wird also bislang festgehalten. Konkrete Aussagen allerdings zu den Auswirkungen des sinkenden Zinsniveaus auf die private Altersvorsorge und den Folgewirkungen der viel zu geringen Verbreitung der privaten Vorsorge bei Geringverdienenden bleiben aus. Auch zu den Implikationen des sinkenden Rentenniveaus für das Altersarmutsrisiko insgesamt finden sich in den offiziellen Berichten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales seit Jahren keine Aussagen.

4 Rentenpolitischer Widerspruch der Bundesregierung

Der tiefe rentenpolitische Widerspruch der derzeitigen Bundesregierung besteht darin, dass beharrlich an dem Anspruch festgehalten wird, im Rahmen des „Drei-Säulen-Modells“ das Ziel der Lebensstandardsicherung zu erreichen. Nach wie vor gilt dabei das noch von der Schröder-Regierung definierte „Mindestsicherungsziel“ eines Rentenniveaus vor Steuern in Höhe von 43 Prozent. Diese Untergrenze soll bis zum Jahre 2030 nicht unterschritten werden.¹¹ Welches konkrete Sicherungsziel mit diesem Rentenniveau allerdings verfolgt wird, bleibt offen. Es eignet sich jedenfalls – anders als das Netto-Rentenniveau (vgl. Fußnote 1) weder als Indikator für das Ziel der Lebensstandardsicherung (weil es keine verfügbaren Nettobeträge beinhaltet) noch für das Ziel der Armutsvermeidung (dafür ist der Standardrentner zu wenig repräsentativ).¹²

¹⁰ Zit. aus: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Rentenversicherungsbericht 2015*. Berlin: BMAS, 12.

¹¹ Rentenniveau vor Steuern bedeutet das Verhältnis einer Rente eines Arbeitnehmers, der 45 Jahre lang durchschnittlich verdient hat, im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen (jeweils nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, aber ohne Steuerabzug) im Jahr seines Renteneintritts. In diesem Jahr liegt dieses Rentenniveau es bei rund 48 Prozent (1.200/2.500 Euro).

¹² Die Partei der Grünen kritisiert neuerdings genau dies und ist deshalb inzwischen von ihrer Politik 2001/2004 abgerückt. In dem jüngst publizierten Abschlussbericht der Grünen Rentenkommision findet sich ein neues langfristiges und konkret definiertes Sicherungsziel für die

Tatsächlich ist das staatliche Alterssicherungssystem in Deutschland aufgrund seiner besonderen Spezifika nicht in der Lage, den für die nächsten Jahre bereits heute absehbaren drastischen Anstieg von Altersarmut künftiger Rentenzugänge aufgrund des sinkenden Rentenniveaus und längerer Zeiten von Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbezug zu vermeiden. Darauf weist die OECD seit Jahren in ihren Berichten hin: Das Absicherungsniveau der gesetzlichen Rente in Deutschland liegt weit unterhalb des OECD-Durchschnitts. Die künftige Nettoersatzrate, d. h. die Nettorente einer Person, die heute mit 20 Jahren bis zur Regelaltersgrenze arbeitet, ins Verhältnis gesetzt zum durchschnittlichen Lebenseinkommen, liegt im OECD-Durchschnitt für Geringverdiener/-innen (= 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes) bei rund 74 Prozent. In Deutschland beträgt dieser Wert nur rund 53 Prozent.¹³ Geringverdienende haben in praktisch allen Ländern deutlich höhere Ersatzraten, d. h. bei der Rentenberechnung werden niedrige Einkommen höher gewichtet. Dies lässt sich nicht nur sozialpolitisch gut mit der durchschnittlich kürzeren Lebenserwartung und damit kürzeren Rentenbezugszeit von Geringverdienern begründen, sondern dient vor allem dem Ziel der Armutsvermeidung. Zugleich reduziert dies aber die Beitragsrenditen der besser verdienenden Versicherten. Ein solches Vorgehen ist daher in Deutschland noch immer unpopulär und wird daher von der Regierung Merkel vermieden. Der Preis für eine armutsvermeidende Rente soll nach herrschender Auffassung hierzulande für alle gleich sein. Diese Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit, deren Ausdruck das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip ist, prägt die Rentenpolitik hierzulande und hat in Deutschland bis heute Reformen in Richtung Armutsvermeidung verhindert. Eine ernsthafte Debatte über die Vermeidung von Altersarmut wird aber letztlich nicht um eine verteilungspolitische Dimension innerhalb der Rentenversicherung herumkommen. Sie zu vermeiden scheint allerdings bislang eines der Kernanliegen der Regierung Merkel zu sein.

GRV, nämlich ein Standardrentenniveau von „50 Prozent oberhalb der Grundsicherung im Alter.“ Dies entspricht einem Nettorentenniveau vor Steuern von rund 45 Prozent. Die Kommission plädiert deshalb dafür, dass das Rentenniveau spätestens ab 2025 nicht weiter sinken darf. Vgl. <https://www.gruene.de/ueber-uns/2016/gruene-rente-mit-zukunft.html> (Zugriff am 30. Juli 2016).

13 Vgl. OECD: *Pensions at a Glance 2015*. Paris: OECD, 145.

5 Noch wird das Problem Altersarmut geleugnet

Stattdessen verweist die Bundesregierung in ihren Berichten seit Jahren auf die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung von Personen ab 65 Jahren, die derzeit noch bei rund drei Prozent liegt (aber in der Tendenz stark ansteigt). Damit wird implizit behauptet, dass die Grundsicherung die Armutsschwelle darstellt. Tatsächlich liegt sie deutlich unterhalb der Armutsschwelle.¹⁴ In dem „Armuts- und Reichtumsbericht“ aus dem Jahre 2013 argumentiert die Bundesregierung sogar, dass der Bezug von Grundsicherung keinen Indikator für Altersarmut darstelle, weil die Grundsicherung das sozio-kulturelle Existenzminimum garantiere und so Armut verhindere. In diesem Zusammenhang wird von „bekämpfter Armut“ gesprochen.¹⁵ Mit einer solchen Semantik wird versucht, das Problem wegzudefinieren. Dies wird aber nicht gelingen. Das tatsächliche Altersarmutproblem lässt sich auf diese Weise nicht verharmlosen. Noch liegt die Armutsquote Älterer mit – je nach Datenlage rund 15–16 Prozent – im Bereich der Armutsquote der Gesamtbevölkerung. Altersarmut wird aber steigen, weil das Rentenniveau sukzessive sinkt und das System nicht armutsfest ausgestaltet ist. Hierzulande gibt es – anders als in den meisten anderen OECD-Ländern – weder eine Mindestrente noch eine Grundrente. Die Grundsicherung im Alter ist keine Mindestleistung des staatlichen Alterssicherungssystems, sondern eine Fürsorgeleistung für bedürftige alte Menschen. Sie dient nicht der Armutsvermeidung, sondern der Existenzsicherung. Die Grundsicherungsquote als Altersarmutsindikator einzuführen bedeutet daher eigentlich sogar die Aufgabe des Ziels der Armutsvermeidung mithilfe staatlicher Alterssicherung.

14 Die Höhe der Grundsicherung hängt ab von den Wohn- und Heizkosten. Sie variiert 2016 zwischen 700–800 Euro monatlich für eine alleinstehende Person. Die Armutsschwelle ist definiert als 60 Prozent des bedarfsgewichteten verfügbaren mittleren Einkommens. Sie liegt 2016 für eine alleinstehende Person bei rund 1.050 Euro.

15 Vgl. Bundestags-Drucksache 17/12650 (2013): Lebenslagen in Deutschland – Vierter Armuts- und Reichtumsbericht, 06.03.2013: 207–208.

6 Das bisherige Leitbild des „Drei-Säulen-Modells“ der Alterssicherung droht zu scheitern

15 Jahre nach der großen rentenpolitischen Zäsur von Schröder und über zehn Jahre nach dem Beginn der Kanzlerschaft von Merkel lässt sich heute sagen: Die Idee, mithilfe eines „Drei-Säulen-Systems“ den Lebensstandard im Alter zu sichern, funktioniert nicht. Hohe Kosten und geringe Renditen bei Riester-Produkten¹⁶ und die Ausweitung des Niedriglohnsektors, der zur Folge hat, dass immer mehr Menschen mit Grundsicherungsleistungen im Alter rechnen müssen und deshalb – völlig rational – auf eine zusätzliche Altersvorsorge verzichten, führen im Ergebnis zu einem geringen Verbreitungsgrad der Zusatzvorsorge.¹⁷ Ein sinkendes Leistungsniveau des einzigen obligatorischen Systems führt in dem derzeitigen Renten-Regime daher notwendigerweise zu einem steigenden Altersarmutsrisiko. Je näher die Kohorten in das Rentenalter rücken, die längere Arbeitslosigkeitszeiten und Niedriglohnzeiten aufweisen, desto stärker wird das Problem der Altersarmut – zuerst in Ostdeutschland – an Bedeutung zunehmen und in das Bewusstsein der Bevölkerung rücken und umso härter wird die rentenpolitische Diskussion geführt werden. Die Rentenanwartschaften des ostdeutschen Medianrentners (das ist der Rentner in der Mitte der Verteilung) im Rentenzugang sind zwischen 1993 und 2014 bereits von 51 auf 39 Entgeltpunkte gesunken. Das ist ein Minus von rund 24 Prozent. Damit geraten bereits heute zwangsläufig immer mehr Rentner in die Nähe der Armutsgrenze.¹⁸ Die Regierung Merkel wird vor diesem Hintergrund unter Druck geraten

16 Vgl. Hagen, Kornelia; Kleinlein, Axel (2011): „Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern“, *DIW Wochenbericht* 47/2011: 3–14.

17 Ein Versicherter, der die Hälfte des Durchschnittslohnes verdient und damit einen halben Entgeltpunkt pro Jahr erwirbt, muss künftig 65 Jahre lang arbeiten, um eine Rente in Höhe der Grundsicherung zu realisieren. Vgl. Steffen, Johannes (2016): Rentenniveau und Fürsorgebedürftigkeit. Anteil der Niveausenkung am steigenden Armutrisiko im Alter. Info-Grafik, Mai 2016. Download unter: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-05-11-Rentenniveau_u_Armut_PS.pdf (Zugriff am 30. Juli 2016).

18 Die Anwartschaft der Medianrentnerin im Osten stieg in demselben Zeitraum von 31 auf 34 Entgeltpunkte. Ein Entgeltpunkt ist die Rentenanwartschaft, die aus einem Jahr Durchschnittsverdienst resultiert. Der Wert eines Entgeltpunktes beträgt aktuell 30,45 Euro (Westdeutschland) bzw. 28,66 Euro (Ostdeutschland). Vgl. Quelle: Himmelreicher, Ralf K., Die Entwicklung und Verteilung von Altersrenten in Ost- und Westdeutschland. In: Datenreport 2016. Bundeszentrale für politische Bildung, S. 334–339.

und gezwungen werden, eine echte rentenpolitische Programmatik zu entwickeln. Folgende Fragen müssen beantwortet werden: Soll staatliche Alterssicherung vor allem einen Anstieg von Altersarmut vermeiden? Oder soll – wie in früheren Jahrzehnten (1957 bis 2001) – auch künftig vorrangig mithilfe der gesetzlichen Rentenversicherung der Lebensstandard im Alter gesichert werden? Soll die gesetzliche Rentenversicherung auch in Zukunft die wesentliche Einkommensquelle im Alter darstellen oder soll sie weiterhin sukzessive abgesenkt werden und zu einer Art „Basisrente“ (ohne Lohnersatzfunktion) mutieren? Wie viel vom Einkommen soll für die Altersvorsorge aufgewendet werden? In welcher Höhe sollen die Arbeitgeber an den steigenden Kosten der Alterssicherung beteiligt werden? Wie kann das Armutsrisiko von Geringverdienenden reduziert werden und dafür gesorgt werden, dass sich eine langjährige Versicherung in der GRV für sie lohnt? Sollen die private und betriebliche Vorsorgemöglichkeiten weiterhin nur für eine Minorität attraktiv sein? Oder soll die betriebliche Altersvorsorge – wie in der Schweiz seit 1985 – für alle obligatorisch sein? Über diese Grundfragen – die erst nach und nach offen diskutiert werden – besteht in beiden Regierungsparteien bislang Unklarheit und Uneinigkeit. Solange die Regierungsparteien sich über die Zielsetzung der Rentenpolitik und die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung und staatlichen Alterssicherung insgesamt nicht klar sind, solange wird es keine tiefgreifende und wirksame Rentenreform geben, die die zentralen Probleme löst: Vermeidung von massenhafter Altersarmut, angemessene Alterssicherung für langjährig Versicherte und Akzeptanz für das staatliche Alterssicherungssystem.

Kurzbiografie

Dr. Tim Köhler-Rama ist Diplomvolkswirt. 1998 erfolgte der Eintritt in die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (heute: DRV Bund). 2003 erfolgte die Promotion zum Dr. rer. pol. bei Prof. Rürup an der TU Darmstadt zum Thema „Invaliditätssicherung in der Sozialversicherung“. Zwischen 2005 und 2014 Leiter eines Forschungsreferates der DRV Bund. Seit November 2014 hauptamtlich Lehrender für das Fach Volkswirtschaftslehre an der Hochschule des Bundes, Fachbereich Sozialversicherung in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Funktionsmechanismen der GRV und Ökonomie der Alterssicherung.