

## **Generationengerechtigkeit stärken – Vertrauen sichern**

### Anforderungen an eine Reform der Alterssicherung

**Beschluss des Bundesfachausschusses Arbeit und Soziales vom 5. September 2016**

#### **I. Ausgangslage**

##### **I.1 Die Situation 1956**

Generationengerechtigkeit schaffen und die Alterssicherung auf die dynamischen Veränderungen der Arbeitswelt anzupassen, das waren 1956 die größten Herausforderungen für die Politik der Wirtschaftswunderzeit. Adenauer stand vor der Frage: „Wie können die Alten teilhaben am steigenden Wohlstand der Jungen?“ Antwort war die umlagefinanzierte Produktivitätsrente, die am 01.01.1957 in Kraft trat.

##### **I.2 Die gegenwärtige Situation**

Heute stehen wir an einer ähnlichen historischen Wegmarke wie Adenauer in den fünfziger Jahren. Wieder stellt sich die Frage der Generationengerechtigkeit unter deutlich veränderten Bedingungen in der Arbeitswelt. Mit der beschleunigten Digitalisierung stehen wir mitten im Veränderungsprozess der Arbeitswelt 4.0. Es gilt, die Rente und die zusätzliche Altersvorsorge zukunftsfest zu gestalten. Die CDU will auf die Veränderung in der Arbeitswelt und den demografischen Wandel Antworten geben, damit die Beschäftigten von heute in Zukunft auskömmliche Alterseinkünfte haben. Für uns steht die Frage im Mittelpunkt, wie wir für die heute jungen Menschen sicherstellen, dass auch für sie im Alter ein Leben in Würde gewährleistet ist.

##### **I.3 Unser Ansatz**

Zur politischen Orientierung für die laufende Legislaturperiode, insbesondere aber mit einer langfristigen Perspektive über 2030 hinaus, legt der Bundesfachausschuss Arbeit und Soziales der CDU Deutschlands diesen Beschluss vor, der unsere Anforderungen an Reformen in der Alterssicherung beschreibt.

#### a) Eigenvorsorge für das Alter

Menschen sorgen mit der verpflichtenden Gesetzlichen Rentenversicherung einerseits, mit privatem (staatlich gefördertem) Sparen, betrieblicher Altersvorsorge und dem Erwerb von Immobilien andererseits für ihr Alter vor. Alle Formen der Altersvorsorge brauchen Vertrauen und Verlässlichkeit.

#### b) Generationenvertrag

In der Gesetzlichen Rentenversicherung sind die Beiträge im Umlageverfahren zugleich Ausdruck eines „Vertrages zwischen den Generationen“: Die jeweils arbeitende Generation sorgt durch ihre Beiträge für die Sicherung des Einkommens der nicht mehr arbeitenden Generation. Bestand kann der Generationenvertrag nur haben, wenn eine nächste Generation ihn erfüllt. Daher ist die Erziehung von Kindern als eigenständige Leistung im Generationenvertrag anzuerkennen. Mit der Einführung der Kindererziehungszeiten im Rentenrecht in den 80er Jahren und ihrer Fortentwicklung in dieser Legislaturperiode ("Mütterrente") haben CDU-geführte Bundesregierungen und ihre parlamentarischen Mehrheiten diese Logik gestärkt und dazu beigetragen, dass die Bedeutung der Erziehungsleistungen für den Generationenvertrag honoriert wird.

#### c) Staatliche Rahmenbedingungen

Der Staat muss die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen: mit einem Rentenrecht, das Generationengerechtigkeit sichert und Leistungen sowie Lasten fair und nachvollziehbar verteilt. Beitragsaufkommen, Rentenniveau, Rentenbezugsdauer und Bundeszuschüsse der gesetzlichen Rentenversicherung sind dabei die vier entscheidenden Stellrauben. Nur wenn alle Größen langfristig in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, kann ein fairer Ausgleich zwischen den Generationen erreicht werden.

Die Gestaltung der Rahmenbedingungen endet nicht bei der gesetzlichen Rentenversicherung; durch die Förderung verschiedener Formen kapitalgedeckter Altersversorgung, an der auch Menschen mit geringem Einkommen teilhaben können, schafft der Staat weitergehende Anreize.

## **II. Die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung**

In der Gesetzlichen Rentenversicherung hängen die Leistungen für die heutigen Rentnerinnen und Rentner maßgeblich von den eigenen geleisteten Beiträgen und von der aktuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erwerbsgeneration ab, die mit ihren Beiträgen die Renten finanziert. Die CDU bekräftigt den Grundsatz der dynamischen Rente. Dazu gehört die Zusicherung eines Mindestniveaus in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

### **II.1 Über 2030 hinaus**

Um das Vertrauen der aktiven Generation von heute in das System der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten, bedarf es einer Orientierung, die den Jungen von heute zusagt, wie hoch zukünftig die Rente des Standardrentners im Verhältnis zum Durchschnittsverdiener sein wird. Die Zusicherung der Mindest-Rentenniveauhöhe endet aber nach geltender Rechtslage im Jahr 2030 (§ 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI), lange bevor die heute 30-Jährigen das Renteneintrittsalter erreichen. Die Zusicherung eines Mindestrentenniveaus muss daher über 2030 hinaus verlängert werden.

### **II.2 Über dem Grundsicherungsniveau**

Die geltende Rentenanpassungsformel führt seit 15 Jahren dazu, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne und dadurch das Rentenniveau sinkt. Die Rentenanpassungsformel soll – so der Grundgedanke – Verschiebungen zwischen der Anzahl der Leistungsbezieher und Beitragszahler einbeziehen. Ein weiter absinkendes Rentenniveau birgt die Gefahr, dass für mehr Versicherte als heute die Altersrente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung das Grundsicherungsniveau nicht mehr übersteigt.

### **II.3 Arbeit ist mehr als Erwerbsarbeit**

Unser Begriff von Arbeit umfasst auch die Erziehungsarbeit für die eigenen Kinder und die familiäre Pflegearbeit. Bei der Gestaltung einer existenzsichernden gesetzlichen Rente müssen weiterhin Zeiten der Erziehungsleistung angemessen berücksichtigt werden.

Vertrauen und Verlässlichkeit heißt für die CDU: Wer ein Leben lang gearbeitet, durchschnittlich verdient und in die Gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt hat, wird im Alter Rentenleistungen aus ihr erhalten, die sicher über dem Grundsicherungsniveau liegen.

### III. **Stabile, nachvollziehbare Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung**

#### III.1 Rentenpolitik beginnt am Arbeitsmarkt

Die stabile Finanzierung auskömmlicher Renten ist am ehesten gewährleistet, wenn eine gute Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung ungebrochene Erwerbsbiografien ermöglicht. Langjährige, lückenlose Versicherungsbiografien bei möglichst guter, tariflicher Entlohnung sind der beste Schutz gegen Altersarmut. Wichtige Voraussetzungen eines überzeugenden Finanzierungskonzepts sind daher:

- Die Förderung einer Arbeitskultur, die durch Prävention und Rehabilitation langjährige Erwerbsfähigkeit stärkt.
- Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben.
- Die potenzialerschließende Integration von (möglichst gut qualifizierten und zu qualifizierenden) Menschen mit Einwanderungsgeschichte.
- Weiterbildung und lebenslanges Lernen.
- Die Stärkung der Tarifbindung.

#### III.2 Faires Miteinander von Steuer- und Beitragsfinanzierung

Forderungen, die Finanzierung der gesetzlichen Rente vollständig auf eine Steuerfinanzierung umzustellen, lehnen wir ab. Eigenvorsorge durch eigene Beiträge ist und bleibt Kernelement der gesetzlichen Rente in Deutschland.

Gleichzeitig muss die Solidargemeinschaft der Beitragszahler auch über 2030 hinaus vor finanzieller Überforderung geschützt werden.

#### III.3 Bundesmittel

Der Anteil des Bundeshaushalts an der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung hat inzwischen etwa 30 Prozent erreicht. Dabei sind verschiedene Bundeszuschüsse und Transfers in einer auch für den Fachmann kaum verständlichen Weise kombiniert. § 213 SGB VI bildet Kompromisse der Vergangenheit ab, statt Regeln für die Zukunft zu gestalten.

Wir setzen uns daher für eine einfacher und transparenter gestaltete Neuregelung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung ein. Er muss verlässlich mit den Beiträgen verknüpft sein.

#### III.4 Nachhaltigkeitsreserve

Wir stellen sicher, dass die unterjährige Liquidität der Gesetzlichen Rentenversicherung auch künftig jederzeit gesichert ist. Dies kann zum Beispiel durch die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsreserve von 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben erreicht werden.

Wir wollen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung die intertemporale Verteilung der Rentenfinanzierung in der Phase des Eintritts der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter glätten. Dazu prüfen wir die Gestaltung eines Kapitalpuffers. In diesem Zusammenhang soll auch die Anlagestrategie der Gesetzlichen Rentenversicherung mit Blick auf die Nachhaltigkeitsreserve überprüft werden.

### **IV. Vielfalt der Lebensläufe – Unterstützung lückenloser Versicherungsbiografien**

#### IV.1 Erwerbsminderung

Erwerbsminderung ist ein wesentlicher Faktor, der heute dazu beiträgt, im Alter durch die Gesetzliche Rentenversicherung nicht auskömmlich abgesichert zu sein. Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, die zu Beginn der Legislaturperiode durchgesetzt wurden, gehen in die richtige Richtung. Wir setzen uns für weitere, spürbare und zielgenaue Verbesserungen des Erwerbsminderungsschutzes ein.

#### IV.2 Arbeitslosigkeit

Ähnlich wie bei einer Erwerbsminderung stellen Phasen der Arbeitslosigkeit im Lebenslauf Altersarmutsrisiken dar, da für Langzeitarbeitslose keine Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung bezahlt werden. Auch die verpflichtende Rentenantragstellung 63-jähriger Langzeitarbeitsloser führt zu einer verkürzten Versicherungsbiografie und zu dauerhaften Abschlagen. Mit dem Flexi-Renten-Paket ist hier bereits ein erster Schritt auf den Weg gebracht worden. Wir wollen prüfen, wie die arbeitslosigkeitsbedingten Altersarmutsrisiken gemindert werden können.

#### IV.3 Volatile Erwerbsverläufe mit Phasen hoher und niedriger Einkommen

Erwerbsverläufe weisen heute u. U. Einkommensspitzen in verschiedenen Lebensphasen im Wechsel mit Perioden niedriger Einkommen auf. Die Vorsorgemöglichkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung endet allerdings an der Beitragsbemessungsgrenze – und damit bei ca. zwei Entgeltpunkten pro Jahr. Die Möglichkeit des Ausgleichs einkommenschwacher Phasen im Versicherungsverlauf wird damit gekappt. Wir setzen uns dafür ein, dass jeder Pflichtversicherte in der Gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig freiwillig bis zu einer noch zu bestimmenden Grenze durch zusätzliche eigene Beiträge höhere Rentenanwartschaften erwerben kann – auch oberhalb der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze.

#### IV.4 Unterschiedliche Erwerbsverläufe bei Paaren

Paare verständigen sich über die familiäre Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit im Einvernehmen. Die Alterseinkommensrisiken, die mit familienbedingten Erwerbsunterbrechungen verbunden sind, werden dabei meist erst spät, typischerweise jedoch im Scheidungsfall, erkannt. Wir überprüfen – mit Blick auf mögliche „Überraschungseffekte“ beim Versorgungsausgleich im Scheidungsfall – die bestehenden Regelungen zum Rentensplitting.

#### IV.5 Rentenanwartschaften und Anreize für längeres Arbeiten

Mit der Umsetzung der Flexi-Rentenvorschläge der Regierungskoalition wird die Möglichkeit geschaffen, neben dem Rentenbezug parallel zusätzliche Rentenanwartschaften zu erwerben. Dies soll auch für pflegetätigkeitsbegründete Anwartschaften geschaffen werden. Eine regelhafte Anpassung des Renteneintrittsalters über 2030 hinaus ist mit Bedacht zu prüfen. Dabei wären die Veränderung der ferneren Lebenserwartung und die Entwicklung der Arbeitsfähigkeit zum Ausgangspunkt zu nehmen.

#### IV.6. Phasen der Selbstständigkeit im Lebenslauf

Phasen der Selbstständigkeit gehören heute immer öfter zu einer „normalen Erwerbsbiografie“. Im Zuge der Digitalisierung kann sich diese Entwicklung u. U. beschleunigt fortsetzen. Die meisten Selbstständigen waren vor ihrer Selbstständigkeit abhängig beschäftigt, viele kehren nach einigen Jahren selbstständiger Tätigkeit in die sozialversicherungspflichtige abhängige Beschäftigung zurück. Für Selbstständige gelten sehr unterschiedliche Regelungen in Bezug auf ihre Altersvorsorgepflicht. Viele sind heute nicht in ein obligatori-

sches Alterssicherungssystem eingebunden. 2013 haben mehr als die Hälfte aller Solo-Selbstständigen keine Versicherungszahlungen an die Gesetzliche Rentenversicherung oder in private Vorsorge geleistet. Die Daten der Studie Alterssicherung in Deutschland (ASID) belegen, dass ehemalige Selbstständige in der Grundsicherung im Alter überproportional vertreten sind. Es besteht daher Handlungsbedarf.

Um den sozialen Schutz von Selbstständigen zu verbessern, wollen wir eine Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen einführen, die nicht bereits anderweitig abgesichert sind. Dabei sollen sie zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und anderen geeigneten Vorsorgearten wählen können. Es sind Lösungen zu entwickeln, die auf bereits heute selbstständig Tätige Rücksicht nehmen und Selbstständige in der Existenzgründungsphase nicht überfordern.

Um eine durchgängige Versicherungsbiografie zu gewährleisten, ist für hybride Erwerbsformen eine Einbeziehung in die gesetzliche Pflichtversicherung und eine bessere Koordination der Vorsorgesysteme zu prüfen.

#### IV.7 Erwerbsbiografien über Ländergrenzen

Lücken in der Versicherungsbiografie können heute auch für Menschen entstehen, deren Erwerbsbiografie sich in verschiedenen Ländern vollzieht. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, weitere Sozialversicherungsabkommen zu verhandeln. Diese sollen dem Schutz von Deutschen, die einige Jahre im Ausland beschäftigt sind, ebenso dienen wie den Menschen, die als Migranten einen Teil ihres Erwerbslebens in Deutschland verbringen. Einseitige Belastungen sind dabei zu vermeiden.

#### IV.8 Erwerbsbiografien mit langen Phasen niedrigen Einkommens

Der Koalitionsvertrag enthält die Ankündigung einer Lebensleistungsrente, die für Menschen mit langen Zeiten niedriger Verdienste Aufstockungen vorsieht. Sie sollte nur so umgesetzt werden, dass zielgenau die Menschen erreicht werden, die im Niedriglohnbereich arbeiten bzw. gearbeitet haben. Bedürftigkeitsprüfungen passen nicht zur Konzeption der Gesetzlichen Rentenversicherung. Eine strenge Kopplung der geplanten Aufwertungen an Vorleistungen im Bereich der kapitalbasierten Altersvorsorge ist sehr komplex, vermischt die Systeme und sollte möglichst vermieden werden.

Die Grundsicherung im Alter gewährleistet eine bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung im Alter so, dass auch Bezieher kleiner Renten den notwendigen Lebensunterhalt bekommen. Sie soll praxisgerechter gestaltet werden, zum Beispiel durch die bessere Zusammenarbeit von Gesetzlicher Rentenversicherung und den Grundsicherungsämtern. Beim Schonvermögen befürworten wir eine Verlängerung der Karenzzeit für den Wechsel in eine günstigere Wohnung nach Verwitwung.

## **V. Förderung der kapitalbasierten Altersvorsorge**

### **V.1 Abwehr der Bedürftigkeitsprüfung als Ermutigung zur privaten Vorsorge**

Die Aussicht auf eine ausreichende, für möglichst viele Menschen armutsfeste Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die beste Ermutigung, für das eigene Alter zusätzlich durch private Vermögensbildung vorzusorgen – denn nur wer im Alter nicht auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angewiesen ist, kann frei darüber entscheiden, wann und wie er entsparen und die Alterseinkünfte aus anderen Quellen nutzen will. Für Menschen, die durch eigene Beiträge für ihr Alter vorgesorgt haben und dennoch auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, schaffen wir Anreize: Wir wollen, dass sie mehr haben als diejenigen, die keine Vorsorge betrieben haben.

### **V.2 Verbesserung der Möglichkeiten betrieblicher und privater Altersvorsorge**

Bei allen Formen der kapitalgedeckten Alterssicherung ist darauf zu achten, dass die Rendite speziell bei geringen Einzahlungen nicht durch hohe Verwaltungs- oder Abschlusskosten geschmälert wird. Dies gilt umso mehr, da die Menschen oft die Produkte der verschiedenen Anbieter nicht kritisch und kompetent vergleichen können.

Wir unterstützen die Vorschläge, die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge und der Riesterrente so auszugestalten, dass die Voraussetzungen der Inanspruchnahme der Riester-Förderung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge verbessert werden. Damit setzt die CDU den Weg fort, die Inflexibilitäten der Regelungen zur privaten Altersvorsorge der ersten Jahre des 21. Jahrhunderts zu überwinden, wie sie dies bereits mit Einführung des Wohnriester getan hat. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, den Menschen im Detail vorzuschreiben, wie sie privat vorsorgen sollen, sondern es geht darum, die Möglichkeiten zu verbessern, passend zur eigenen Lebensgestaltung kapitalgedeckte Vorsorge zu betreiben.

Wir wollen die betriebliche Altersversorgung durch eine zielgenaue Förderung und durch attraktive Rahmenbedingungen auch für tarifliche Lösungen stärken. In der betrieblichen Altersvorsorge werden Kollektive abgesichert. Das reduziert Verwaltungskosten und erleichtert die Absicherung biometrischer Risiken.

Die betriebliche Altersvorsorge muss so gestaltet werden, dass sie auch für Kleinunternehmer und ihre Beschäftigten sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringen Einkommen attraktiver wird. Die Ungleichverteilung der Teilhabe an und der Leistungshöhe aus der betrieblichen Altersvorsorge zwischen Frauen und Männern muss überwunden und die Portabilität angesichts volatiler Erwerbsverläufe erleichtert werden. Arbeitsentgelte, die in die betriebliche Altersvorsorge fließen, sind zurzeit meist in der Sozialversicherung beitragsfrei. Eine Ausweitung der Beitragsfreiheit halten wir nicht für zielführend. Wir setzen uns aber für eine Ausweitung des steuerlichen Dotierungsrahmens ein. Wir begrüßen, wenn Arbeitgeber insbesondere auf Basis tariflicher Lösungen den eingesparten Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbeitrag an ihre Arbeitnehmer weitergeben.

Alle Sparformen sollen einfacher und effizienter gestaltet werden, die Vorteile kollektiver Formen kapitalgedeckter Vorsorge, wie sie die betriebliche Alterssicherung bietet, sollen für möglichst alle offenstehen. Die Gestaltung eines betrieblichen Opting-Outs auf freiwilliger Basis wird dabei geprüft.

## **VI. Einordnung der Alterssicherungspolitik in eine soziale Lebenslauf- und zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik**

Anforderungen an eine vertrauensbildende Alterssicherungspolitik, wie sie die CDU formuliert, sind immer einzuordnen in den Leistungszusammenhang einer zukunftsgerichteten Familien- und Bildungspolitik, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik. Erst im Gesamtzusammenhang kann das Ziel christlich-demokratischer Politik gelingen: Entscheidend ist, die Menschen zu befähigen, ihr Leben „in die eigene Hand zu nehmen“ und mit ihren Fähigkeiten und ihrer Arbeit für ihre eigene Existenz, die ihrer Familie und für ihr Alter vorzusorgen.