

Aktuelle Überlegungen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung

Annelie Buntenbach

Alternierende Vorsitzende des Bundesvorstandes
der Deutschen Rentenversicherung Bund

13. aktuelles Presseseminar
der Deutschen Rentenversicherung Bund
14. und 15. November 2017 in Würzburg

Es gilt das gesprochene Wort!

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

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

als wir vor einigen Monaten den Termin für unser diesjähriges Presse-seminar festlegten, haben wir bewusst ein etwas späteres Datum gewählt als in den vergangenen Jahren. Natürlich haben wir dabei gehofft, dass etwa sechs Wochen nach der Bundestagswahl bereits absehbar sein würde, wie sich die neue Bundesregierung zusammensetzt und mit welchen Schwerpunkten in der Alterssicherungspolitik in den kommenden vier Jahren zu rechnen sein wird. Wir wissen heute, dass das eine etwas zu optimistische Einschätzung war.

Dennoch haben die Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU, FDP und GRÜNEN in den vergangenen Wochen zumindest andeutungsweise erkennen lassen, welche Themen im Bereich der Alterssicherung in der neuen Legislaturperiode auf der politischen Agenda stehen werden. Natürlich ist das Finden einer gemeinsamen Schnittmenge der jeweiligen Vorstellungen, die dann Kern des Regierungshandelns in dieser Legislaturperiode werden könnte, in einer Konstellation mit vier Partnern nicht einfach. Die Beteiligten haben aber deutlich gemacht, dass die Rentenpolitik von allen als ein Thema „von großer Wichtigkeit“ gesehen wird und es gibt sicher auch Politikbereiche, in denen es mehr Konfliktpotenzial zwischen den vier Parteien gibt als hier.

Ich werde im Folgenden versuchen, die rentenpolitischen Themen, die in den gegenwärtigen Gesprächen vermutlich eine Rolle spielen, zu identifizieren und – soweit das möglich ist – eine Position der Rentenversicherung zu diesen Themen zu skizzieren.

Keine zusätzlichen „Mütterrenten“ auf Kosten der Beitragszahler

Lassen Sie mich beginnen mit den Themenbereichen, bei deren Bewertung wir uns in der Selbstverwaltung der Rentenversicherung weitgehend einig sind. Dies gilt unter anderem im Hinblick auf eine Forderung, für Geburten vor 1992 ein weiteres Jahr Kindererziehungszeit rentenrechtlich anzurechnen. Im Rahmen des Rentenpaketes von 2014 ist bekanntlich mit der sog. „Mütterrente“ die in diesen Fällen rentenrechtlich anzurechnende Kindererziehungszeit von zuvor einem auf zwei Jahre ausgedehnt worden. Insbesondere die CSU drängt nun darauf, für diesen Personenkreis ein weiteres Jahr Kindererziehungszeit anzuerkennen und Geburten vor 1992 insoweit mit jenen ab 1992 gleichzustellen.

Man mag unterschiedlicher Meinung darüber sein, ob dies die für diese Maßnahme anfallenden Mehrausgaben in einer Größenordnung von rund 7 Mrd. Euro jährlich rechtfertigt. Völlig unstrittig ist jedoch aus unserer Sicht, dass diese Mehrausgaben – sollte es zu einer solchen Maßnahme kommen – keinesfalls den Beitragszahlern aufgebürdet werden dürfen. Es handelt sich dabei eindeutig um Leistungen, für deren Erwerb keine Beiträge gezahlt wurden und die daher sachgerecht auch nicht aus Beitragsmitteln zu finanzieren sind. Dies galt bereits für die Mütterrente des Jahres 2014, und wir haben hierauf als Selbstverwaltung auch immer wieder hingewiesen. Gerade weil dies letztlich nicht von Erfolg gekrönt war, werden wir alles daran setzen, dass der Fehler von 2014 nicht 2018 ein zweites Mal gemacht wird. Es kann nicht sein, dass die Politik Wohltaten verteilt und die Beitragszahler dafür gerade stehen müssen.

Dies wäre im Übrigen auch in keiner Weise kompatibel damit, dass die Jamaika-Parteien in den Sondierungsgesprächen darüber sprechen, den Gesamtbeitragssatz der Sozialversicherungen nicht über 40 Prozent ansteigen zu lassen. Unter dieser Vorgabe wären 7 Mrd. Euro Mehrausgaben nur durch eine entsprechende Steuerfinanzierung oder aber Leistungskürzungen an anderer Stelle zu finanzieren. Die Beitragszahler erneut gegen die „Eltern“ auszuspielen wäre ein falsches Signal.

Einig sind wir uns in der Selbstverwaltung auch dahingehend, dass in dieser Legislaturperiode die untere Grenze des Korridors für die Nachhaltigkeitsrücklage angehoben werden muss. Wie Sie wissen, ist nach geltendem Recht der Beitragssatz anzuheben, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage zum Ende des Folgejahres voraussichtlich die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben unterschreitet. Aufgrund saisonaler Effekte – ich nenne nur die zusätzlichen Beitragseingänge aus dem Weihnachtsgeld im November und Dezember – sind selbst dann, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende die genannte Untergrenze erreicht, unterjährige Liquiditätspässe nicht auszuschließen. Dies muss vermieden werden, z. B. durch eine Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben.

Rehabilitation: Zunächst Umsetzung und Evaluation

Umfangreiche Veränderungen hat es in der vergangenen Legislaturperiode im Bereich von Rehabilitation und Prävention gegeben; Frau Gross wird hierüber morgen im Einzelnen berichten. Gerade im Rahmen des Präventionsgesetzes ist es zu nicht unerheblichen Leistungsverbesserungen gekommen, an deren Umsetzung wir im

Augenblick mit Hochdruck mitarbeiten. Für die Rentenversicherung und ihre Selbstverwaltung sind Rehabilitation und Prävention seit jeher ganz wichtige Anliegen; die Teilhabe der Versicherten am Arbeitsleben zu sichern ist letztlich die wesentliche Basis dafür, dass die Versicherten eine angemessene Alterssicherung aufbauen können.

Vor diesem Hintergrund wäre es aus unserer Sicht allerdings verfrüht, wenn die Parteien im Rahmen etwaiger Koalitionsverhandlungen nun bereits weitere Reformmaßnahmen im Bereich der Rehabilitation verabreden würden. Gerade im Bereich der Rehabilitation müssen zur Umsetzung von Veränderungen häufig neue Strukturen geschaffen bzw. bestehende Strukturen umgebaut werden, so dass die Zeitspanne zwischen dem Gesetzesbeschluss und der Wirkung einer Neuregelung im Regelfall länger ist als bei einer Änderung im Rentenrecht. Es braucht also einige Zeit, bis die in der vergangenen Legislaturperiode beschlossenen Änderungen in der Rehabilitation greifen und ihre Ergebnisse sichtbar und damit auch evaluierbar werden.

Es macht aber wenig Sinn, neue Reformmaßnahmen schon aufzusetzen, bevor die Wirkungen der vorangehenden Veränderungen erkannt und bewertet sind. Deshalb spricht aus unserer Sicht vieles dafür, zunächst die Wirkungen dieser Maßnahmen zu evaluieren und erst dann auf dieser Basis über Weiterentwicklungen nachzudenken. Die Rentenversicherung wird entsprechende Evaluations-Ergebnisse vorlegen, sobald sie verfügbar sind.

Säulenübergreifende Vorsorgeübersicht schaffen

Wenn man sich die Programme der an den Sondierungsgesprächen beteiligten Parteien ansieht, ist offenkundig, dass auch die Weiterentwicklung des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung Gegenstand dieser Gespräche sein dürfte. Alle Beteiligten stehen danach zu dem Ansatz, dass die gesetzliche Rente der Kern der Alterssicherung in Deutschland bleiben wird und ergänzt durch Leistungen der Betrieblichen Altersversorgung und der Privaten Vorsorge ein angemessenes Alterseinkommen sicherstellen soll. Dabei scheint es grundsätzlich auch Konsens zu sein, dass die Transparenz des Systems unter anderem durch eine gemeinsame Information über die erworbenen Anwartschaften in allen drei Säulen der Alterssicherung verbessert werden soll.

Die gesetzliche Rentenversicherung informiert ihre Versicherten seit langem mit der jährlichen Renteninformation über den aktuellen Stand der dort erworbenen Ansprüche und die zu erwartende Alters- und Erwerbsminderungsrente. Unstrittig ist aber, dass in einem Mehrsäulensystem für die angemessene Versorgung im Alter und bei Erwerbsminderung Leistungen aus allen Säulen der Alterssicherung wichtig sind. Aus Sicht der Rentenversicherung ist der Ansatz, vergleichbare Informationen aus der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge mit Informationen aus der Renteninformation in einer säulenübergreifenden Altersvorsorgeübersicht zu bündeln, deshalb nur folgerichtig. Wichtig wäre darüber hinaus für ein abgestimmtes System aus mehreren Säulen auch, an der Koordinierung der Versorgungssysteme zu arbeiten und die Leistungen besser aufeinander abzustimmen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund strebt an, dass möglichst noch im kommenden Jahr ein erster Ansatz für die Realisierung einer solchen Übersicht vorliegt. Dabei stehen wir in engem Kontakt mit den Verbänden der zweiten und dritten Säule. Ziel ist es, die Versicherten auf einen Blick möglichst vollständig, verständlich, verlässlich und vergleichbar über den Stand der individuellen Altersvorsorge in allen drei Säulen zu informieren, wobei der Schutz und die Sicherheit personenbezogener Daten natürlich gewährleistet sein müssen.

Flexible Übergänge in Rente weiter vereinfachen

Wenn man sich die Agenda der an den Sondierungsgesprächen beteiligten Parteien ansieht, fällt auf, dass neben der Mütterrente offenbar auch in anderen Bereichen, die in der vergangenen Legislaturperiode bereits Gegenstand von Reformmaßnahmen waren, weiterer Handlungsbedarf gesehen wird. Dies betrifft zum einen die Frage des Übergangs vom Erwerbsleben in die Altersrente und zum anderen die Erwerbsminderungsrenten.

Der Ausbau der Regelungen für einen flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in die Rente war in der vergangenen Legislaturperiode Gegenstand der Arbeit einer Koalitionsarbeitsgruppe aus Vertretern der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, die rund ein Jahr lang entsprechende Vorschläge entwickelte. Diese Vorschläge flossen in das sogenannte Flexirentengesetz ein, mit dem insbesondere die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei einem Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze modifiziert und die Möglichkeiten des Erwerbs von zusätzlichen Rentenansprüchen neben dem Bezug einer

Rente erweitert wurden. Ziel dieser Regelungen war es, die Möglichkeiten des gleichzeitigen Bezugs von Erwerbseinkommen neben einer Rente auszubauen und zu vereinfachen.

Die an den Sondierungsgesprächen beteiligten Parteien halten diese vom Gesetzgeber in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Maßnahmen offenbar für nachbesserungsbedürftig. Insbesondere die Hinzuverdienstregelungen bei Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze erscheinen zumindest aus Sicht einiger Beteiligter weiterhin zu intransparent bzw. zu restriktiv. Die Vorstellungen der Parteien reichen dabei von großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten bis hin zum völligen Verzicht auf Hinzuverdienstbegrenzungen.

Aus Sicht der Rentenversicherung ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Möglichkeiten der Versicherten, den Übergang vom Erwerbsleben in die Rente gleitend zu gestalten, verbessert werden. Wir haben dabei schon in der vergangenen Legislaturperiode – leider ohne Erfolg – darauf hingewirkt, die Einkommensanrechnung bei vorgezogenem Rentenbeginn nicht rückwirkend, sondern nur auf die Zukunft bezogen wirksam werden zu lassen. Dies ist für die Betroffenen von der Wirkung her besser vorhersehbar und für die Rentenversicherungsträger bürokratieärmer umzusetzen. Sofern die Hinzuverdienstregelung in der neuen Legislaturperiode nochmals angefasst wird, sollte dies von der Politik berücksichtigt werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass alle Regelungen zur Ermöglichung eines vorzeitigen Rentenbezuges – auch als Teilrente neben einer Beschäftigung – für die Rentenversicherung stets mit

sogenannten „Vorfinanzierungskosten“ verbunden sind. Als „Faustregel“ kann dabei gelten: Wenn 100.000 Versicherte ihre volle Rente ein Jahr früher beziehen, entstehen der Rentenversicherung zumindest vorübergehend Mehrausgaben von rd. 1,5 Mrd. Euro. Für den Versicherten ist dagegen das Vorziehen des Rentenzugangs bekanntlich oft mit Rentenabschlägen versehen; würde man – wie das in der Vergangenheit möglich war – Versicherten unter bestimmten Umständen bereits einen Rentenzugang mit 60 Jahren ermöglichen, läge der Rentenabschlag heute bereits bei 19,8 %. Wenn die Regelaltersgrenze einst auf 67 Jahren angehoben ist, wären es sogar 25,2 %. Um nicht falsch verstanden zu werden: Das spricht nicht generell gegen eine weitere Flexibilisierung des Rentenübergangs, aber diese Effekte sollten berücksichtigt werden, wenn man über weitere Rechtsänderungen nachdenkt.

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass eine weitere Flexibilisierung mit den daraus resultierenden höheren Abschlägen keine ausreichende Antwort auf die Frage ist, wie z.B. für ältere, leistungsgeminderte Beschäftigte der Übergang vom Arbeitsleben in die Rente gelingen kann.

Erwerbsminderungsrenten nochmals verbessern?

Deutlich wurde in den Sondierungsgesprächen, dass die Beteiligten auch die Frage einer weiteren Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten thematisieren. Hier sind in der vergangenen Legislaturperiode ja bereits in zwei Reformgesetzen erhebliche Verbesserungen beschlossen worden. Insbesondere ist die Zurechnungszeit zunächst bis zum 62. Lebensjahr angehoben und für die Zukunft

eine weitere schrittweise Anhebung bis zum 65. Lebensjahr beschlossen worden. Nicht nur – aber eben auch – aufgrund dieser Reformmaßnahmen ist der durchschnittliche Rentenzahlbetrag bei den Zugängen in Erwerbsminderungsrente im vergangenen Jahr um mehr als 80 Euro höher gewesen als noch im Jahr 2013. In den kommenden Jahren ist wegen der weiteren schrittweisen Ausweitung der Zurechnungszeit bis zum 65. Lebensjahr nochmals ein weiterer und höherer Anstieg des durchschnittlichen Zahlbetrages zu erwarten.

Dennoch ist in den Sondierungsgesprächen thematisiert worden, über weitere Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten zu reden. Da die beschlossenen Neuregelungen nur für Rentenzugänge gelten, wird im politischen Raum schon seit längerem die Frage einer Übertragung auch auf die Bestandsrenten diskutiert. Im Raum steht auch die Forderung, bei Erwerbsminderungsrenten auf Rentenabschläge zu verzichten. Schließlich könnte man sich auch vorstellen, die Länge der Zurechnungszeiten schneller als geplant bis zum 65. Lebensjahr zu verlängern oder künftig an die Regelaltersgrenze zu koppeln und damit langfristig bis auf das 67. Lebensjahr anzuheben. Aus den Verlautbarungen nach den Sondierungsgesprächen wurde allerdings nicht erkennbar, ob und gegebenenfalls welche dieser Optionen dort diskutiert worden sind.

Es wird Sie nicht verwundern, dass die Bewertung der genannten Optionen aus Sicht der Sozialpartner unterschiedlich ausfällt. Eines ist aber sicher unstrittig: Sowohl eine Ausweitung der Reformmaßnahmen auf den Rentenbestand als auch weitere Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten würden die Verwaltungsabläufe bei

den Rentenversicherungsträgern vor große Herausforderungen stellen:

- Das Anliegen, die Erwerbsminderungsrente weiter zu verbessern, erhöht die finanzielle Attraktivität gegenüber der Altersrente. Mehr Versicherte würden versuchen, eine Erwerbsminderung anerkannt zu bekommen. Inwieweit es tatsächlich zu einem Ausweichen käme, ist aber allerdings schwer prognostizierbar. In jedem Fall hätte dies jedoch erhebliche Kosten für die dann notwendigen medizinischen Gutachten und – wegen der zu erwartenden Ablehnungen – auch eine steigende Belastung der Sozialgerichtsbarkeit und vor allem auch ein erhebliches Frustrationspotenzial bei den betroffenen Versicherten zur Folge.
- Bei einer Ausweitung der Reformmaßnahmen auf den Bestand wäre vor allem zu bedenken, dass die rechtlichen Bedingungen, unter denen die heutigen Bestandsrenten einst bewilligt wurden, sehr unterschiedlich waren. Im Rentenbestand befinden sich Erwerbsgeminderte, die in den letzten Jahren in Rente gegangen sind, ebenso wie Rentner, die bereits vor 20 Jahren zu den seinerzeit noch sehr viel günstigeren Bedingungen und ohne Rentenabschlag eine Erwerbsminderungsrente bewilligt bekommen haben. Ihnen allen nun ohne Unterschied die Leistungsverbesserungen aus der letzten Legislaturperiode zukommen zu lassen, würde neue Gerechtigkeitsfragen aufwerfen.

Obligatorische Alterssicherung für Selbständige

Ein Thema, das in den Sondierungsgesprächen ebenfalls angesprochen wurde, ist die Frage der Alterssicherung von Selbständi-

gen. Es ist inzwischen weitgehend unstrittig, dass bei Selbständigen das Risiko einer späteren Altersarmut deutlich höher ist als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Einbeziehung aller Selbständigen in obligatorische Alterssicherungssysteme steht deshalb auch in dieser Legislaturperiode wieder auf der politischen Tagesordnung.

Wir sind uns in der Selbstverwaltung der Rentenversicherung weitgehend einig, dass eine obligatorische Alterssicherung für alle Selbständigen sozialpolitisch sinnvoll ist. Unterschiedliche Einschätzungen gibt es allerdings zwischen den Sozialpartnern, in welcher Weise eine solche Pflichtabsicherung umgesetzt werden sollte – als Versicherungspflicht, der die Selbständigen in einem Sicherungssystem ihrer Wahl nachkommen können, oder aber als Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die gleiche Frage wird wohl auch zwischen den an den Sondierungsgesprächen beteiligten Parteien diskutiert. Es ist zu hoffen, dass dabei eine Lösung gefunden wird, die zu ausreichenden Alterssicherungsansprüchen für die Selbständigen führt und zudem möglichst kosten- und bürokratiearm ist. Nach meiner persönlichen Überzeugung wäre dies bei einer Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung der Fall.

Festlegungen für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau nach dem Jahr 2030

Schließlich wird in der neuen Legislaturperiode sicher auch darüber diskutiert – und wohl auch entschieden – werden, welche Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau wir in Zukunft tolerieren

wollen. Wie Sie wissen, sind die geltenden gesetzlichen Vorgaben hierzu auf die Zeit bis zum Jahr 2030 begrenzt. Ende 2016 hatte die damalige Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles einen Vorschlag zur Festlegung entsprechender Vorgaben bis zum Jahr 2045 vorgelegt, der aber in der Großen Koalition nicht mehrheitsfähig war. Auch die künftige neue Bundesregierung wird sich Gedanken darüber machen, an welchen Leitlinien sich die Entwicklung der Rentenversicherung nach 2030 orientieren soll.

Aus der CDU/CSU ist bereits im Wahlkampf die Überlegung geäußert worden, zu Beginn der neuen Legislaturperiode eine Kommission einzusetzen, in der diese und weitere Fragen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung beraten werden sollen. Ob die beiden anderen an den Sondierungsgesprächen beteiligten Parteien sich dem anschließen, ist bislang nicht bekannt – angesichts der zum Teil doch deutlichen Unterschiede in den rentenpolitischen Vorstellungen aller Beteiligten spricht aber einiges dafür. Ich möchte deshalb hier ausdrücklich die Expertise der Rentenversicherung und der Sozialpartner in ihrer Selbstverwaltung anbieten, falls es zur Bildung einer solchen Kommission kommen sollte.

Fazit

Meine Damen und Herren,

im Augenblick ist noch nicht absehbar, ob die Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU, FDP und GRÜNEN zu Koalitionsverhandlungen und letztlich zur Bildung einer gemeinsamen Regierung führen werden. Falls dies der Fall sein sollte, werden die von

mir angesprochenen Themen auf der rentenpolitischen Tagesordnung stehen. Wie die Rentenversicherung diese Themen einschätzt, habe ich Ihnen in aller Kürze deutlich zu machen versucht. Zum Abschluss bleibt mir deshalb nur, nochmals auf die Gesprächsbereitschaft der Rentenversicherung hinzuweisen und der Politik die Expertise unseres Hauses als Unterstützung anzubieten.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!