

Zur aktuellen Diskussion um die Fortentwicklung der Alterssicherung

Annelie Buntenbach

Vorsitzende des Bundesvorstandes
der Deutschen Rentenversicherung Bund

12. aktuelles Presseseminar
der Deutschen Rentenversicherung Bund
9. und 10. November 2016 in Würzburg

Es gilt das gesprochene Wort!

abrufbar auch unter www.deutsche-rentenversicherung-bund.de

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wir befinden uns im letzten Jahr einer für die gesetzliche Rentenversicherung und die Alterssicherung insgesamt überaus bewegten Legislaturperiode. Wie in der Koalitionsvereinbarung Ende 2013 angekündigt, hat die Regierungskoalition in den vergangenen drei Jahren ein weites Feld von rentenpolitischen Themen aufgegriffen und auch Reformen beschlossen. Erst vor wenigen Wochen wurde mit dem Flexirentengesetz ein weiterer Merkposten abgearbeitet, den die Koalition sich auf ihre „To-Do“-Liste gesetzt hatte.

Möglicherweise ist diese Liste auch für die laufende Legislaturperiode noch nicht abgeschlossen. Ich möchte deshalb das aktuelle Diskussionsspektrum beleuchten und versuchen, die dabei unterbreiteten Vorschläge aus Sicht der Rentenversicherung einzuordnen. Dabei wird deutlich werden, dass es in vielen grundsätzlichen Fragen Konsens auch zwischen den beiden Gruppen der Selbstverwaltung gibt – wir in einigen Fragen aber natürlich auch unterschiedlicher Ansicht sind.

Die bisherigen Reformmaßnahmen in dieser Legislaturperiode waren vor allem durch eine Ausweitung von Leistungen der Rentenversicherung und die Einräumung größerer Handlungsspielräume für die Versicherten geprägt. Die Leistungsverbesserungen umfassten dabei zu einem erheblichen Teil Maßnahmen, die zu den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben gehören, die der Rentenversicherung von der Politik zugewiesen worden sind. Ich nenne in diesem Zusammenhang nur die sogenannte Mütterrente aus dem

Rentenpaket 2014. Die Rentenversicherung – und das gilt uneingeschränkt für beide Bänke der Selbstverwaltung – hat immer wieder die sachgerechte Finanzierung dieser Leistungen aus Bundesmitteln eingefordert, allerdings ohne dass es dazu bislang gekommen wäre.

Rentenversicherung ist aktuell gut aufgestellt

Dennoch – und das möchte ich eingangs ausdrücklich betonen – ist die Rentenversicherung aktuell gut aufgestellt. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die Situation der Rentnerinnen und Rentner: Die Rentenanpassungen der vergangenen 10 Jahre haben sichergestellt, dass die Rentenbezieher zumindest in diesem Zeitraum auch real hinzugewonnen haben. Die Rentenanpassungen lagen in dieser Zeit insgesamt zwar unter der Lohnentwicklung, aber jedenfalls höher als die Inflationsrate – und zwar in den alten wie in den neuen Bundesländern. Während die Verbraucherpreise seit 2007 um ca. 12,2 Prozent angestiegen sind, haben sich die Renten im gleichen Zeitraum in den alten Ländern um 15,9 Prozent und in den neuen Ländern sogar um über 24 Prozent erhöht.

Und auch die Finanzsituation der Rentenversicherung stellt sich derzeit gut dar, wie Herr Reimann morgen im Einzelnen noch darstellen wird. Soviel aber schon jetzt: Trotz der zusätzlichen und sachwidrig aus Beitragsmitteln finanzierten Mehrausgaben wird der gegenwärtige Beitragssatz im jetzt gegebenen politischen Rahmen voraussichtlich bis ins nächste Jahrzehnt hinein ausreichen. Wir haben insofern weiterhin eine Phase der Stabilität. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf das Rentenniveau, das ebenfalls

bis zum Ende des Jahrzehnts in etwa auf dem aktuellen Stand verbleiben wird. Die Rentenversicherung steht insofern also aktuell gut und stabil da.

In der Alterssicherung ist aber die aktuelle Situation das eine, die langfristige Perspektive jedoch das andere. Die gute aktuelle Verfassung der Rentenversicherung ist deshalb kein Grund, nicht über die längerfristigen Entwicklungen nachzudenken – im Gegenteil: Die gute aktuelle Situation ermöglicht es uns, losgelöst von kurzfristigem Krisenmanagement über eine sachgerechte langfristige Weiterentwicklung der Alterssicherung nachzudenken. Denn eines ist auch sicher: Ohne immer wieder erfolgende Anpassungen an die sich ändernden Rahmenbedingungen kann auch das beste Alterssicherungssystem nicht funktionieren.

Dialogprozess Alterssicherung

Vor diesem Hintergrund hat es in den vergangenen Monaten viele Überlegungen und Vorschläge aus dem wissenschaftlichen Raum, aus Politik und Verbänden gegeben. Die öffentliche Diskussion war dabei von den Themen her außerordentlich breit angelegt; als Stichworte seien nur genannt: Rentenniveau, Beitragssatzentwicklung, Vermeidung von Altersarmut, Stärkung der Betriebsrenten, Ost-West-Angleichung, und vieles mehr. Auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände haben sich an dieser Debatte beteiligt, im Interesse ihrer jeweiligen Mitglieder, aber – wie ich für Herrn Gunkel und mich gleichermaßen sagen kann – auch im Hinblick auf die Belange der Beitragszahler und Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die Bundesarbeitsministerin hat angesichts der intensiven öffentlichen Diskussionen um die Zukunft der Alterssicherung die Initiative ergriffen und zahlreiche Verbände und Akteure zu einem Dialogprozess zur weiteren Entwicklung unseres Alterssicherungssystems eingeladen. In den drei Sitzungen des Dialogprozesses wurde sehr offen diskutiert; dabei wurde deutlich, in welchen Fragen es Konsenspunkte zwischen den beteiligten Verbänden und Akteuren gibt, aber auch, wo deutliche Positionsunterschiede bestehen. Anschließend an diesen Dialogprozess sollte ein Gesamtpaket zur Weiterentwicklung der Alterssicherung vorgestellt werden.

„Haltelinien“ für Entwicklung von Beitragssatz und Niveau

Ein sicher nicht zu unterschätzendes Detail dieses Dialogprozesses waren die Berechnungen zur langfristigen Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau unter Status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2045, die im Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt und in den Dialogprozess eingebracht wurden. Die Bundesregierung hat damit ein Anliegen des Sozialbeirats und der Rentenversicherung aufgegriffen. Bisher gingen alle Vorausberechnungen der Bundesregierung stets nur bis zum Jahr 2030, was die Einordnung der längerfristigen Auswirkungen von Reformvorschlägen immer schwerer machte. Nun liegt ein Zahlengerüst vor, an dem man die Wirkung von Reformvorschlägen auch auf längere Sicht messen und insofern mit „Preisschildern“ versehen kann. Lassen Sie mich dazu noch ergänzen: Zu berücksichtigen ist dabei stets der Gesamtbeitragssatz im Drei-Säulen-Modell. Für die Arbeitnehmerseite liegt dieser heute schon mindestens

4 Prozent höher als die 9,35 Prozent zur gesetzlichen Rentenversicherung, aktuell also bei 13,35 Prozent, weil von ihnen erwartet wird, dass sie mit 4 Prozent ihres Verdiensts zusätzlich vorsorgen. Auf Seiten der Arbeitgeber ist ihr Finanzierungsaufwand für die betriebliche Altersversorgung in Höhe von zuletzt 30,6 Mrd. Euro zu berücksichtigen.

Auf Basis der Annahmen des BMAS hat der Schätzerkreis inzwischen Vorausberechnungen für die langfristige Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau erstellt. Danach würde auf dieser Rechenbasis bei unverändertem Rentenrecht das Rentenniveau jenseits des Jahres 2030 weiter sinken und im Jahr 2045 den Wert von 41,7 Prozent aufweisen; zugleich steigt der Beitragssatz bis auf 23,6 Prozent an. Die Vorstellungen der Bundesregierung über das Einziehen von „Haltelinien“ bezüglich der Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau machen deutlich, dass die Koalition diese Entwicklung aber nicht hinnehmen will.

Diese Position ist aus Sicht der Rentenversicherung uneingeschränkt zu unterstützen – und hier beziehe ich ausdrücklich wieder beide Bänke der Selbstverwaltung ein. Es muss auch aus unserer Sicht in Zukunft Leitplanken sowohl gegen ein zu niedriges Rentenniveau als auch gegen einen zu starken Anstieg des Beitragssatzes geben. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die demografisch bedingten Belastungen in der Alterssicherung auch künftig auf die Systembeteiligten verteilt und nicht einseitig von den Beitragszahlern oder aber von den Rentenbeziehern zu tragen sind. Das halten Gewerkschaften und Arbeitgeber gleichermaßen für unabdingbar.

Wo genau diese Leitplanken liegen sollen, darüber sind wir allerdings nicht einer Meinung. Wie Sie wissen, halten wir als Gewerkschaften hier eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Niveau oder auf längere Sicht auch eine Wiederanhebung für erforderlich – auch wenn dies sich in einem stärkeren Anstieg des Beitragssatzes niederschlagen sollte. Die Arbeitgeber halten das Sinken des Rentenniveaus dagegen grundsätzlich für vertretbar und fordern, dass der Beitragssatz auch langfristig die im SGB VI für 2030 erwähnte Obergrenze von 22 Prozent nicht übersteigt.

Vermeidung von Altersarmut ursachengerecht angehen

Über eines sind sich alle Beteiligten aber auch im Klaren: Das Festschreiben von Leitplanken für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau ist wichtig für die Akzeptanz und Verlässlichkeit des Rentensystems. Dazu gehört auch: Sie müssen unter realistischen Annahmen in beiden Dimensionen erreichbar sein. Die Leitplanken sind aber letztlich nicht die entscheidende Antwort auf die Frage, wie ein Anstieg der Altersarmut in der Zukunft verhindert werden kann.

Es ist inzwischen weitgehend unstrittig, dass Altersarmut häufig auf konkret benennbare Ursachen zurückzuführen ist: langjährige Tätigkeit im Niedriglohnsektor, Langzeitarbeitslosigkeit, selbständige Tätigkeit ohne Alterssicherung oder vorzeitige Erwerbsunfähigkeit. Bei der Vermeidung von Altersarmut bedarf es auf jeden Fall auch gezielter, ursachengerechter Ansätze. Aus gewerk-

schaftlicher Sicht sind darüber hinaus die Rente nach Mindestentgeltpunkten oder auch Beitragszahlungen beim ALG-II-Bezug notwendig.

Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten

Dabei wird von vielen ein weiterer Schritt zur Verbesserung der Situation von Erwerbsgeminderten gefordert. Die im Rentenpaket 2014 enthaltenen Regelungen zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten haben durchaus zu einer deutlichen Erhöhung der durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Zugangsrenten geführt. Bei den im vergangenen Jahr neu zugegangenen Erwerbsminderungsrenten lag der durchschnittliche Rentenzahlbetrag mit 672 Euro immerhin um 44 Euro oder rd. 7 Prozent höher als im Rentenzugang 2014 und dort bereits um rund 15 Euro höher als im Zugang 2013. Und dabei ist noch zu bedenken, dass etwa ein Fünftel der Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang 2015 noch gar nicht unter die Neuregelungen fallen, da der Zeitpunkt der Erwerbsminderung vor deren Inkrafttreten lag. Insofern haben sich die Reformmaßnahmen – vor allem die Verlängerung der Zurechnungszeiten – als zielgerichtet erwiesen.

Diskutiert wird nun eine nochmalige Verlängerung der Zurechnungszeit. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass die im Drei-Säulen-Modell eigentlich zum Ausgleich des sinkenden Rentenniveaus notwendige ergänzende Absicherung im Hinblick auf das Erwerbsminderungsrisiko bislang weder ausreichend wahrgenommen wird, noch dass tatsächlich allen Versicherten dies auch zu bezahlbaren Preisen und Bedingungen möglich ist; auch des-

halb wird ein zweiter Schritt zur Verbesserung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung angestrebt.

Absicherung von Selbständigen

Ein Konsens hat sich im Dialogprozess auch dahingehend gezeigt, dass es mittelfristig eine obligatorische Alterssicherung für alle Selbständigen geben sollte. Gegenwärtig ist die überwiegende Mehrzahl der Selbständigen in Deutschland nicht obligatorisch in ein Alterssicherungssystem einbezogen. Im Ergebnis ist das Risiko, im Alter Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen zu müssen, bei vormals selbständig Erwerbstätigen etwa doppelt so hoch wie bei zuvor abhängig Beschäftigten. Dies wird auch im Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung ausgewiesen, soweit wir das aus dem Entwurf wissen. Insofern besteht hier Handlungsbedarf, gerade auch bei Menschen, die in Teilen ihres Erwerbslebens als abhängig Beschäftigte, in anderen Zeiten aber als Selbständige tätig waren.

Keinen Konsens gibt es – auch innerhalb der Selbstverwaltung und der sie tragenden Gruppen – allerdings darüber, in welcher Weise eine obligatorische Alterssicherung für Selbständige gestaltet werden soll. Diskutiert wird hier sowohl eine Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung als auch die Einführung einer Versicherungspflicht für diesen Personenkreis, der die Selbständigen dann in einem System ihrer Wahl nachkommen können. Es ist

auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vorstellungen zwar nachvollziehbar, dass in dieser Frage jetzt keine Schnellschüsse unternommen werden sollen. Das Thema muss aber von nun an mit Nachdruck angegangen werden, damit zumindest in der nächsten Legislaturperiode eine sachgerechte Lösung erreicht wird.

Absicherung von Niedrigeinkommensbeziehern

Ein weiterer Bereich, der für die Bekämpfung von Altersarmut von erheblicher Bedeutung ist, wurde in dem Dialogprozess ebenfalls intensiv diskutiert: Die bessere Absicherung von Beschäftigten, die zwar lange Zeit erwerbstätig sind, aufgrund geringer Verdienste aber keine ausreichenden Alterssicherungsansprüche aufbauen. Auch in dieser Frage gab es durchaus Konsenslinien. Dies betrifft zum einen die Ablehnung des im Koalitionsvertrag noch unter der Bezeichnung „Solidarische Lebensleistungsrente“ angeführten Ansatzes, der ja in ähnlicher Form bereits in der vergangenen Legislaturperiode Gegenstand der Diskussion war. Damals wie heute haben wir als Rentenversicherung deutlich gemacht, dass die darin angelegte Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip aus unserer Sicht abzulehnen und auch wenig geeignet ist, um Altersarmut zu bekämpfen.

Auf der anderen Seite ist aber zu konstatieren, dass es tatsächlich ein Problem ist, wenn Menschen über lange Phasen ihres Lebens so wenig verdienen, dass die aus ihren Rentenversicherungsbeiträgen entstehenden Ansprüche nicht oder kaum oberhalb dessen liegen, was sie auch aus der Grundsicherung – dann aber ohne

Beitragszahlungen – erhalten würden. Derzeit sind dies nur vergleichsweise wenige Fälle – von allen Beziehern einer Altersrente erhalten weniger als 3 Prozent ergänzende Grundsicherungsleistungen. Und auf der anderen Seite haben die meisten Grundsicherungsempfänger so niedrige oder auch überhaupt keine Rentenansprüche, dass sie selbst bei einer deutlichen Anhebung ihrer Renten weiterhin bedürftig blieben. Alle Ansätze, diese Thematik innerhalb des Rentenrechts anzugehen, können somit allenfalls einer Teilgruppe der Betroffenen helfen, das Problem aber nicht in einer größeren Dimension lösen. Insofern wäre eine Lösung außerhalb der Rentenversicherung, die gezielt bei den Betroffenen ansetzt und die notwendigen Mittel insofern auch auf sie konzentriert, sicher vorzuziehen.

Stärkung der Betrieblichen Altersversorgung

Ein weiterer Bestandteil der Dialogveranstaltungen waren die Möglichkeiten zur Stärkung der Betrieblichen Altersversorgung. Dieses Thema berührt einen der Kernbereiche von Tarifpolitik und ist insofern seit jeher einer jener Bereiche, in denen die Sozialpartner letztlich möglichst zu konsensualen Regelungen kommen müssen. Die zuständigen Bundesministerien – das BMAS und das Bundesministerium der Finanzen – haben auf Basis von wissenschaftlichen Gutachten hierzu Vorschläge entwickelt, die in den Entwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeflossen sind, das sich derzeit in der Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts der Bundesregierung befindet. Im Grundsatz sind sich die Sozialpartner aber einig, dass eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Betriebliche Altersversorgung erforderlich ist

und dass der Entwurf einige diskussionswürdige Ansätze hierzu beinhaltet.

Da Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung kein wesentlicher Bestandteil dieses Entwurfs sind, möchte ich an dieser Stelle nicht im Einzelnen auf die vorgesehenen Regelungen eingehen. Es wird jedoch darauf zu achten sein, dass die vorgesehenen Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung keine Beeinträchtigungen für die gesetzliche Rentenversicherung implizieren. Insofern ist bemerkenswert, dass der Dotierungsrahmen für die beitragsfreie Entgeltumwandlung durch den Entwurf nicht verändert wird.

Abschließende Ost-West-Rechtsangleichung

Ein Thema, das ausdrücklich nicht Gegenstand des Dialogprozesses war, ist die Frage der abschließenden Angleichung der Unterschiede im Rentenrecht für die alten und die neuen Bundesländer. Mit diesem Thema hatten wir uns bei unserem vorletzten Presse-seminar intensiv beschäftigt; damals haben wir auch deutlich gemacht, dass aus Sicht der Rentenversicherung am Ende des Angleichungsprozesses auf jeden Fall ein wirklich einheitliches Recht stehen sollte, ohne verbleibende Sonderregelungen. Insofern besteht auch hier Konsens innerhalb der Rentenversicherung. Über den Weg dahin gibt es allerdings noch keine einheitliche Vorstellung: Die Arbeitgeberverbände präferieren den Vorschlag des Sachverständigenrates, den dieser vor ein paar Tagen in seinem jüngsten Gutachten noch einmal dargestellt hat und der eine praktisch kostenneutrale technische Umwertung aller Anwartschaften

und Ansprüche in den alten und neuen Ländern auf dann gesamtdeutsche Rechengrößen vorsieht. Die Vorstellungen der Gewerkschaften gehen tendenziell eher dahin, den aktuellen Rentenwert Ost auf den Westwert anzuheben, was mit entsprechenden Mehrausgaben verbunden wäre.

Das BMAS hat im Juli dieses Jahres einen Referentenentwurf vorgelegt, nach dem alle im Rentenrecht noch bestehenden Unterschiede zwischen Ost und West in zwei Schritten bis 2020 abgebaut werden sollen. Die durch diesen Vorschlag entstehenden Mehrausgaben der Rentenversicherung – die vom Ministerium für das Jahr 2020 auf 3,9 Mrd. Euro beziffert werden – sollen danach vom Bund getragen werden. Aus Sicht der Rentenversicherung ist dabei diese Übernahme der Mehrausgaben durch den Bund ein unverzichtbarer Teil des Vorschlags. Die Herstellung einheitlicher Lebensbedingungen in Ost und West ist nicht die Aufgabe der Beitragszahler in der Rentenversicherung, sie darf diesen deshalb auch nicht vom Bund aufgelastet werden.

Ausblick

Meine Damen und Herren,

anders als dies in der Öffentlichkeit zuweilen den Anschein hat, gibt es hinsichtlich einer ganzen Reihe von wichtigen Fragen der Alterssicherung in Deutschland durchaus Konsenslinien zwischen den die Selbstverwaltung tragenden Gruppen. Gerade was die Grundausrichtung der Rentenversicherung anbelangt, sind wir uns durchaus in vielen Fragen einig. Bei der konkreten Ausgestaltung

von Umsetzungsmaßnahmen haben wir dann häufiger unterschiedliche Vorstellungen; hier wird die Konsensfindung dann etwas schwieriger.

Das darf und wird uns aber nicht daran hindern, im Dialog mit der Politik – auch und gerade in Bezug auf die von der Bundesregierung aktuell vorgelegten Vorstellungen – die Interessen der Rentenversicherung, und das heißt der Beitragszahler und Rentner, gemeinsam zu vertreten. Gerade weil uns dies immer wieder gelingt, sind wir für die Politik ein wichtiger, wenn auch nicht immer einfacher Ansprechpartner. Dies wird auch in Zukunft so bleiben.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!