



MIT MITTELSTANDS- UND
WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG
DER CDU/CSU

KOMMISSION SOZIALPOLITIK

Beschluss
MIT-Bundesvorstand 30. September 2009

Der MIT-Bundesvorstand hat beschlossen, nachstehenden Antrag als Antrag des MIT-Bundesvorstands auf der MIT-Bundesdelegiertenversammlung vom 6. bis 7. November 2009 einzubringen.

Rentenversicherung demographiefest ausgestalten
Leitlinien zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

Inhalt

- 1. Einleitung**
- 2. Kurzüberblick: Das deutsche Rentensystem heute**
- 3. Fakten**
- 4. Modelle und Thesen in der Diskussion**
 - 4.1. Skandinavisches Modell**
 - 4.2. Erwerbstätigenrente**
 - 4.3. Modell Grundsicherung**
 - 4.4. Umstellung vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung**
 - 4.5. Schweizer Modell**
- 5. Forderungen der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU an die neue Bundesregierung für eine Rentenreform**

1. Einleitung

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Stabilität der gesetzlichen Renten ist ein auskömmliches Beitragsaufkommen. Denn mit den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden die Rentenzahlungen an die jeweils ältere Generation finanziert ("1. Hälfte des Generationenvertrags").

Die demographische Entwicklung in Deutschland gefährdet diese Voraussetzung aber zunehmend, weil sich das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern ungünstig entwickelt: Denn zum Generationenvertrag gehört auch, dass die Gesellschaft für ausreichend gut ausgebildeten Nachwuchs sorgt, um das Umlagesystem in der gesetzlichen Altersversorgung fortführen zu können („2. Hälfte des Generationenvertrags“). Aktuell finanzieren 100 Beitragszahler die Altersbezüge von rund 58 Rentnern (Stand 2003), 2030 werden es etwas 100 sein und im Jahr 2050, so die Prognose, müssen 100 Arbeitnehmer mit ihren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung die Renten von 115 Rentnern finanzieren, also doppelt so viele wie heute. (Quelle: IW Köln)

Deshalb wurden 2001 grundsätzlich die Abkehr von der Lebensstandardsicherung, die Absenkung des Versorgungsniveaus und dafür die Stabilisierung des Beitragssatzes beschlossen. Alle Varianten, die die gesetzliche Umlage im Versorgungsanspruch stärken, stellen den Paradigmenwechsel aus 2001 in Frage – es sei denn, man kündigt den Generationenkompromiss auf.

Die Reformschritte und Entscheidungen in der Rentenpolitik stellen ein sehr ambivalentes Bild dar. So war etwa die Einführung der Rente mit 67 ab dem Jahre 2012 eine politische Entscheidung, die der veränderten Arbeitsrealität, dem demographischen Wandel, insbesondere der stetig steigenden Lebenserwartung und dem drastischen Rückgang zukünftiger Beitragszahler richtigerweise Rechnung trägt. Maßnahmen, wie etwa die außerordentliche Rentenerhöhung im Jahre 2008, die Aussetzung der Riestertreppe oder die Rentengarantie waren erhebliche Eingriffe in die Rentenanpassungsformel und konterkarieren die Zukunftsfähigkeit des deutschen Rentensystems.

Bevor man den Beschluss zur Rentenerhöhung im Jahre 2008 traf, war eigentlich geplant, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rente auf 19,3 % zu senken. Danach sollte er auf 19,1 % gesenkt und dort bis 2014 fixiert werden. Die außerordentliche Rentenerhöhung hat hingegen dazu geführt, dass die geplante Entlastung von 2011 auf 2012 verschoben wurde und zudem geringer ausfallen wird.

Der Paradigmenwechsel, der 2001 vollzogen worden ist, muss auch in der öffentlichen Kommunikation konsequent durchgehalten werden. Alle Eingriffe in die Rentenformel werden zurzeit damit begründet, das gesetzliche Versorgungsniveau zumindest konstant zu halten. Dadurch kann es der Politik aber langfristig nicht gelingen, glaubhaft zu versichern, dass das gesetzliche Versorgungsniveau sinkt bzw. auf Grund der Gegebenheiten (Demographie -> Sinkende Einnahmen) sinken muss. Nur wenn die Bevölkerung ein deutliches Signal erhält, dass das Leistungsniveau langfristig nicht gehalten werden kann, kann auch eine Bewusstseinsänderung stattfinden, die dazu führt, dass die Menschen mehr privat vorsorgen.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Staat auf vielfältige Art und Weise den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben fördert. Ein Verzicht auf diese Maßnahmen käme den Steuer- und Beitragszahler günstiger. Zwar würde ein Teil der bislang geförderten Personen in anderer Form Transfers beanspruchen, zum Beispiel Arbeitslosengeld II oder eine vorgezogene Rente. Insgesamt resultieren aber auch dann noch Einsparungen von 2,9 bis 4,0 Milliarden Euro. Darüber hinaus verzichtet die deutsche Volkswirtschaft auch auf die Wertschöpfungspotenziale der älteren

Menschen. Würden nur 20 Prozent der über die gesetzliche Altersteilzeit und den erleichterten oder verlängerten Arbeitslosengeldbezug geförderten Personen in den Arbeitsmarkt integriert, hätte das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 zusätzlich um 0,44 Prozent zugelegt – selbst wenn deren Produktivität nur bei 80 Prozent des Durchschnitts liegt. (Quelle IW Köln)

Die Rücknahme bereits eingeleiteter Reformen würde mittelfristig die gesetzlichen Beitragssatzziele gefährden und bereits kurzfristig Entlastungspotenzial für die Beitragszahler verspielen. Zur Vermeidung einer derart ungünstigen Entwicklung ist es erforderlich, das Rentensystem demographiefester auszugestalten. Dies ist unsere Pflicht im Sinne älterer, jüngerer und nachfolgender Generationen. Hierzu unterbreitet die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU nachstehende Vorschläge und Denkanstöße für das Regierungshandeln einer bürgerlichen Koalition aus CDU/CSU und FDP.

2. Kurzüberblick: Das deutsche Rentensystem heute

Das System der Altersvorsorge für abhängig Beschäftigte gliedert sich in das verpflichtende Umlagemodell der gesetzlichen Rentenversicherung und freiwillige Zusatzversicherungen, wie Betriebliche Altersversorgung, Riesterrente, Rüruprente und sonstige Private Versorgungslösungen. Die Zusatzversicherungen sind in der Regel auf Basis der Kapitaldeckung organisiert.

Das Umlageverfahren bedeutet, dass - abgesehen von einer geringen Nachhaltigkeitsreserve - kein Kapital gebildet wird, sondern die Einnahmen der Rentenversicherung direkt als Rentenzahlungen an die Rentner weitergegeben werden. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden durch Beitragszahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie zu rund 30 Prozent durch Steuermittel des Bundes finanziert. Neben der allgemein bekannten Altersrente gehören zum Leistungsumfang der gesetzlichen Rentenversicherung auch Rentenzahlungen bei Invalidität, Leistungen im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung sowie der medizinischen Rehabilitation.

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung hat sich in den zurückliegenden Jahren sukzessive erhöht und wirkt sich aufgrund der paritätischen Finanzierung entsprechend auf die Lohnneben- und damit auf die Arbeitskosten aus.

Beamte werden im Rahmen des Alimentationsprinzips ohne eigene Beiträge aus Steuermitteln versorgt. Selbständige und Freiberufler unterliegen nicht der Versicherungspflicht. Sie betreiben Eigenvorsorge entweder in privaten Vorsorgeformen oder über eine freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung, mit Ausnahme der Berufsgruppen, in denen die Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk Pflicht ist, wie z.B. bei Ärzten.

3. Fakten zur gesetzlichen Rentenversicherung

- Die gesetzliche Rentenversicherung wurde in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Das war auch nötig, denn sonst hätte eine immer größere Abgabenlast die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Arbeitnehmer gefährdet und damit mittelbar auch die Finanzierung der gesetzlichen Renten in Frage gestellt. Inzwischen ist es beispielsweise gesetzlich verankert, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis 2020 höchstens auf 20 Prozent und bis 2030 maximal auf 22 Prozent

angehoben werden darf.

- Eine bedeutsame Veränderung ist die Einführung der Rente mit 67: Das reguläre Renteneintrittsalter steigt bis 2029 sukzessive von 65 auf 67 Jahre an: Ab 2012 müssen Arbeitnehmer jedes Jahr einen Monat länger arbeiten, bevor sie in den Ruhestand gehen können. Von 2024 an verschiebt sich der Rentenbeginn jährlich um zwei Monate nach hinten. Wer allerdings 45 Versicherungsjahre angesammelt hat, darf weiterhin abschlagsfrei mit 65 in Rente gehen.
- Immer weniger Beitragszahler stehen immer mehr Rentenempfängern gegenüber und dies bei steigender Rentenbezugsdauer. Zumindest ansatzweise wird dieser Veränderung seit 2005 durch den Nachhaltigkeitsfaktor Rechnung getragen, der bei der jährlichen Rentenanpassung auch Veränderungen des zahlenmäßigen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigt.
- Im Jahr 2030 bekommen Ruheständler, die im Idealfall 45 Jahre gearbeitet und durchschnittlich verdient haben, nur noch rund 40 Prozent statt wie derzeit etwa 47 Prozent des jeweils durchschnittlichen Bruttolohns von der Rentenversicherung überwiesen.
- Ein Voll-Erwerbstätiger, der 2030 in Rente geht, muss 30 Jahre gearbeitet und durchschnittlich verdient haben, um das gegenwärtige Niveau der Grundsicherung – rund 660 Euro monatlich – zu erreichen; aktuell genügen dafür 25 Beitragsjahre.
- Ein 35-Jähriger, der mit 65 Jahren in Rente gehen möchte, muss, um eine Rentenlücke von bspw. 250 Euro zu decken, in 30 Jahren ein Kapital von 80.000 Euro ansparen.
- Die Hälfte aller Haushalte, deren Hauptverdiener zwischen 1964 und 1968 zur Welt kamen, hatte im Jahr 2003 mindestens knapp 30.000 Euro zu wenig Geldvermögen, um im Alter ab 65 Jahren ohne größere Einschnitte leben zu können.
- Die Riester-Rente wurde als staatlich geförderte Säule zum Ausgleich einer Rentenlücke geschaffen. Allein im dritten Quartal 2007 erhöhte sich die Zahl der Riester-Verträge um 635.000. Insgesamt gibt es zurzeit 9,7 Millionen Riestersparer – die 10-Millionen-Grenze ist in greifbarer Nähe.

4. Modelle und Thesen in der Diskussion

4.1. Skandinavisches Modell

Häufig wird der Vergleich zu Grundsicherungssystemen in skandinavischen Ländern gesucht. Allerdings kann dieser Vergleich zu Deutschland nicht herangezogen werden. Die skandinavischen Systeme beinhalten andere Gegenfinanzierungsmodelle als in Deutschland. Die Leistungsvoraussetzungen werden anders definiert und die Grundsicherungselemente auf eine Minimalversorgung reduziert. Diese liegt teilweise unter dem Niveau der deutschen Grundsicherung.

Die Skandinavier rücken vom Fürsorgemodell ab. Die Reformbemühungen dieser Länder bewegen sich eher in Richtung des deutschen Systems. Skandinavische Länder haben zwar eine Erwerbstätigenversicherung, dies beruht aber, ähnlich wie das gegliederte System Deutschlands, auf historisch gewachsenen Strukturen. Vor allem aber haben die

skandinavischen Länder in der Vergangenheit beitragsbezogene Leistungselemente eingeführt, wie sie für das Bismarck'sche System kennzeichnend sind. Das skandinavische System ist deshalb keine echte Modellvariante für Deutschland.

Zudem existiert dort eine andere Grundsicherungsvariante, die auf das in Deutschland übliche Prinzip der Bedürftigkeitsprüfung meist verzichtet – mit der Folge, dass Mitnahmeeffekte ermöglicht werden, die hierzulande kaum konsensfähig wären. Alle Einschnitte bei der Bedürftigkeitsprüfung wären für Deutschland der falsche Weg. Staatliche Leistungen erfordern eine Bedürftigkeitsprüfung. Wenn man die Bedürftigkeitsprüfung bejaht, kann man nicht für eine Grundsicherung z. Bspw. nach skandinavischem Vorbild sein.

4.2. Erwerbstätigenrente

Bei der sog. Erwerbstätigenrente sollen alle Erwerbstätigen in das bestehende System der gesetzlichen Rentenversicherung zwangsweise eingegliedert werden. Dabei wird, je nach Vorschlag, die Beitragsbemessungsgrenze entweder, wie bisher, gedeckelt oder ganz aufgehoben.

Erwerbstätigenrente – Bereich Beamte

Ziel ist es unter anderem, mit der Integration dieser Berufsgruppe „frische“ Beitragseinnahmen in das gesetzliche Versicherungssystem zu lenken. Natürlich würden sich viele Bürger dafür aussprechen, Beamte mit in das System aufzunehmen. Gleichwohl ist eine politische Mehrheit fraglich. Dies gilt insbesondere, weil dazu eine Änderung des Art. 33 GG erforderlich wäre. Davon losgelöst gilt es zu bedenken, dass eine Integration der Beamten in das gesetzliche System spätestens mittelfristig auch zu Ansprüchen führt, die zu bedienen sind. Je nach Besoldungs- und Altersstruktur der dann gesetzlich abgesicherten Staatsdiener kann es aber unter dem Strich zu Mehrbelastungen für das gesetzliche System kommen.

Die zweitbeste Lösung vor diesem Hintergrund wäre die Angleichung des Leistungsrechts der Beamten an das Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier gäbe es Handlungsspielraum, um in der Beamtenversorgung eine stärkere Analogie zur gesetzlichen Rentenversicherung herzustellen. Dafür lässt auch die Verfassung rechtlichen Spielraum.

Erwerbstätigenrente – Bereich Selbständige

Es ist davon auszugehen, dass grundsätzlich kein Selbständiger die Selbständigkeit anstrebt, um im Alter nicht abgesichert zu sein respektive um im Alter von Grundsicherungsleistungen zu leben. Die Diskussion um die Erwerbstätigenrente zielt insbesondere auf die Absicherung unterer Einkommensgruppen ab. Wieso wählen Selbständige/Solo-Selbständige eine Erwerbsform, bei der sie von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind? Bei einer zusätzlichen Abgabenlast von 20 bzw. 40 % könnten sie möglicherweise am Markt nicht mehr wettbewerbsfähig konkurrieren, sind in diesem Fall also aufgrund der Höhe der Sozialversicherungsabgaben gezwungen, selbständige statt abhängig beschäftigte Erwerbsformen zu suchen. Mit einer verpflichtenden umfassenden Erwerbstätigenversicherung droht also diesen Gruppen der Ausschluss aus dem Markt. Die Konsequenz wäre, dass diese Gruppe in die Mindestsicherung/ den Bezug von Sozialleistungen fällt – was eigentlich mit der Versicherungspflicht vermieden werden sollte.

Es besteht auch heute kein Hindernis, dass man als freiwilliges Mitglied in der

gesetzlichen Rentenversicherung bleibt. Grundsätzlich müsste man politisch zwischen zwei Fällen differenzieren: Zum einen die Selbständigen, die sich auch der gesetzlichen Rentenversicherung fernhalten, weil sie die Altersvorsorge eigenständig und selbstbestimmt finanzieren wollen. Zum anderen die Selbständigen, die bei Eintritt in die gesetzliche Rentenversicherung nicht mehr marktfähig sind und sich daher aus Kostengründen gegen den Eintritt entscheiden.

Bei der Erwerbstätigenrente ist abzuwägen zwischen möglichen Unwägbarkeiten und ihren Folgen für den Arbeitsmarkt. Denn Menschen, die aufgrund von Grenzsteuersätzen von 40 % nicht mehr konkurrenzfähig sind, wird nicht geholfen. In der Absicht, diese Gruppe vor Mindestsicherungsleistungen zu schützen, würden sie aber genau in die Mindestsicherungsleistungen hineingetrieben. Das Mitnahmeeffekt-Argument ist zwar grundsätzlich nicht zu leugnen, aber erscheint nur plausibel für solche Personen, die bei Eintritt in die Selbständigkeit von vornherein nicht beabsichtigen, je deutlich oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu verdienen.

4.3. Modell Grundsicherung

Die Grundsicherung stellt eine Variante der beitragsunabhängigen Mindestabsicherung dar. Sie würde die Sozialhilfe vollkommen ersetzen. Es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, warum ein bedingungsloses Grundeinkommen für Senioren gelten soll, während ein Grundeinkommen für Erwerbstätige an bestimmte Bedürftigkeiten gebunden werden soll. Zudem müsste man für ein solches System den Sozialstaat komplett umbauen.

Der Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit würde für bestimmte Einkommensgruppen in einem System der Grundsicherung deutlich reduziert werden. Auch wenn das heutige System quasi ein Zwangssystem darstellt, schafft es dennoch Anreize, durch die man seine Rente steigern kann.

Ein weiteres Problem der Grundsicherung wäre die Regelung und Finanzierung des Übergangs. Dieser ist nicht bezahlbar. Zudem würden zusätzliche Kosten entstehen, weil man kleinere Renten anheben müsste. Dazu wären erhebliche Steuermittel notwendig, die jedoch nicht zur Verfügung stehen. Im Gegensatz zur Grundsicherung vermeidet die Sozialhilfe zudem Mitnahmeeffekte.

4.4. Umstellung vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung

Diese Frage stellt sich für Deutschland in dieser Form nicht. Zudem zeigt die aktuelle Finanzmarktkrise, dass ein hohes Risiko bestehen kann, je nach dem, welche Anlageform man zum Aufbau eines Kapitalstocks zur Rentenvorsorge wählt. Grundsätzlich sollte wie bei einer privaten Altersvorsorge auch daher der Konstruktion eines gesetzlichen Systems die Risikodiversifikation beachtet werden. Umlageverfahren und Kapitaldeckung bieten spezifische Vor- und Nachteile. In der Kombination beider Systeme besteht die Chance, je nach wirtschaftlicher Lage die Risiken für den Versicherten insgesamt zu minimieren. Von einer prinzipiellen Abschaffung des Umlagesystems sollte gerade im Rentensystem daher abgesehen werden.

4.5. Schweizer Modell

Das Schweizer Modell der Altersversorgung ist ein Mix aus einer als Erwerbstätigenversicherung auf Grundlage des Umlageverfahrens organisierten Grundversorgung, einer verpflichtenden betrieblichen Altersversorgung und geförderter Privatvorsorge. Die Grundversorgung ist gedeckelt, während die Beitragspflicht nicht wie in Deutschland mit einer Beitragsbemessungsgrenze versehen ist. Damit ähnelt dieser Zweig sehr stark steuerfinanzierten Grundsicherungsmodellen, bietet aber a) nur eine

Minimalversorgung und ist b) aufgrund der damit verbundenen Einkommensumverteilung mit der Einkommensbesteuerung zu synchronisieren. Das Verbändemodell der katholischen Kirche beruht auf diesen Grundlagen. Grundsätzlich wäre die Umstellung des deutschen Modells auf das Schweizer Modell denkbar. Die maximierte Grundversorgung mit unlimitierten Beiträgen stößt allerdings nicht nur auf Probleme mit Blick auf die bestehende Einkommensbesteuerung, sondern auch auf verfassungsrechtliche Hindernisse. Die Beiträge zur Grundrente nach diesem Modell haben den Charakter einer Rentensteuer und würden die Steuerbelastung in Deutschland auf über 60 % erhöhen. Deshalb wäre die erste Voraussetzung zur Umsetzung dieses Modells in Deutschland eine Steuerstrukturreform mit den durchschnittlichen Steuersätzen der Schweiz.

5. Forderungen der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU an die neue Bundesregierung für eine Rentenreform

1. Alle Systeme haben spezifische Vorteile. Für Deutschland empfiehlt sich, im jetzigen System zu bleiben und seine Vorteile zu optimieren. Anderenfalls läuft man Gefahr, bestehende Errungenschaften zu verlieren.
2. Die von der Großen Koalition vorgenommenen Aufweichungen der Reform von 2001, wie die Rentengarantie sind zurückzunehmen. An der Rente mit 67 darf nicht gerüttelt werden.
3. Ziel einer Rentenreform muss es grundsätzlich sein, den Faktor Arbeit im Bereich der Rente nicht weiter zu verteuern.
4. Die Bereiche Riester- und Rüruprente sind einem Bürokratiecheck zu unterziehen und zu modernisieren.
5. Die Riesterrente ist für Selbstständige zu öffnen.
6. Die verbliebene Minimallösung bei der kleinen Witwenrente kann entfallen. Die Große Witwenrente soll unverändert bleiben.
7. Beamtenversorgung:
Die Pensionen sollten sich nicht mehr von der Endstufe errechnen, sondern im Rahmen der Definition einer Pensionsformel festgestellt werden. Damit errechnet sich der Versorgungsanspruch wie in der gesetzlichen Versorgung nach den lebenslang erbrachten Beitragsleistungen respektive den erzielten Besoldungen, nicht aber nach der zuletzt erreichten Stufe. Die Pensionen aus dem Gesamteinkommen müssten zwar höher sein, als sie sich bei der gesetzlichen Sicherung ergäben, weil Beamte keine Option auf eine betriebliche Altersvorsorge haben. Gleichzeitig darf es aber auch nicht sein, dass Beamte nach dem Alimentationsprinzip eine Besserstellung erhalten.

Der Staat wäre in der Pflicht, eine entsprechende Versorgung vorzunehmen, zumal er sich ja auch bei der Beihilfe am Niveau der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert. Das Verfassungsgericht hat zudem den Gesetzgeber dazu gezwungen, den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu schaffen, weil beide Altereinkünfte grundsätzlich gleich zu behandeln wären. Also muss dies eigentlich auch im Leistungsrecht gelten. Rückstellungen: es ist nicht länger zumutbar, dass das System der gesetzlichen Rentenversicherung den Staat zwingt, zukünftige Lasten zu berücksichtigen, aber bei Beamten die zusätzlichen Lasten auf die Steuerzahler in der Zukunft schiebt. Dies ist eine Frage der Organisation. Es stellt sich die Frage, ob der Staat,

wenn er Pensionsrückstellungen bildet, diese auch zwingend halten muss. (z. Bsp. Bei der Bundesbank oder privatwirtschaftlich organisiert durch einen „Pensions-Sicherungsverein“)

Fazit: Ordnungspolitisch gehören Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung. Es gibt keine tragfähige Begründung, in einer gesellschaftlich organisierten Absicherung des Altersrisikos bestimmte Gruppen herauszunehmen. Politisch ist es jedoch nicht durchsetzbar, Beamte in das gesetzliche Rentenversicherungssystem zu integrieren. Daher sind das Beamtenrecht und das Pensionsrecht eigenständig erhalten. Allerdings erfolgt eine Anpassung an das gesetzliche Leistungsrecht im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten.