

Lieber
NICHT arm
dran



Bekämpfung von Altersarmut

Vorschläge und Forderungen des SoVD

Vorwort



Adolf Bauer, Präsident

Liebe Leserin, lieber Leser,

fünfzehn Jahre nach dem einschneidenden Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik findet heute eine lebhafte Debatte über die Ausrichtung und die Zukunft unseres Altersicherungssystems statt. Diese Debatte wird wesentlich

vom drohenden Anstieg der Altersarmut bestimmt, vor dem der SoVD bereits wiederholt in Veröffentlichungen und Stellungnahmen gewarnt hat.

Immer stärker zeichnet sich dabei ab, dass das Zusammenwirken der rentenpolitischen Wende mit Deregulierungen auf dem Arbeitsmarkt eine deutliche Zunahme von Altersarmut herbeiführen wird: Viele der heutigen Versicherten wie auch der künftigen Rentnerinnen und Rentner werden in Zukunft von Armut im Alter betroffen sein, weil die politisch gewollte Absenkung des Rentenniveaus und Versicherungslücken aus Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglohnbeschäftigung und Familienarbeit vorhandene Problemlagen wechselseitig verschärfen.

Eine wirksame Bekämpfung von Altersarmut erfordert ein umfassendes Konzept. In der aktuellen Diskussion fehlte bisher eine Stimme, die ebenso auf die Ursachen von Altersarmut wie auch auf Lösungsmöglichkeiten verweist. Hier setzt der SoVD an. Und das unterscheidet ihn von politischen Entscheidungsträgern, die aufgrund von Wahlperioden selten langfristige Lösungen erarbeiten. Mit dem vorliegenden Konzept greift der SoVD in die

Rentendebatte ein und legt konkrete Vorschläge dazu vor, wie die drohende Altersarmut rechtzeitig und wirkungsvoll zu verhindern ist.

Einem komplexen Problem wie Altersarmut kann nur eine Gesamtstrategie begegnen. Leider ist die Politik von diesem Ziel momentan noch weit entfernt. Alterssicherung darf aber kein Experimentierfeld sein und braucht generationenübergreifende Verlässlichkeit – Stabilität ist für Jung und Alt von größter Bedeutung. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, offensichtliche Konstruktionsfehler im System der Alterssicherung ohne Aufschub zu korrigieren.

Der SoVD sieht sich in seiner Annahme bestätigt, dass die gesetzliche Rentenversicherung, trotz aller Herausforderungen und Krisen, bisher ein bewährter Stabilitätsanker gewesen ist und insofern wieder gestärkt werden muss. Zudem ist die Wiederherstellung einer sozialen Regulierung des Arbeitsmarktes notwendig. Unter diesen Voraussetzungen gelingt auch eine langfristige und effektive Bekämpfung von Altersarmut. Dazu will der SoVD mit dem vorliegenden Konzept einen Beitrag leisten.

Berlin, im August 2016

Adolf Bauer
Präsident des SoVD

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	5
Sozialpolitischer Handlungsbedarf	9
Definition und Messung von Armut	9
Risikofaktoren in der Erwerbsphase, die zur Ausbreitung von Altersarmut führen	13
Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung	18
Anrechnung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	21
Zwischenfazit	22
Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut aus der Politik	23
Vorschläge und Forderungen des SoVD zur Bekämpfung von Altersarmut	25
Ausbau von Beitragszahlungen in der Erwerbsphase	25
Ausbau von Leistungen in der Rentenbezugsphase	29
SoVD-Lösung für Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	31
Schlussbemerkung	33
Weitere Literatur zum Thema	35

Sie finden auf Seite 35 Weblinks zu allen Veröffentlichungen des SoVD, die im Text erwähnt werden.

Zusammenfassung

Mit großer Sorge stellt der SoVD fest, dass Altersarmut bereits jetzt zunimmt und dass in den nächsten Jahren ein dramatischer Anstieg droht. So hat sich die Zahl der Menschen, die zur Sicherung ihres soziokulturellen Existenzminimums Leistungen der Grundsicherung im Alter beziehen, von 2003 bis 2014 auf über 512 000 Personen fast verdoppelt. Betroffen hiervon sind in überdurchschnittlichem Maße Frauen, vor allem infolge häufiger Unterbrechungen ihres Erwerbslebens für die Familien-tätigkeit und infolge geringerer Löhne.

Ursache: Wesentliche Ursachen der steigenden Altersarmut sind gravierende Paradigmenwechsel in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik: Mit der Riester-Reform, den Hartz-Gesetzen und der Agenda 2010 erfolgten seit 2002 eine Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Renten sowie ein Abbau des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzes. Die Ausweitung prekärer Arbeit mit Niedriglöhnen hat zu einem höheren Risiko von Arbeitslosigkeit sowie zu einem Abbau von Normalarbeitsverhältnissen und damit auch von beitragspflichtiger Arbeit geführt. Dies betrifft vor allem die Zunahme von Leiharbeit, von Scheinselbstständigkeit, von Missbräuchen bei Werkverträgen und von befristeter Beschäftigung. Besonders dramatisch ist der Anstieg der Minijobs auf zeitweilig über 7 Millionen – davon sind etwa zwei Drittel von Frauen besetzt.

Ursache: Gleichzeitig erhöht die Absenkung des Rentenniveaus für viele Rentnerinnen und Rentner das Risiko, in Altersarmut abzugleiten.

Die Entkoppelung der jährlichen Rentenanpassungen von der allgemeinen Lohnentwicklung hat seit der Riester-Reform zu deutlichen Kaufkraftverlusten bei den Renten geführt. Besonders problematisch ist, dass die beiden Hauptursachen für die Gefahr von Altersarmut sich wechselseitig verstärken und eine aufgrund prekärer Beschäftigung ohnehin niedrige Rente durch die Absenkung des Rentenniveaus zusätzlich vermindert wird. Auch in Zukunft ist keine Besserung zu erwarten. Im Gegenteil: Die Ursachen für Altersarmut werden sich verstärkt auswirken und zu einer ständig zunehmenden Zahl von Rentnerinnen und Rentnern führen, die an der Armutsgrenze leben müssen. Daher fürchten viele prekär Beschäftigte zu Recht, dass ihre Rente trotz eines erfüllten Arbeitslebens und langjähriger Beitragszahlungen nicht ausreichen wird, um Armut im Alter zu vermeiden. Ohne eine politische Trendumkehr wird sich Altersarmut zu einem Massenphänomen ausweiten. Vor diesem Hintergrund fordert der SoVD eine klare Kurskorrektur, um dem drohenden Anstieg der Altersarmut bereits heute entschieden zu begegnen.

Forderung: Eine wirksame Bekämpfung von Altersarmut muss **verbesserte Beitragszahlungen** an deren Ursachen ansetzen. Entscheidend dafür ist zunächst einmal die Wiederherstellung des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und -nehmer auf dem Arbeitsmarkt. Dies ist eine Voraussetzung für den Wiederaufbau von beitragspflichtiger Beschäftigung, von Beiträgen zur Rentenversicherung und von Ansprüchen sowie Leistungen bei den gesetzlichen Altersrenten. Damit kann auch

der durch Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung, Niedriglöhne und Armut bei Arbeit verursachten Altersarmut wirksam begegnet werden.

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes wurde hierzu ein wichtiger Schritt getan. Allerdings sind die immer noch bestehenden Diskriminierungen bei den Löhnen vor allem für Langzeitarbeitslose abzuschaffen. Anstelle der zweijährlichen sind jährliche Steigerungen des Mindestlohnes vorzunehmen. Die erheblichen Missbräuche bei Leiharbeit und Werkverträgen sind wirksam zu bekämpfen. Grundsätzlich muss das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gelten. Scheinselbstständigkeitsverhältnisse sind zu unterbinden und in Normalarbeitsverhältnisse umzuwandeln. Die ausufernden Minijobs als Armutsfalle vor allem für Frauen sind durch sozialversicherungspflichtige Arbeit zu ersetzen. Befristete Arbeit ist auf einen sachlichen Grund zu beschränken. Zur Bekämpfung der Altersarmut von Langzeitarbeitslosen ist es erforderlich, eine Beitragszahlungspflicht für Hartz-IV-Berechtigte einzuführen, zumal von Langzeitarbeitslosigkeit vielfach Menschen mit Behinderungen betroffen sind. In besonderer Weise bedroht von Altersarmut sind auch Solo-Selbstständige, die durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen werden sollten. Mit all diesen Vorschlägen zu längeren und höheren Beitragszahlungen in der Erwerbsphase können Lücken in den Erwerbsbiografien geschlossen und damit ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut geleistet werden.

Forderung: Mit dem Ausbau von Beitragszahlungen können aber nur künftige Lücken in den Erwerbsbiografien geschlossen werden. Für Rentnerinnen und Rentner sowie für rentennahe Jahrgänge kommen verbesserte Beitragszahlungen zu spät. Deshalb müssen in der Vergangenheit zurückgelegte Zeiten von Niedriglohnbeschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit im Wege des sozialen Ausgleichs aufgewertet werden. Erreicht werden kann dies durch eine zeitlich begrenzte Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten, die bislang eine Aufwertung nur für Beitragszeiten vorsieht, die vor 1992 zurückgelegt worden sind.

Eine Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten würde insbesondere Frauen zugutekommen, die besonders häufig im Niedriglohnsektor beschäftigt sind. Darüber hinaus sind spezifische Leistungsverbesserungen für Frauen notwendig, um eine ausreichende Kompensation für durch Familienarbeit bedingte Einschränkungen der Erwerbstätigkeit sicherzustellen. Daher sind Leistungsverbesserungen für Zeiten der Pflegetätigkeit in der Familie sowie für Zeiten der Kindererziehung geboten. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist zudem eine Anrechnung von drei Jahren Kindererziehungszeit für Mütter erforderlich, die ihr Kind vor 1992 geboren haben.

Besonders von Altersarmut bedroht sind auch Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner, deren Rente nach wie vor um Abschläge gekürzt wird, obwohl die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente nicht freiwillig, sondern schicksalhaft aufgrund von gesundheitlichen Beeinträch-

tigungen erfolgt. Eine Abschaffung der systemwidrigen Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten ist daher geboten.

Forderung: Für eine ursachenadäquate
Lebensstandardsicherung Bekämpfung von Altersarmut ist es darüber hinaus dringend erforderlich, zum Ziel der Lebensstandardsicherung in der Rentenversicherung zurückzukehren und insbesondere das Rentenniveau vor Steuern wieder auf ein lebensstandardsicherndes Niveau anzuheben. Hierzu müssten zunächst einmal die Kürzungsfaktoren in der Anpassungsformel (Beitragssatzfaktor, Nachhaltigkeitsfaktor) gestrichen werden. Damit könnte zwar eine weitgehende Stabilisierung des Rentenniveaus vor Steuern erreicht und prinzipiell ein künftiges Absinken vermieden werden. Eine Anhebung auf das frühere Rentenniveau in Höhe von 53 Prozent erfordert aber weitergehende Leistungsverbesserungen. So wie die Absenkung des Rentenniveaus seit 2002 durch stufenweise Kürzungen bei den jährlichen Rentenanpassungen erfolgt ist, sollte auch die Wiederanhebung des Rentenniveaus nicht „auf einen Schlag“, sondern in Stufen erfolgen und durch eine Erhöhung der jährlichen Anpassungssätze umgesetzt werden. Der SoVD hat hierfür in der Veröffentlichung „Für eine lebensstandardsichernde gesetzliche Rente“ von 2013 eine „umgekehrte Riester-Treppe“ vorgeschlagen.

Neben den Forderungen nach einem Ausbau von Beitragszahlungen in der Erwerbsphase und nach Leistungsverbesserungen in der Rentenbezugsphase gibt es eine Gerechtigkeitslücke im Recht der Grundsicherung im Alter, von der Rentnerinnen und Rentner betroffen sind, die neben ihrer Rente ergänzende Leistungen der Grund-

sicherung im Alter erhalten. Da ihre gesetzliche Rente in vollem Umfang auf die Leistungen der Grundsicherung angerechnet wird, ist ihre Gesamtleistung aus Rente und Grundsicherung nicht höher als die Leistung von Grundsicherungsberechtigten, die nie Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Es ist daher erforderlich, Freibeträge bei der Anrechnung der Rente einzuführen und damit sicherzustellen, dass sich Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auch dann lohnen, wenn zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter in Anspruch genommen werden müssen.

Die vom SoVD vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen sind mit erheblichen Mehraufwendungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Grundsicherung im Alter verbunden. Bei den Auswirkungen der Vorschläge auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind allerdings auch Mehreinnahmen zu berücksichtigen, die durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, den Ausbau des gesetzlichen Mindestlohnes und erhöhte Beitragszahlungen für Zeiten von Arbeitslosigkeit erzielt würden. Mehreinnahmen sind auch durch eine deutliche Erhöhung des Bundeszuschusses zu erreichen, denn viele der vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen sind Leistungen des sozialen Ausgleichs, die nicht aus Beitragsmitteln, sondern vom Steuerzahler zu finanzieren sind. Hinzu kommt, dass der Bundeszuschuss schon heute nicht ausreicht, um die sogenannten versicherungsfremden Leistungen abzudecken, und daher zusätzlich um circa 20 Milliarden Euro erhöht werden müsste. Erst an letz-

ter Stelle wäre dann zu prüfen, ob es zur Finanzierung der Leistungsverbesserungen auch einer Anhebung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung bedarf. Umfragen bestätigen, dass die Versicherten moderate Beitragserhöhungen akzeptieren, wenn dies zu spürbaren Leistungsverbesserungen bei ihren künftigen Renten führt. Aus Sicht des SoVD ist der Gesetzgeber gefordert, die vorgeschlagenen Verbesserungen alsbald einzuführen und damit die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bevölkerung wieder zu stärken.

Sozialpolitischer Handlungsbedarf

Um sich mit dem Thema und der Problematik sachgerecht auseinanderzusetzen, ist es zunächst wichtig, darzulegen, was unter Altersarmut zu verstehen ist. Darüber hinaus soll dargestellt werden, wie Altersarmut gemessen wird und wie die aktuelle Situation einzuschätzen ist. Schließlich soll den Ursachen für die in den letzten Jahren gestiegene Altersarmut nachgegangen werden. Hierzu soll im Einzelnen auf die Risikofaktoren in der Erwerbsphase, auf die rentenrechtlichen Leistungskürzungen in der Rentenbezugsphase und auf Ungerechtigkeiten in der Grundversicherung im Alter eingegangen werden.

Definition und Messung von Armut

Grundsätzlich wird bei der Definition und Messung von Altersarmut in der Wissenschaft zwischen absoluter und relativer Armut unterschieden. Absolute Armut bedeutet, dass materielle Grundbedürfnisse wie Nahrung, Bekleidung und Wohnen nicht gedeckt werden können. Betroffenen Menschen droht in der Folge im schlimmsten Fall der Tod. Für entwickelte Industriestaaten wie die Bundesrepublik Deutschland ist die Definition von absoluter Armut jedoch nicht maßgeblich, weil die genannten Grundbedürfnisse prinzipiell befriedigt werden können. Deshalb wird in der Armutforschung und -berichterstattung in der Europäischen Union und in Deutschland der Begriff der relativen Armut verwendet. Dieser geht zwar von einer Befriedigung der Grundbedürfnisse aus, sieht aber den betroffenen Menschen stets in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext: Bei der relativen Armut ist entscheidend, dass Betroffene am gesellschaftlichen Leben nicht,

oder nur sehr beschränkt, teilhaben können. Schließlich ist sozialer Ausschluss eine Verletzung der Menschenwürde.

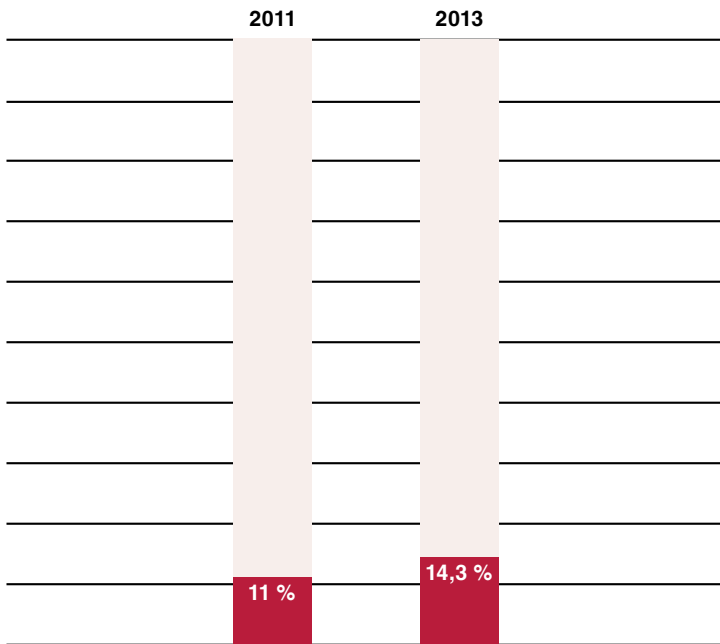
Die Messung und die Methoden zur statistischen Erhebung von relativer Altersarmut stützen sich auf keine allgemein verbindliche Definition. Trotzdem haben sich in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Armut zwei Ansätze herauskristallisiert, die bei der Messung herangezogen werden. Beide hier genannten Vorgehensweisen haben die finanzielle Situation eines Haushaltes im Blick.

Beim ersten Ansatz wird Armut an der Einkommensverteilung festgemacht: Entsprechend einer Bedarfsgewichtung markiert ein verfügbares Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens die sogenannte Armutsgefährdungsschwelle. Der Median als Mittelwert in der Statistik teilt einen Datensatz in zwei gleich große Hälften, sodass die Werte in der einen Hälfte nicht größer und in der anderen Hälfte nicht kleiner sind als der Medianwert selbst. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus galten im Jahr 2014 beispielsweise Einpersonenhaushalte mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 917 Euro als einkommensarm oder armutsgefährdet. Die Armutsgefährdungsquote gibt wiederum an, wie hoch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung ist. Sie lag im Jahr 2013 für das Gebiet der Bundesrepublik bei 15,5 Prozent. Für Menschen im Alter von mindestens 65 Jahren ergab sich laut Statistischem Bundesamt für dasselbe Jahr eine Armutsgefährdungsquote von 14,3 Prozent.

Im zeitlichen Verlauf lassen sich zwei weitere Aussagen treffen: Erstens ist die Quote von 2005 bis 2013 generell

angestiegen, außer bei den unter 18-Jährigen – hier ist sie leicht rückläufig. Zweitens ist bei den älteren Menschen von 2005 bis 2013 ein nicht unerheblicher Anstieg von 11 auf 14,3 Prozent festzustellen.

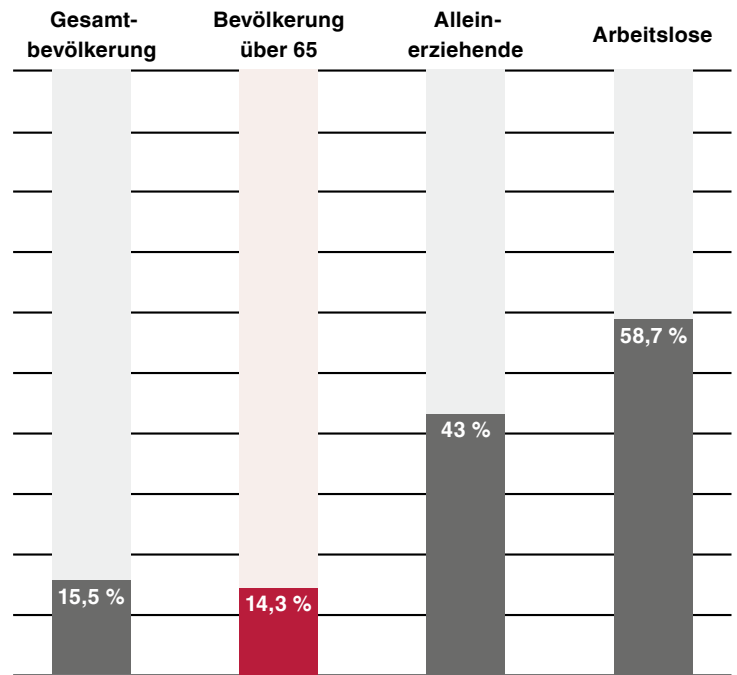
Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen



Quelle: Statistisches Bundesamt

Damit sind ältere Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen – vor allem zu Arbeitslosen mit 58,7 Prozent und zu Alleinerziehenden mit 43 Prozent – jedoch immer noch deutlich weniger armutsgefährdet, mit einer Gefährdung unterhalb der allgemeinen Quote von 15,5 Prozent. Zusammenfassend sind also die Zahlen bei den Älteren zwar gestiegen, diese sind aber zurzeit nicht generell armutsgefährdeter als andere Menschen.

Armutsgefährdungsquote 2013 nach Gruppen



Quelle: Statistisches Bundesamt

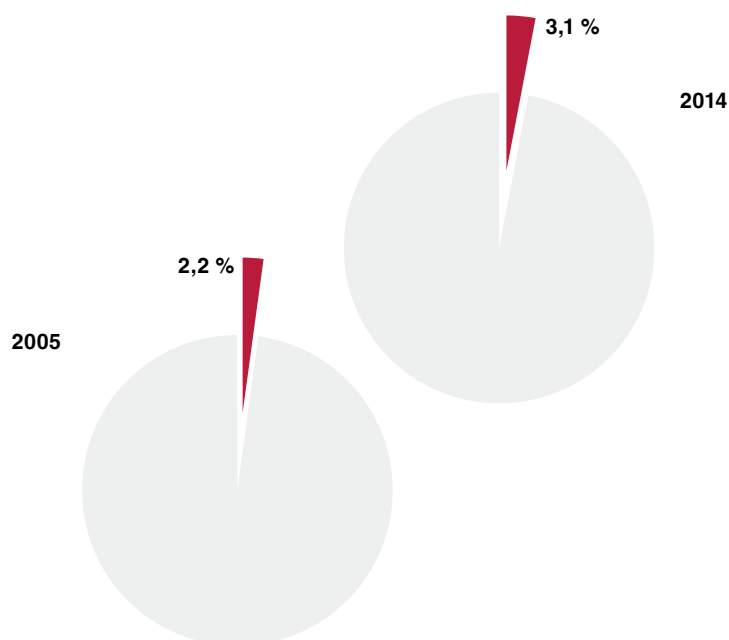
Der zweite Ansatz zur Ermittlung von Armut ist eine Untersuchung von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen beziehungsweise Mindestsicherungsleistungen. Im Fall der Altersarmut richtet sich der Blick auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach § 41 ff. SGB XII. Diese Definition von Altersarmut orientiert sich am politisch festgelegten – aus Sicht des SoVD nicht ausreichend bemessenen – Grundsicherungsbedarf der über 65-Jährigen: Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Kosten für Wohnung und Heizung. Denn in der politischen Diskussion ist allgemein anerkannt, dass die Versicherten nach einem erfüllten Arbeitsleben und langjährigen Beitragszahlungen zu Recht ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle erwarten können. Vielfach wird

deshalb unter dem Stichwort „Abstandsgebot“ auch ein deutlicher Abstand zwischen den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und den Leistungen der Grundsicherung im Alter für erforderlich gehalten.

Die Grundsicherungsschwelle fällt aufgrund der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen Bundesländern und Regionen je unterschiedlich aus. Im bundesdeutschen Durchschnitt betrug sie im Jahr 2014 laut Drucksache 18/6403 des Deutschen Bundestages für Alleinstehende 769 Euro. Um auf einen Auszahlungsbetrag von monatlich 769 Euro netto zu kommen, muss die Bruttorente der gesetzlichen Rentenversicherung circa 850 Euro betragen, denn vom Monatsbetrag der Rente sind 8,4 Prozent als Beitrag für die Krankenversicherung der Rentner und 2,6 Prozent als Beitrag für die Pflegeversicherung der Rentner abzuziehen. Dies bedeutet aber nicht, dass alle Rentnerinnen und Rentner, deren Altersrente den Bruttobetrag von 850 Euro nicht erreicht, als arm gelten. Trotz einer „kleinen“ Rente kann die Grundsicherungsschwelle im Einzelfall durch sonstige Einkünfte und durch Vermögen der Rentnerinnen und Rentner oder ihrer Ehegatten bei einer haushaltsbezogenen Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung im Alter überschritten werden. Die politische Diskussion beurteilt die Armutsfestigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung daher nicht anhand der Zahl der Personen, deren gesetzliche Rente die Grundsicherungsschwelle unterschreitet, sondern anhand der Zahl der Personen, die Leistungen der Grundsicherung im Alter tatsächlich erhalten. Zum 31. Dezember 2014 waren dies knapp 512 000 Personen. Zur Ermittlung der sogenannten Mindestsicherungsquote

setzt das Statistische Bundesamt diese Zahl Jahr für Jahr zur Zahl der Bevölkerung im Alter von mindestens 65 Jahren ins Verhältnis. Zum 31. Dezember 2014 betrug die Mindestsicherungsquote 3,1 Prozent.

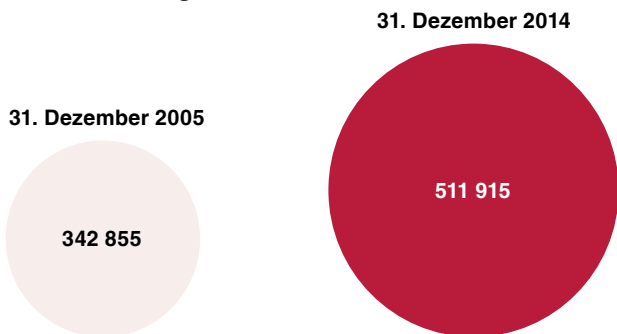
Mindestsicherungsquote der über 65-Jährigen



Quelle: Statistisches Bundesamt

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung dieser Zahlen: In den letzten Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg der Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu erkennen – von 342 855 Personen zum 31. Dezember 2005 auf 511 915 Personen zum 31. Dezember 2014. Ins Verhältnis zur Bevölkerung der über 65-Jährigen gesetzt, ergibt sich für den Zeitraum von 2005 bis 2014 ein Anstieg der Mindestsicherungsquote von 2,2 auf 3,1 Prozent.

Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter



Quelle: Statistisches Bundesamt

Erheblich gestiegen ist auch die Zahl der über 65-jährigen Rentnerinnen und Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung, die ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter erhalten – von circa 220 000 Personen im Jahr 2005 auf circa 390 000 Personen im Jahr 2014. Dies entspricht einer Zunahme um 80 Prozent in den letzten zehn Jahren. Die Daten des Statistischen Bundesamtes lassen außerdem erkennen, dass 61 Prozent der Beziehenden von Grundsicherung im Alter Frauen sind. Frauen sind somit viel häufiger von Altersarmut betroffen als Männer. Diesem Umstand müssen Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut besonders Rechnung tragen.

Aus den angeführten Zahlen lassen sich für die Bekämpfung von Altersarmut noch weitere wichtige Rückschlüsse ziehen. Dabei sollen die unterschiedlichen Zahlenwerte der Armutsgefährdungsquote (2013: 14,3 Prozent) und der Mindestsicherungsquote (2014: 3,1 Prozent) der über 65-Jährigen selbst nicht mehr im Vordergrund stehen.

Geschlechterverteilung der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung im Alter



Quelle: Statistisches Bundesamt

Drei Aspekte sind dagegen für die weiteren Überlegungen von besonderer Bedeutung:

■ Erstens machen beide Messmethoden deutlich, dass das Problem der Altersarmut schon heute nach Lösungen verlangt. Die Armutsgefährdungsquote der Älteren steigt, und ist sie auch niedriger als die der Gesamtbevölkerung, so sind doch bereits mehr als eine halbe Million Menschen auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen. Diese von Altersarmut betroffenen Menschen sind damit dauerhaft von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass ältere Menschen ihre Erwerbsbiografien abgeschlossen haben, sodass eine Verbesserung ihrer Alterssicherung im weiteren Verlauf der Rentenbezugszeit nicht zu erwarten ist. Die Tatsache, dass sich die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter beinahe verdoppelt hat, ist ein deutliches Warnzeichen und verweist auf eine Verschärfung dieses Problems in der Zukunft.

■ Zweitens ist in den letzten Jahren ein klarer Trend zur Ausbreitung von Altersarmut zu erkennen, da wir eine stetige Zunahme an Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung im Alter, das heißt von armen Älteren, beobachten können. Die Zahlen geben zudem nur die von der Statistik erfassten Fälle wieder. Da jedoch viele Antragsberechtigte von ihrem Antragsrecht keinen Gebrauch machen, ist mit einer hohen Dunkelziffer zu rechnen. Wissenschaftliche Schätzungen kommen daher zu dem Ergebnis, dass in etwa noch einmal die gleiche Personenzahl unter die Kategorie der verdeckten oder verschämten Altersarmut fallen könnte, sodass letztlich bis zu eine Million alte Menschen auf Grundsicherungsbezug angewiesen wären.

■ Drittens sind die Zahlen ein deutliches Anzeichen dafür, dass Altersarmut zukünftig ein noch gravierenderes gesellschaftliches Problem darstellen wird. Dies lassen vor allem die vergleichsweise hohen Armutsgefährdungsquoten der Arbeitslosen und Alleinerziehenden erkennen. Beide Gruppen werden zukünftig Rentnerinnen und Rentner stellen, die vielfach schon bei Rentenbeginn von Altersarmut betroffen sein werden. Diese Entwicklung ist eine große Gefahr für die Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung, die als Pflichtversicherungssystem in besonderer Weise auf das Vertrauen ihrer Versicherten angewiesen ist. Mit steigenden Armutsquoten würden das Abstandsgebot zwischen der gesetzlichen Rente als einer beitragsdefinierten Versicherungsleistung und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als einer bedarfsorientierten Fürsorgeleistung zunehmend verfehlt

und dadurch die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bevölkerung weiter geschwächt werden.

Risikofaktoren in der Erwerbsphase, die zur Ausbreitung von Altersarmut führen

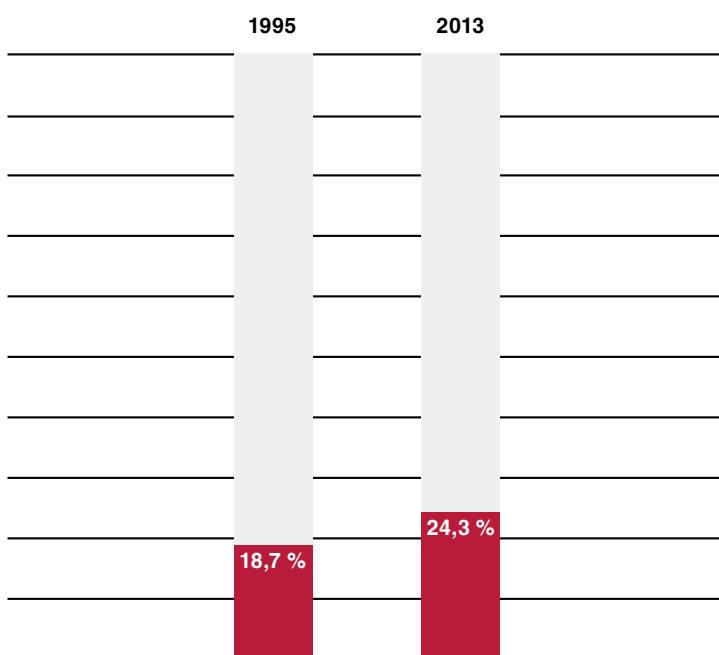
In den letzten zwei Jahrzehnten hat durch den Abbau von Arbeitnehmerrechten ein erheblicher Wandel auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden – laut Forschungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit äußerst negativen Veränderungen in den Erwerbsbiografien. Beispiele sind Minijobs, Leiharbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse und unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung. Diese Veränderungen haben verstärkt zu Beitragsausfällen in der Erwerbsphase geführt: Da die Rente ein Spiegel des Erwerbslebens ist, ziehen Lücken in den Erwerbsbiografien niedrigere Rentenanwartschaften nach sich. Obwohl eine „kleine“ Rente wegen der Berücksichtigung von sonstigen Einkünften und Vermögen der Berechtigten oder ihrer Ehegatten nicht zwingend zum Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter führt, sind die negativen Veränderungen in der Arbeitswelt somit als erhebliche Risikofaktoren für Altersarmut anzusehen. Da Frauen von diesen negativen Veränderungen verstärkt betroffen sind, sind sie auch der Gefahr von Altersarmut in besonderer Weise ausgesetzt.

Risikofaktor Niedriglohn

Eine zentrale Ursache für niedrige Rentenanwartschaften ist Niedriglohn. Als niedrig gilt ein Arbeitslohn, der weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohnes (Median) ausmacht. Die Niedriglohnschwelle für das

gesamte Bundesgebiet lag Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) zufolge im Jahr 2013 bei 9,30 Euro. Vereinfacht ausgedrückt werden von niedrigen Löhnen auch nur niedrige Beiträge zur Rentenversicherung abgeführt, was im Ergebnis niedrige Rentenanwartschaften bedeutet.

Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an den abhängig Beschäftigten



Quelle: Institut Arbeit und Qualifikation

Die durch Deregulierung erfolgten Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt haben einen Rückgang der sogenannten Normalarbeitsverhältnisse bewirkt, den eine Ausweitung des Niedriglohnsektors begleitet hat. Hinzu kommt eine Ausweitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse, die für Unterbrechungen im Erwerbsleben ver-

antwortlich ist und zu unregelmäßigen Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung führen kann. Forschungsergebnisse sowohl des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als auch des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) weisen dem Niedriglohnsektor einen kontinuierlichen Anstieg nach. Das IAQ kam zu dem Schluss, dass der Sektor seit 1995 immer mehr Raum gewinnt: Waren 1995 noch 18,7 Prozent der abhängig Beschäftigten im Bereich der niedrigen Löhne tätig, so waren es 2013 bereits 24,3 Prozent.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 hat die Problematik etwas abgemildert. Allerdings bestehen noch zahlreiche Ausnahmen vom Mindestlohn: beispielsweise die Übergangsregelung für tarifgebundene Arbeitsverhältnisse unter dem Mindestlohn und die Aussetzung des Mindestlohnes für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten. Zudem reicht die Höhe des Mindestlohnes bei Weitem nicht aus und wird nicht jährlich angepasst. Im Übrigen ist der vor 2015 gezahlte Niedriglohn in den Erwerbsbiografien der Versicherten nach wie vor enthalten und entfaltet seine rentenmindernde Wirkung, denn die Einführung des Mindestlohnes wirkt nur für rentenrechtliche Zeiten ab 2015.

Von Niedriglohn besonders betroffen sind die sogenannten Minijobber und Leiharbeitskräfte. Die Zahl der Minijobs ist seit der Deregulierung des Arbeitsmarktes sprunghaft in die Höhe geschneilt. Nach Statistiken der Bundesagentur für Arbeit gab es im Januar 2016 rund 7,2 Millionen Minijobber. Minijobs werden immer mehr zu einer besonderen Armutsfalle für Frauen, die inzwi-

schen fast zwei Drittel der Minijobber stellen. Dies gilt für Alleinerziehende und selbst für Frauen bis in hohe Qualifikationsebenen. Frauen, die nach einer Familienphase wieder in das Arbeitsleben einsteigen wollen, haben oft keine andere Wahl, als einen solchen Minijob anzunehmen. Armut bei Arbeit und im Alter ist somit vorprogrammiert. Die Zahl der Leiharbeitskräfte ist seit den Hartz-Reformen ebenfalls rasant gestiegen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Juni 2015 in Deutschland 961 000 Leiharbeitskräfte sozialversicherungspflichtig oder ausschließlich geringfügig beschäftigt. Die Löhne der Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer betragen gerade einmal die Hälfte der Einkommen der Stamarbeiterschaft. Insofern verwundert es auch nicht, dass sie einen weit überdurchschnittlichen Anteil der „Aufstocker“ im Arbeitslosengeld-II-Bezug stellen. Bereits heute ist absehbar, dass sie in besonderer Weise der Gefahr von Altersarmut ausgesetzt sein werden.

Die geschilderte Entwicklung und die angeführten Zahlen machen den dringenden Handlungsbedarf sichtbar, der im Falle aller Beschäftigten im Niedriglohnsektor besteht. Zu den niedrigen Anwartschaften kommt der Wertverlust der Renten, welcher mit der Absenkung des Rentenniveaus verbunden ist. Und gerade Niedriglohnbeschäftigte sind aufgrund ihrer prekären Situation nicht in der Lage, privat vorzusorgen.

Risikofaktor (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

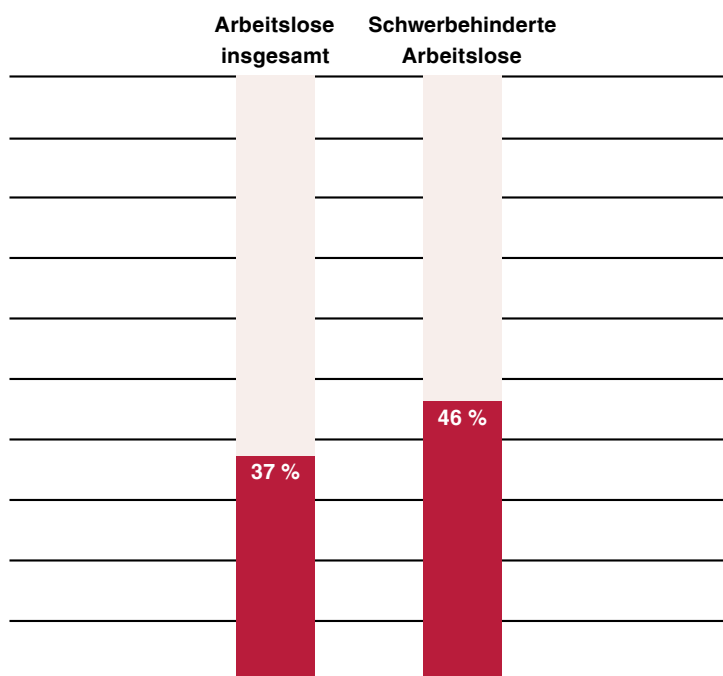
Ein weiterer Risikofaktor für Altersarmut ist Arbeitslosigkeit, mit welcher erhebliche Beitragsausfälle einhergehen. Menschen, die über lange Zeit keinen Zugang zum

Arbeitsmarkt haben, sind später besonders von Armut im Alter betroffen, weil nur niedrige oder keine Beiträge zur Rentenversicherung geleistet wurden. Maßgeblich sind hier die Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld (ALG) I und II.

Beim ALG I werden zur Berechnung der Beiträge zur Rentenversicherung 80 Prozent des Bruttoarbeitseinkommens vor der Arbeitslosigkeit als Grundlage genommen. Die Renteneinbußen betragen demnach 20 Prozent gegenüber dem vorherigen Entgelt aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Noch viel problematischer ist allerdings die Situation der Beziehenden und Bezieher von ALG II, die zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen gehören. Seit dem 1. Januar 2011 zahlt die Bundesagentur für Arbeit beim Bezug von ALG II nämlich für Arbeitslose keine Beiträge mehr an die gesetzliche Rentenversicherung. Davor wurden zwar geringe Beiträge von der Bundesagentur für Arbeit abgeführt, diese haben aber auch nicht zu einer nennenswerten Aufstockung der Rentenanwartschaften führen können. Nach Statistiken der Bundesagentur für Arbeit galten im Jahr 2014 1,1 Millionen oder 37 Prozent aller arbeitslos Gemeldeten als Langzeitarbeitslose. Schwerbehinderte Arbeitslose sind besonders negativ betroffen. Die Arbeitslosenquote unter schwerbehinderten Menschen lag mit 13,9 Prozent deutlich über dem Durchschnitt. Zudem waren 2014 46 Prozent aller arbeitslosen schwerbehinderten Menschen langzeitarbeitslos. Der SoVD weist überdies darauf hin, dass die Zahlen langzeitarbeitsloser schwerbehinderter Menschen in den letzten Jahren konstant angestiegen sind. Ebenso von Altersarmut bedroht sind diejenigen Arbeitslosen, die aufgrund des Einkommens ihres Partners kein

ALG II erhalten haben und für die daher auch keine Beiträge für die Zeiten ihrer Arbeitslosigkeit an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt worden sind.

Anteil der Langzeitarbeitslose an den Arbeitslosen



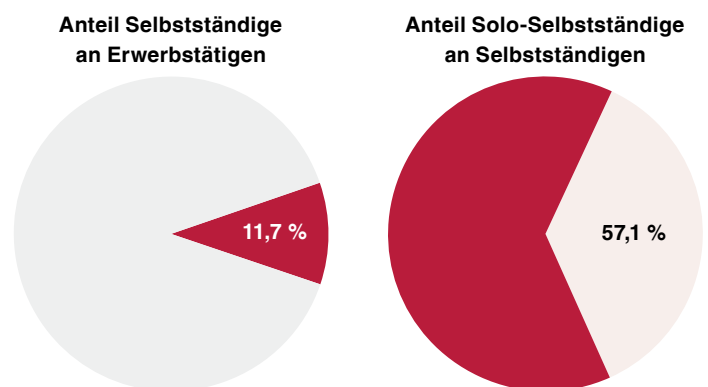
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Aufgrund dieser Zahlen ist zu befürchten, dass sehr viele langzeitarbeitslose Menschen eines Tages arm im Alter sein werden, wenn nicht vorher geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu sind spezielle Konzepte und Programme der Bundesregierung vonnöten, weil der Aufschwung am Arbeitsmarkt dieser Gruppe bislang keine spürbaren Verbesserungen gebracht hat.

Risikofaktor Selbstständigkeit

Weitere Risikofaktoren für Altersarmut sind die sogenannte Solo-Selbstständigkeit, die prekär beschäftigte Scheinselbstständigkeit und die zunehmenden Werkverträge zur Vermeidung von regulären Arbeitsverhältnissen. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) betrug die Selbstständigkeitsquote, also der Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen, im Jahr 2013 in Deutschland 11,7 Prozent. Davon waren 57,1 Prozent Solo-Selbstständige. Im Jahr 2011 erreichte die Zahl der Selbstständigen mit 3,9 Millionen einen Höhepunkt. Die Zahl der Solo-Selbstständigen wird angesichts der digitalen Entwicklung in den nächsten Jahren noch erheblich zunehmen: Die fortschreitende Digitalisierung ermöglicht es Betrieben, Aufgaben ausgliedern und zum Beispiel über Plattformen als kleinere Aufträge auszuschreiben.

Selbstständigkeit 2013



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Selbstständige sind, von einigen Ausnahmen abgesehen, nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtver-

sichert. Das erschwert verlässliche Aussagen über ihre Alterssicherung. Die Gruppe der Selbstständigen ist daher besonders anfällig für Altersarmut. Viele Selbstständige leisten jedoch überhaupt keine Beiträge zur Rentenversicherung oder haben keine Beiträge geleistet. Gerade Alleinunternehmerinnen und -unternehmer arbeiten häufig im Niedriglohnbereich und verdienen nicht selten weniger als den Mindestlohn. Dieser Personenkreis hat daher keine oder nicht genug finanzielle Möglichkeiten, um privat vorzusorgen. Außerdem geben Solo-Selbstständige ihre Selbstständigkeit unter solchen Bedingungen häufig auf, arbeiten anschließend zum Teil in prekären Beschäftigungsverhältnissen und weisen dann später gebrochene Erwerbsbiografien auf, die bei Renteneintritt unmittelbar in die Altersarmut führen.

Risikofaktor Familienarbeit

Die Erziehung von Kindern und die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen sind Tätigkeiten, die die eigene Berufstätigkeit sehr stark einschränken können oder gar dazu führen, dass diese komplett aufgegeben werden muss. Hieraus ergeben sich vermehrt zahlreiche Probleme beim Versuch, die Berufstätigkeit wieder aufzunehmen. Die Folgen sind geringfügige und prekäre Beschäftigung mit nur niedrigen Beiträgen zur Rentenversicherung. Hiervon sind in den allermeisten Fällen Frauen betroffen, weil sie immer noch in erster Linie mit der Kindererziehung und der Pflege Angehöriger belastet sind. Nicht weniger dra-

matisch ist die Lage, wenn die Frauen sich als Alleinerziehende um ihre Kinder kümmern müssen.

Inzwischen hat der Gesetzgeber mit einigen Maßnahmen reagiert, aber Frauen in Familienarbeit sind immer noch nicht hinreichend vor zukünftiger Armut im Alter geschützt. So werden mit dem Rentenpaket vom 1. Juli 2014 für alle vor 1992 geborenen Kinder nun zwei Jahre statt bis dato ein Jahr Kindererziehungszeit angerechnet. Damit wurde die Ungleichbehandlung zwar nicht komplett beseitigt, aber die Neuregelung wirkt sich seitdem in den meisten Fällen positiv auf die Rentenhöhe der Betroffenen aus. In der Pflege gibt es seit diesem Jahr mit dem Inkrafttreten des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes Neuregelungen der rentenrechtlichen Absicherung, die zum 1. Januar 2017 wirksam werden. Künftig erhalten Pflegende höhere Rentenbeiträge, wenn sie sich um Angehörige mit außerordentlich hohem Unterstützungsbedarf kümmern. Dennoch ist festzuhalten, dass weder Kindererziehende noch Pflegepersonen eine ausreichende Kompensation für die durch Familienarbeit bedingten Einschränkungen ihrer Erwerbstätigkeit erhalten.

Risikofaktor Erwerbsminderung

Das Berufsleben kann sich sowohl auf die physische als auch auf die psychische Gesundheit negativ auswirken und letztlich zum Eintritt einer Erwerbsunfähigkeit führen.

Bei erwerbsgeminderten Menschen zeichnet sich relativ schnell ab, dass sich drohende Beitragsausfälle dauerhaft verfestigen können. Die beruflichen Rückkehrmöglichkeiten bleiben beschränkt oder verschlechtern sich tendenziell. Dies gilt insbesondere bei einem bereits frühen Bezug

einer Erwerbsminderungsrente. Insoweit ist nach wie vor zu beklagen, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Deckelung der Reha-Ausgaben erfolgt und die Rentenversicherungsträger daher nicht alle Möglichkeiten der Rehabilitation ausschöpfen können. Hinzu kommt, dass Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern mit bis zu 10,8 Prozent ein sehr hoher Rentenabschlag droht. Damit ist eine Negativentwicklung vorgezeichnet, die sich bis in die Rentenbezugsphase zieht.

Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Neben den genannten Risikofaktoren für Altersarmut aufgrund von Beitragsausfällen in der Erwerbsphase lassen sich zahlreiche seit dem Jahr 2001 von der Politik beschlossene Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen. Diese haben zu einer erhöhten Gefahr von Altersarmut in der Rentenbezugsphase geführt.

Absenkung des Rentenniveaus

Mit dem Paradigmenwechsel der Rentenreformen von 2001 und 2004 sind zwei entscheidende und folgenreiche Eingriffe in die gesetzliche Rentenversicherung vorgenommen worden, die alle weiteren Entwicklungen geprägt haben: die Aufgabe der Lebensstandardsicherung und der Vorrang der Beitragssatzstabilität. Nach dem gesetzgeberischen Vorhaben sollten Einschränkungen auf der Leistungsseite einen Anstieg der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung abbremsen. Diese Reformen führten in der Praxis zu einer langfristig angelegten

Absenkung des Rentenniveaus, indem die Renten seither nicht mehr so stark gestiegen sind wie die Löhne und Gehälter. Nach aktuellen Zahlen aus dem Rentenversicherungsbericht 2015 soll das Nettorentenniveau vor Steuern im Jahre 2029 nur noch 44,6 Prozent betragen. Im Jahr 2004 betrug es noch rund 53 Prozent. Derzeit liegt der geschätzte Wert bei 47,7 Prozent. Die Absicherung des Lebensstandards, die nach dem bis zum Jahr 2000 maßgebend gewesenem Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung ein Rentenniveau von 53 Prozent erfordert, gehört daher seit der sogenannten Riester-Reform von 2001 der Vergangenheit an. Parallel dazu wurde die Stabilität des Beitragssatzes zum Primat der Rentenpolitik erhoben, was insbesondere der Arbeitgeberseite entgegenkam. Der gesetzlichen Regelung zufolge soll der Beitragssatz 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis zum Jahr 2030 nicht überschreiten. Die von der Bundesregierung damals eingesetzte sogenannte Rürup-Kommission hatte als Reformziel ausgegeben, dass der Beitragssatz im Jahr 2015 von den ohne Reformen seinerzeit befürchteten 20,4 auf 19,6 Prozent abgesenkt werden sollte. Tatsächlich betrug der Beitragssatz im Jahr 2015 aber lediglich 18,7 Prozent, sodass das Beitragssatzziel der Riester-Rentenreform deutlich übererfüllt wurde und sich die Absenkung des Rentenniveaus im Nachhinein als völlig überhöht herausgestellt hat.

Mit der neukonzipierten Lebensstandardsicherung aus drei Säulen – bestehend aus gesetzlicher Rente sowie betrieblicher und privater Altersvorsorge – vollzog sich ein Wandel hin zu einer Politik der Alterssicherung, die auf das Zusammenspiel dieser Säulen setzt und ein neues „Gesamtversor-

gungsniveau“ definiert. Dieser Paradigmenwechsel mit der Riester-Reform von 2001 bedeutete einen Abbau der Sicherung des Lebensstandards durch die gesetzliche Altersrente (erste Säule). Ausgleichen sollte dies der Aufbau einer privaten Altersvorsorge allein durch die Arbeitnehmer selbst (dritte Säule). Dazu wurden von der Bundesregierung eine staatliche Förderung über Zulagen vor allem für die unteren Einkommensbezieher sowie steuerliche Erleichterungen für Besserverdienende angeboten. Gleichzeitig war die paritätische Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung auf die durch das Gesetz gedeckelten Beiträge beschränkt. Gestärkt wurde auch die betriebliche Altersvorsorge (zweite Säule), die allerdings vor allem auf größere Betriebe mit tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen beschränkt ist und während der Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit in Volumen und Höhe abgebaut wurde. Die steigende Zahl von prekär Beschäftigten mit hoher Arbeitslosigkeit, in kleinen Betrieben und mit niedrigen Löhnen ist von einer zusätzlichen betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen. Dies betrifft viele Frauen in personenbezogenen Dienstleistungen und Minijobs.

Aktuelle Daten bestätigen allerdings, dass dieses sogenannte Drei-Säulen-Modell in der Praxis bisher nicht funktioniert hat: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verzeichnete für das Jahr 2014 circa 16,3 Millionen Riester-Verträge. Nach einem stärkeren Anstieg sind die Zuwächse, trotz staatlicher Förderung, inzwischen ins Stocken geraten. Hinzu kommt, dass knapp 20 Prozent der Verträge ruhend gestellt sind. Für das Jahr 2011 wurden ungefähr 10,8 Millionen Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Förderleistungen registriert. Ins Verhält-

nis zu allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gesetzt sind demnach nicht einmal ein Drittel der Riester-Berechtigten in ausreichendem Maße gesichert. Damit ist es entgegen der damaligen Ankündigungen zu keiner flächendeckenden Verbreitung der Riester-Rente gekommen.

Bei der betrieblichen Altersvorsorge sieht die Situation keineswegs besser aus. Nach den aktuellen Zahlen haben lediglich knapp 60 Prozent aller Beschäftigten eine aktive Anwartschaft aus der betrieblichen Altersvorsorge, und auch in diesem Fall stagniert das Wachstum. Gerade in Ostdeutschland, bei kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie unter Frauen hat sich die zweite Säule bislang nicht durchgesetzt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Lebensstandardsicherung aus drei Säulen gescheitert ist. Aktuelle Bemühungen der Bundesregierung, die betriebliche Altersvorsorge attraktiver zu machen, zeigen, dass sie sich der Unzulänglichkeiten der Riester-Rente bewusst ist. Anstatt den Systembruch des Jahres 2001 rückgängig zu machen, versucht die Regierung jedoch, die Architektur des Drei-Säulen-Modells durch Reparaturen an der zweiten Säule zu erhalten. Auch etwaige Leistungsverbesserungen in der zweiten Säule können aber nur einen Teil der Versicherten vor der Gefahr von Altersarmut schützen. Erforderlich ist vielmehr ein neuer Paradigmenwechsel, der sicherstellt, dass in der ersten Säule wieder ein lebensstandardsicherndes Rentenniveau nach einem erfüllten Arbeitsleben erreicht werden kann.

Konkrete Leistungseinschnitte in der gesetzlichen Rentenversicherung

Seit dem Jahr 2001 haben viele konkrete Leistungseinschnitte in der gesetzlichen Rentenversicherung die Gefahr von niedrigen Renten, die häufig zu Altersarmut führen, deutlich erhöht. Die von der Politik beschlossenen Leistungskürzungen haben die Rentnerinnen und Rentner von der Wohlstandsentwicklung abgekoppelt und werden dies zukünftig noch verstärkt tun, wenn vorher keine wirkungsvollen Maßnahmen ergriffen werden.

Die Absenkung des Rentenniveaus erfolgte insbesondere durch Kürzungen bei den jährlichen Rentenanpassungen. Im Zeitraum von 2004 bis 2014 fanden Nullrunden oder nur minimale Anpassungen des aktuellen Rentenwertes statt. Nach 2014 konnten zwar durch die Anpassungen wieder einige Kaufkraftgewinne bei den Renten verzeichnet werden, diese haben aber die bis dahin entstandenen Kaufkraftverluste bei Weitem nicht ausgeglichen. Die Kürzungen bei den Rentenanpassungen haben dafür gesorgt, dass die Rentnerinnen und Rentner seit der Riester-Reform im Jahr 2001 von der allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt wurden. Die Anpassungskürzungen sind vor allem Kürzungsfaktoren wie dem Riester-Faktor in der Rentenanpassungsformel geschuldet. Sie haben Eingang in den aktuellen Rentenwert gefunden und führen dazu, dass auch der Ausgangswert für künftige Anpassungen dauerhaft gemindert ist.

Die Kaufkraftverluste wurden sowohl inflationsbedingt als auch durch die zusätzlichen Beitragsbelastungen der Rentnerinnen und Rentner in der Kranken- und Pflegever-

sicherung hervorgerufen. Neben dem durchschnittlichen kassenindividuellen Zusatzbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung von 1,1 Prozent der Rente tragen die Rentnerinnen und Rentner vor allem den allgemeinen Beitrag zur Pflegeversicherung von 2,35 Prozent der Rente in voller Höhe allein. Kinderlose Rentnerinnen und Rentner zahlen außerdem unter bestimmten Bedingungen einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozent und kommen so auf eine Gesamtbeitragsbelastung in der Pflegeversicherung von 2,6 Prozent. Aus Sicht des SoVD ist demgegenüber eine sofortige Rückkehr zur vollen paritätischen Finanzierung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur gesetzlichen Pflegeversicherung vonnöten. Die Rückkehr zur hälftigen Beitragszahlung in der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wäre zugleich mit positiven Auswirkungen auf das Rentenniveau verbunden.

Die Altersgrenze für die Regelaltersrente wird seit 2012 und noch bis 2029 zudem schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben: Mit dem Geburtsjahrgang 1947 erfolgt die Anhebung zunächst in Einmonats-, ab 2024 in Zweimonatsschritten. Für Versicherte ab dem Jahrgang 1964 gilt dann eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Das ist für die meisten Versicherten eine erhebliche Leistungskürzung, denn ein Arbeiten bis zum Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze ist für die Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer immer noch eine Fiktion. Die meisten Versicherten arbeiten nicht einmal bis zum 65. Lebensjahr, sondern scheiden deutlich vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Erwerbsleben aus und müssen durch die Anhebung der

Grenze dabei höhere Abschläge in Kauf nehmen. Für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht weiterarbeiten können, ist das besonders schmerzlich. Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II droht ab dem 63. Lebensjahr zudem die sogenannte Zwangsverrentung durch die zuständigen Jobcenter, welche mit sehr hohen Rentenabschlägen verbunden ist.

Besondere Einschnitte mussten überdies die Beziehenden und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten hinnehmen: Im Jahr 2001 wurden Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme eingeführt, die bis zu 10,8 Prozent betragen können. Der SoVD weist bereits seit Langem auf das erhebliche Armutsrisiko durch Erwerbsminderung hin und bekräftigt daher nochmals ausdrücklich seine Kritik an den sozial ungerechten Abschlägen, welche die ohnehin niedrigen Erwerbsminderungsrenten weiter mindern und zur fortwährenden Prekarisierung der Betroffenen führen. Zwar gab es mit dem Rentenpaket von 2014 eine Verbesserung bei den Zurechnungszeiten für Zugangsrentnerinnen und -rentner, doch findet bei dieser Gruppe seit dem Jahr 2012 auch eine stufenweise Anhebung der Altersgrenzen von 63 auf 65 Jahre statt, sodass zukünftig ein abschlagsfreier Beginn der Erwerbsminderungsrenten grundsätzlich erst mit 65 Jahren möglich sein wird. Die Schrift „Rentenversicherung in Zeitreihen 2015“ der Deutschen Rentenversicherung Bund zeigt, dass sich die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge für den Rentenzugang bei den Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern in einem klaren Abwärtstrend befinden. Mit etwas weniger als 630 Euro im Gesamtdurchschnitt liegt der Betrag deutlich unter

dem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf beziehungsweise unterhalb der Grundsicherungsschwelle. Diese Zahlen machen deutlich, dass das Abstandsgebot zwischen gesetzlicher Rente und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schon heute in vielen Fällen bei den Renten wegen Erwerbsminderung nicht mehr gewahrt wird.

Anrechnung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Eine besondere Problematik ergibt sich für Rentnerinnen und Rentner, deren Rente unterhalb der Grundsicherungsschwelle liegt und die auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind: Nach der gegenwärtigen Rechtslage werden die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Grundsicherung in voller Höhe angerechnet. Das führt zu erheblichen Akzeptanzverlusten bei der gesetzlichen Rente, weil dies die betroffenen Rentnerinnen und Rentner leistungsrechtlich mit Grundsicherungsbeziehenden gleichstellt, die nicht in der Rentenversicherung pflichtversichert waren und deshalb auch keine Beiträge entrichtet haben. Unabhängig von der notwendigen Erhöhung des Regelbedarfs wird es insbesondere als ungerecht empfunden, dass Menschen, die sich aktiv um ihre Altersvorsorge gekümmert haben, keine höheren Gesamtleistungen aus Rente und Grundsicherung erhalten als Menschen, die keine Altersvorsorge betrieben haben. Problematisch ist auch, dass zeitweise erwerbsgeminderte Menschen, die hil-

febedürftig sind, von den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausgeschlossen sind. Wegen der im Grundsatz nur noch befristeten Bewilligung von Erwerbsminderungsrenten betrifft diese Regelung sehr viele Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner.

Zwischenfazit

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Gefahr von Altersarmut in den letzten Jahren ständig zugenommen hat und viele Rentnerinnen und Rentner an der Armutsgrenze leben müssen und zur Sicherung ihres soziokulturellen Existenzminimums auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind. Diese Entwicklung ist sowohl auf Veränderungen in der Arbeitswelt (Risikofaktoren) als auch auf Leistungskürzungen im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung wie die Absenkung des Rentenniveaus zurückzuführen. Im Ergebnis kommt es zu einem unheilvollen Zusammenwirken von niedrigen Anwartschaften und einem kontinuierlich sinkenden Rentenniveau. Altersarmut ist mit einer wohlhabenden Gesellschaft nicht in Einklang zu bringen und zeugt von einem eklatanten Ungleichgewicht bei der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums. Der Gesetzgeber muss daher dringend Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut verabschieden.

Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut aus der Politik

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die zunehmende Gefahr von Altersarmut durchaus erkannt und die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente angekündigt. Im Wortlaut heißt es im Kapitel zur sozialen Sicherheit im Alter:

Wir wollen, dass sich Lebensleistung und langjährige Beitragszahlung in der Sozialversicherung auszahlen. Wir werden daher eine solidarische Lebensleistungsrente einführen. Die Einführung wird voraussichtlich bis 2017 erfolgen. Grundsatz dabei ist: Wer langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war, Beiträge gezahlt hat (40 Jahre) und dennoch im Alter weniger als 30 Rentenentgeltpunkte Alterseinkommen (Einkommensprüfung) erreicht, soll durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte bessergestellt werden. Dies kommt vor allem Geringverdienern zugute und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben. Durch eine Übergangsregelung bis 2023 (in dieser Zeit reichen 35 Beitragsjahre) stellen wir sicher, dass insbesondere die Erwerbsbiografien der Menschen in den neuen Ländern berücksichtigt werden. In allen Fällen werden bis zu fünf Jahre Arbeitslosigkeit wie Beitragsjahre behandelt. Danach soll zusätzliche Altersvorsorge als Zugangsvoraussetzung erforderlich sein. In einer zweiten Stufe sollen jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten

erhalten. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln, u. a. dadurch, dass Minderausgaben in der Grundversicherung im Alter als Steuerzuschuss der Rentenversicherung zufließen, und durch die Abschmelzung des Wanderungsausgleichs.

Nähere Vorschläge zur Umsetzung sind indessen bislang nicht erfolgt. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 7. April 2015, nachzulesen in der BT-Drucksache 18/4558, hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass sie noch keine Entscheidung hinsichtlich der Einführung, der konkreten Ausgestaltung und der Finanzierung der solidarischen Lebensleistungsrente gefällt habe.

Die beiden Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen, haben hingegen bereits eigene Konzepte vorgelegt, die Altersarmut entgegenwirken sollen. Die Linke möchte eine einkommens- und vermögensgeprüfte „Solidarische Mindestrente“ von 1 050 Euro monatlich netto einführen, die aus Steuern finanziert werden soll. Die „Garantierrente“ der Grünen sieht im Ergebnis für alle Menschen einen Rentenanspruch in Höhe von mindestens 850 Euro monatlich vor, wenn eine 30-jährige Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt ist.

Einige Vorschläge aus der Politik liegen also inzwischen auf dem Tisch. Wenn in dieser Legislaturperiode noch Maßnahmen umgesetzt werden sollen, dann ist es an der Zeit, dass auch die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegt. Andernfalls erscheint der vorgegebene Zeitplan

nicht realistisch. Aus Sicht des SoVD ist es wichtig, dass die Vorschläge und Lösungen zwei zentrale Kriterien erfüllen und dann möglichst bald in konkrete Maßnahmen münden: Erstens müssen sie ursachenadäquat sein, das heißt, die Maßnahmen müssen ganz gezielt bei den Risikofaktoren ansetzen. Zweitens müssen die Neuregelungen systemgerecht sein. Dabei ist die Trennung der Systeme, gesetzliche Rente auf der einen und Grundsicherung im Alter auf der anderen Seite, zu respektieren. Das heißt, dass der Gesetzgeber die unterschiedlichen Systeme einer beitragsfinanzierten Versicherungsleistung (Rente) und einer steuerfinanzierten Fürsorgeleistung (Grundsicherung im Alter) nicht miteinander vermischen und mit etwaigen Eingriffen in die Systematik der gesetzlichen Rente zu einem weiteren Vertrauensverlust beitragen darf. Das Maßnahmenbündel des SoVD zur Bekämpfung von Altersarmut zeigt im Folgenden, dass passende und ausgereifte Lösungen getreu dieser Systematik durchaus möglich und umsetzbar sind.

Vorschläge und Forderungen des SoVD zur Bekämpfung von Altersarmut

Der SoVD hat sich bereits in der Vergangenheit intensiv mit dem Thema Altersarmut befasst und in den Publikationen „10 Forderungen des SoVD zur Verhinderung von Altersarmut“ von 2007 und „Mindestsicherung in der Rente“ von 2009 durchführbare Lösungen vorgestellt. Diese soll nunmehr ein Bündel ursachenadäquater und systemgerechter Maßnahmen konkretisieren, das der Problematik unter besonderer Berücksichtigung der Risikofaktoren für Altersarmut in drei Regelungsbereichen begegnen kann:

■ Ausbau von Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung in der Erwerbsphase

■ Ausbau von Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in der Rentenbezugsphase

■ Ausbau von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Ausbau von Beitragszahlungen in der Erwerbsphase

Eine ursächliche Verhinderung von Altersarmut setzt in der Erwerbsphase an, denn ausreichende Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung in der Gegenwart entsprechen im Grundsatz auch auskömmlichen Renten in der Zukunft. Die folgenden Maßnahmen können dabei nur zukunftsorientiert, das heißt nur für rentenrechtliche Zeiten ab dem Inkrafttreten der jeweiligen Neuregelung, verbesserte Beitragszahlungen bewirken. Für vergangene Zeiten unzureichender Beitragszahlungen bedarf es wie anschließend ausgeführt eines rentenrechtlichen Ausgleichs.

SoVD-Lösung bei Niedriglohn

Um dem Risikofaktor Niedriglohn adäquat zu begegnen, fordert der SoVD:

- **einen dynamisierten Mindestlohn ohne Ausnahmen,**
- **den Ersatz von Minijobs,**
- **die Regulierung von Leiharbeit und die Bekämpfung von Missbrauch bei Werkverträgen,**
- **die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverhältnissen.**

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zu Beginn des Jahres 2015 ist der Gesetzgeber einer zentralen Forderung des SoVD nachgekommen und hat berücksichtigt, dass niedrige Löhne, die häufig mit Minijobs, Leiharbeit und befristeten Verträgen einhergehen, sich negativ auf spätere Rentenanwartschaften auswirken. Damit hat er zwar eine Lohnuntergrenze eingebaut, aber noch nicht den Niedriglohnsektor prinzipiell zurückgedrängt. Auf eine schriftliche Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, zu finden in der BT-Drucksache 18/6403, räumte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Folgendes ein: Eine beschäftigte Person müsste 45 Jahre lang mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Wochenstunden mindestens 11,50 Euro anstelle des aktuellen Mindestlohnes von 8,50 Euro verdienen, um im Alter eine Rente zu erhalten, die über der Ende 2014 aktuellen Grundsicherungsschwelle von 769 Euro liegt. Es ist zudem aus der Sicht des SoVD nicht hinnehmbar, dass gerade für Langzeitarbeitslose Ausnahmeregelungen gelten und sie erst nach sechs Monaten Beschäftigung den Mindestlohn erhalten.

Die Einführung des Mindestlohnes ist nur ein erster Schritt in die richtige Richtung gewesen. Nicht weniger bedeutsam ist seine regelmäßige Erhöhung: Der SoVD fordert, dass der Mindestlohn nicht nur in Zweijahresschritten angehoben wird, sondern jährlich. Nur ständig aktualisierte Mindestlöhne können die Menschen davor bewahren, im Alter in die Armutsfalle zu geraten.

Der Niedriglohnsektor manifestiert sich gerade bei den Minijobs, der Leiharbeit, der missbräuchlichen Verwendung von Werkverträgen und der befristeten Beschäftigung. Um diese prekären Beschäftigungsverhältnisse erfolgreich zurückzudrängen, ist es unabdingbar, dass geringfügige Beschäftigungen beziehungsweise Minijobs wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden. Der SoVD fordert für Minijobs grundsätzlich die Einführung einer vollen Sozialversicherungspflicht. Auf diese Weise wären insbesondere Frauen, die den größten Teil der Minijobbeschäftigten ausmachen, vor fortschreitender Prekarisierung geschützt und hätten zugleich eine verbesserte soziale Sicherung im Alter. Für Leiharbeitskräfte ist es wichtig, mit der Stammebelegschaft gleichgestellt zu werden. Das bezieht sich vor allem auf gleiche Arbeits- und Entgeltbedingungen. Um für diese Personen mehr Kontinuität zu erreichen, muss sichergestellt werden, dass die Leiharbeitsfirmen sie nicht nur für die Verleihdauer einstellen. Der Missbrauch von Werkverträgen als besonders prekäre Beschäftigungsform zu Armutslöhnen ist zu unterbinden. Es ist insgesamt erforderlich, Beschäftigungsstabilität sicherzustellen. Deshalb müssen auch die Befristungsmöglichkeiten, die

in den letzten Jahrzehnten erheblich ausgeweitet worden sind, wieder eingeschränkt und auf das Vorliegen eines sachlichen Grundes reduziert werden.

SoVD-Lösung bei Arbeitslosigkeit

Um dem Risikofaktor (Langzeit-)Arbeitslosigkeit stärker Rechnung zu tragen, fordert der SoVD eine bessere Absicherung durch:

- **die Erleichterung und Verlängerung des Bezugs von Arbeitslosengeld I,**
- **die Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen bei Arbeitslosengeld II.**

Die rentenrechtlichen Rahmenbedingungen sind bei Arbeitslosengeld (ALG) I und II unterschiedlich und führen dazu, dass gerade die Bezieherinnen und Bezieher des ALG II deutlich schlechtergestellt sind und in der Rentenbezugsphase enorme Einbußen hinnehmen müssen. Aus Sicht des SoVD ist es daher sinnvoll, die Beitragszahlungen für Arbeitslose zur gesetzlichen Rentenversicherung durch die Bundesagentur für Arbeit auszubauen.

Aufgrund der Instabilität auf dem Arbeitsmarkt, etwa durch Leiharbeitsverhältnisse und Befristungen, ist es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oftmals nicht möglich, innerhalb der 24-monatigen Rahmenfrist die geforderten Anwartschaftszeiten von 12 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorzuweisen, um einen Anspruch auf ALG I zu erlangen. Die Voraussetzungen für die Erlangung eines Anspruchs auf ALG I müssen den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt daher angepasst werden. Infrage kämen sowohl eine Verlänge-

rung der Rahmenfrist von 24 auf 36 Monate als auch ein zeitlich gekürzter Anspruch auf ALG I bei einer Vorbeschäftigungszeit von unter 12 Monaten.

Darüber hinaus ist die Bezugsdauer beim ALG I für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer moderat zu verlängern. Für diesen Personenkreis bestehen oftmals nur sehr geringe Chancen auf berufliche Eingliederung. Um einen schnellen „Absturz in Hartz IV“ zu verhindern, sollte das ALG I für Personen ab 45 Jahren von 12 auf 15 Monate, für Personen ab 50 Jahren auf 18 Monate und für Personen ab 55 Jahren auf 24 Monate verlängert werden.

Beim ALG II („Hartz IV“) sollen nach Auffassung des SoVD die kontinuierliche und Anfang 2011 mit der Abschaffung der Rentenversicherungsbeiträge abgeschlossene Schlechterstellung der Bezieherinnen und Bezieher wieder rückgängig gemacht und sachgerechte Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt werden. Für eine rentenrechtliche Absicherung von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden und Zeiten des Bezugs von ALG II fordert der SoVD für Zeiten der Arbeitslosigkeit, Beiträge grundsätzlich auf der Basis von 50 Prozent des monatlichen Durchschnittsverdienstes zu entrichten. Da bereits zurückgelegte Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezugs von der Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge nicht profitieren würden, müsste eine rückwirkende Mindestsicherung für Langzeitarbeitslose diese Lücke schließen.

SoVD-Lösung für Selbstständige

Um das Armutsrisiko von Selbstständigen zukünftig zu minimieren, fordert der SoVD:

- **die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung.**

Von der Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung würden gerade Solo-Selbstständige profitieren: Die generelle Einbeziehung aller Solo-Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung würde diesem Personenkreis den Aufbau von Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen. Außerdem stünden ihnen auch andere Rentenarten, wie Erwerbsminderungsrenten, und Rehabilitationsansprüche offen. In diesem Zusammenhang sei auf das gemeinsame Konzept von SoVD, DGB und Volkssolidarität „Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft“ aus dem Jahr 2006 hingewiesen, welches die Idee einer Erwerbstätigenversicherung im Detail erläutert. Dieser Lösung kommt vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt und der mit ihr einhergehenden Zunahme der Zahl der Solo-Selbstständigen besondere Bedeutung zu. Eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung ist darüber hinaus für alle sonstigen Erwerbstätigen geboten, insbesondere für politische Mandatsträgerinnen und -träger, Beamtinnen und Beamte sowie Erwerbstätige in den freien Berufen unter Wahrung verfassungsrechtlicher Vorgaben.

SoVD-Lösung für Pflegepersonen und Erziehende

Um den besonderen Risiken der Familienarbeit entschieden und sachgerecht vorzubeugen, fordert der SoVD:

- **den Ausbau der Beiträge für Pflegepersonen,**
- **die vollständige Gleichbehandlung bei der sogenannten Mütterrente.**

Neben den Verbesserungen im Rahmen des Zweiten Pflegegestärkungsgesetzes sollten Pflegepersonen auch eine rentenrechtliche Absicherung für die Pflege von Bedürftigen des Pflegegrades 1 erhalten. Momentan geht diese Gruppe noch leer aus. Darüber hinaus sind generell höhere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für die ehrenamtliche Pflegetätigkeit erforderlich, um die Arbeitsleistungen der Angehörigen angemessen zu honorieren.

Bei der Mütterrente ist es wichtig, eine komplette Gleichstellung der Mütter und Väter bei der Kindererziehung vor und nach 1992 zu erreichen. Das bedeutet konkret, auch für alle vor 1992 geborenen Kinder zukünftig drei Jahre Kindererziehungszeit anzurechnen. Ebenso ist die Unterscheidung, ob ein Kind in den alten oder neuen Bundesländern erzogen wurde, welche sich in den unterschiedlichen Rentenwerten widerspiegelt, nicht zu rechtfertigen. Insoweit ist es erforderlich, für die in den neuen Bundesländern erzogenen Kinder Entgeltpunkte auf Westniveau anzuerkennen. Auszubauen ist auch die Regelung, dass Mütter zusätzliche Entgeltpunkte erhalten, wenn sie während der Kinderberücksichtigungszeit (viertes bis zehntes Lebensjahr des Kindes) nur teilzeitbeschäftigt sein konnten und daher nur geringe Beiträge zur gesetzli-

chen Rentenversicherung gezahlt wurden. Die bisherige Regelung sieht für diese Zeiten nur dann eine Aufwertung von Beitragszahlungen vor, wenn die Beschäftigungszeiten nach 1991 zurückgelegt worden sind, obwohl es gerade für Mütter, die ihr Kind vor diesem Stichtag erzogen haben, besonders schwierig war, ihre Berufstätigkeit mit der Kindererziehung zu vereinbaren. Entsprechendes gilt für Mütter, die mehrere Kinder erzogen oder ihr pflegebedürftiges Kind bis zum 18. Lebensjahr durch familienhafte Pflegeleistungen betreut haben: Auch für diese Mütter ist es aus Sicht des SoVD nicht hinnehmbar, dass eine Gutschrift von Entgeltpunkten nur für Zeiten ab 1992 erfolgt. Ferner sind die Verbesserungen bei der Mütterrente nicht aus Beitragsmitteln, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln zu finanzieren.

SoVD-Lösung zur Verhinderung von Erwerbsminderung

Um dem Risikofaktor Erwerbsminderung wirksam entgegenzutreten, fordert der SoVD:

- **eine stärkere Prävention und Rehabilitation,**
- **die Aufgabe der Kostendeckelung bei den Reha-Ausgaben.**

Bevor sich die negativen Folgeerscheinungen einer Erwerbsminderung manifestieren, gilt es, diese schon im Ansatz zu verhindern. Deshalb muss das Leitprinzip „Vorrang von Prävention und Rehabilitation vor Rente“ weiter gestärkt werden. Damit eng verbunden ist die Forderung nach generell besseren Arbeitsbedingungen für Beschäftigte, denn andernfalls verlieren alle: die erwerbsgeminderten Beschäftigten, die um Qualifikationspoten-

ziale gebrachten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Rehabilitations- und Gesundheitsbereich angesichts steigender Kosten und Ausgaben. Schließlich sollte die gegenwärtige Fortschreibung der Deckelung von Ausgaben für die Rehabilitation im Reha-Budget zugunsten einer bedarfsgerechten Regelung aufgegeben werden. Damit könnten auch leichtere gesundheitliche Einschränkungen zielgenau behandelt, ein vorzeitiger Rentenbezug wegen Erwerbsminderung vielfach vermieden und so der Gefahr von Altersarmut entgegengewirkt werden.

Ausbau von Leistungen in der Rentenbezugsphase

Neben verbesserten Beitragszahlungen in der Erwerbsphase sind Leistungsverbesserungen in der Rentenbezugsphase erforderlich, um die Gefahr von Altersarmut einzuschränken. Die Lösungsvorschläge des SoVD kombinieren dabei generelle Verbesserungen im Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung mit Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, welche die Ursachen von Altersarmut gezielt bekämpfen können.

SoVD-Lösung für Leistungen des sozialen Ausgleichs für unzureichende Beitragszahlungen in der Vergangenheit

Der gesetzliche Mindestlohn kann sich erst auf Beitragszeiten ab seiner Einführung 2015 rentensteigernd auswirken. Wegen des seit Jahren ausufernden Niedriglohnssektors müssen aber auch bereits zurückgelegte Zeiten von Niedriglohnbeschäftigung durch Leistungen des sozialen Ausgleichs

aufgewertet werden, um der Gefahr künftig wachsender Altersarmut wirksam zu begegnen. Der SoVD fordert daher:

- **eine befristete Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten bis zum Stichtag der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes.**

Die Rente nach Mindestentgeltpunkten hat bislang nur die Beitragszeiten vor 1992 im Blick. Der Idee nach werden diese Zeiten auf bis zu 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes aufgestockt und somit weitere Rentenanwartschaften anerkannt. Es müssen aber mindestens 35 Jahre rentenrechtliche Zeiten vorliegen. Mit einer Verlängerung dieses sozialen Ausgleichs und einer Ausweitung auch für Beitragszeiten nach dem 31. Dezember 1991 sollte die bisherige Lücke zwischen dem Auslaufen der Rente nach Mindestentgeltpunkten und der umfassenden Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2017 geschlossen werden. Allerdings kann die Rente nach Mindestentgeltpunkten nur ein „Übergangsinstrument“ darstellen, denn es kann nicht die dauerhafte Aufgabe der Versichertengemeinschaft in der Rentenversicherung sein, die negativen Folgen von Dumpinglöhnen rentenrechtlich auszugleichen. Vielmehr ist es vorrangige Pflicht der Arbeitgeber, durch gute Löhne für eine ausreichende Sicherheit ihrer Arbeitnehmer im Alter Sorge zu tragen. Die befristete Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten muss als Leistung des sozialen Ausgleichs aus Steuermitteln finanziert werden.

SoVD-Lösung zum Rentenniveau und zur Rentenanpassung

Die mit den Rentenreformen von 2001 und 2004 beschlossene Absenkung des Rentenniveaus hat zahlreiche neue Problemlagen geschaffen. Deswegen ist eine Korrektur dringend notwendig. Um die Risiken, die von der Absenkung ausgehen, einzudämmen, fordert der SoVD:

- **eine stufenweise Anhebung des Rentenniveaus.**

Die Verbesserung des Rentenniveaus ist eine zentrale Stellschraube, um die Gefahr von Armut im Alter mittel- und langfristig zu vermindern. Aus Sicht des SoVD sind zunächst einmal höhere Rentenanpassungen erforderlich, welche durch die Abschaffung der Kürzungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel erreicht werden können. Allein schon dadurch würden die Anpassungen in den kommenden Jahren höher ausfallen und das Rentenniveau bliebe prinzipiell auf dem heutigen Stand stabil. Mit einer Stabilisierung des heutigen Rentenniveaus wäre aber noch längst keine Anhebung auf das frühere Rentenniveau von 53 Prozent netto vor Steuern erreicht, das für eine Rückkehr zur Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich ist. Hierzu wäre zusätzlich zur Abschaffung der Kürzungsfaktoren ein Zuschlag zu den jährlichen Rentenanpassungen notwendig, welcher die bis heute bereits eingetretenen Rentenniveauperluste von rund 5,3 Niveaupunkten schrittweise wieder ausgleichen könnte. Dieses Modell, die „umgekehrte Riester-Treppe“, würde auch die Anpassungskürzungen wieder zurücknehmen, welche der nicht gerechtfertigte Riester-Faktor in den vergangenen Jahren herbeigeführt hat.

Bei der Entscheidung über die Zahl und den Umfang der einzelnen Stufen sollte berücksichtigt werden, dass sich die bisherige Absenkung des Rentenniveaus im Nachhinein als völlig überhöht herausgestellt hat: Die mit den Reformen von 2001 und 2004 festgelegten Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sollten lediglich einen seinerzeit befürchteten Anstieg des Beitragssatzes abbremsen. Als Reformziel hatte die damalige Rürup-Kommission für das Jahr 2015 einen Beitragssatz von 19,6 anstelle der befürchteten 20,4 Prozent genannt. Tatsächlich beträgt der Beitragssatz aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten fünf Jahren derzeit nur 18,7 Prozent, sodass das Beitragssatzziel der Riester-Reform um 0,9 Beitragssatzpunkte übererfüllt worden ist. 0,9 Beitragssatzpunkte entsprechen rein rechnerisch Mehreinnahmen von circa 12 Milliarden Euro pro Jahr, die den Rentnerinnen und Rentnern bei der ersten Stufe zur Anhebung des Rentenniveaus zurückgegeben werden sollten. Wenn 12 Milliarden Euro eingesetzt würden, könnte das Rentenniveau um mehr als 2 Niveaupunkte auf circa 50 Prozent angehoben werden. Aus Sicht des SoVD wäre ein Rentenniveau von 50 Prozent auch eine angemessene Niveauuntergrenze, die an die Stelle des derzeitigen Mindestniveaus von 43 Prozent treten sollte. In drei weiteren Schritten mit jeweils zwei zusätzlichen Anpassungspunkten könnte die Rückkehr zur Lebensstandardsicherung dann in vier Jahren abgeschlossen sein.

Im Ergebnis wäre eine Rückkehr zu einem lebensstandardsichernden Rentenniveau wichtig für die Partizipation der Rentnerinnen und Rentner an der Wohlstandsentwicklung

der Gesellschaft. Zugleich könnte eine Anhebung des Rentenniveaus dazu beitragen, dass sich Altersarmut nicht zu einem Massenphänomen entwickelt.

SoVD-Lösung für eine Aussetzung der Anhebung der Altersgrenzen

Um Verbesserungen für Menschen zu erreichen, die durch die Anhebung der Altersgrenzen hohe Rentenabschläge hinnehmen müssen, fordert der SoVD:

- **die unverzügliche Aussetzung der Rente mit 67.**

Das Ziel muss es sein, das tatsächliche Renteneintrittsalter weiter an die Regelaltersgrenze heranzuführen. Hierzu muss die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich verbessert werden. Gleichzeitig muss der gleitende Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand stärker als bisher gefördert werden. Hierzu bedarf es vor allem eines attraktiven Teilrentenmodells, das nicht zu einer Verschlechterung der Förderbedingungen bei Altersteilzeit führen darf.

SoVD-Lösung für Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Mit den hier vorgeschlagenen Maßnahmen für eine bessere Absicherung in der Erwerbsphase und für bessere Leistungen in der Rentenbezugsphase kann die drohende Altersarmut für viele Rentnerinnen und Rentner ursachenadäquat vermieden werden. Um einen Ausgleich auch für diejenigen sicherzustellen, die trotz der Ver-

besserungen keine armutsvermeidenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten und auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind, sind darüber hinaus auch Leistungsverbesserungen im Recht der sozialen Grundsicherung unabdingbar. Neben einer sachgerechten Erhöhung der Regelbedarfssätze fordert der SoVD daher:

- **die Einführung eines gestaffelten Rentenfreibetrags in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,**
- **Zugang zur Grundsicherung bei Erwerbsminderung auch für befristete Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner.**

Die volle Anrechnung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter empfinden die Betroffenen als ungerecht, da sie keine höhere Gesamtleistung erhalten als Bezieherinnen und Bezieher, die keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Erforderlich ist daher die Einführung von Freibeträgen. Die Idee eines Freibetrags hat der SoVD bereits im Jahr 2012 in dem Positionspapier „Rentenzuschuss statt Zuschussrente“ dargelegt: Hierbei handelt es sich um ein zielgenaues Instrument außerhalb der lohn- und beitragsfundierte Rentenversicherung, das für Rentnerinnen und Rentner mit besonders niedrigen Rentenbezügen eine deutliche Verbesserung der Leistungen der Grundsicherung im Alter bewirkt. Der Freibetrag sollte mit einer Staffelung versehen werden, welche dazu führen würde, dass jeder noch so geringe Rentenbezug ein Gesamteinkommen oberhalb der Grundsicherungs-

schwelle ergibt. So wäre es möglich, einen Grundfreibetrag von 100 Euro, einen Freibetrag von 50 Prozent für Renteneinkünfte zwischen 100 und 200 Euro und einen Freibetrag von 25 Prozent für Renteneinkünfte zwischen 200 und 300 Euro einzuführen. Bei einer Rente von 300 Euro würden demnach 175 Euro anrechnungsfrei bleiben und die individuelle Grundsicherungsleistung um diese 175 Euro erhöhen. Bei einem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf von 769 Euro für das Jahr 2014 würde dies zu einem Gesamtbetrag von 944 Euro führen.

Des Weiteren müsste die Grundsicherung bei Erwerbsminderung ebenfalls für befristet erwerbsgeminderte Personen, die hilfebedürftig sind, zugänglich sein. Bisher ist dies nur bei einer dauerhaften Erwerbsminderung der Fall. Damit könnte auch die Gruppe der hilfebedürftigen erwerbsgeminderten Menschen wirkungsvoll vor Altersarmut geschützt werden.

Schlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen haben verdeutlicht, dass die Altersarmut zunehmend steigt und damit dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die Bundesregierung ist gefordert, alsbald geeignete Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut vorzulegen. Dabei ist schon jetzt festzustellen, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte solidarische Lebensleistungsrente alleine nicht ausreichen wird, um die Gefahr von Altersarmut hinreichend einzudämmen.

Aus Sicht des SoVD ist für eine wirksame Bekämpfung von Altersarmut ein Bündel von Maßnahmen und Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unumgänglich. Die vorgestellten Vorschläge stehen für systemgerechte und ursachenadäquate Lösungen. Erforderlich sind bessere Beitragszahlungen in der Erwerbsphase, bessere Leistungen in der Rentenbezugsphase und eine sozial gerechte Ausgestaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dem SoVD ist es ein wichtiges Anliegen, die gegenseitige Verschärfung des Abbaus der gesetzlichen Altersrenten sowie des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzes auf dem Arbeitsmarkt deutlich hervorzuheben. Eine wirksame Bekämpfung von Altersarmut muss daher in beiden Bereichen ansetzen: Dies erfordert zum einen die praktische Durchsetzung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes, die Abschaffung der Ausnahmen für Langzeitarbeitslose, den Ersatz der Minijobs durch reguläre Teilzeit- und Vollzeitarbeit, die Bekämpfung der Missbräuche bei Leiharbeit und Werkverträgen sowie die Beschränkung der befristeten Verträge auf einen sach-

lichen Grund. Dringend erforderlich ist zum anderen die Wiederherstellung der durch die Pflichtversicherung von den Arbeitnehmern erworbenen Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung (ALG I) sowie die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Bemessung und Ausgestaltung der bedarfsorientierten Grundsicherung (ALG II). In beiden Fällen sind zudem leistungsgerechte Beiträge an die Rentenversicherung zu entrichten. Der SoVD setzt sich ferner dafür ein, dass langjährig Beschäftigte mit Niedriglöhnen im Alter eine existenzsichernde Rente erhalten. Dabei muss eine Vermengung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip wie bei den politischen Konzepten der solidarischen Lebensleistungsrente vermieden werden. Nach dem Konzept des SoVD kann die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung im Alter dies ermöglichen. Somit könnten Geringverdienern mit niedrigen Rentenansprüchen ihre Leistungen im Berufsleben anerkannt werden und Armutsrenten erspart bleiben.

Die vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen sind mit erheblichen Mehraufwendungen in der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, die entweder als Versicherungsleistung von den Beitragszahlern oder als soziale Ausgleichsleistung von den Steuerzahlern zu finanzieren sind. Als Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind allerdings auch die Mehreinnahmen zu berücksichtigen, die mit der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, dem Ausbau des gesetzlichen Mindestlohnes, der Schaffung von regulären Beschäftigungsverhältnissen und einer erhöhten Beitragszahlung für Zeiten von Arbeitslosigkeit anfallen und – zumindest während einer jahrzehnte-

langen Übergangsphase – die Mehrausgaben erheblich übersteigen werden. Mehreinnahmen könnten auch durch eine sachgerechte Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses erzielt werden: Der Bundeszuschuss ist Ausdruck der Verantwortung des Staates für die gesetzliche Rentenversicherung und sollte so bemessen sein, dass er zumindest die beitragsungedeckten Leistungen abdeckt, um sicherzustellen, dass die Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Leistungen vollständig aus Steuermitteln erfolgt. Nach der falschen Finanzierung der Leistungsverbesserungen bei der Mütterrente und bei der abschlagsfreien Rente mit 63 beläuft sich das Defizit bei den Bundeszuschüssen bereits auf mehr als 20 Milliarden Euro. Daher darf es hier keine weiteren Kürzungen geben. Im Gegenteil: Um die Ausgaben sozial gerecht zu finanzieren und zu decken, muss der Bundeszuschuss angehoben werden. Die damit verbundenen Belastungen des Bundeshaushalts könnten dadurch abgemildert werden, dass die für die Riester-Rente vorgesehenen Haushaltsmittel für die Anhebung des Bundeszuschusses eingesetzt werden. Erst zuletzt wäre zu prüfen, ob es zur Finanzierung der Leistungsverbesserungen auch einer Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung – gegebenenfalls über die Beitragssatzziele des § 154 Abs. 3 SGB VI hinaus – bedarf. Dies sollte nicht von vornherein tabu sein und hingenommen werden, wenn die Beitragssatzerhöhung den Versicherten verkraftbar erscheint und angesichts der Verbesserungen des Leistungsniveaus allgemeine Akzeptanz finden kann.

Die vom SoVD vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut können verloren gegangenes Vertrauen der Versicherten und der Bevölkerung in die gesetzliche Rentenversicherung wieder zurückgewinnen und zugleich einen Beitrag zum sozialen Frieden in unserer Gesellschaft leisten.

Weitere Literatur zum Thema

2013

„Für eine lebensstandardsichernde gesetzliche Rente:
Forderungen und Vorschläge des SoVD
zur Verbesserung des Rentenniveaus
in der gesetzlichen Rentenversicherung“
sovd.de/rentenniveau

2012

„Rentenzuschuss statt Zuschussrente“
sovd.de/2050.0.html

2009

„Mindestsicherung in der Rente: Vorschläge des SoVD
zur Vermeidung von Altersarmut“
sovd.de/mindestsicherung

2007

„10 Forderungen des SoVD zur Verhinderung
von Altersarmut“
sovd.de/altersarmut

2006

„Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft“
sovd.de/erwerbstaetigenversicherung

Bundesverband

Sozialverband
Deutschland e. V.
Stralauer Straße 63
10179 Berlin

Tel. 030 72 62 22-0
Fax 030 72 62 22-311
kontakt@sovd.de

Oder besuchen Sie:

sovd.de

sovd-tv.de

Landesverbände

Impressum

Herausgeber

Sozialverband Deutschland e. V.

Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Straße 63

10179 Berlin

Tel. 030 72 62 22-0

Fax 030 72 62 22-311

kontakt@sovd.de

sovd.de

Verfasser

Vedran Kundačina

Gestaltung

Lena Renz, Matthias Herndorff

Titelbild unter Verwendung von © gromovataya/Fotolia

© Sozialverband Deutschland e. V., 2016

Immer mehr Rentnerinnen und Rentner in Deutschland erleben die Absenkung des Rentenniveaus und damit Ausgrenzung von der Wohlstandsentwicklung am eigenen Leib. Parallel steigt die Zahl der Menschen, die durch Niedriglohnbeschäftigung oder längere Phasen von Arbeitslosigkeit, (Solo-)Selbstständigkeit, Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen ohne ausreichende Ansprüche in die Rentenphase treten.

Arbeitsmarktpolitische Deregulierungen ziehen langfristig Versicherungslücken nach sich, während die rentenpolitische Wende „kleine Renten“ der Armutsgrenze entgegentreibt. Beide Entwicklungen verstärken einander wechselseitig – und geben guten Grund zur Annahme, dass Altersarmut zukünftig zum Massenphänomen wird. Eine ursachenadäquate und systemgerechte Antwort für Jung und Alt ist daher umgehend notwendig.

sovd.de

Sozialverband Deutschland e. V.

Stralauer Straße 63

10179 Berlin

Tel. 030 72 62 22-0

Fax 030 72 62 22-311

kontakt@sovd.de