

10 Forderungen des SoVD zur Verhinderung von Altersarmut



Barrierefreier Broschüreninhalt:
www.sovd.de/altersarmut/

Vorwort



Adolf Bauer
Präsident Sozialverband Deutschland

Liebe Leserin, lieber Leser,

der SoVD befürchtet, dass die Altersarmut in Zukunft wieder ansteigen wird. Eine der entscheidenden Ursachen hierfür liegt zweifellos in den zahlreichen Leistungseinschnitten der vergangenen Jahre, die direkt oder indirekt zu einer Kürzung der Renten geführt haben. Eine besondere Gefahr ergibt sich aber aus dem Zusammenwirken dieser Leistungseinschnitte mit weiteren Risikofaktoren, wie beispielsweise den Versicherungslücken, die durch Arbeitslosigkeit, sozialversicherungsfreie Beschäftigungsformen oder Niedrig- und Armutslöhne entstehen.

Zur rechtzeitigen und wirksamen Vermeidung von Altersarmut bedarf es daher einer Gesamtstrategie. Im Mittelpunkt muss hierbei die materielle Sicherheit der zunehmenden Zahl von Versicherten stehen, für die das rentenrechtliche Ideal eines Durchschnittsverdieners mit 45 Beitragsjahren schon heute unerreichbar ist. Denn sie sind es, die unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen keine ausreichende Rente im Alter mehr erwarten können, das System der Rentenversicherung aber – häufig über viele Jahre hinweg – finanziell mitgetragen haben.

Mit den vorliegenden 10 Forderungen wollen wir unsere zentralen Vorschläge zur Verhinderung einer künftig wachsenden Altersarmut in die öffentliche Diskussion einbringen. Wir sehen keine Notwendigkeit für einen Systemwechsel. Die gesetzliche Rentenversicherung hat sich in ihrer mehr als 100-jährigen Geschichte immer wieder als ein außerordentlich anpassungs- und leistungsfähiges Alterssicherungssystem erwiesen. Sie wird auch die Herausforderung einer wieder steigenden Altersarmut bewältigen können, wenn die Politik die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen schafft.

Berlin, im Mai 2007

A handwritten signature in blue ink that reads "Adolf Bauer". The signature is written in a cursive style.

Adolf Bauer
Präsident

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	03
Aktuelle Situation und absehbare Entwicklungen	07
1. Zur heutigen Einkommenslage der Rentner	08
2. Zur wachsenden Gefahr einer künftigen Altersarmut	10
2.1. Absenkung des Rentenniveaus	10
2.2. Niedriglöhne und Einkommensarmut	10
2.3. Arbeitslosigkeit	11
2.4. Sozialversicherungsfreie Beschäftigungsformen	12
2.5. Berufsunterbrechungen durch Kindererziehung und Pflege	13
2.6. Private Altersversorgung: Geringe Sparfähigkeit und hohes individuelles Anlagerisiko	13
2.7. Besondere Gefahr in den neuen Bundesländern	15
10 Forderungen des SoVD	
zur Verhinderung von Altersarmut	17
1. Dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau	17
2. Erwerbstätigenversicherung	18
3. Leistungen für Kindererziehung und Pflege verbessern	19
4. Mindestsicherung für langjährig Versicherte	19
5. Perspektiven für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eröffnen	20
6. Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit	20
7. Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten abschaffen	21
8. Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern	21
9. Rentenfreibetrag in der Grundsicherung	21
10. Sozial gerechte Förderung der privaten Altersvorsorge	22
Schlussbemerkungen	23
Anmerkungen	24

Zusammenfassung

In der öffentlichen Diskussion wird vielfach ein verzerrtes Bild über die tatsächlichen Rentenhöhen bzw. die tatsächliche Gesamteinkommenslage der Rentnerinnen und Rentner vermittelt. Rund die Hälfte der west- und ostdeutschen Männer und etwa 95 Prozent der Frauen erhalten eine Rente von weniger als 1.000 Euro im Monat. Bei den Nettogesamteinkommen ist ebenfalls eine erhebliche Ungleichverteilung feststellbar. Der überwiegende Teil der Rentnerinnen und Rentner erreicht die hier ausgewiesenen Durchschnittswerte nicht. Hinzu kommt, dass das durchschnittliche Nettogesamteinkommen älterer Menschen in der öffentlichen Diskussion häufig nur auf Rentnerinnen und Rentner bezogen wird, obgleich in die Berechnungen unter anderem auch die Einkommen aus anderen Alterssicherungssystemen (z. B. aus der Beamten- und berufsständischen Versorgung) einbezogen werden.

Wenngleich ältere Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise den Alleinerziehenden und Kindern, heute noch unterdurchschnittlich von Armut betroffen sind, lassen die Entwicklungen der vergangenen Jahre für die Zukunft einen erheblichen Anstieg der Altersarmut befürchten. Die sprunghafte Zunahme der Zahl von Leistungsbeziehenden der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung um mehr als 40 Prozent zwischen 2003 und 2005 ist ein erstes Warnsignal für die künftig wachsende Altersarmut.

Eine der zentralen Ursachen für diese Entwicklung ist in den zahlreichen Einschnitten in das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung der letzten Jahre, aber

auch in den vielen weiteren, zumeist kurzfristig wirkenden Kürzungen der verfügbaren Rentenzahlbeträge zu sehen. Beispiele hierfür sind die Nullrunden der Jahre 2004 bis 2006, der volle Pflegeversicherungsbeitrag auf Renten, die Reform der Rentenbesteuerung und die langfristige Absenkung des Rentenniveaus. Wären die in den Jahren 2001 bis 2004 beschlossenen Kürzungen schon heute wirksam, würde eine Rente von 1.000 Euro bei optimistischer Betrachtung nur noch 750 Euro, also ein Viertel weniger, betragen.

Darüber hinaus erwerben viele Versicherte bereits jetzt durch individuelle Risikofaktoren, wie z. B. Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, Niedrig- und Armutslöhne, Zeiten der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit, geringere Rentenanwartschaften. Gleichzeitig verfügen viele Versicherte nicht über ausreichende finanzielle Mittel, um die wachsenden Vorsorgelücken durch eine verstärkte private Altersvorsorge auszugleichen. Hinzu kommt, dass die private Altersvorsorge mit zusätzlichen Risiken, wie z. B. der Rentabilität, den Kosten, Zinsverlusten und möglichen Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit oder Niedrigeinkommen, behaftet ist.

Das Zusammenwirken dieser Entwicklungen, d. h. der Rentenniveaукürzung einerseits und der geringeren Anwartschaften andererseits, wird dazu führen, dass ein immer größerer Teil der künftigen Rentnerinnen und Rentner Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwirbt, die unterhalb der armutsvermeidenden Grundversicherung liegen. Viele Versicherte werden die Vorsor-

gungslücken auch nicht durch eine verstärkte private oder betriebliche Altersvorsorge schließen können. Denn ihre Sparfähigkeit für eine ausreichende Zusatzvorsorge reicht heute schon nicht aus.

Altersarmut ist nicht nur ein individuelles Problem der Betroffenen. Vielmehr wird die gesetzliche Rentenversicherung mit der Zunahme von Altersarmut weiter an Vertrauen und Akzeptanz bei Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern verlieren. Gleichzeitig bringt Altersarmut die Gefahr mit sich, dass die gesetzliche Rentenversicherung ihre verfassungsrechtliche Legitimation als Pflichtversicherung verliert. Dies gilt insbesondere, wenn ein Großteil der Versicherten selbst nach Jahrzehnten der Beitragsentrichtung Rentenleistungen erhält, die unterhalb oder nur knapp über dem Grundsicherungsniveau liegen. Denn die Grundsicherungsleistungen werden auch ohne Beitragsleistungen erbracht.

Der SoVD sieht vor diesem Hintergrund erheblichen Handlungsbedarf. Die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule der Alterssicherung in Deutschland muss an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden, um die zu erwartende Zunahme von Altersarmut rechtzeitig verhindern zu können. Hierzu unterbreitet der SoVD die folgenden Vorschläge, die einen entscheidenden Beitrag dafür leisten können, dass der Anstieg der Altersarmut in Deutschland verhindert bzw. verringert werden kann:

1. Dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau

Um ein dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau sicherzustellen, darf es keine weiteren Verschlechterungen bei den Rentenleistungen geben. Dies gilt nicht nur für direkte Rentenkürzungen, sondern auch für andere Leistungseinschnitte, die zu einer Kürzung der verfügbaren Rentenzahlbeträge führen. Die private und betriebliche Altersvorsorge darf nicht weiter zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung ausgebaut werden.

Ferner muss das Sicherungsziel der Rentenversicherung wieder vorrangiger Maßstab der Alterssicherungspolitik sein und darf nicht allein auf die Vermeidung von Altersarmut reduziert werden. Auch langfristig muss das Rentenniveau bei einem erfüllten Erwerbsleben deutlich oberhalb der Armutsgrenze liegen. Dies erfordert insbesondere jährliche und lohnorientierte Rentenanpassungen, die die Renten auch vor einem schleichenden, inflationsbedingten Wertverlust schützen.

2. Erwerbstätigenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung muss zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt werden, um dem Wandel in der Arbeitswelt und dem wachsenden Schutzbedürfnis der Versicherten Rechnung zu tragen, die infolge von Zeiten der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit Lücken in ihren Erwerbsbiographien aufweisen.

3. Leistungen für Kindererziehung und Pflege verbessern

Kindererziehung und Pflege gewinnen gerade in einer alternden Gesellschaft stetig an Bedeutung. Die langfristige Absenkung des Rentenniveaus darf nicht zu einer schleichenden Entwertung der rentenrechtlichen Ausgleichsleistungen für Kindererziehung und Pflege führen. Ferner müssen diese Leistungen weiter ausgebaut werden, damit die beruflichen Einschränkungen, die mit Kindererziehung und Pflege verbunden sind und zu geringeren Rentenanwartschaften führen, nicht zu einem Risikofaktor für Armut im Alter werden.

4. Mindestsicherung für langjährig Versicherte

Eine Mindestsicherung in der Rentenversicherung muss sicherstellen, dass auch langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Verdienst im Alter eine Rente erhalten, die oberhalb der Armutsgrenze liegt. Dieser Personenkreis hat sich oft über Jahrzehnte an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligt und darf im Alter nicht auf Leistungen der bedürftigkeitsorientierten Grundsicherung verwiesen werden.

5. Perspektiven für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eröffnen

Ältere Arbeitslose, die kurz- und mittelfristig keine Chance auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben, brauchen wieder eine Perspektive. Für sie müssen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen werden, die auch zu einem entsprechenden Zuwachs an Rentenansprüchen führen. Unabhängig hiervon muss die Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am ersten Arbeitsmarkt vorrangige arbeitsmarktpolitische Aufgabe bleiben.

6. Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit

Die Kürzungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosengeld II-Beziehende müssen wieder rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus muss eine hinreichende Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit festgelegt werden, die entsprechend der Lohnentwicklung dynamisiert wird.

7. Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten abschaffen

Die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten sind systemwidrig und müssen wieder abgeschafft werden. Gerade Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner sind einem gesteigerten Armutsrisiko ausgesetzt.

8. Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern

Mit der Schaffung eines dynamischen Angleichungszuschlags muss eine abschbare Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern an das Westniveau sichergestellt werden. Der Angleichungszuschlag kann mit dem schrittweisen Aufholprozess in den neuen Bundesländern wieder abgeschmolzen werden und ist als wiedervereinigungsbedingte und damit gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln zu finanzieren.

9. Rentenfreibetrag in der Grundsicherung

Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung muss ein Rentenfreibetrag eingeführt werden, damit die Renten künftig nicht mehr voll auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet werden. Rentnerinnen und Rentner, die Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung entrichtet haben, müssen gegenüber denjenigen besser gestellt werden, die keine Altersvorsorge betrieben haben.

10. Sozial gerechte Förderung der privaten Altersvorsorge

Die Förderung der privaten Altersvorsorge muss um eine zusätzliche soziale Komponente ergänzt werden, die Versicherten mit Niedrigeinkommen den Aufbau einer ausreichenden privaten Altersvorsorge ermöglicht. Auch für ältere und erwerbsgeminderte Versicherte ist eine zusätzliche soziale Komponente notwendig, da sie die bereits beschlossenen Rentenkürzungen nicht mehr durch eine verstärkte Eigenvorsorge ausgleichen können. Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner müssen in das Fördersystem der privaten Altersvorsorge einbezogen werden.

Um eine künftige Altersarmut für eine wachsende Zahl von Versicherten zu verhindern, bedarf es gezielter Leistungsverbesserungen im Bereich der Rentenversicherung. Allerdings dürfen die Kosten hierfür nicht allein den Beitragszahlerinnen und -zahlern überantwortet werden. Die Verhinderung von Altersarmut ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und muss daher in vollem Umfang aus Steuermitteln finanziert werden. Insoweit wird auch zu prüfen sein, inwieweit Einkommen, die nicht der Beitragspflicht in der Rentenversicherung unterliegen, stärker steuerlich heranzuziehen sind.

Aktuelle Situation und absehbare Entwicklungen

Im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise den Alleinerziehenden und Kindern, ist die Einkommensarmut bei älteren Menschen heute noch relativ gering. Bei den 65-Jährigen und Älteren lag die Armutsrisikoquote¹ im Jahr 2003 bei 11,4 Prozent, während die Armutsrisikoquote bei der Gesamtbevölkerung mit 13,5 Prozent und bei den Alleinerziehenden sogar mit 35,4 Prozent angegeben wird.² Die heute noch vergleichsweise geringe Einkommensarmut bei älteren Menschen ist ganz wesentlich auf die Einführung der dynamischen Rente mit der Rentenreform 1957 zurückzuführen.

Mit der Rentenreform 2001 („Riesterische Rentenreform“) wurde ein tief greifender Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik eingeleitet: Die Absicherung des Lebensstandards im Alter soll nicht mehr allein Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung als erster Säule der Alterssicherung sein. Vielmehr soll die Lebensstandardsicherung langfristig auf alle drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland verteilt werden. Die kapitalgedeckte private und betriebliche Alterssicherung sollen die umlagefinanzierte gesetzliche Rente nicht mehr ergänzen, sondern teilweise ersetzen.

Dieser Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik war und ist mit erheblichen Einschnitten in das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden. Während das Niveau der so genannten Eckrente, also einer Rente aus 45 Beitragsjahren mit Durchschnittsverdienst, im Jahr 2000 noch rund 70 Prozent³ des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts betrug, zielen die beschlossenen

Rentenkürzungen der vergangenen Jahre auf ein Nettoneiveau von etwa 52 Prozent im Jahr 2030.⁴ Wäre diese Rentenniveaукürzung auf 52 Prozent bereits heute wirksam, so würde eine Rente von 1.000 Euro bei optimistischer Betrachtung nur noch 750 Euro, also ein Viertel weniger, betragen.⁵

Neben dieser langfristigen Rentenniveauabsenkung war die Rentenpolitik der vergangenen Jahre von zahlreichen weiteren, zumeist kurzfristig wirkenden Kürzungen der verfügbaren Rentenzahlbeträge geprägt. Beispiele hierfür sind die Nullrunden in den Jahren 2004 bis 2006, der volle Pflegeversicherungsbeitrag auf Renten (2004), die Reform der Rentenbesteuerung (2005).⁶ Die Kürzungen der vergangenen Jahre haben schon heute zu spürbaren Einbußen bei den Rentnerinnen und Rentnern geführt. So reduzierte sich das Eckrentenniveau von 69,7 Prozent im Jahr 2000 um vier Prozentpunkte innerhalb von nur sechs Jahren auf 65,7 Prozent im Jahr 2006.⁷

1. Zur heutigen Einkommenslage der Rentner

Zur Betrachtung der Rentenhöhen bzw. gesamten Einkommenslage von heutigen Rentnerinnen und Rentnern wird vielfach auf die so genannte Eckrente bzw. auf Durchschnittswerte für alle über 65-Jährigen zurückgegriffen. Dies führt vielfach zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlichen Einkommenslage vieler Rentnerinnen und Rentner, da sich hinter den häufig angeführten Durchschnittswerten eine erheblich unterschiedliche Verteilung der Einkommen verbirgt. Tatsächlich ist die Einkommenslage der Rentnerinnen und Rentner in Deutschland sehr heterogen.⁸

Die verfügbare Eckrente betrug zum 1. Juli 2006 rund 1.066 Euro in den alten und rund 939 Euro in den neuen Bundesländern.⁹ Die Eckrente ist eine fiktive Rente, die einem Versicherten gewährt würde, wenn er über 45 Versicherungsjahre hinweg stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten erzielt und dementsprechende Beiträge geleistet hätte. Die Verwendung der Eckrente als statistische Größe in der Rentenpolitik erweckt vielfach den Eindruck, als entspreche diese der Durchschnittsrente.

Tatsache ist indes, dass bei den Neurentnern des Jahres 2004 nur rund 28,2 Prozent der Männer in den alten und rund 22,8 Prozent der Männer in den neuen Bundesländern die für die Eckrente geforderten 45 Versicherungsjahre erreicht haben. Bei den Frauen waren es rund 3,7 Prozent in den alten und 7,6 Prozent in den neuen Bundesländern. Da auch die durchschnittlichen Versicherungs-

jahre bei den Neurentnerinnen und Neurentnern seit Jahren rückläufig sind,¹⁰ entspricht auch die Eckrente immer weniger der Realität vieler Rentnerinnen und Rentner.

Die vielfach in der Rentenpolitik zitierte Eckrente führt zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlichen Rentenhöhen. Betrachtet man nämlich die Schichtung der Renten, fällt auf, dass rund die Hälfte der west- und ostdeutschen Männer und bei den Frauen sogar 95 Prozent eine Rente von weniger als 1.000 Euro im Monat erhalten.¹¹ Tatsächlich sind bei den Rentenhöhen somit beträchtliche Unterschiede in der Verteilung feststellbar. Diese Streuung bei den Rentenhöhen wird in der rentenpolitischen Diskussion häufig ausgeblendet.

Gleiches gilt für das Nettogesamteinkommen älterer Menschen, auf das in der rentenpolitischen Diskussion ebenfalls gern zurückgegriffen wird. Dem Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung zufolge verfügten über 65-jährige Ehepaare in den alten Ländern im Jahr 2003 über ein durchschnittliches monatliches Nettogesamteinkommen von 2.211 Euro, allein stehende Frauen von 1.181 Euro und allein stehende Männer von 1.515 Euro. Das durchschnittliche Nettogesamteinkommen in den neuen Bundesländern betrug bei den Ehepaaren 1.938 Euro, bei den allein stehenden Frauen 1.128 Euro und bei den allein stehenden Männern 1.284 Euro.¹²

Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich ebenfalls eine erheblich unterschiedliche Verteilung der Nettogesamteinkommen im Alter. So erreichen fast 60 Prozent der allein stehenden Männer in den alten Bundesländern mit

ihrem Nettogesamteinkommen den für sie ausgewiesenen Durchschnittswert von 1.515 Euro nicht. Eine ähnlich ausgeprägte Verteilung gibt es bei den Nettogesamteinkommen der allein stehenden Frauen bzw. der Ehepaare in den alten Bundesländern.¹³ In den neuen Bundesländern ist die Streuung der Nettogesamteinkommen im Alter weniger markant. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zusätzliche Einkünfte neben den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung hier fast keine Rolle spielen.

Aus Sicht des SoVD ist die vielfache Bezugnahme auf die durchschnittlichen Nettogesamteinkommen in der rentenpolitischen Diskussion auch aus einem weiteren Grund zu kritisieren. In die Berechnung der Nettogesamteinkommen im Alter fließen sämtliche Alterssicherungsleistungen und weitere Einkommen ein. Die ausgewiesenen Durchschnittswerte enthalten folglich ein Bündel an verschiedenen Einkünften, darunter auch Einkünfte aus Beamtenpensionen und aus berufsständischen Versorgungswerken sowie Einkünfte aus einer abhängigen und aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit während der Rentenbezugsphase.¹⁴

Obgleich in die Berechnung dieser Durchschnittswerte also auch Einkünfte aus anderen Alterssicherungssystemen einfließen, werden die Durchschnittswerte in der rentenpolitischen Diskussion häufig allein auf die Einkommenslage der Rentnerinnen und Rentner bezogen. Oft unterbleibt der Hinweis, dass die Höhe der durchschnittlichen Gesamteinkünfte im Alter zu einem erheblichen Teil auf Einkommen aus anderen Alterssicherungssystemen,

insbesondere der Beamtenversorgung und der berufsständischen Altersversorgung zurückzuführen ist. So macht der Anteil der anderen Alterssicherungssysteme immerhin mehr als 20 Prozent der durchschnittlichen Gesamteinkünfte aus,¹⁵ obgleich nur ein deutlich geringerer Teil der über 65-Jährigen tatsächlich Einkünfte aus diesen Alterssicherungssystemen bezieht. Die undifferenzierte Verwendung dieser Daten führt daher ebenfalls zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlichen Einkommenslage von heutigen Rentnerinnen und Rentnern.

2. Zur wachsenden Gefahr einer künftigen Altersarmut

Mit der bedarfsorientierten Grundsicherung, die seit der Zusammenführung mit der Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) geregelt ist, existiert in Deutschland eine tatsächliche Armutsgrenze. Der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf betrug im Jahr 2005 – unter Berücksichtigung des Regelsatzes von 345 Euro, den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie den übrigen Grundsicherungsleistungen – rund 605 Euro. Während im Jahr 2003 nur 1,8 Prozent der ab 65-Jährigen Leistungen der Grundsicherung bezogen, ist ihre Zahl bis zum Jahr 2005 um mehr als 20 Prozent auf 2,2 Prozent gestiegen. Rechnet man die dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen hinzu, hat sich die Gesamtzahl der Grundsicherungsempfänger zwischen 2003 und 2005 fast verdoppelt.¹⁶

Diese rasante Zunahme der Grundsicherungsbezieher in den letzten Jahren ist ein erstes Alarmsignal für eine künftig wachsende Altersarmut. Zentrale Ursache für diese Entwicklung ist die bereits beschlossene, langfristige Absenkung des Rentenniveaus. Ein besonderes Risiko ergibt sich jedoch aus dem Zusammenwirken des sinkenden Rentenniveaus mit weiteren Faktoren, wie beispielsweise der Zunahme von Lücken in den Erwerbsbiographien durch Zeiten der Arbeitslosigkeit bzw. einer sozialversicherungsfreien Beschäftigung oder anderer prekärer Beschäftigungsformen.

Besondere Risikofaktoren für den zu befürchtenden Anstieg der Altersarmut in Deutschland sind nach Einschätzung des SoVD:

2.1. Absenkung des Rentenniveaus

Mit dem Paradigmenwechsel der Rentenreform 2001 wurde der Ausstieg aus der lebensstandardsichernden Rente beschlossen. Hierzu soll das Rentenniveau bis zum Jahr 2030 erheblich abgesenkt werden. Um eine Rente oberhalb der armutsvermeidenden Grundsicherung zu erhalten, muss ein Durchschnittsverdiener schon heute rund 25 Jahre Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung entrichten.

Unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Maßnahmen zur langfristigen Absenkung des Rentenniveaus wird ein Durchschnittsverdiener im Jahr 2030 rund 37 Beitragsjahre zurückgelegt haben müssen, um eine armutsvermeidende Rente zu erhalten. Bei einem Lohnniveau von ca. 80 Prozent des Durchschnittslohns werden sogar 45 Beitragsjahre erforderlich sein, um eine Rente knapp oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen.¹⁷

2.2. Niedriglöhne und Einkommensarmut

Ein weiterer Risikofaktor für die künftig wachsende Altersarmut ist in der Zunahme von Niedriglöhnen und Einkommensarmut zu sehen. Die Betroffenen zahlen daher nur geringe Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung und erwerben deshalb nur entsprechend geringe Rentenanwartschaften. Hinzu kommt, dass die Betroffenen oftmals nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel für die notwendige private Altersvorsorge verfügen.

Einer aktuellen Studie des Instituts Arbeit und Technik (IAT) zufolge erhalten fast 21 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, also rund 6 Mio. Personen, einen Niedriglohn (2004: 9,83 Euro pro Stunde in den alten und 7,15 Euro pro Stunde in den neuen Bundesländern).¹⁸ Dabei legte das IAT als Niedriglohnschwelle ein Bruttoeinkommen von zwei Dritteln des Medians¹⁹ zugrunde. Legt man wie das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) als Niedriglohnschwelle ein Bruttoeinkommen von 75 Prozent des Durchschnittslohns zugrunde, dann erhalten mehr als ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland einen Niedriglohn. Von ihnen haben sogar rund 12 Prozent der Beschäftigten in den alten und 9,5 Prozent der Beschäftigten in den neuen Bundesländern einen Armutslohn von maximal der Hälfte des Durchschnittslohns.²⁰

2.3. Arbeitslosigkeit

Die seit mehr als einem Jahrzehnt anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist eine weitere Ursache für die künftig wachsende Altersarmut. Ein besonderes Risiko weisen Langzeitarbeitslose und Bezieher von Arbeitslosengeld II auf. In besonderem Maße gilt dies für arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene, die aufgrund eines fehlenden Schulabschlusses oder aus anderen Gründen schlechte Chancen auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben und über längere Zeit auf (ergänzende) Leistungen des Arbeitslosengeldes II angewiesen sind.

Die für Arbeitslosengeld II-Beziehende zu entrichtenden Rentenversicherungsbeiträge wurden mit dem SGB II-Änderungsgesetz vom 26. März 2006²¹ halbiert und betragen seit dem 1. Januar 2007 nur noch rund 40 Euro pro Monat. Ein Jahr Arbeitslosengeld II-Bezug führt damit zu einer Rentenanwartschaft von etwa 2,19 Euro. Arbeitslosengeld II-Beziehende, die zugleich andere Versicherungspflichtbestände erfüllen (z. B. wegen einer Beschäftigung oder des Bezugs von Arbeitslosengeld I), erhalten für den Bezug des Arbeitslosengeldes II überhaupt keine Rentenversicherungsbeiträge mehr.

Die Gefahr einer Altersarmut, die Langzeitarbeitslosen durch die niedrigen Rentenversicherungsbeiträge droht, wird noch dadurch verschärft, dass die Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge beim Arbeitslosengeld II-Bezug nicht dynamisiert sind. Als Bemessungsgrundlage gilt ein gleich bleibender Betrag von 205 Euro. Bei steigenden Durchschnittsentgelten in der Rentenversicherung sinken somit die Rentenanwartschaften, die sich aus dem Arbeitslosengeld II-Bezug ergeben.

Die Zahl derjenigen, die von den Kürzungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen beim Bezug von Arbeitslosengeld II betroffen sind, ist beträchtlich: Im März 2007 gab es fast 5,2 Mio. Arbeitslosengeld II-Beziehende.²² Ihre Zahl ist seit Beginn dieses Jahres sogar wieder leicht gestiegen. Die spürbare Erholung am Arbeitsmarkt ist bei den Langzeitarbeitslosen bislang nicht angekommen.

2.4. Sozialversicherungsfreie Beschäftigungsformen

Seit einigen Jahren vollzieht sich ein Strukturwandel in der Arbeitswelt, der vor allem von einer Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei gleichzeitiger Zunahme sozialversicherungsfreier Beschäftigungsformen geprägt ist. Gleichzeitig sind die Erwerbsbiographien mit durchgehender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem Rückzug. Immer mehr Rentenversicherte weisen Lücken in ihren Erwerbsbiographien auf, weil sie zwischen einer sozialversicherungspflichtigen, abhängigen Beschäftigung und Formen der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit wechseln.

Die Zunahme der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit ist vor allem auf die geringfügige Erwerbstätigkeit und auf die vermehrte Selbständigkeit zurückzuführen. So stieg der Anteil der geringfügig Beschäftigten mit nur einer Erwerbstätigkeit an allen Erwerbstätigen im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 von 3,1 Prozent auf 9 Prozent.²³

Von den etwa 6,8 Mio. geringfügig Beschäftigten im Juni 2006 waren mehr als 70 Prozent ausschließlich geringfügig beschäftigt.²⁴ Der Zuwachs der geringfügigen Beschäftigung hat überdies – zumindest in einigen Branchen – zum Abbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beigetragen.

Der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen hat zwischen 1991 und 2005 von 8,1 Prozent auf 11,2 Prozent zugenommen, während der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen um 8 Prozentpunkte auf 71,8 Prozent zurückgegangen ist.²⁵

Der Anstieg der Selbständigen wird vor allem durch eine starke Zunahme der Selbständigen ohne Beschäftigte (so genannte Soloselbständige) getrieben. Ihre Zahl nahm von 1,38 Mio. im Jahr 1991 auf 2,29 Mio. im Jahr 2005 zu. Die Soloselbständigen machen damit mittlerweile mehr als die Hälfte aller Selbständigen aus.²⁶

Über die Alterssicherung der Selbständigen ist nur wenig bekannt. Von Ausnahmen abgesehen sind sie nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Die Zahl der Selbständigen, die in überhaupt kein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogen sind, wird auf zwei bis drei Mio. Personen geschätzt.²⁷ Da Niedrigeinkommen auch unter den heutigen Selbständigen weit verbreitet sind, verfügen viele von ihnen auch nicht über ausreichende finanzielle Mittel für eine private Alterssicherung. Etwa ein Drittel aller Selbständigen verfügte im Jahr 2005 über ein monatliches Nettoeinkommen von unter 1.100 Euro.²⁸

Bei vielen Selbständigen ist damit schon heute Altersarmut absehbar. Angesichts der Flexibilisierung der Arbeitswelt und vermehrter individueller Statuswechsel von abhängiger Beschäftigung in selbständige Erwerbsformen wird diese Problematik künftig noch weitere Erwerbstätigengruppen betreffen, bei denen Versorgungslücken durch Phasen einer selbständigen Erwerbstätigkeit zu entstehen drohen.²⁹

2.5. Berufsunterbrechung durch Kindererziehung und Pflege

Kindererziehung und die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen wird immer noch fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen. Viele schränken hierzu ihre eigene Erwerbstätigkeit ein oder geben ihren Beruf ganz auf. Der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach einer längeren Berufsunterbrechung ist für die Mehrzahl der Betroffenen mit großen Schwierigkeiten verbunden.

Das Rentenrecht sieht für die Kindererziehung und die unentgeltliche Pflege einige Ausgleichsleistungen vor. Hierzu gehören insbesondere die Pflichtbeiträge für Pflegepersonen, die maximal 80 Prozent der monatlichen Bezugsgröße betragen können, und die Kindererziehungszeiten, für die ein Jahr bei Geburten vor 1992 und drei Jahre bei Geburten nach 1992 angerechnet werden. Mit der Rentenreform 2001 wurde eine weitere Ausgleichsleistung für Kindererziehende eingeführt. Während der Kinderberücksichtigungszeit vom 3. bis zum 10. Lebensjahr des Kindes werden unterdurchschnittliche Arbeitseinkommen um 50 Prozent und auf maximal 100 Prozent des Durchschnittseinkommens aufgewertet.

Dennoch ist die Einschränkung bzw. Aufgabe der Erwerbstätigkeit für Kindererziehende bzw. Pflegepersonen in aller Regel mit erheblich geringeren Rentenanwartschaften verbunden. Die bestehenden Leistungen für Kindererziehung und Pflege stellen vielfach keinen ausreichenden Ausgleich dar. Darüber hinaus müssen viele Betroffene auch nach der Zeit, für die Leistungen we-

gen Kindererziehung bzw. Pflege gutgeschrieben werden, Einschränkungen ihrer Erwerbstätigkeit hinnehmen. Dies führt zu weiteren, niedrigen Rentenanwartschaften, so dass viele Betroffene im Alter auf die abgeleiteten Hinterbliebenenrenten oder sogar auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.

Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang stellt die Absenkung des Rentenniveaus dar. Denn auch die rentenrechtlichen Ausgleichsleistungen für Kindererziehung und Pflege sind von der langfristigen Rentenniveauabsenkung betroffen. Die Ausgleichsleistungen werden künftig im Vergleich zu heute ebenfalls niedriger ausfallen. Die langfristige Verringerung der rentenrechtlichen Kindererziehungs- und Pflegeleistungen wird vor allem dann zu einem verstärkten Armutsrisiko im Alter führen, wenn die Betroffenen auch nach dem Ende der Kindererziehung bzw. der Pflege Einschränkungen bei der eigenen Erwerbstätigkeit hinnehmen müssen.

2.6. Private Altersvorsorge: Geringe Sparfähigkeit und hohes individuelles Anlagerisiko

Mit der Rentenreform 2001 wurde der Ausstieg aus der lebensstandardsichernden Rente beschlossen. Bei der Absicherung des Lebensstandards im Alter sollen die private und betriebliche Altersvorsorge künftig einen Teil der Aufgabe übernehmen, die bislang nur durch die gesetzliche Rentenversicherung wahrgenommen wurde. Je niedriger das Einkommen und damit die lohnorientierten Ren-

tenansprüche sind, desto wichtiger sind die private und die betriebliche Altersvorsorge zur Verhinderung von Altersarmut.

Mit der Einführung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge durch die Rentenreform 2001 und der Abschaffung des Steuerprivilegs für Kapitallebensversicherungen durch die Reform der Rentenbesteuerung 2005³⁰ soll die private Altersvorsorge auf die so genannte Riester-Rente konzentriert werden. Bis Ende 2006 wurden etwas mehr als 8 Mio. Riester-Verträge abgeschlossen, davon allein 2,4 Mio. im Jahr 2006.³¹

Dieser beträchtliche Anstieg der Neuabschlüsse von Riester-Verträgen im Jahr 2006 darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der überwiegende Teil der Förderberechtigten noch keine Riester-Rente abgeschlossen hat. Schätzungen zufolge sind 89 Prozent aller Erwerbspersonen förderberechtigt,³² dies waren rund 34 Mio. Personen im Jahr 2006. Damit machten im Jahr 2006 nur etwa ein Viertel der Berechtigten von der Riester-Förderung Gebrauch. Auch bei der betrieblichen Altersversorgung gibt es immer noch einen nennenswerten Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die nicht in einem betrieblichen Alterssicherungssystem abgesichert sind. Rund 54 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Privatwirtschaft waren im Juni 2004 in kein Betriebsrentensystem einbezogen.³³ Insgesamt bestätigt sich somit die Befürchtung, dass ein erheblicher Anteil der Versicherten trotz der Riester-Rente und der Förderung der betrieblichen Altersvorsorge nicht ausreichend für das Alter vorsorgt.³⁴

Neben dem fehlenden Vertrauen in Staat und Regierung bzw. in die Beständigkeit von Gesetzen sind fehlende finanzielle Mittel bzw. Niedrigeinkommen zentrale Motive für die Nichtbeteiligung an der Riester-Förderung bzw. der betrieblichen Altersvorsorge in Form der Entgeltumwandlung. Untersuchungen zeigen, dass fehlende finanzielle Mittel bzw. Niedrigeinkommen als Motiv für eine Nichtbeteiligung an der staatlich geförderten Privatvorsorge bzw. betrieblichen Altersversorgung an Bedeutung gewinnt, je niedriger das Einkommen und je schlechter die aktuelle wirtschaftliche Lage von den Betroffenen bewertet wird.³⁵ Ein weiteres wichtiges Motiv für die Nichtbeteiligung an einer betrieblichen Altersversorgung ist das fehlende Angebot der Arbeitgeber.³⁶

Dies rechtfertigt die Befürchtung des SoVD, dass viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im unteren Einkommensbereich nur über eine geringe Sparfähigkeit verfügen und sich die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge aufgrund von Niedrigeinkommen nicht leisten können. Gerade ihnen droht verstärkt Armut im Alter. Denn ihre aus Niedrigeinkommen resultierenden Rentenanwartschaften werden infolge der Absenkung des Rentenniveaus künftig noch geringer ausfallen. Die hieraus entstehende Versorgungslücke kann aufgrund der niedrigen Beteiligung an der privaten bzw. betrieblichen Altersvorsorge nicht ausgeglichen werden.

Hinzu kommt, dass die private Altersvorsorge mit zusätzlichen Risiken verbunden ist. So ist die Rentabilität der privaten Altersvorsorge wesentlich von der Höhe der Bei-

träge, der Anlageentscheidung, der erreichbaren Verzinsung, den Kosten und von möglichen Unterbrechungen (z. B. durch Arbeitslosigkeit) abhängig. Dieses Anlageisiko wird in der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nicht solidarisch, sondern individuell von dem einzelnen Vorsorgesparer getragen. Anders als bei der Kapitallebensversicherung sind bei der Riester-Rente nur die eingezahlten Beiträge vor einem Verlust gesetzlich geschützt. Die Wahl eines nicht geeigneten Riester-Produkts trägt mithin auch zu einem erhöhten Risiko der Altersarmut bei.

Schließlich ist zu beachten, dass die Einkünfte aus der privaten Altersvorsorge in der Regel statisch und nicht wie die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisch sind. Dies hat zur Folge, dass die private Rente im Verlauf der Rentenbezugsphase immer weiter hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Es ist also damit zu rechnen, dass ein Teil der künftigen Rentnerinnen und Rentner erst mit steigendem Alter auf Leistungen der armutsvermeidenden Grundsicherung im Alter angewiesen sein wird. Das sinkende Rentenniveau während der Rentenbezugsphase verstärkt diesen Effekt. Gerade Hochbetagte können somit von Einkommenseinbußen betroffen sein, in einer Lebensphase, in der ein vermehrter Einkommensbedarf wegen Krankheit oder Pflegebedürftigkeit auftreten kann.³⁷

2.7. Besondere Gefahr in den neuen Bundesländern

Eine besondere Gefahr der wachsenden Altersarmut droht in den neuen Bundesländern. Das Verhältnis des aktuellen Rentenwerts in den neuen Bundesländern zu dem aktuellen Rentenwert in den alten Bundesländern verharrt infolge der Nullrunden der vergangenen Jahre bei etwa 87,9 Prozent und soll bis zum Jahr 2010 nur um 0,2 Prozentpunkte auf 88,1 Prozent aufholen.³⁸ Eine Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern an das Westniveau ist langfristig nicht absehbar.

Zwar sind die durchschnittlich ausbezahlten Renten in den neuen Bundesländern infolge der wesentlich längeren Versicherungsverläufe zu DDR-Zeiten nach wie vor höher als in den alten Bundesländern. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern seit den 90-er Jahren wird sich indes künftig immer deutlicher in der Höhe der Rentenansprüche der Neurentnerinnen und Neurentner niederschlagen. Dies gilt insbesondere für den hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen in den neuen Bundesländern, die seit Beginn des Jahres 2007 für ein Jahr Arbeitslosengeld II-Bezug nur noch eine Rentenanwartschaft von 2,19 Euro erwerben.

Hinzu kommt, dass die zusätzliche private und betriebliche Altersvorsorge, deren Bedeutung für die Verhinderung von Altersarmut mit dem sinkenden Rentenniveau zunimmt, in den neuen Bundesländern nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die dominierende Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Alterseinkommen besteht zwar auch in den alten Bundeslän-

dern, doch ist sie in den neuen Bundesländern bei weitem ausgeprägter. Hier beziehen Rentnerinnen und Rentner ihr Alterseinkommen zu fast 90 Prozent allein aus der gesetzlichen Rentenversicherung, während der Anteil der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung am Alterseinkommen in den alten Bundesländern etwa zwischen 60 und 70 Prozent ausmacht.³⁹

Die Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Alterssicherung in den neuen Bundesländern wird auch in Zukunft gegenüber der privaten und betrieblichen Altersversorgung nicht zurücktreten. Da die private und betriebliche Altersversorgung in den neuen Bundesländern bislang kaum verbreitet ist und eine beträchtliche Vorlaufzeit erfordert, werden die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung für den überwiegenden Teil der künftigen Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern die einzige Einkommensquelle im Alter bleiben.⁴⁰

10 Forderungen des SoVD zur Verhinderung von Altersarmut

Unter Berücksichtigung der in den Jahren 2001 bis 2004 beschlossenen Kürzungsmaßnahmen wird das Rentenniveau langfristig um ein Viertel geringer ausfallen als heute. Darüber hinaus erwerben viele Versicherte schon heute erheblich geringere Rentenanwartschaften durch individuelle Risikofaktoren in den Erwerbsverläufen, wie z. B. Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglöhne, Zeiten der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit.

Das Zusammenwirken dieser Entwicklungen, d. h. der Rentenniveaукürzung einerseits und der geringeren Anwartschaften andererseits, wird dazu führen, dass ein immer größerer Teil der künftigen Rentnerinnen und Rentner Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwirbt, die unterhalb der armutsvermeidenden Grundsicherung liegen. Viele Versicherte werden die wachsenden Versorgungslücken auch nicht durch eine verstärkte private oder betriebliche Altersvorsorge schließen können. Denn ihre Sparfähigkeit für eine ausreichende Zusatzvorsorge reicht heute schon nicht aus.

Altersarmut ist aber nicht nur ein individuelles Problem der Betroffenen. Vielmehr wird die gesetzliche Rentenversicherung mit der Zunahme von Altersarmut weiter an Vertrauen und Akzeptanz bei Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern verlieren. Gleichzeitig bringt eine wachsende Altersarmut die Gefahr mit sich, dass die gesetzliche Rentenversicherung ihre verfassungsrechtliche Legitimation als Pflichtversicherung verliert. Dies gilt insbesondere, wenn ein Großteil der Versicherten selbst nach Jahrzehnten der Beitragsentrichtung Rentenleistungen erhält, die

unterhalb oder nur knapp über dem Grundsicherungsniveau liegen. Denn die Grundsicherungsleistungen werden auch ohne Beitragsleistungen erbracht.

Um eine künftig wachsende Altersarmut zu verhindern, muss die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule der Alterssicherung in Deutschland an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Handlungsbedarf sieht der SoVD insbesondere in den zehn nachfolgenden Bereichen. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen können einen wesentlichen Beitrag dafür leisten, den künftig zu erwartenden Anstieg der Altersarmut zu verhindern bzw. deutlich zu reduzieren:

1. Dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau

Um ein dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau sicherzustellen, darf es keine weiteren Verschlechterungen bei den Rentenleistungen geben. Dies gilt für Kürzungen im System der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso wie für andere Leistungseinschnitte, die zu einer Beeinträchtigung der realen Einkommenslage im Alter führen. Erforderlich ist vielmehr eine Alterssicherungspolitik, die auch diejenigen Entwicklungen berücksichtigt, die mittelbaren Einfluss auf die reale Einkommenslage im Alter haben. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die im Fall von Krankheit oder Pflegebedürftigkeit in Anspruch genommen und aus dem Alterseinkommen finanziert werden müssen.

Jeder weitere Eingriff in das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung würde die ohnehin schon beträchtliche Gefahr einer wachsenden Altersarmut weiter verschärfen. Dies gilt auch für einen weiteren Ausbau der privaten bzw. betrieblichen Altersversorgung zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Systeme bieten keine hinreichend sichere Alternative zu der solidarischen und dynamischen Rente, da das Anlagerisiko in der kapitalgedeckten Altersvorsorge im Regelfall individuell getragen wird und Elemente des sozialen Ausgleichs fehlen.

Zum Zweiten muss das Sicherungsziel der Rentenversicherung wieder vorrangiger Maßstab der Alterssicherungspolitik sein und darf dem Ziel der Beitragssatzstabilität nicht untergeordnet werden. Zugleich darf das Sicherungsziel nicht allein auf die Vermeidung von Altersarmut reduziert werden. Denn dies würde für Versicherte, die deutlich weniger als der Eckrentner verdient haben, eine Rente unterhalb der Armutsgrenze bedeuten. Deshalb muss das Rentenniveau auch künftig bei einem erfüllten Erwerbsleben deutlich oberhalb der Armutsgrenze liegen.

Ein dauerhaftes und verlässliches Rentenniveau erfordert schließlich jährliche und lohnorientierte Rentenanpassungen. Ziel dieser Rentenanpassungen muss sein, die Renten vor einem schleichenden, inflationsbedingten Wertverlust zu schützen und die Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu sichern. Die Rentenanpassungen müssen daher grundsätzlich wenigstens der Höhe der Inflationsrate entsprechen. Liegt die

Lohnentwicklung unterhalb der Inflationsrate, dann muss sichergestellt sein, dass die Renten zumindest in Höhe der Lohnentwicklung angepasst werden.

2. Erwerbstätigenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung muss zu einer Erwerbstätigenversicherung fortentwickelt werden. Denn die von einer durchgehenden sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung geprägten Erwerbsbiographien sind seit Jahren auf dem Rückzug. Stattdessen nimmt die Zahl der Erwerbstätigen zu, die infolge einer sozialversicherungsfreien Selbständigkeit oder einer prekären Beschäftigung (z. B. Mini- oder Ein-Euro-Job) Lücken in ihren Erwerbsverläufen aufweisen und damit einer besonderen Gefahr von Altersarmut ausgesetzt sind.

Um diesem wachsenden Schutzbedürfnis Rechnung zu tragen, müssen in einem ersten Schritt alle Erwerbstätigen ohne obligatorische Alterssicherung in die solidarische Rentenversicherung einbezogen werden. Ferner muss geprüft werden, wann in einem zweiten Schritt auch die anderen Erwerbstätigen (z. B. Politiker, Beamte und Berufsständler) unter Wahrung verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Stärkung der Solidargemeinschaft in die Erwerbstätigenversicherung einbezogen werden.

3. Leistungen für Kindererziehung und Pflege verbessern

Es kann nicht hingenommen werden, dass die Leistungen für Kindererziehung und Pflege, die in einer alternden Gesellschaft stetig an Bedeutung gewinnen, infolge der Absenkung des Rentenniveaus schrittweise wieder entwertet werden. Vor allem diejenigen Betroffenen, die auch nach dem Ende der Kindererziehung bzw. Pflege Einschränkungen bei der eigenen Erwerbstätigkeit hinnehmen müssen, dürfen im Alter keinem gesteigerten Armutsrisiko ausgesetzt sein.

Die rentenrechtlichen Leistungen für Kindererziehung und Pflege müssen mithin weiter ausgebaut werden. Auch für Kinder, die vor 1992 geboren sind, müssen drei Jahre statt bislang ein Jahr als Kindererziehungszeit anerkannt werden. Darüber hinaus muss die rentenrechtliche Aufwertung von Erwerbseinkommen während der Kinderberücksichtigungszeit vom 3. bis zum 10. Lebensjahr weiterentwickelt werden. Die Beschränkung der Aufwertung auf unterdurchschnittliche Verdienste führt zu einer einseitigen Förderung von Teilzeitarbeit. Die Aufwertung von Rentenanwartschaften muss auch denjenigen Müttern und Vätern zugute kommen, die neben der Kindererziehung einer Vollzeittätigkeit nachgehen.

Weiterhin müssen Pflegepersonen rentenrechtlich besser gestellt werden. Die für sie entrichteten Rentenversicherungsbeiträge müssen deutlich angehoben werden, damit pflegebedingte Berufsunterbrechungen langfristig nicht zu einem Risikofaktor für Armut im Alter werden. Hier-

zu müssen die Rentenversicherungsbeiträge bei Pflege in der Pflegestufe III auf 100 Prozent, bei Pflegestufe II auf 80 Prozent und bei Pflegestufe I 60 Prozent der monatlichen Bezugsgröße erhöht werden.

Um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu verbessern und den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu erleichtern, muss Pflegepersonen im Rahmen eines Pflegezeitgesetzes der Anspruch auf eine berufliche Auszeit bzw. eine Verringerung der Arbeitszeit mit Rückkehrrecht gewährt werden.

4. Mindestsicherung für langjährig Versicherte

Versicherte, die über viele Jahre unterdurchschnittlich verdient und sich mit ihren Beitragsleistungen an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt haben, dürfen im Alter nicht auf ergänzende Leistungen der armutsvermeidenden Grundsicherung verwiesen werden. Eine Mindestsicherung in der Rentenversicherung, wie etwa eine Höherbewertung von Beitragszeiten oder andere Elemente des sozialen Ausgleichs, muss sicherstellen, dass auch die Renten von langjährig Versicherten mit unterdurchschnittlichem Verdienst oberhalb der Armutsgrenze liegen. Diese Mindestsicherung muss als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln und nicht aus Beiträgen erbracht werden.

Eine allgemeine Mindestrente in der gesetzlichen Rentenversicherung, die unabhängig von der Dauer der Beitrags-

entrichtung gewährt wird, lehnt der SoVD hingegen ab. Dies würde darauf hinauslaufen, das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Vermeidung von Altersarmut zu reduzieren, und eine gänzliche Abkehr von dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeuten. Dies hätte vor allem bei Versicherten mit geschlossenen Erwerbsbiographien weitere Akzeptanzverluste zur Folge.

Die Einführung einer Mindestsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Verdienst muss durch die Einführung eines Mindestlohns flankiert werden. Denn der Mindestlohn ist nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung von Lohndumping und Einkommensarmut. Vielmehr wird über die aus einem Mindestlohn zu entrichtenden Rentenversicherungsbeiträge auch eine höhere Rente im Alter sichergestellt.

5. Perspektiven für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eröffnen

Mit zunehmendem Alter wächst die Gefahr bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses langzeitarbeitslos zu werden. Wirtschaftliches Wachstum allein kann dieses zentrale Strukturproblem am Arbeitsmarkt nicht lösen. Auch die Schaffung sozialversicherungsfreier Beschäftigungsformen für ältere Langzeitarbeitslose, wie beispielsweise der Ein-Euro-Jobs, hat sich in der Praxis als untauglich erwiesen. Da die Ein-Euro-Jobs gegenüber dem Arbeitslo-

sengeld II-Bezug keinen Zugewinn an Rentenanwartschaften bringen, ist das Risiko der Altersarmut bei (älteren) Langzeitarbeitslosen besonders hoch.

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in besonderer Weise von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen und viele von ihnen haben kurz- und mittelfristig keine Chance auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Diesen besonders betroffenen älteren Arbeitslosen muss wieder eine Perspektive gegeben werden. Der SoVD fordert deshalb, für diesen Personenkreis sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Damit kann eine über die Erwerbsphase hinausgehende Abhängigkeit von bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen verhindert bzw. verringert werden.

Unabhängig hiervon muss die Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am ersten Arbeitsmarkt auch künftig vorrangige arbeitsmarktpolitische Aufgabe bleiben. Ziel muss sein, älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen nahtlosen und direkten Übergang aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Ruhestand zu ermöglichen.

6. Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit

Für Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen sachgerechte Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet werden, um die Lücken in den Erwerbsbiographien der

betroffenen Versicherten zu verringern. Dies erfordert zumindest, die Kürzungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosengeld II-Beziehende wieder rückgängig zu machen.

Im Hinblick auf die besondere Gefahr von Altersarmut bei Langzeitarbeitslosen ist geboten, statt der gegenwärtigen Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge von 205 Euro eine hinreichende Bemessungsgrundlage festzulegen. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass die Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit dynamisiert wird. Dadurch wird verhindert, dass die bei Arbeitslosigkeit erworbenen Rentenanwartschaften durch die fortschreitende Lohnentwicklung immer geringer ausfallen.

7. Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten abschaffen

Die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten sind systemwidrig und müssen wieder abgeschafft werden. Gerade Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner sind vielfach einem gesteigerten Armutsrisiko ausgesetzt. Ihre Renten berechnen sich auf Grundlage der oftmals niedrigeren Einkommen junger Berufsjahre und vielen fehlt eine ausreichende Privatvorsorge.

8. Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern

Im Hinblick auf die besondere Gefahr einer wachsenden Altersarmut in den neuen Bundesländern ist eine abschbare Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern unumgänglich. Um den Versicherten in den neuen Bundesländern die rentenrechtliche Höherbewertung ihrer niedrigeren Einkommen zu erhalten, spricht sich der SoVD für die Schaffung eines dynamischen Angleichungszuschlages aus, der mit dem schrittweisen Aufholprozess in den neuen Bundesländern wieder abgeschmolzen wird. Als wiedervereinigungsbedingte und damit gesamtgesellschaftliche Aufgabe muss der Angleichungszuschlag aus Steuermitteln finanziert werden.

9. Rentenfreibetrag in der Grundsicherung

Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung müssen Rentenfreibeträge eingeführt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass Renteneinkünfte nicht in voller Höhe auf Grundsicherungsleistungen anzurechnen sind. Denn die gegenwärtige volle Anrechnung von Renteneinkünften auf Grundsicherungsleistungen stellt Rentenbeziehende hinsichtlich ihrer materiellen Einkommenslage mit denjenigen gleich, die keine Rentenversicherungsbeiträge entrichtet haben. Die Grundsicherung schafft damit keinen Anreiz dafür, die Hilfebedürftigkeit im Alter durch eine Altersvorsorge bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu verringern.

10. Sozial gerechte Förderung der privaten Altersvorsorge

Fehlende finanzielle Mittel bzw. Niedrigeinkommen sind nach Untersuchungen im Rahmen des Alterssicherungsberichts 2005⁴¹ ein zentrales Motiv dafür, dass viele Versicherte von den bestehenden Fördermöglichkeiten keinen Gebrauch machen. Deshalb muss die bestehende Förderung der privaten Altersvorsorge um eine zusätzliche soziale Komponente ergänzt werden, um Beziehenden von Niedrigeinkommen den Aufbau einer ausreichenden privaten Altersvorsorge zu ermöglichen.

Eine zusätzliche soziale Komponente bei der finanziellen Förderung der privaten Altersvorsorge ist insbesondere auch für ältere Erwerbstätige und erwerbsgeminderte Menschen erforderlich. Denn sie können die bereits beschlossenen und mittelfristig wirkenden Rentenniveaureduzierungen nicht mehr durch eine verstärkte Eigenvorsorge ausgleichen. Darüber hinaus müssen Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner in das Fördersystem der privaten Altersvorsorge einbezogen werden.

Schließlich muss bei der Vermögensanrechnung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende dem Umstand Rechnung getragen werden, dass viele Versicherte bereits vor der Einführung der Riester-Rente Dispositionen für ihre private Altersvorsorge getroffen haben. Die Freibeträge bei Vermögensanrechnung müssen daher im Hinblick auf die vor Einführung der Riester-Rente üblichen Formen der Altersvorsorge, insbesondere der Kapitallebensversicherung, deutlich angehoben werden.

Schlussbemerkungen

Ältere Menschen sind heute noch unterdurchschnittlich von Armut betroffen. Dies ist einer der großen Erfolge der Rentenreform 1957, mit der die dynamische Rente geschaffen wurde. Doch der im Jahr 2001 beschlossene Ausstieg aus der lebensstandardsichernden Rente, die Lage am Arbeitsmarkt, die Zunahme sozialversicherungsfreier Beschäftigungsformen und Niedrigeinkommen lassen zusammen mit vielen anderen Faktoren wieder einen Anstieg der Altersarmut befürchten.

Armut im Alter ist nicht nur ein individuelles Problem der Betroffenen. Vielmehr stellt sie die gesetzliche Rentenversicherung vor neue Herausforderungen. Wachsende Altersarmut führt zu weiteren Vertrauens- und Akzeptanzverlusten bei Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern. Vor allem aber besteht die Gefahr, dass die verfassungsrechtliche Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung als Pflichtversicherung zunehmend infrage gestellt wird, wenn eine zunehmende Zahl von Versicherten trotz jahrzehntelanger Beitragsentrichtung Rentenleistungen unterhalb des Niveaus der Grundsicherung erhält, die auch ohne Beitragsvorleistungen erbracht wird.

Um die Herausforderungen einer wachsenden Altersarmut bewältigen zu können, muss unser Alterssicherungssystem an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies gilt allen voran für die gesetzliche Rentenversicherung. Denn die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sind die wichtigste Einkommensquelle im Alter und werden es für den ganz überwiegenden Teil der künftigen Rentnerinnen und Rentner auch bleiben.

Um eine künftige Altersarmut für eine wachsende Zahl von Versicherten zu verhindern, bedarf es gezielter Leistungsverbesserungen im Bereich der Rentenversicherung. Allerdings dürfen die Kosten hierfür nicht allein den Beitragszahlerinnen und -zahlern überantwortet werden. Die Verhinderung von Altersarmut ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und muss daher in vollem Umfang aus Steuermitteln finanziert werden. Insoweit wird auch zu prüfen sein, inwieweit Einkommen, die nicht der Beitragspflicht in der Rentenversicherung unterliegen, stärker steuerlich heranzuziehen sind.

Berlin, im Mai 2007
 DER BUNDESVORSTAND
 Abteilung Sozialpolitik

Anmerkungen

- 1 Die Armutsrisikoquote wird definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen weniger als 60 Prozent des Mittelwerts aller Haushalte beträgt.
- 2 Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/5015, Seite 46;
- 3 Statistisches Taschenbuch, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2006, Tabelle 7.10;
- 4 Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004 zum Entwurf für ein RV-Nachhaltigkeitsgesetz, Seite 31;
- 5 Im Ergebnis: Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (Fünfter Altenbericht), BT-Drs. 16/2190, Seite 144;
- 6 Für einen Überblick über die Rentenkürzungen seit dem Jahr 2000 siehe auch Anhang zu der SoVD-Broschüre Für eine Erwerbstätigenversicherung;
- 7 Statistisches Taschenbuch, BMAS 2006, Tabelle 7.10;
- 8 So auch Fünfter Altenbericht, BT-Drs. 16/2190, Seite 131, 137;
- 9 Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung, BT-Drs. 16/3700, Übersicht 12;
- 10 Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund anlässlich der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. Februar 2007 zum Entwurf für ein RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, Ausschussdrucksache 16(11)538, Seite 27;
- 11 Fünfter Altenbericht, BT-Drs. 16/2190, Seite 131 f.;
- 12 Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung, BT-Drs. 16/3700, Seite 14;
- 13 Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse der Studie Alterssicherung in Deutschland 2003 (ASiD 2003), TNS Infratest Sozialforschung, 2005, Tabelle 5-1a;
- 14 Eine Übersicht über die Einkünfte, die in die Berechnung der durchschnittlichen Gesamteinkommen im Alter einbezogen werden, findet sich im Ergänzenden Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005 (Alterssicherungsbericht 2005), BT-Drs. 16/906, Seite 234;
- 15 Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006, Deutsche Rentenversicherung Bund, S. 36;
- 16 Pressemitteilung Nr. 487 vom 21. November 2006 des Statistischen Bundesamtes;
- 17 Schmähl, Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, Dokumentation des SoVD-Strategiegesprächs „Solidarische Alterssicherung statt Altersarmut“ vom 9. Mai 2006, S. 15;
- 18 Kalina/Weinkopf, Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?, IAT-Report 2006-03, S. 4 f.;
- 19 Der Median bezeichnet die Grenze zwischen zwei gleich großen Hälften einer Stichprobe. Anders als der Durchschnitt ist der Median damit weniger anfällig gegenüber extrem abweichenden Werten nach oben bzw. nach unten.
- 20 Schäfer, Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, WSI Mitteilungen 7/2003, S. 420 ff.;
- 21 Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 14, Seite 558 ff.;
- 22 Monatsbericht März 2007 der Bundesagentur für Arbeit;
- 23 Jahresgutachten 2006/07 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Seite 262;
- 24 Bundesagentur für Arbeit, zitiert nach <http://www.sozialpolitik-aktuell.de>;
- 25 Jahresgutachten 2006/07, Seite 262;
- 26 Jahresgutachten 2006/07, Seite 265;
- 27 Jahresgutachten 2006/07, Seite 268;
- 28 Jahresgutachten 2006/07, Seite 266 ff.;
- 29 Betzelt, Konzeptvorschlag zur sozialen Alterssicherung Selbständiger, 2004, Seite 34;
- 30 Alterseinkünftegesetz vom 5. Juli 2004, BGBl. I, Nr. 33, Seite 1427 ff.;
- 31 Pressemitteilung vom 31. Januar 2007 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales;
- 32 Windhövel, Kapitalakkumulation durch die Riester-Rente, Seite 10;
- 33 Alterssicherungsbericht 2005, BT-Drs. 16/906, Seite 123;
- 34 Zwar ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Förderberechtigten ihre zusätzliche Alterssicherung nicht über die Riester-Rente, sondern über andere Vorsorgeformen organisiert. In die Betrachtung können allerdings nur diejenigen Vorsorgeformen einbezogen werden, die mit dem Ziel der Altersvorsorge gefördert und vom Gesetzgeber gegenüber anderen Vorsorgeformen privilegiert werden. So stellt insbesondere die Kapitallebensversicherung nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich keine Form der Altersvorsorge mehr dar, da sie bereits im Falle der Bedürftigkeit vor Eintritt des Ruhestandes (z. B. vor Inanspruchnahme von Hartz IV-Leistungen) bis auf einen geringen Freibetrag aufgebraucht werden muss.
- 35 TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag der Bundesregierung: Alterssicherungsbericht 2005, BT-Drs. 16/906, Seite 130 ff.;
- 36 TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag der Bundesregierung: Alterssicherungsbericht 2005, BT-Drs. 16/906, Seite 130 ff.;
- 37 Fünfter Altenbericht, BT-Drs. 16/2190, Seite 144 f.;
- 38 Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung, BT-Drs. 16/3700, Seite 40;
- 39 Fünfter Altenbericht, BT-Drs. 16/2190, Seite 134;
- 40 So im Ergebnis auch: Dritter Bericht der Bundesregierung über die Lage der älteren Generation, BT-Drs. 14/5130, Seite 210;
- 41 TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag der Bundesregierung: Alterssicherungsbericht 2005, BT-Drs. 16/906, Seite 130 ff.;

Impressum

Herausgeber

Sozialverband Deutschland e.V.

Verfasser

Ass. jur. Ragnar Hoenig

Referent Abteilung Sozialpolitik

Layout

Matthias Herrndorff

Fotos Umschlagseiten

Copyright Veer

Druck

Westkreuz-Druckerei Ahrens KG, Berlin



Sozialverband Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Stralauer Straße 63
10179 Berlin

Tel. (030) 72 62 22 - 0
Fax (030) 72 62 22 - 311
contact@sozialverband.de

www.sovd.de