

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Abteilung Sozialpolitik

Tel.: 030 / 72 62 22 – 122

Fax: 030 / 72 62 22 – 328

Sekretariat: 030 / 72 62 22 – 123

E-Mail: Ragnar.Hoenig@sovd.de

17. Oktober 2011

Hoe/Mz

Vorschläge des SoVD für den Regierungsdialog Rente

I Vorbemerkungen

Mehr soziale Sicherheit im Alter sowie Vermeidung und Überwindung von Altersarmut sind schon lange ein zentrales Thema des SoVD. Bereits im Jahr 2007 hat der SoVD zehn Forderungen zur Vermeidung von Altersarmut zur Diskussion gestellt. Diese zehn Forderungen hat der SoVD im Jahr 2008 durch ein Konzept für lohnorientierte Rentenanpassungen mit Inflationsschutz und durch ein Konzept für eine Mindestsicherung bei der Rente untermauert und konkretisiert. Im August dieses Jahres hat der SoVD mit einem Fünf-Punkte-Plan zur Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes seine zentralen Forderungen und Vorschläge zur Verhinderung von Armut durch Erwerbsminderung vorgestellt. Darüber hinaus haben SoVD, DGB und Volkssolidarität im Rahmen eines gemeinsamen Konzepts für eine Erwerbstätigenversicherung bereits im Jahr 2006 Vorschläge für die Einbeziehung von Selbständigen ohne Altersvorsorge in die gesetzliche Rentenversicherung vorgelegt.

Diese SoVD-Konzepte für mehr soziale Sicherheit sowie zur Verhinderung von Altersarmut stehen als barrierefreie PDF-Dateien zur Verfügung unter:

- <http://www.sovd.de/altersarmut>
- <http://www.sovd.de/inflationsschutzklausel>
- <http://www.sovd.de/mindestsicherung>
- <http://www.sovd.de/erwerbsminderung>

Dass Handlungsbedarf zur Vermeidung von Altersarmut besteht, ist mittlerweile unbestritten. Schon heute laufen viele Rentnerinnen und Rentner aufgrund der massiven Kaufkraftverluste Gefahr, nach und nach in Altersarmut hineinzuwachsen. Durch Nullrunden und Minianpassungen, Inflation und die stetig steigenden Beitragsbelastungen in der Kranken- und Pflegeversicherung haben sich die Kaufkraftverluste von 2004 bis zu diesem Jahr auf mehr als zehn Prozent summiert. Gleichzeitig muss wegen der Kürzungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel für die kommenden Jahre mit weiteren Kaufkraftverlusten gerechnet werden.

Diese massiven Kaufkraftverluste werden künftige Rentenzugänge erst recht zu spüren bekommen. Eine zusätzliche Gefahr von Altersarmut ergibt sich bei ihnen aber aus dem unheilvollen Zusammenwirken von allgemeiner Absenkung des Rentenniveaus einerseits und zunehmenden Lücken in den Erwerbsbiographien andererseits. Dies gilt insbesondere für eine gestiegene Zahl von Niedriglohnbeziehenden, Langzeitarbeitslosen, prekär Erwerbstätigen und Selbständigen ohne Beschäftigte. Neben dem Erwerb von geringeren bzw. keinen Rentenanwartschaften fehlt ihnen regelmäßig auch die Sparfähigkeit für eine private Zusatzvorsorge. Ein besonderes Armutsrisiko trifft Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner, die nicht nur eine kompensationslose Absenkung des Rentenniveaus, sondern in aller Regel auch Abschläge hinnehmen müssen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der SoVD, dass die Bundesregierung den Handlungsbedarf sieht und mit dem Regierungsdialo g Rente einen breit angelegten, offenen Diskussionsprozess mit den rentenpolitisch relevanten Akteuren, darunter dem SoVD, führen will. Weiterhin zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung zwar eigene Vorschläge vorgelegt hat, aber gleichwohl offen in den Dialog gehen und alternative Vorschläge gründlich prüfen und bewerten will. Denn aus Sicht des SoVD sind die Vorschläge der Bundesregierung nicht geeignet bzw. nicht ausreichend, um die Problematik der Altersarmut sachgerecht und zufriedenstellend zu lösen. Insbesondere die vorgeschlagene Zuschussrente muss wegen massiver systematischer und sozialpolitischer Bedenken abgelehnt werden.

II Konzept des SoVD für mehr soziale Sicherheit im Alter

In der Diskussion um die Vermeidung von Altersarmut wurden und werden Modelle vertreten, die auf eine Systemumstellung und damit auf eine Abkehr vom gegenwärtigen Alterssicherungssystem hinauslaufen. Derartige systemsprengende Modelle sind nach Auffassung des SoVD nicht erforderlich und daher abzulehnen. Hierzu gehören insbesondere Grundeinkommens-, Sockelrenten- oder Mindestrentenmodelle. Neben der fehlenden Notwendigkeit für eine Systemumstellung wären sie auch nicht finanzierbar, weil aus Vertrauensschutzgründen in der Umstellungsphase

Ansprüche aus zwei Systemen, dem bisherigen auslaufenden und dem neuen System, bedient werden müssten.

Der SoVD ist der festen Überzeugung, dass es eine ursachenadäquate Lösung im bestehenden Alterssicherungssystem gibt, mit der der Gefahr einer wachsenden Altersarmut wirksam und effektiv begegnet werden kann. Eine systemgerechte und ursachenadäquate Lösung muss sowohl bei der lohn- und beitragsorientierten Rente als auch bei der armutsvermeidenden sozialen Grundsicherung ansetzen. Gleichzeitig muss die Trennschärfe zwischen diesen beiden Systemen beibehalten werden, um die Legitimität und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung als staatliche Pflichtversicherung nicht weiter zu schwächen. Eine solche systemgerechte und ursachenadäquate Lösung erfordert eine bessere rentenrechtliche Absicherung in der Erwerbsphase, bessere Leistungen in der Rentenbezugsphase sowie einen sozial gerechten Ausbau der armutsvermeidenden Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

1 Für eine bessere rentenrechtliche Absicherung in der Erwerbsphase

Die Verhinderung von Altersarmut muss in der Erwerbsphase ansetzen. Vor diesem Hintergrund stellen ausreichende Beitragszahlungen zur lohn- und beitragsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung eine der vorrangigen ursachenadäquaten Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut dar. Ausgehend von den jeweiligen Risikofaktoren sind aus Sicht des SoVD die folgenden Maßnahmen erforderlich, um höhere Beitragszahlungen und damit höhere Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erreichen:

- Um dem besonderen Armutsrisiko von Selbständigen ohne obligatorische Altersvorsorge wirksam zu begegnen, müssen sie in den Schutzbereich der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen werden. Eine solche „kleine“ Erwerbstätigenversicherung würde nicht nur sicherstellen, dass die Selbständigen nach einem erfüllten Erwerbsleben vor Altersarmut geschützt sind, sondern würde ihnen auch den Zugang zu Erwerbsminderungsrenten sowie zu Rehabilitationsleistungen eröffnen. Insoweit wird auf das gemeinsame Konzept von SoVD, DGB und Volkssolidarität Bezug genommen.* Die diskutierte allgemeine Versicherungspflicht ist – wie schon der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2006/2007 richtig festgestellt hat – keine Alternative zu einer „kleinen“ Erwerbstätigenversicherung. Denn wenn man Selbständigen die Wahl lässt, ob sie ihre Altersvorsorge gesetzlich oder privat organisieren, dann müsste den pflichtversicherten abhängig Beschäftigten ein ebensolches Wahlrecht eingeräumt werden. Dies würde aber einem Ausstieg aus der staatlichen Verantwortung für die erste und wichtigste Säule der Alterssicherung gleichkommen.

* Als PDF-Datei (ca. 1,6 MB) downloadbar unter:

http://www.sovd.de/fileadmin/downloads/broschueren/pdf/erwerbstaetigenversicherung_2007.pdf

- Der Niedriglohnsektor hat in den letzten Jahren Besorgnis erregende Ausmaße angenommen. Mit einer Niedriglohnbeschäftigung ist in der Regel nicht nur ein Transferleistungsbezug in der Erwerbsphase, sondern auch die besondere Gefahr von Altersarmut verbunden, weil nur niedrige oder – im Fall der Minijobs – überhaupt keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt werden. Um diesem Armutsrisiko im Alter wirksam zu begegnen, sind in erster Linie bessere Löhne erforderlich. Deshalb fordert der SoVD, die Einführung von Branchenmindestlöhnen weiter voranzutreiben. Dies gilt vor allem für die Leiharbeit. Die hierfür geschaffenen gesetzlichen Grundlagen müssen endlich genutzt werden. Neben den Branchenmindestlöhnen ist zwangsläufig auch ein flankierender gesetzlicher Mindestlohn erforderlich, der nicht unter 8,50 Euro pro Stunde liegen darf. Von einem bundeseinheitlichen gesetzlichen Mindestlohn würden vor allem Frauen und Beschäftigte in den neuen Bundesländern profitieren.
- Arbeitslosigkeit stellt ein weiteres besonderes Risiko für Altersarmut dar, zumal seit dem Beginn dieses Jahres für Langzeitarbeitslose keine Rentenversicherungsbeiträge mehr entrichtet werden. Um das aus einer Langzeitarbeitslosigkeit folgende Risiko von Altersarmut in ursachenadäquater Weise zu lösen, müssen für Zeiten der Arbeitslosigkeit Rentenversicherungsbeiträge auf einem Niveau von mindestens 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes entrichtet werden.
- Erwerbsgeminderte Menschen tragen schon heute ein besonders hohes Armutsrisiko. Um dies wirksam einzudämmen, muss das erwerbsminderungsbedingte Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weitest möglich verhindert werden. Deshalb ist der Grundsatz Prävention und Rehabilitation vor Rente konsequenter in der Praxis umzusetzen. Hierzu muss die gegenwärtige Fortschreibung des Reha-Budgets auf Grundlage der Bruttolohnentwicklung aufgegeben und der Reha-Deckel bedarfsgerecht angehoben und fortgeschrieben werden. Versicherte, die leichte gesundheitliche Einschränkungen haben, aber nicht erwerbsgemindert sind, dürfen nicht aus dem Erwerbsleben in den vorzeitigen Rentenbezug gedrängt werden. Für sie muss ein Anspruch auf sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung geschaffen werden.
- Ein besonderes Armutsrisiko tragen Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen einschränken bzw. aufgeben. Zwar hat es hier in den zurückliegenden Jahren bereits rentenrechtliche Verbesserungen gegeben. Der SoVD hält diese jedoch nicht für ausreichend. Um das aus der Familienarbeit erwachsende Armutsrisiko einzudämmen, sollten insbesondere für die Pflege höhere Beiträge entrichtet werden.
- Schließlich sollte der Erwerb von Rentenanwartschaften dadurch verbessert werden, dass zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge neben den Pflichtbeiträgen für Beschäftigte entrichtet werden können. Damit könnten die Sozialpartner in die Lage versetzt werden, auch für diejenigen Beschäftigten einen gleitenden

Ausstieg aus dem Erwerbsleben auszuhandeln, die sich einen vorzeitigen Alters(teil-)rentenbezug ansonsten nicht leisten könnten.

2 Für bessere Leistungen in der Rentenbezugsphase

Höhere Beitragszahlungen in der Erwerbsphase führen zu höheren Rentenansprüchen. Allerdings können höhere Beitragszahlungen immer nur zukunftsorientiert wirken und nicht für die Vergangenheit festgelegt werden. Deshalb bedarf es einerseits zusätzlicher Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut, die als Ausgleich für unzureichende Beitragszahlungen in der Vergangenheit eine verbesserte Bewertung von Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung, Arbeitslosigkeit sowie Kindererziehung und Pflege in der Rentenbezugsphase vorsehen. Neben diesen zielgerichteten Maßnahmen stellt auch eine generelle Verbesserung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Altersarmut dar. Aus Sicht des SoVD sind im Einzelnen die folgenden Maßnahmen erforderlich:

- Um Zeiten einer Niedriglohnbeschäftigung vor Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns rentenrechtlich besser zu berücksichtigen, sollte das Instrument der so genannten Rente nach Mindesteinkommen zeitlich befristet verlängert werden. Damit könnte sichergestellt werden, dass Niedriglohnbeziehende auch vor der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ausreichende Rentenanwartschaften erhalten. Allerdings kann das Instrument der Rente nach Mindesteinkommen nur ein „Übergangsinstrument“ bis zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns darstellen. Denn es kann nicht dauerhafte Aufgabe der Versicherungsgemeinschaft 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 im Alter Sorge zu tragen. Die befristete Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen muss als Leistung des sozialen Ausgleichs aus Steuermitteln finanziert werden.
- Bereits zurückgelegte Zeiten der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sollten bei der Rente durch eine Anrechnung von fiktiven Beitragszeiten besser berücksichtigt werden. Um ausreichende Rentenleistungen für bereits zurückgelegte Zeiten der Arbeitslosigkeit zu gewährleisten, müssen die fiktiven Beitragszeiten auf Grundlage von 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes berechnet werden. Auch diese Leistungen gehören zum sozialen Ausgleich und sind deshalb in vollem Umfang aus Steuermitteln zu finanzieren.
- Bessere Rentenleistungen muss es auch für Versicherte geben, die aus Gründen einer Erwerbsminderung aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen. Der SoVD bekräftigt deshalb seine Forderung nach Abschaffung der systemwidrigen und sozial ungerechten Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten. Hierdurch könnten die Erwerbsminderungsrenten um durchschnittlich 77 Euro höher ausfallen. Darüber hinaus muss die Zurechnungszeit um drei Jahre verlängert werden.

Damit würden Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner so gestellt, als hätten sie bis zum vollendeten 63. Lebensjahr weiter gearbeitet und Rentenbeiträge gezahlt. Die von der Bundesregierung geplante Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre ist aus Sicht des SoVD nicht ausreichend. Denn zum einen würde eine Lücke zwischen dem Ende der Zurechnungszeit und dem frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente für langjährig Beschäftigte fortbestehen. Zum anderen soll die Verlängerung der Zurechnungszeit schrittweise bis zum Jahr 2029 erfolgen, was im Hinblick auf die schon heute äußerst prekäre Lage vieler Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner völlig unzureichend ist.

- Um zu verhindern, dass zunächst armutsfeste Renten im Laufe des Bezugs unter die Armutsgrenze fallen, muss der fortwährende Wertverfall der Renten gestoppt werden. Von 2004 bis heute haben die Renten um mehr als zehn Prozent an Kaufkraft verloren. Diese Abwärtsspirale muss aufgehalten werden. Um eine Rückkehr zu einer lohnorientierten Rentenanpassung und damit zu einer angemessenen Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der Lohn- und Wohlstandsentwicklung sicherstellen zu können, müssen die willkürlichen Kürzungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel gestrichen werden. Die diesjährige Rentenanpassung von 0,99 Prozent bei einer Lohnentwicklung von über drei Prozent hat in eindrucksvoller Weise deutlich gemacht, dass die Kürzungsfaktoren so stark wirken, dass selbst bei einer außergewöhnlich guten Lohnentwicklung kaum etwas für die Rentnerinnen und Rentner übrig bleibt.
- Eine weitere generelle Leistungsverbesserung müsste für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern erfolgen, deren Renten sich auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung nach deutlich niedrigeren Werten berechnen. Der noch ausstehende Aufholprozess muss durch steuerfinanzierte Angleichungszuschläge beschleunigt werden. Diese Angleichungszuschläge müssen parallel zur abnehmenden Lohndifferenz zwischen Ost und West wieder abgeschmolzen werden. Hiermit könnte ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut bei Rentnerinnen und Rentnern mit niedrigen „Ost-Renten“ geleistet werden.

3 Für einen sozial gerechten Ausbau der Grundsicherung

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 Betroffene ursachenadäquat vermieden werden. Gleichzeitig stellen diese Vorschläge systemgerechte Maßnahmen dar, die im Einklang mit dem Prinzip der lohn- und beitragsorientierten Rente stehen und damit die Akzeptanz und das Vertrauen aller Versicherten in die gesetzliche Rentenversicherung stärken. Für Versicherte, die trotz dieser ursachenadäquaten und systemgerechten Verbesserungen keine armutsvermeidende Rente erhalten, müssen zielgenaue Lösungen außerhalb des Systems der lohn- und beitragsorientierten Rentenversicherung gefunden werden. Um die Trennschärfe zwischen der beitragsfinanzierten Ren-

tenversicherung und der steuerfinanzierten bedarfsorientierten Grundsicherung beizubehalten und gleichzeitig spürbare Verbesserungen für Rentnerinnen und Rentner mit besonders niedrigen Einkünften zu erreichen, muss es die folgenden Leistungsverbesserungen bei der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung geben:

- Die Grundsicherung muss auch für die hilfebedürftigen Menschen geöffnet werden, die nur zeitweise erwerbsgemindert sind. Derzeit wird die Grundsicherung nur bei einer dauerhaften Erwerbsminderung gewährt, also wenn die gesetzliche Rentenversicherung eine unbefristete Erwerbsminderungsrente gewähren müsste. Da die Erwerbsminderungsrenten jedoch seit 2001 im Grundsatz nur noch befristet bewilligt werden, werden die meisten Beziehenden einer Erwerbsminderungsrente von den Leistungen der Grundsicherung ausgeschlossen. Dieses Schnittstellenproblem muss beseitigt werden.
- Darüber hinaus muss – in Anlehnung an den Hinzuverdienst bei „Hartz IV“ – ein gestaffelter Rentenfreibetrag bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeführt werden. Insoweit schlägt der SoVD 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 vor. Ein solcher gestaffelter Rentenfreibetrag hätte zur Folge, dass jeder noch so geringe Rentenbeitrag zu einem Gesamteinkommen oberhalb der Grundsicherungsgrenze führt. Bei einer Rente von nur 300 Euro blieben 175 Euro anrechnungsfrei, was bei einem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf von derzeit rund 680 Euro zu einem Gesamteinkommen von 855 Euro führen würde. Gleichzeitig würde mit diesem Rentenfreibetrag die Gerechtigkeitslücke geschlossen, die dadurch entsteht, dass Grundsicherungsbeziehende mit einer niedrigen Rente über das gleiche Gesamteinkommen im Alter verfügen, wie Grundsicherungsbeziehende, die über keine durch Beitragsvorleistungen erworbenen Alterseinkünfte verfügen.

Denkbar wäre auch, den vom SoVD vorgeschlagenen gestaffelten Rentenfreibetrag als zusätzliche Leistung auszugestalten, die der Grundsicherung vorgelagert und der Rentenversicherung nachgelagert ist. Auf diese Weise könnte den Bedenken Rechnung getragen werden, die im Falle der Einführung eines gestaffelten Rentenfreibetrags mit einer erheblichen Ausweitung der Grundsicherungsbeziehenden rechnen. Gleichzeitig würde eine solche „zwischengelagerte“ Leistung sicherstellen, dass die Lohn- und Beitragsbezogenheit und das Versicherungsprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung nicht verletzt werden.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Zuschussrente erfüllt diese elementaren Voraussetzungen nicht und ist deshalb mit Entschiedenheit abzulehnen. Mit der Zuschussrente sollen niedrigere Renten auf 850 Euro aufgestockt werden, wenn eine bestimmte Anzahl von Versicherungs- und Beitragsjahren zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie eine bestimmte Anzahl von Beitragsjahren in die zusätzliche Vorsorge vorliegen. Eine solche Leistung, die völlig unabhängig von der Höhe der

Beitragsvorleistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung gewährt wird, die bedürftigkeitsgeprüft ist und die eine zusätzliche Vorsorge in anderen Alterssicherungssystemen voraussetzt, würde einen eklatanten Bruch mit tragenden Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung darstellen. Die Zuschussrente wäre der Einstieg in den Ausstieg aus der lohn- und beitragsbezogenen Rente und würde die bestehende Gerechtigkeitslücke zwischen Grundsicherungsbeziehenden mit Renteneinkünften und solchen ohne Renteneinkünfte nur für langjährig Versicherte lösen. Der SoVD fordert die Bundesregierung daher auf, die Zuschussrente in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung nicht weiterzuverfolgen und stattdessen eine der hier aufgezeigten Alternativen zu prüfen.

III Schlussbemerkungen

Für eine ernsthafte und wirksame Vermeidung von Altersarmut sind Leistungsverbesserungen unumgänglich. Damit verbunden sind erhebliche Mehraufwendungen, vor allem im System der gesetzlichen Rentenversicherung. Die hier vorgestellten Lösungsvorschläge beinhalten aber auch Maßnahmen, die zu erheblichen Mehreinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Dies gilt vor allem für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und die Einbeziehung der Selbständigen ohne Alterssicherung in den Schutzbereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Schließlich sollten die Spielräume für Beitragssatzsenkungen genutzt werden, um Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren. Um dies zu ermöglichen, ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Obergrenze für die Nachhaltigkeitsrücklage schon mit Wirkung für das kommende Jahr anzuheben.

Berlin, 17. Oktober 2011

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik