

Hohes Beschäftigungsniveau ist beste Vorsorge gegen Altersarmut

Stellungnahme

zum Antrag der SPD-Fraktion

„Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen“ (BT-Drs. 17/1747)

zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE

„Risiken der Altersarmut verringern – Rentenbeiträge für Langzeiterwerbslose erhöhen“ (BT-Drs. 17/1735)

„Verbesserung der Rentenanwartschaften von Langzeiterwerbslosen“ (BT-Drs. 17/256)

„Schutz bei Erwerbsminderung umfassend verbessern – Risiken der Altersarmut verringern“ (BT-Drs. 17/1116)

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Mindestbeiträge zur Rentenversicherung verbessern, statt sie zu streichen“ (BT-Drs. 17/2436)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 27. September 2010

17. September 2010

Ansprechpartner:

Abteilung Soziale Sicherung
Tel. +49 30 2033-1600
Abt_06@arbeitgeber.de

Zusammenfassung

Altersarmut ist in Deutschland erfreulicherweise selten. Das gegliederte Alterssicherungssystem aus allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung, Alterssicherung der Landwirte, berufsständischen Versorgungswerken und Beamtenversorgung ist gegenwärtig sehr gut in der Lage, auskömmliche Altersrenten zu gewährleisten.

Personen, die mindestens 65 Jahre alt sind und nicht über ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt verfügen, haben zudem Anspruch auf „Grundsicherung im Alter“. Diese Sozialleistung wird – im Gegensatz zur Sozialhilfe – sogar dann voll gewährt, wenn die Betroffenen ihre unterhaltspflichtigen Kinder in Anspruch nehmen könnten. Der Gesetzgeber hat damit bereits ein spezielles unteres Auffangnetz für Personen im Rentenalter geschaffen, das Altersarmut wirksam bekämpft.

Um das Risiko künftiger Altersarmut weiter zu begrenzen, ist insbesondere der Ausbau der Erwerbsbeteiligung erforderlich. Mehr Beschäftigung – insbesondere von Frauen und Älteren –, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch späteren Renteneintritt („Rente mit 67“) und der berufliche Aufstieg durch Bildung sind die Schlüssel, um bereits in der Erwerbsphase keine Sicherungslücken im Alter entstehen zu lassen. Neuer rentenrechtlicher Regelungen – wie in den Oppositionsanträgen gefordert (vgl. **Anhang**) – bedarf es dagegen grundsätzlich nicht. Wichtig ist jedoch, dass künftig nicht mehr nur ein Teil, sondern alle Erwachsenen staatlich geförderte Altersvorsorgeverträge („Riester-Rente“) abschließen können.

Im Einzelnen

I. Altersarmut ist die Ausnahme


Was in einer Wohlstandsgesellschaft, in der das bloße physische Überleben der Bevölkerung mehr als gesichert ist, unter Einkommensarmut verstanden werden soll, bedarf der Definition. Üblicherweise werden dazu absolute und relative Armutskennziffern verwendet:

- Nach dem absoluten Armutsmaß gilt als arm, wer nicht genügend eigene Mittel hat, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Der Umfang dieser Armut lässt sich durch die Zahl der Empfänger staatlicher Grundsicherungsleistungen beziffern.
- Nach dem relativen Armutsmaß gilt als arm, wessen Einkommen einen bestimmten Prozentsatz des Durchschnittseinkommens unterschreitet.

Beide Messkonzepte führen bei ihrer Anwendung auf die Personengruppe der über 64-Jährigen zu dem Ergebnis, dass in Deutschland Altersarmut zur Zeit kein drängendes sozialpolitisches Problem ist.

Auf „Grundsicherung im Alter“ waren am Jahresende 2008 gerade einmal 2,5 % der über 64-Jährigen angewiesen. Auch der Vergleich mit anderen Altersgruppen zeigt, wie gut die heutige Rentnergeneration finanziell gestellt ist. Tatsächlich bezieht keine andere Altersgruppe weniger Grundsicherungsleistungen als die über 64-Jährigen. So lagen die entsprechenden Transferempfangsquoten bei den 15- bis 64-Jährigen bei 9 % und bei den unter 15-Jährigen sogar bei 16 % (Angaben für 2008).

Nach der EU-Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), die ein Armutsrisiko bei einer Unterschreitung des Medianeinkommens um mehr als 40 % sieht, waren 2005 rund 13 % der Rentner/Pensionäre von Armut bedroht und damit genauso viele wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Mit dem Problem relativer



Einkommensarmut waren danach vor allem Arbeitslose (43 %) und Alleinerziehende mit Kindern (24 %) konfrontiert.

Wird an Stelle der EU-SILC das Sozio-oekonomische Panel als Datenbasis verwendet, weisen Rentner und Pensionäre sogar eine stark unterdurchschnittliche Armutsrisikoquote auf: Während 18 % der Gesamtbevölkerung mit weniger als 60 % des Medianeinkommens auskommen müssen, sind es in der Teilgruppe der Rentner und Pensionäre nur 13 Prozent.

Keine Rückschlüsse auf das Vorliegen von Altersarmut lässt hingegen der Rentenzahlbetrag zu. Wie der letzte Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt, besteht zwischen dem Zahlbetrag der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und dem tatsächlichen Haushaltseinkommen Älterer teilweise sogar ein umgekehrter Zusammenhang. Dies liegt u. a. daran, dass viele Personen nur wenige Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben und daher nur kleine Renten beziehen, im Übrigen aber (z. B. als Selbstständige, Beamte oder von der Rentenversicherungspflicht Befreite) hohe Altersversorgungsansprüche in anderen Alterssicherungssystemen erworben haben. Außerdem beziehen mehrere Millionen Rentner zwei Renten, typischerweise eine eigene Alters- und eine Hinterbliebenenrente.

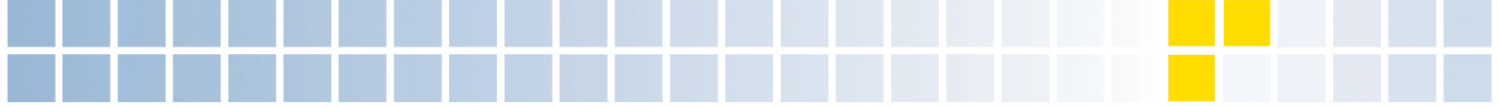
II. Altersarmut kann auch künftig die Ausnahme bleiben

Trotz dieses eindeutigen empirischen Befundes taucht das Thema Altersarmut immer wieder in der öffentlichen Diskussion auf. Dahinter steht die Vermutung, dass die langfristige Absenkung des Rentenniveaus, der größer gewordene Niedriglohnsektor und zum Teil unsteter gewordene Erwerbsbiografien zwangsläufig zu einer stärkeren Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen führen müssten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) versteigt sich sogar zu der Behauptung, in Deutschland drohe „Altersarmut ungeahnten Ausmaßes“.

Mehrere Gründe sprechen jedoch dagegen, dass es so kommt: Richtig ist zwar, dass das Leistungsniveau der Rentenversicherung in den kommenden Jahren sinken wird. Nach dem jüngsten Rentenversicherungsbericht soll das Rentenniveau vor Steuern von 50,5 % im Jahr 2008 auf 46,2 % im Jahr 2023 zurückgehen. Allerdings kann dieser Rückgang bereits durch den Abschluss eines staatlich geförderten Riester-Vertrages voll kompensiert werden. So weist der aktuelle Rentenversicherungsbericht für 2023 ein Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher Rente und Riester-Rente von 50,8 % aus.

Mittlerweile fast 13,9 Mio. abgeschlossene Riester-Verträge belegen, dass diese Möglichkeit auch zunehmend genutzt wird. Zudem zeigt sich, dass die Riester-Förderung gerade auch Geringverdiener erreicht, bei denen Altersarmut überdurchschnittlich wahrscheinlich ist. Um die verbleibende Versorgungslücke zu schließen, steht u. a. die betriebliche Altersvorsorge zur Verfügung. Inzwischen verfügen rund 17,5 Mio. Arbeitnehmer in Privatwirtschaft und Öffentlichen Dienst und damit zwei Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über mindestens eine Betriebsrentenanwartschaft. Mit der im November 2007 beschlossenen dauerhaften Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung bestehen gute Chancen, dass diese Zahl weiter wächst.

Vor allem aber die gestiegene Erwerbstätigkeit spricht dafür, dass das Ausmaß der Altersarmut auch weiterhin eng begrenzt bleibt. Mit über 40 Mio. sind derzeit mehr Menschen in Deutschland erwerbstätig als jemals zuvor. Erwerbstätigkeit ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass der Einzelne in der Lage ist, über die gesetzliche Rentenversicherung bzw. über betriebliche oder private Alterssicherungssysteme für das Alter vorzusorgen. Der beste Schutz gegen spätere Altersarmut sind daher ein hohes Beschäftigungsniveau und möglichst durchgehende Erwerbsbiografien. Hierauf sollten alle Anstrengungen gerichtet sein. Der demografische Wandel und die absehbare Knappheit von Fachkräften lassen vermuten, dass unterbrochene Erwerbsbio-



grafien an Bedeutung verlieren und vor allem die Beschäftigungschancen der Gruppen, die heute noch unterdurchschnittlich am Erwerbsleben teilhaben, steigen werden.

Durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die der Gesetzgeber mit dem „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz“ bereits beschlossen hat, können zusätzliche Rentenanwartschaften erworben und die Abhängigkeit von „Grundsicherung im Alter“ noch weiter reduziert werden.

Gerade bei Frauen, die heute noch gut zwei Drittel aller Bezieher von „Grundsicherung im Alter“ ausmachen, ist die Beschäftigungsentwicklung in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten positiv. Die zu beobachtende Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Frauen führt dazu, dass immer mehr Frauen über eigene Rentenanwartschaften verfügen und damit tendenziell weniger abhängig von Hinterbliebenenrenten und ggf. ergänzenden Grundsicherungsleistungen werden.

Zudem hat der Gesetzgeber die rentenrechtliche Absicherung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten entscheidend verbessert, so dass aus diesen Erwerbsunterbrechungen im Regelfall keine Nachteile mehr bei der späteren Rentenhöhe resultieren. Zudem wird erziehungsbedingte Teilzeitarbeit im Rentenrecht speziell gefördert.

III. Vorschläge der BDA zur Reduzierung der Armut Gefahr

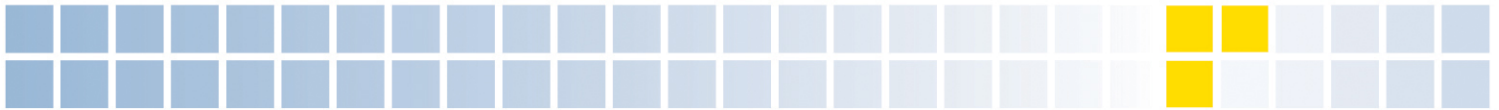
Zur Verhinderung künftig vermeintlich zunehmender Altersarmut sind von den im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien verschiedene Vorschläge unterbreitet worden (vgl. **Anhang**). Diese zeichnen sich überwiegend dadurch aus, dass sie durch Veränderungen innerhalb des Rentenrechts für einzelne Versichertengruppen ein höheres Versorgungsniveau im Alter erreichen wollen. Neben der häufig unbeantworteten Frage, wer für die Kosten dieser Begünstigungen aufkommen soll und wie hoch die Zusatzkosten wären, gehen diese Lösungsansätze oftmals am eigentlichen Kern des

Problems vorbei, nämlich der Vorsorge von Altersarmut durch Erwerbseinkommen.

Die erwerbsbasierte Rentenversicherung kann nur dann einen wirksamen Schutz vor Altersarmut bieten, wenn eine konsequent auf Wachstum und Beschäftigung ausgelegte Wirtschaftspolitik betrieben wird. Rentenrechtliche Korrekturen können jedenfalls nur bedingt Fehlentwicklungen kompensieren, die in anderen Politikfeldern gemacht werden.

Künftiger Altersarmut kann und sollte wirkungsvoll durch folgende Maßnahmen vorgebeugt werden:

- Die beste Vorsorge gegen spätere Altersarmut ist ein hohes Beschäftigungsniveau. Durchgehende Erwerbsbiografien sichern nicht nur die künftige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern sind auch die wichtigste Voraussetzung dafür, dass der Einzelne – über die gesetzliche Rentenversicherung bzw. über betriebliche oder private Alterssicherungssysteme – für das Alter vorsorgen kann. Deshalb muss insbesondere die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen begrenzt und die rechtliche Überregulierung von Arbeitsverhältnissen vermieden werden.
- Eine bessere Aus- und Weiterbildung ist wichtige Voraussetzung dafür, dass Berufskarrieren nicht im Niedriglohnbereich stecken bleiben, sondern der Aufstieg in höhere Entgeltbereiche und damit auch die Aussicht auf eine bessere Alterssicherung möglich bleibt.
- Die erleichterte Vereinbarkeit von Familie und Beruf – insbesondere durch den Ausbau der Kinderbetreuung – ist entscheidende Bedingung für eine weiter steigende Erwerbstätigkeit von Frauen. Insbesondere müssen mehr Ganztageseinrichtungen geschaffen werden, damit Frauen häufiger auch einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen können.



- Mehr Vollzeit- statt Teilzeitbeschäftigung ist ein wichtiger Beitrag für eine verbesserte Alterssicherung. Heute arbeitet die Hälfte aller Frauen nur Teilzeit und erwirbt damit auch nur entsprechend geringe Rentenanwartschaften.
- Die Bemühungen, die Wirtschaftskraft der neuen Bundesländer an die in den alten Bundesländern heranzuführen, müssen weiter fortgesetzt werden. Gelingt die Angleichung der Wirtschaftskraft, partizipieren die Ostrentner über die heutige Rentenanpassungsformel unmittelbar vom Aufholprozess, und das Entstehen eines – immer wieder behaupteten – spezifisch ostdeutschen Altersarmutsrisikos kann vermieden werden.
- Die Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge muss noch stärker voran gebracht werden. Mit 13,9 Mio. Riester-Verträgen und 17,5 Mio. Betriebsrentenanwartschaften ist bereits ein guter Zwischenstand erreicht worden, der aber noch gesteigert werden kann. Mit einem monatlichen Mindesteigenbeitrag von nur 5 € pro Monat ist gerade die Riester-Rente eine für jeden erschwingliche Form der Vorsorge: Da sie zielgenau einkommenschwache Haushalte fördert, ist sie zudem besonders geeignet, künftiger Altersarmut entgegenzuwirken. Um diese Vorteile besser zu nutzen, sollte die Riester-Förderung auf alle Erwachsenen und damit auch auf Selbstständige ausgedehnt werden.

Kein geeignetes Mittel, das Risiko der Altersarmut zu begrenzen, ist dagegen der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn von 10 € pro Stunde einzuführen (BT-Drs. 17/1735). Gesetzliche Mindestlöhne bedrohen Arbeitsplätze. Bereits bei einem gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 € käme es nach Berechnungen des Münchener ifo-Instituts zu 1,1 Mio. zusätzlichen Arbeitslosen in Deutschland. Auch internationale Studien über gesetzliche Mindestlöhne belegen vor allem deren destruktive Wirkung, gerade für

Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Personen mit Vermittlungshindernissen, die ohne einen funktionierenden Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten keine Chance auf den Einstieg in Arbeit haben. Das Verharren in Arbeitslosigkeit ist aber gerade das größte Altersarmutsrisiko.

IV. Zum Antrag der SPD-Fraktion


Wertung von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit als beitragsgeminderte Zeiten

Die bewertete Anrechnung von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe in den Jahren 2000 bis 2004 und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II ab 2005 im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung wird abgelehnt.

Der in der gesetzlichen Rentenversicherung erworbene Rentenanspruch (hier: weniger als 30 Entgeltpunkte) ist ein denkbar ungenauer Indikator, um Altersarmut festzustellen (vgl. Abschnitt I). Auch wer mehrere Jahre arbeitslos war, muss keineswegs im Alter bedürftig sein. Nicht zuletzt andere Einkunftsarten, vorhandenes Vermögen und der Haushaltskontext entscheiden darüber, ob aus niedrigen Renten tatsächlich Altersarmut entsteht.

Aus der hohen Obergrenze von 0,5 Entgeltpunkten pro Jahr Langzeitarbeitslosigkeit können negative Arbeitsanreize entstehen: Das Verharren in Langzeitarbeitslosigkeit kann sich rentenrechtlich lohnen, weil die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung oder einer niedrig entlohnten Vollzeitbeschäftigung zu geringeren Rentenanwartschaften führen würde als der Weiterbezug von Arbeitslosengeld II. Um 0,5 Entgeltpunkte mit Pflichtbeiträgen zu erwerben, muss derzeit immerhin ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt von rund 1.250 € erzielt werden. Ferner wären Fallgestaltungen möglich, in denen Kurzzeitarbeitslose geringere Rentenanwartschaften erwerben als Langzeitarbeitslose.

Eine Höherbewertung von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit bei der Rentenberechnung ist auch deshalb abzulehnen, weil jede



Höherbewertung zwangsläufig höhere Belastungen der Beitragszahler und damit der Arbeitgeber und Beschäftigten bedeuten würde. Dies muss aber vermieden werden, damit Arbeit nicht noch teurer und die Nettoverdienste nicht noch weiter geschmälert werden.

Problematisch ist darüber hinaus, dass Anrechnungszeiten rückwirkend ab dem Jahr 2000 gewährt werden sollen. Profiteure wären nach Inkrafttreten der Regelung bereits die nächsten in Rente gehenden Alterskohorten, obwohl ein Anwachsen der Altersarmut erst für die fernere Zukunft befürchtet wird.

Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen

Weder die von der SPD geforderte Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen bis Ende 2010 noch deren Entfristung – wie von der LINKEN propagiert – ist zu befürworten.

Die Rente nach Mindesteinkommen ist kein zielgenaues Instrument, um Altersarmut zu vermeiden: Wer nur eine geringe Rente bezieht, muss deshalb noch lange nicht bedürftig sein. Vielmehr kann z. B. ein Bezieher einer kleinen Rente der gesetzlichen Rentenversicherung daneben hohe Versorgungsansprüche aus privaten und anderen gesetzlichen Alterssicherungssystemen haben oder über ein hohes Partnereinkommen verfügen. Der letzte Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt eindeutig, dass kleine Renten kein geeignetes Indiz für Altersarmut sind: So macht bei den Beziehern einer Rente in Höhe von 250 bis 500 € pro Monat die gesetzliche Rente im Durchschnitt gerade einmal ein Sechstel des Gesamtbruttoeinkommens aus, bei Beziehern einer Rente in Höhe von 500 bis 750 € pro Monat auch nur ein Drittel. Die Hochwertung von kleinen Rentenansprüchen würde daher viele Kleinrentner begünstigen, die auf andere Weise gut versorgt sind. Es käme damit zu erheblichen Mitnahmeeffekten und darüber hinaus auch zu einer Umverteilung von unten nach oben. So müsste z. B. eine vollzeit-

tätige Krankenschwester mit ihren Steuern bzw. Beiträgen der langjährig teilzeitbeschäftigten Chefarztgattin eine höhere Rente finanzieren.

Wesentlich zielgenauer und weniger kostenträchtig als die Rente nach Mindesteinkommen ist das bestehende System der „Grundsicherung im Alter“, das Renten je nach Bedürftigkeit – also unter Berücksichtigung der gesamten Einkommens- und Vermögenssituation der jeweiligen Haushalte – aufstockt. Nur dadurch, dass der Staat seine Transferzahlungen zielgenau einsetzt, können die Finanzierungslasten des Sozialstaates auf das Notwendige begrenzt werden.

Die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen hätte zudem eine wenig sinnvolle Subventionierung kurzer Arbeitszeiten zur Folge. Denn vor allem Arbeitnehmer mit geringen Wochenarbeitszeiten würden begünstigt. Letztlich müssten damit Arbeitnehmer mit langen Arbeitszeiten über ihre Beiträge die Aufstockung der Renten von Arbeitnehmern mit kurzen Arbeitszeiten finanzieren. Dabei muss es im Gegenteil darum gehen, dass möglichst viele Arbeitnehmer Vollzeit arbeiten. Hierfür müssen Anreize gesetzt werden.

Die Rente nach Mindesteinkommen widerspricht ferner dem Grundsatz, dass jeder Beitragseuro den gleichen Leistungsanspruch begründen soll (Äquivalenzprinzip). Denn sie läuft darauf hinaus, dass gleich hohe Beiträge unterschiedlich hohe Rentenansprüche zur Folge haben, je nachdem, über welchen Zeitraum die Beiträge erbracht wurden. Damit führt sie zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Versichertengemeinschaft. Ein Verstoß gegen dieses Prinzip ist nicht nur verfassungsrechtlich zweifelhaft, sondern verletzt auch das Gerechtigkeitsgefühl all derjenigen, die nicht begünstigt sind, und würde damit die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung schädigen.

Jede Hochwertung von Renten führt zu Kosten, für die andere zahlen müssen – seien es die Steuer- oder die Beitragszahler. Würde die Rente nach Mindesteinkommen in ih-

rer bisherigen Form fortgeführt, entstünden der gesetzlichen Rentenversicherung Zusatzausgaben in Milliardenhöhe. Obwohl die Rente nach Mindesteinkommen bereits seit Jahren ausläuft und ausschließlich zu einer Höherwertung von Pflichtbeiträgen führt, die vor 1992 geleistet wurden, belastet sie noch immer die Rentenkassen in Höhe von rund 2½ Mrd. €. Bei einer Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen würden noch weit höhere Kosten entstehen.

Nicht zuletzt lässt sich das erklärte Ziel, Altersarmut zu vermeiden, mit der Rente nach Mindesteinkommen kaum erreichen. Denn an den tatsächlich Bedürftigen ginge die gewollte Begünstigung überwiegend vorbei. Schließlich befinden sich unter denjenigen, die im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, ganz überwiegend Personen, die niemals oder nur kurzzeitig in die Rentenversicherung eingezahlt haben, z. B. weil sie nie länger gearbeitet haben oder als Selbstständige nicht rentenversicherungspflichtig waren. Ihnen wäre mit einer Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen nicht geholfen.

V. Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE

Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen

Vgl. die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt IV.

Beibehaltung der Versicherungspflicht von Arbeitslosengeld-II-Empfängern in der Rentenversicherung

Die Pflichtmitgliedschaft von Arbeitslosengeld-II-Empfängern in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte nicht beibehalten, sondern vielmehr abgeschafft werden. Der von der Bundesregierung im Entwurf des „Haushaltsbegleitgesetzes 2011“ vorgesehene Entfall der Versicherungspflicht ist zu begrüßen. Entsprechend ist die vollständige Streichung von Rentenversicherungsbeiträ-

gen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger sinnvoll.

Aufgabe der Grundsicherung ist es, Bürgern, die in einer akuten Notlage nicht für sich selbst sorgen können und über kein ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügen, zu unterstützen. Ziel kann dagegen nicht sein, darüber hinaus schon vorab aus Steuermitteln mit Blick auf eine unter Umständen erst Jahrzehnte später – oder auch gar nicht – eintretende Bedürftigkeit im Alter staatliche Vorsorge zu leisten. Schließlich bedeutet Bedürftigkeit in jungen Jahren keineswegs zwangsläufig, dass auch im Alter Bedürftigkeit bestehen muss. Vielmehr ist es durchaus möglich, dass heutige Empfänger von Grundsicherung – z. B. aufgrund des Einkommens des (späteren) Partners, einer Erbschaft oder aufgrund des späteren beruflichen Einkommens – im Rentenalter nicht auf Grundsicherung angewiesen sind.

So grotesk es sich zunächst auch anhören mag, die Streichung der Pflichtbeiträge für ALG-II-Empfänger ist zugleich ein Beitrag zur Senkung des Armutsrisikos im Falle der Erwerbsminderung. Das hängt mit dem im Rentenrecht verankerten Prinzip der Gesamtleistungsbewertung zusammen. Danach bemisst sich der Wert der bis zum 60. Lebensjahr anzurechnenden Zurechnungszeit nach der durchschnittlichen Höhe der zuvor entrichteten Beiträge. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II führen bislang – auf Grund der monatlichen Bemessungsgrundlage von 205 € – zu einer Senkung der durchschnittlichen Beitragsleistung und damit zu einer Senkung des Erwerbsminderungsrentenanspruches. Nach der nun von der Bundesregierung im „Haushaltsbegleitgesetz 2011“ geplanten Rechtsänderung sollen Zeiten des ALG-II-Bezugs eine unbewertete Anrechnungszeit und damit von der Gesamtleistungsbewertung ausgenommen werden. Verzerrende Effekte werden dadurch unterbunden. Vergleichbare Wirkungen können sich auch bei Renten wegen Todes ergeben. Zudem will die Bundesregierung flankierend sicherstellen, dass trotz der Rechtsänderung bestehende Ansprüche auf Rehabilitation gewahrt werden.

Der Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II hat unmittelbar zur Folge, dass auf die gesetzliche Rentenversicherung jährliche Mindererinnahmen von rund 1,8 Mrd. € zukommen. Dies ist akzeptabel, weil dies ohne kurzfristigen Beitragssatzanstieg finanziert werden kann, langfristig die Ausgaben senkt und die Einhaltung der langfristigen Beitragssatzziele von 20 % bis 2020 bzw. 22 % bis 2030 weiter möglich bleibt.

Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten

Die Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten, die vor Vollendung des 63. Lebensjahres bezogen werden, sollten nicht abgeschafft werden. Sie dienen dem Zweck, die schrittweise Anhebung der Altersgrenzen zu flankieren, indem Ausweichreaktionen in – ansonsten abschlagsfreie – Renten wegen Erwerbsminderung verhindert werden.

Die aus der Einführung der Rentenabschläge resultierende Minderung der Rentenzahlbeträge ist durch die gleichzeitige Verlängerung der Zurechnungszeit weitgehend verhindert worden. Die Rentenabschläge auf Erwerbsminderungsrenten sind darüber hinaus ein wichtiger Mosaikstein zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund werden die Beitragszahler hierdurch jährlich um etwa 1,6 Mrd. € bzw. fast 0,2 Beitragsatzpunkte entlastet.

Mit dem „Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ (EM-Reformgesetz), das zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber erstmals Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten eingeführt. Sie gelten für Erwerbsminderungsrenten, die nach dem 31. Dezember 2000 beginnen, und traten in den Jahren 2001 bis 2003 stufenweise in Kraft.

Ein abschlagsfreier Zugang in eine Erwerbsminderungsrente ist seitdem – bei Abstraktion von den beschlossenen Vertrauensschutzregelungen – erst ab dem

vollendeten 63. Lebensjahr (= obere Altersgrenze) möglich. Bezieht ein Versicherter vor Erreichen dieser Altersgrenze eine Erwerbsminderungsrente, so wird sein Rentenanspruch für jeden Monat vor Vollendung des 63. Lebensjahres um 0,3 % gemindert.

Um zu gewährleisten, dass der versicherungsmathematische Abschlag in der Summe nicht mehr als 10,8 % beträgt, hat der Gesetzgeber für Versicherte, die vor Vollendung des 60. Lebensjahres eine nennenswerte Einschränkung ihrer Erwerbsfähigkeit erfahren, die Inanspruchnahme der Erwerbsminderungsrente auf das vollendete 60. Lebensjahr fingiert (= untere Altersgrenze).

Jüngere Bezieher einer Erwerbsminderungsrente profitieren nicht nur von der Begrenzung des Abschlags auf maximal 10,8 % (dreimal 3,6 % pro Jahr), sondern auch von der gleichzeitig wirksam gewordenen Ausdehnung der Zurechnungszeit. Als Zurechnungszeit gilt seit der Neuregelung die Zeitspanne zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und dem vollendeten 60. Lebensjahr.

Vor Inkrafttreten des EM-Reformgesetzes sind die Jahre zwischen dem vollendeten 55. und 60. Lebensjahr dagegen nur zu einem Drittel bei der Rentenberechnung berücksichtigt worden. Im Ergebnis sind jüngeren Versicherten, die vor dem vollendeten 60. Lebensjahr eine Erwerbsminderungsrente beziehen, die finanziellen Nachteile aus der Einführung versicherungsmathematischer Abschläge im Zuge der Verlängerung der Zurechnungszeit weitgehend kompensiert worden. Im Vergleich zur alten Rechtslage beträgt die Rentenminderung bei jüngeren Erwerbsgeminderten nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund typischerweise nur rund 3 %.

Durch die Abschlagsregelung bei Erwerbsminderungsrenten wollte der Gesetzgeber Ausweichreaktionen älterer Versicherter den Boden entziehen: Wären Erwerbsminderungsrenten im Gegensatz zu vorgezogenen Altersrenten – diese sind seit dem 1. Januar 1992 mit Abschlägen behaftet – weiterhin

mit einem Zugangsfaktor von 1,0 bewertet worden, hätte ein starker Anreiz bestanden, über den Umweg einer ungekürzten Erwerbsminderungsrente (anstelle einer abschlagsbehafteten Altersrente) vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ältere Versicherte oftmals eine gute Chance haben, ein eingeschränktes Leistungsvermögen ärztlich attestiert zu bekommen und über die medizinischen Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungsrente nicht immer zweifelsfrei entschieden werden kann. Die sozialpolitische Funktion der Erwerbsminderungsrente darf aber nicht darin bestehen, an die Stelle von vorgezogenen Altersrenten zu treten. Vielmehr hat sie den Versicherten Lohnersatz bei Eintritt einer Erwerbsminderung vor Erreichen eines Altersrentenzugangs zu gewährleisten.

Verlängerung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten

Die Zurechnungszeit, die derzeit Versicherten, die vor Vollendung des 60. Lebensjahres eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Anspruch nehmen, gewährt wird, sollte nicht um drei Jahre auf das vollendete 63. Lebensjahr angehoben werden.

Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre gibt keinerlei Anlass, die Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten zu verlängern. Wer z. B. mit 55 Jahren nicht mehr arbeiten kann und daher erstmalig eine Erwerbsminderungsrente bezieht, wird durch die Anhebung der Regelaltersgrenze überhaupt nicht betroffen: Weder die Zurechnung von Erwerbszeiten noch die Höhe der maximalen Abschläge wird durch die Altersgrenzenanhebung verändert. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Renten wegen Erwerbsminderung liegt derzeit bei rund 50 Jahren.

Erleichterung des Zugangs in Erwerbsminderungsrenten

Der Zugang zu Erwerbsminderungsrenten sollte nicht erleichtert werden. Versicherte mit gesundheitlichen Einschränkungen müssen durch gezielte Maßnahmen der Rehabilitation wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Bei der Zuerkennung von Erwerbsminderungsrenten dürfen ausschließlich medizinische Gründe eine Rolle spielen.

Richtigerweise spielt bei der Zuerkennung einer Erwerbsminderungsrente keine Rolle mehr, welche Beschäftigung der Versicherte vor seiner Erkrankung ausgeübt hat. Maßgeblich ist grundsätzlich allein das noch vorhandene Restleistungsvermögen.

Korrekturbedarf besteht bei der Zuerkennung von Erwerbsminderungsrenten nur insofern, als umgehend von der „konkreten“ Betrachtungsweise, die auch das Arbeitsmarktrisiko bzw. die Arbeitsmarktmöglichkeiten der betroffenen Arbeitnehmer berücksichtigt, zur „abstrakten“ Betrachtungsweise, die ausschließlich auf das Invaliditätsrisiko bzw. die medizinischen Aspekte bei den betroffenen Arbeitnehmer abstellt, übergegangen werden sollte. Mit den heutigen „Arbeitsmarktrenten“ sichert die gesetzliche Rentenversicherung – wegen einer nur unzureichenden Erstattung der Aufwendungen durch die Bundesagentur für Arbeit – in erheblichem Umfang Arbeitsmarktrisiken ab. Das passt nicht in ein gegliedertes Sozialversicherungssystem und sorgt für ungerechtfertigte Belastungen der Rentenbeitragszahler. Die Arbeitsmarktrisiken bei Restleistungsfähigkeiten von 3 bis unter 6 Stunden pro Tag müssen voll von der Arbeitslosenversicherung übernommen bzw. finanziert werden.

Vielen Ländern dient das deutsche EM-Reformgesetz heute als Vorbild für Reformen im Bereich der Invaliditätsabsicherung. So lobt etwa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass Deutschland – im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern – der Versuchung widerstanden habe, seine Arbeitsmarktprobleme zu Las-

ten der Rentenversicherung zu lösen. Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen würden nicht in die Erwerbsminderungsrente abgeschoben, sondern blieben so weit wie möglich in den Arbeitsmarkt integriert. Als besondere deutsche Stärke hebt die OECD den gelebten Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“ hervor.

Richtig ist, dass die Wiedereingliederung von Erwerbsgeminderten in den Arbeitsmarkt durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes flankiert werden muss, damit Fälle von Erwerbsminderung so weit wie möglich verhindert werden. Die deutschen Unternehmen betreiben seit Jahrzehnten einen sehr erfolgreichen Arbeitsschutz. Seit langem ist die Zahl der Arbeitsunfälle stark rückläufig. 2009 war das Risiko, einen Arbeitsunfall zu erleiden, so gering wie noch nie seit Bestehen der gesetzlichen Unfallversicherung. Allein seit 1991 (erste gesamtdeutsche Zahlen) hat sich die Zahl der Arbeitsunfälle halbiert. Die tödlichen Arbeitsunfälle sind in diesem Zeitraum sogar um gut 60 % zurückgegangen und haben 2009 ebenfalls einen historischen Tiefststand erreicht. Dieser äußerst positive Verlauf zeigt: Die Präventionsarbeit der Unternehmen ist sehr erfolgreich, und der umfassend geregelte Arbeits- und Gesundheitsschutz in Deutschland befindet sich auf einem sehr hohen Niveau.

VI. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beibehaltung der Versicherungspflicht von Arbeitslosengeld-II-Empfängern in der Rentenversicherung

Vgl. die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt V.

Ausweitung der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung auf nicht erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger

Ein steuerfinanzierter Mindestbeitrag, mit dem Sozialhilfeempfänger künftig Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversi-

cherung begründen, sollte nicht eingeführt werden.

Zwar ist richtig, dass die bisherige Ungleichbehandlung von erwerbsfähigen Arbeitslosengeld-II-Empfängern und nicht erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern nicht frei von Widersprüchen ist. Durch die Entscheidung der Bundesregierung, ab 2011 keine Pflichtbeiträge mehr für Arbeitslosengeld-II-Empfänger vorzusehen, stellt sich diese Problematik aber nicht mehr.

Einführung einer Mindestbemessungs- grundlage für die Beiträge der Bundes- agentur für Arbeit für Arbeitslosengeld-I- Empfänger

Eine Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge von Arbeitslosengeld-I-Empfängern auf einen Mindestbeitrag ist nicht erforderlich.

Die Problematik, dass Empfänger von Arbeitslosengeld I, die zuvor ein geringeres Arbeitsentgelt erzielt haben, bei den Rentenversicherungsbeiträgen nicht schlechter gestellt werden sollten als Arbeitslosengeld-II-Empfänger, entfällt, da Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II künftig eine unbewertete Anrechnungszeit sein werden.

Anhang: Rentenrechtliche Vorschläge zur Eindämmung künftiger Altersarmut

| Fraktion | Vorschlag | Details |
|---|---|--|
| SPD (BT-Drs. 17/1747) | Wertung von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit als beitragsgeminderte Zeiten (§ 263 SGB VI) | Rückwirkende Berücksichtigung von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe (2000 bis 2004) und Arbeitslosengeld II (ab 2005) auch als bewertete Anrechnungszeit im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung Begrenzung der Begünstigung auf ... – maximal 0,5 Entgeltunkte pro Jahr – Versicherte mit weniger als 30 Entgeltunkten bei Rentenzugang |
| SPD (BT-Drs. 17/1747) DIE LINKE (BT-Drs. 17/1735) | Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI) | Fortführung der Hochwertung niedriger Arbeitsentgelte von langjährig Versicherten (um 50 % bis auf maximal 0,75 Entgeltunkte) SPD: befristet auf Beitragszeiten bis Ende 2010 LINKE: unbefristet |
| BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2436) DIE LINKE (BT-Drs. 17/1735) | Beibehaltung der Versicherungspflicht von Arbeitslosengeld-II-Empfängern in der Rentenversicherung (§§ 3 und 166 SGB VI) | Erhöhung der Beitragsbemessungsgrundlage für die Träger der Grundversicherung nach dem SGB II GRÜNE: Anhebung von 205 auf 400 € im Monat LINKE: Rentenanwartschaften von 0,5 Entgeltunkten pro Jahr Langzeitarbeitslosigkeit |
| BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2436) | Ausweitung der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung auf nicht erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger (§ 3 SGB VI) Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage für die Beiträge der Bundesagentur für Arbeit für Arbeitslosengeld-I-Empfänger | Gleichbehandlung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern und Sozialhilfeempfängern (Bemessungsgrundlage jeweils 400 € im Monat) Sicherstellung einer Beitragsbemessungsgrundlage von mindestens 400 € pro Monat für ALG-I-Empfänger |
| DIE LINKE (BT-Drs. 17/1116) | Abschaffung der versicherungsmathematischen Abschläge (von bis zu 10,8 %) bei Erwerbsminderungsrenten (§ 77 SGB VI) | --- |
| DIE LINKE (BT-Drs. 17/1116) | Verlängerung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten (§ 59 SGB VI) | Verlängerung um 3 Jahre (vom vollendeten 60. auf das 63. Lebensjahr) |
| DIE LINKE (BT-Drs. 17/1116) | Erleichterung des Zugangs in Erwerbsminderungsrenten (§ 43 SGB VI) | --- |

Quelle: Eigene Zusammenstellung der BDA.