Thomas Köster (Hg.)

Zukunftsfeste Rente

Thomas Köster (Hg.)

Zukunftsfeste Rente

Neue Impulse für die Alterssicherung

HERDER

FREIBURG · BASEL · WIEN

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C083411

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2017
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlaggestaltung: Chris Langohr Design
Satz: de·te·pe, Aalen
Herstellung: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISBN 978-3-451-37706-8

Inhalt

Vorwort 9

I. Stimmen aus Wirtschaft und Verwaltung 13

Nachhaltige Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit unserer Alterssicherungssysteme sicherstellen
Von Alexander Gunkel 13

Betriebsrente und Tarifrente – Sozialleistung und Sozialsystem
Von Heribert Karch 22

Pauschalversteuerte Direktversicherungen sind keine Betriebsrenten! – Das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) aus dem Jahr 2004 und die daraus resultierenden latenten Rentenkürzungen
Von Gerhard Kieseheuer 34

Garantie auf dem Prüfstand
Von Klaus Morgenstern 43

Generationengerechte Rentenpolitik ohne »Drei-Säulen-Modell« undenkbar!
Von Hubertus Porschen 52

Zukunftsfeste Rente in einem nachhaltigen Alterssicherungssystem
Von Gundula Roßbach 59

Impulse für eine zukunftsweisende Alterssicherung – die Vorschläge der Versicherungswirtschaft
Von Peter Schwark 68

Betriebliche Altersvorsorge (bAV) im Niedrigzinsumfeld – zukunftsorientierte Vorsorgekonzepte und Ansätze für mehr Verbreitung
Von Andreas Wimmer 79

II. Stimmen aus Gesellschaft und Wissenschaft 91

Nachhaltige Alterssicherung
Von Julian Dörr und Nils Goldschmidt 91

Fundament stärken. Statik stabilisieren. Reformen fokussieren
Von Michael Hüther und Jochen Pimpertz 98

Bewährtes weiterentwickeln: Für eine generationengerechte Reform der Rentenversicherung
Von Reinhard Kardinal Marx 106

Sozialpolitik: aktivieren, nicht alimentieren
Von Thomas Köster 114

»Armut im Alter ist ein großes Unglück …«
Von Maria Loheide 121

Systemwechsel, nicht Systemveränderung macht Rente zukunftsfest!
Von Thomas Straubhaar 130

Die Rente ist sicher – aber nur mit einer umfassenden Strategie
Von Enzo Weber 137

Alterssicherung in der Arbeitswelt 4.0 – Fitnesscheck für Adenauers Produktivitätsrente
Von Eva M. Welskop-Deffaa 146

III. Stimmen aus Parteien und Parlamenten 155

Die Rente von morgen: Mehrdimensionale Antworten auf ein drängendes Problem
Von Annegret Kramp-Karrenbauer 155

Reformen für eine sichere Rente
Von Karl-Josef Laumann 163

Die Flexi-Rente: Alter neu denken
Von Carsten Linnemann 170

Die Deutschland-Rente
Von Thomas Schäfer 177

Das Vertrauen der jungen Generation nicht verspielen
Von Jana Schimke 186

Rentenpolitische Erfolge nicht gefährden
Von Jens Spahn 190

Für eine zukunftsfeste Rente: Generationensolidarität und Erwerbstätigenversicherung
Von Johanna Uekermann 198

Zukunftsagenda statt vergangener Schlachten
Von Johannes Vogel 210

Es ist Zeit, Alarm zu schlagen – Die junge Generation braucht ein zukunftsfähiges Rentensystem
Von Paul Ziemiak 219

Die Autoren 231

Vorwort

Das Rentensystem ist Kernbestandteil unserer Sozialsysteme und der Sozialen Marktwirtschaft. Es ist ein Garant dafür, dass die marktwirtschaftliche Freiheit in einen stabilen sozialen Rahmen eingebettet ist. Vielfältige Veränderungen des Arbeitsmarktes, die fortschreitende Digitalisierung unseres Arbeitslebens und der demografische Wandel machen eine Neujustierung unseres Rentensystems zu einer dauerhaften Gestaltungsaufgabe. Denn eine leistungsgerechte, finanzierbare und ausreichende Rente ist elementar für die Akzeptanz unserer Wirtschaftsordnung.

In der Rentendebatte spiegelt sich auch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation insgesamt. Denn volkswirtschaftliche Risiken stehen in direktem Zusammenhang mit dem Rentensystem. Die gesetzliche Rente trägt durch das Umlageverfahren das Arbeitsmarkt- und Demografie-Risiko in sich: Immer mehr Rentner müssen sich darauf verlassen, dass immer weniger Kinder ausreichend produktiv sind, um die Finanzierung zukünftiger Renten auch tatsächlich zu erwirtschaften. Kapitalgedeckte Altersvorsorge wiederum birgt das Kapitalmarkt- oder Renditerisiko, das für Sparer angesichts der andauernden Null-Zins-Politik zum Problem ihrer Lebensstandardsicherung wird.

Und die Rentendebatte wandelt sich im Zeitablauf. Während in den frühen 2000er-Jahren – auch vor dem Hintergrund konjunktureller und struktureller Probleme des Arbeitsmarktes – weitreichende Rentenreformen umgesetzt

wurden, sind die Bedingungen angesichts einer historisch einmalig hohen Beschäftigung heute völlig andere. Damals wurde der Weg zur Stärkung eines Drei-Säulen-Modells der Rente mit gesetzlicher, betrieblicher und privater Säule beschritten. Zur Entlastung einer schwächer werdenden Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rente wurde verstärkt auf die guten Renditen des Kapitalmarktes gesetzt. Heute hat sich die Sachlage umgekehrt: Die Kapitalrenditen sind gering, während die Rentenkasse so gut gefüllt ist wie lange nicht mehr. Unterm Strich zeigt sich, dass die drei Säulen der Rente die Risiken des Umlage- und des Kapitalrücklagesystems gegenseitig absichern. Dennoch bleibt einiges zu tun.

Alle politischen Überlegungen zum Rentensystem sind auf drei Kennzahlen zurückzuführen: die Höhe des Beitragssatzes, des Rentenniveaus und des Renteneintrittsalters. Das politische Ziel ist es, diese drei Eckwerte zu stabilisieren. Die stärkere kapitalgedeckte Vorsorge steht sinnbildlich für die Auswirkungen des Reformprozesses, der in den frühen 2000er-Jahren begonnen hat. Das gegenläufige Absinken des Rentenniveaus der gesetzlichen Rente von ehemals deutlich mehr als 50 Prozent auf derzeit gut 47 Prozent und künftig 43–44 Prozent und die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters haben die Debatten der jüngeren Vergangenheit bestimmt.

Einmal pro Wahlperiode legt die Bundesregierung den Alterssicherungsbericht zu diesen Kennzahlen vor und löst damit regelmäßig Diskussionen um die Zukunft der Rente aus. Der Gesetzgeber selbst hat den Alterssicherungsbericht zum möglichen Ausgangspunkt weiterer Reformschritte erhoben: Gesetzlich ist festgeschrieben, dass »die Bundesregierung […] geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hat«, sollte

der Bericht prognostizieren, dass bestimmte Ziele nicht mehr erreicht werden können.

Der Alterssicherungsbericht 2016 ist ein besonderer Meilenstein für das deutsche Rentensystem: Die darin festgeschriebenen Prognosen reichen erstmals bis zum Jahr 2030 und umfassen damit den Zeitraum, der den Horizont der letzten großen Rentenreformmaßnahmen skizziert. Damit liefert der Bericht einen zusätzlichen Anstoß, langfristig und grundsätzlich darüber nachzudenken, ob und wie die Reformziele tatsächlich zu erreichen sind. Denn über das Jahr 2030 hinaus sind bisher noch gar keine Zielgrößen definiert. Dies birgt die große Chance, den eingeschlagenen Weg kritisch zu hinterfragen und neue Ideen für die Zukunft aufzuzeigen.

Wie unser Rentensystem zukunftsfest gestaltet werden kann, ist daher offenkundig eines der großen Themen der kommenden Zeit. Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem vorliegenden Band ihren Beitrag zu dieser Diskussion leisten. Die Texte sind ein Kaleidoskop von verschiedenen Ansätzen und spiegeln das breite gesellschaftspolitische Spektrum der Überlegungen um die Zukunft der Rente.

Wir schätzen uns glücklich, so profilierte Autoren gewonnen zu haben, die der Rentendiskussion etwas zu geben haben. Jeder von ihnen zeichnet profund und kenntnisreich seine persönliche Perspektive auf die Rentenpolitik. Im ersten Abschnitt versammeln wir Beiträge unter dem Titel »Wirtschaft und Verwaltung«, gefolgt von einem Abschnitt »Gesellschaft und Wissenschaft«, und zu guter Letzt kommen Stimmen aus »Parteien und Parlamenten« zu Wort. In den Beiträgen finden sich grundlegende Kommentare und Anregungen sowie konkrete gesetzgeberische Reformvorschläge. Alle drei Rentensäulen, gesetzlich, betrieblich und privat, stehen auf dem Prüfstand.

Unser herzlicher Dank gilt allen Autoren, haben sie doch in sehr kurzer Zeit dieses Buch ermöglicht. Und nicht zuletzt, weil jeder Beitrag Denkanstöße für eines der wichtigsten gesellschaftlichen Themen unserer Zeit liefert.

Berlin, Oktober 2016

Thomas Köster
Koordinator Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung

Matthias Schäfer
Teamleiter Wirtschaftspolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung

I. Stimmen aus Wirtschaft und Verwaltung

Nachhaltige Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit unserer Alterssicherungssysteme sicherstellen

Von Alexander Gunkel

Deutschland steht vor einer enormen demografischen Herausforderung. Unsere Gesellschaft altert: Die Lebenserwartung steigt und die Zahl der Älteren wächst. Gleichzeitig werden viel weniger Kinder geboren als früher. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung stellt dies vor große Schwierigkeiten, weil auf jeden Rentner immer weniger potenzielle Beitragszahler kommen. Deshalb war die Entscheidung des Gesetzgebers, den künftigen Anstieg der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen und gleichzeitig die zusätzliche Altersvorsorge durch Steuervorteile und eine sozial gestaffelte Zulagenförderung zu erleichtern, geboten.

Behauptungen, nach denen perspektivisch jedem Zweiten Altersarmut drohe, sind deutlich überzogen. Nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund sind gegenwärtig noch nicht einmal drei Prozent der gesetzlich versicherten Altersrentner auf ergänzende Leistungen der

Grundsicherung angewiesen. Zwar kann diese Quote langfristig wachsen, dennoch ist – wie Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium gezeigt haben – kein dramatischer Anstieg zu erwarten. Altersarmut wird kein Massenphänomen werden.

Gleichwohl besteht Handlungsbedarf: Wir brauchen Anpassungen unserer Alterssicherungssysteme, damit die gesetzliche Rentenversicherung tatsächlich nachhaltig leistungsfähig und finanzierbar bleibt und die zusätzliche Altersvorsorge ihre Aufgabe erfüllen kann, das Sinken des Rentenniveaus in zumutbarer Weise zu kompensieren. Gleichzeitig gilt es zu vermeiden, dass neue Fehler in der Rentenpolitik begangen und bereits beschlossene notwendige Veränderungen wieder zurückgenommen werden.

Die wichtigste Voraussetzung für die weitere Funktionsfähigkeit unserer Alterssicherungssysteme ist und bleibt jedoch, dass die Bürger finanziell in der Lage sind, gesetzlich und darüber hinaus zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau und eine Abgabenbelastung, die Raum zur Altersvorsorge lässt, sind daher zwingende Voraussetzung, um Altersarmut auch weiterhin wirksam verhindern zu können.

I. Gesetzliche Rentenversicherung auf künftige Herausforderungen vorbereiten

1. Wesentliche Grundsatzentscheidungen nicht in Frage stellen

Die Entscheidung des Gesetzgebers, dass die Renten nicht mehr im gleichen Umfang, sondern langfristig etwas weniger als die Löhne steigen sollen, war und ist unverzichtbar. Es besteht kein Grund, an dieser Entscheidung etwas zu ändern. Denn die vom Gesetzgeber festgelegten Ober- bzw. Untergrenzen für die künftige Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung (max. 20 Prozent bis 2020 und max. 22 Prozent bis 2030 bzw. min. 46 Prozent bis 2020 und min. 43 Prozent bis 2030) werden nach dem jüngsten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung eingehalten, so dass weder Beitragszahler noch Rentner in der Zukunft stärker belastet werden, als es vom Gesetzgeber für zumutbar erachtet wird.

Notwendig war auch die Entscheidung des Gesetzgebers, die gesetzliche Regelaltersgrenze von vormals 65 Jahren bis zum Jahr 2029 schrittweise auf 67 Jahre anzuheben. Die Anhebung der Regelaltersgrenze hilft, den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zu begrenzen, und verhindert, dass die deutlich gestiegene Lebenserwartung ausschließlich zulasten der Beitragszahler geht. Zudem haben sich die Beschäftigungschancen Älterer deutlich verbessert: So hat sich der Anteil der Erwerbstätigen in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren seit dem Jahr 2000 von gut einem Drittel auf mittlerweile mehr als zwei Drittel verdoppelt.

2. Jüngste Fehlentscheidungen des »Rentenpakets« von 2014 korrigieren

Die Anhebung der Regelaltersgrenze muss nun aber auch konsequent umgesetzt werden. Wegen der bestehenden Ausnahmeregelungen können heute mehr als ein Drittel aller Versicherten bereits vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen (»abschlagsfreie Rente ab 63«). Dieses Rentenprivileg, von dem vor allem Bezieher besonders hoher Renten profitieren, belastet die Rentenkasse und sollte baldmöglichst auslaufen.

Außerdem muss ein weiterer gravierender Fehler des 2014 beschlossenen »Rentenpakets« korrigiert werden: Die Finanzierung der zusätzlichen Kindererziehungszeiten (»Mütterrente«) darf als versicherungsfremde gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht länger auf Kosten der Beitragszahler finanziert werden. Vielmehr muss der Bund die zur Finanzierung erforderlichen Mittel aus Steuermitteln bereitstellen. Auch dadurch würden die Rentenkassen entlastet und der Rückgang des Rentenniveaus vermindert werden.

3. Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand weiter flexibilisieren

Der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand muss erheblich vereinfacht werden. Bei vorzeitigen Altersrenten mit Abschlägen sollte grundsätzlich auf eine Hinzuverdienstgrenze verzichtet werden. Wer vor Erreichen der Regelaltersgrenze eine abschlagsbehaftete Rente bezieht, sollte grundsätzlich unbegrenzt hinzuverdienen dürfen, wie ab der Regelaltersgrenze auch. Die bisherige bürokratische Berechnung und Überwachung der Einhaltung der Hinzuverdienstgrenze (sowie ggf. die Neuberechnung der Rente) würde somit

entfallen. Eine Streichung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorzeitigen Altersrenten mit Abschlägen stellt für die gesetzliche Rentenversicherung zudem im Ergebnis keine finanzielle Belastung dar.

Das jetzt von der Koalition geplante Flexi-Rentengesetz sieht zwar auch leicht verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten für beschäftigte Rentner vor, geht aber nicht weit genug. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten sollten vom Gesetzgeber in größerem Umfang und in weniger bürokratischer Weise verbessert werden.

4. Ost-West-Angleichung aufkommensneutral angehen

Ziel muss es sein, ein einheitliches gesamtdeutsches Rentenrecht zu schaffen, die Ost-West-Angleichung aufkommensneutral anzugehen und sämtliche Differenzierungen zwischen den bisherigen Rechtskreisen West und Ost abzubauen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2008/09 aufgezeigt, wie kurzfristig ein einheitliches Rentenrecht geschaffen werden kann.

Der Vorschlag des Sachverständigenrats wäre kostenneutral umsetzbar. Kein Rentner würde durch ihn schlechter gestellt, und allen Versicherten blieben die erreichten Rentenanwartschaften in voller Höhe erhalten. Das Konzept des Sachverständigenrates ist insbesondere auch sehr viel besser geeignet zur Herstellung eines gesamtdeutschen Rentenrechts als der im Sommer 2016 bekannt gewordene Vorschlag des Bundesarbeitsministeriums. Der vom Ministerium vorgelegte Entwurf für ein Renten-Überleitungsgesetz würde die Unterschiede zwischen Ost- und Westrentenrecht erst nach einer mehrjährigen Übergangsphase beseitigen und zudem über-

sehr lange Zeit jährlich milliardenschwere Zusatzbelastungen verursachen.

5. Solidarische Lebensleistungsrente wäre teuer und ungerecht

Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung der »solidarischen Lebensleistungsrente« muss unterbleiben. Sie ist nicht nur teuer, sondern auch ungerecht: Sie widerspricht dem bislang geltenden Grundsatz, dass sich die Höhe der Rente nach den zuvor eingezahlten Beiträgen richtet. Sie kann dazu führen, dass ein Versicherter, der höhere Beitragszahlungen als ein anderer Versicherter geleistet hat, trotzdem später eine geringere Altersrente erhält.

Die »solidarische Lebensleistungsrente« erreicht auch nicht zielgenau die Gruppe der Geringverdiener, denn sie begünstigt nicht nur Beschäftigte mit niedrigen Stundenlöhnen, sondern auch Personen mit hohen Stundenlöhnen, die aber nur wenige Wochenstunden gearbeitet haben.

Zudem taugt die »solidarische Lebensleistungsrente« kaum als Instrument gegen Altersarmut. Wer 40 Jahre lang Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und darüber hinaus noch zusätzlich für das Alter vorgesorgt hat, ist ohnehin nur selten von Altersarmut betroffen.

II. Zusätzliche Altersvorsorge ausbauen

Die Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge durch das Altersvermögensgesetz im Jahr 2001 hat zu einem deutlichen Zuwachs bei der zusätzlichen Altersvorsorge geführt. Nach den Zahlen des Bundesarbeitsministeriums