

# Rente und Altersarmut

## Handlungsfelder zur Vermeidung finanzieller Armut im Alter



Bremen, Juli 2008

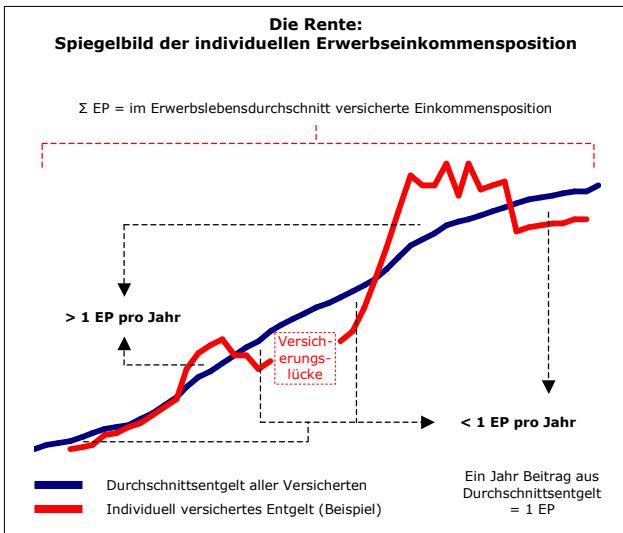
1. Wandel der Erwerbsstrukturen und Senkung des Rentenniveaus
2. Ansatzpunkte zur Vermeidung von Altersarmut
  - 2.1 Ansatzpunkte außerhalb der Rentenversicherung
    - 2.1.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
    - 2.1.2 Abschaffung versicherungsfreier Mini-Jobs
    - 2.1.3 Einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn
  - 2.2 Ansatzpunkte innerhalb der Rentenversicherung (Erwerbsphase)
    - 2.2.1 Erwerbstätigenversicherung
    - 2.2.2 Höhere Rentenbeiträge für Alg II-BezieherInnen
    - 2.2.3 Höhere Rentenbeiträge für Pflegepersonen
    - 2.2.4 Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt
    - 2.2.5 Erwerb flexibler Anwartschaften und Anwartschaftszeiten
  - 2.3 Ansatzpunkte innerhalb der Rentenversicherung (Leistungsphase)
    - 2.3.1 Aufwertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Alg II-Bezug
    - 2.3.2 Rente nach Mindestentgeltpunkten
3. Rückkehr zum rentenpolitischen Sicherungsziel der Lebensstandardsicherung
4. Erhöhung des Niveaus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Altersrenten der sozialen Rentenversicherung sind Spiegelbild der versicherten durchschnittlichen Erwerbseinkommensposition. Wer nur vergleichsweise wenige Jahre versicherungspflichtig war und/oder ein vergleichsweise geringes Einkommen versichert hat, erwirbt auch nur eine relativ geringe Zahl an Entgeltpunkten (EP) und wird deshalb im Alter nur eine vergleichsweise geringe Rente erwarten können – und umgekehrt.

So wichtig die Zahl der Entgeltpunkte für die Höhe der späteren Rente ist, so wichtig ist andererseits deren aktuelle Wertigkeit – gemessen in Euro und Eurocent zum Zeitpunkt der Verrentung wie auch während der Rentenbezugsdauer; diese Bewertung der EP erfolgt über den aktuellen Rentenwert (AR) und dessen Dynamisierung bzw. Entwicklung (Rentenanpassungsverfahren). Die Summe der EP bildet somit das «Kondensat» der im Erwerbslebensdurchschnitt versicherten Einkommensposition – modifiziert durch verschiedene Elemente und Instrumente des Solidarausgleichs.

Dem Solidarausgleich und der Umverteilung innerhalb der hauptsächlich beitragsfundierte Rentenversicherung sind jedoch systematische Grenzen gesetzt; einen absoluten Schutz vor Armut im Alter oder bei Erwerbsminderung kann das Rentensystem aufgrund seiner konstitutiven Prinzipien – Beitrags- bzw. Teilhabeäquivalenz, Einkommensersatz und Kausalprinzip – nicht gewährleisten. Allerdings: Das System der sozialen Rentenversicherung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten hinsichtlich der Vermeidung von Altersarmut als hoch effektiv erwiesen. Dieses Ergebnis kann jedoch nicht umstandslos in die Zukunft fortgeschrieben werden; vielmehr spricht einiges für eine Verlagerung der Risikoabsicherung – weg von der Versicherung und hin zur bedarfsorientierten und bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung.

Zur Vermeidung von (Alters-) Armut ist im gegliederten deutschen sozialen Sicherungssystem die am Finalprinzip ausgerichtete Fürsorge zuständig; sie fragt nicht nach Vorleistungen oder erfüllten Anwartschaften, sondern danach, ob ein im Einzelfall gegebener Bedarf mit eigenen Anstrengungen und aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann. Ist dies nicht der Fall, so wird die Lücke zwischen Bedarf und eigenen Mitteln durch steuerfinanzierte Transfers geschlossen. Mit der Fürsorge besteht ein flächendeckendes System der Armutsvermeidung. Die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen um finanzielle Armut heben folglich auch weniger auf einen Mangel an Instrumenten oder Systemen der Armutsvermeidung ab, sondern vielmehr auf deren konkrete Ausgestaltung. Im Zentrum stehen regelmäßig die Bedarfsorientierung (ist der Bedarf, vor allem der Regelbedarf, angemessen beziffert und ist damit die Leistungshöhe ausreichend?), die Bedürftigkeitsabhängigkeit (welche Einkommen und Vermögen sollen in welchem Umfang auf den Bedarf angerechnet werden?) sowie das Verwaltungshandeln (Antragsprozeduren, Ämterverhalten und dgl.).



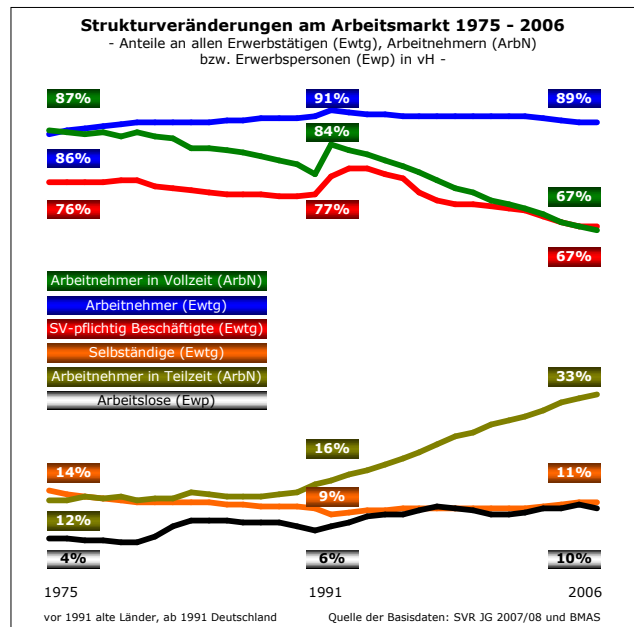
In der Diskussion um ein perspektivisch wieder steigendes Armutsrisiko im Alter und um politisch gebotene Maßnahmen zu dessen Reduzierung oder Vermeidung geht es zunehmend um die Frage, ob das System der sozialen Rentenversicherung jene Institution sein kann, soll oder muss, die grundsätzlich Altersarmut zu bekämpfen bzw. zu verhindern hat. Daher soll der Blick zunächst auf die Frage gerichtet werden, welche Entwicklungen es vor allem sind, die ein perspektivisch steigendes Risiko von Altersarmut erwarten lassen. Von Bedeutung sind hierbei Einflussfaktoren, die Auswirkungen haben auf die Höhe der bereits erworbenen und künftig erwerbten Rentenansparungen einerseits, also auf die Summe der Entgeltpunkte, sowie auf deren Wertigkeit andererseits.



## 1. Wandel der Erwerbsstrukturen und Senkung des Rentenniveaus

Die Leistungshöhe der Rentenversicherung (vorwiegend für Arbeiter und Angestellte) hängt maßgeblich ab von der erwerbslebensdurchschnittlich versicherten Einkommensposition, die wiederum hauptsächlich von Entwicklungen am Arbeitsmarkt beeinflusst wird; hier lassen sich über die vergangenen Jahre deutliche Strukturveränderungen erkennen.

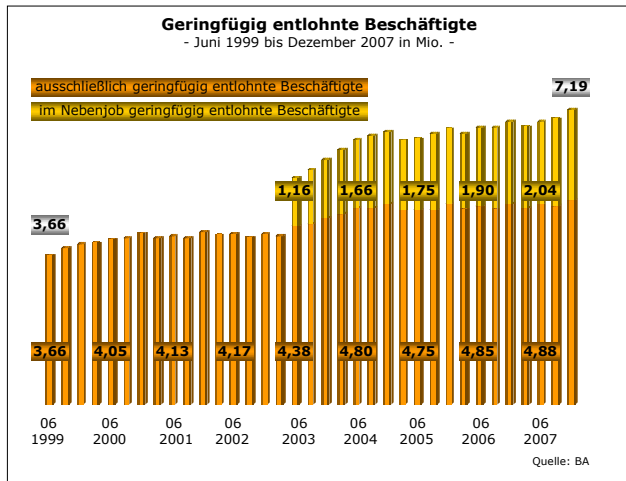
Neun von zehn Erwerbstätigen haben Arbeitnehmerstatus; der Anteil der *ArbeitnehmerInnen* an allen Erwerbstätigen hat sich seit der deutschen Einheit bei insgesamt gesteigener Erwerbstätigenzahl leicht verringert. Mit einem Rückgang von knapp 6,5 Millionen Personen ist allerdings der Anteil der *Vollzeitbeschäftigten* drastisch von 84% (1991) auf nur noch 67% (2006) gesunken. Entsprechend zugenommen hat die *Teilzeitbeschäftigung* – um rund 6 Millionen Personen von 16% auf 33%.



Von maßgeblichem Einfluss auf den Anstieg der Teilzeitquote auf inzwischen ein Drittel aller beschäftigten ArbeitnehmerInnen ist hierbei die Entwicklung der *geringfügig entlohnten Beschäftigung*. Zwischen Mitte 1999 und Ende 2007 stieg ihre Zahl um mehr als 3,5 Millionen Personen. Von den knapp 7,2 Mio. Mini-Jobbern Ende 2007 gingen nach Angaben der BA 5 Mio. oder 70% ausschließlich einer geringfügig entlohnten Beschäftigung nach.

Teilzeitbeschäftigung geht einher mit einem entsprechend geringeren Entgelt und somit auch geringeren Rentenansparungen. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte erwerben lediglich minimale Zuschläge an EP, die in geringem Umfang auch zur Wartezeiterfüllung dienen. Nur wenn Mini-Jobber ausdrücklich auf die Versicherungsfreiheit verzichten und den Pauschalbeitrag des Arbeitgebers (z. Zt. 15%) ihrerseits auf den geltenden Beitragssatz (2008: 19,9%) aufstocken, liegen Zeiten mit vollwertigen (niedrigen) Pflichtbeiträgen vor. Hiervon aber

machten nach Angaben der Mini-Job-Zentrale zuletzt nur 258.325 Personen<sup>1</sup> Gebrauch.



Zwischen 1991 und 2006 hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um fast 3,5 Mio. Personen verringert, ihr Anteil an allen Erwerbstätigen sank von 77% auf 67%. Hinzu kommt eine steigende Zahl von inzwischen deutlich über 4 Mio. Selbständigen, die – sofern sie nicht in einem der verkammerten Berufe tätig sind und einem berufsständischen Versorgungswerk angehören, der sozialen Rentenversicherung (z.B. Handwerker für 18 Jahre) oder der Alterssicherung der Landwirte angehören – keinem obligatorischen Sicherungssystem zugeordnet sind<sup>2</sup>. Der Anstieg der Anzahl der Selbständigen wurde vor allem durch die starke Zunahme der so genannten *Soloselbständigen*, also der Selbständigen ohne Beschäftigte, getragen; «ihre Zahl nahm von 1,38 Millionen im Jahr 1991 auf 2,29 Millionen im Jahr 2005 zu, so dass sich der Anteil dieses Personenkreises an der Gesamtzahl der Selbständigen von 46 vH im Jahr 1991 auf 56 vH im Jahr 2005 vergrößerte»<sup>3</sup>. Dieser Personenkreis, darauf lässt deren Einkommensverteilung schließen<sup>4</sup>, dürfte in seiner Mehrheit über keine ausreichende Altersvorsorge verfügen.

Schließlich ist der Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen – das sind Arbeitnehmer, Selbständige und Arbeitslose – deutlich gestiegen. Zeiten der Arbeitslosigkeit aber wirken sich negativ auf die Höhe der späteren Rente aus; dies gilt insbesondere für Zeiten nach Aussteuerung aus dem Arbeitslosengeldbezug im Rechtskreis des SGB III.

<sup>1</sup> Knappschaft Bahn See, Die Minijobzentrale, Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, I. Quartal 2008, Essen 2008 (Mai), S. 13

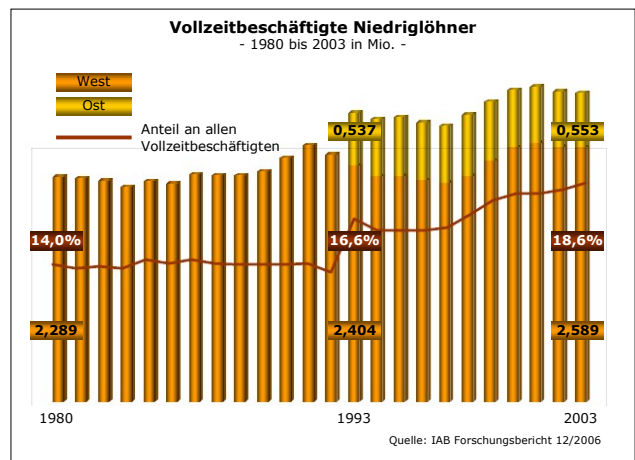
<sup>2</sup> Die Anzahl der nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen wird auf 2 bis 3 Millionen Personen quantifiziert – vgl. U. Fachinger, A. Oelschläger, W. Schmähl, Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, Münster 2004

<sup>3</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten (JG) 2007/08, Wiesbaden 2007, S. 196

<sup>4</sup> Rische weist unter Bezugnahme auf die Einkommensteuerstatistik darauf hin, dass das Netto-Durchschnittseinkommen der Selbständigen zwar über dem der Arbeitnehmer liegt, der Median des Nettoeinkommens dagegen um rd. ein Drittel unter dem der abhängig Beschäftigten liegt; der Anteil der Selbständigen mit vergleichsweise niedrigem Einkommen ist somit überdurchschnittlich hoch; vgl. H. Rische, Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, RV aktuell 1/2008, S. 5



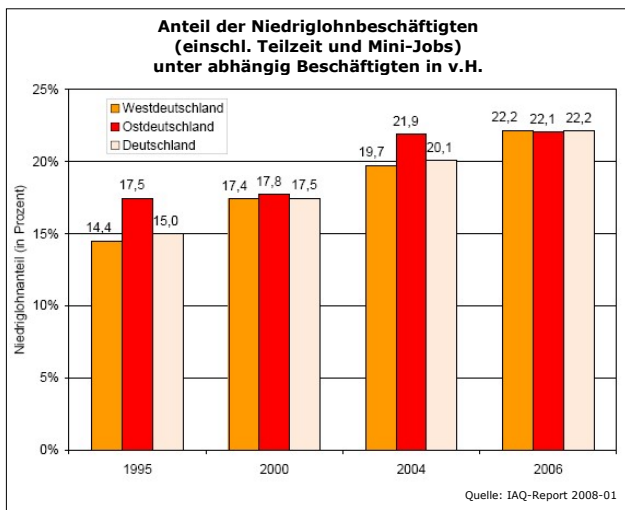
Überlagert wird die Veränderung der Erwerbstätigenstruktur von Veränderungen der Entgeltstrukturen. Bei einem deutlichen Rückgang der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten unter allen ArbeitnehmerInnen hat die Zahl der NiedriglöhnerInnen unter ihnen merklich zugenommen; ihr Anteil stieg von 14% (1980) über 16,6% (1993) auf zuletzt 18,6% (2003)<sup>5</sup>.



Bezieht man auch Teilzeit- und Mini-Jobs in die Betrachtung ein, so ist der Anteil der NiedriglöhnerInnen an allen beschäftigten ArbeitnehmerInnen gesamtdeutsch sogar von 15% im Jahre 1995 auf 22,2% oder rd. 6,5 Mio. Beschäftigte im Jahre 2006 gestiegen; gleichzeitig sinkt aktuell die durchschnittliche Höhe des Niedriglohns.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> T. Rhein, M. Stamm, Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB Forschungsbericht 12/2006. Als Niedriglohnschwelle gelten hierbei zwei Drittel des Medianlohns aller Vollzeitbeschäftigten. Diese Schwelle beziffert die Studie für das Jahr 2004 mit einem Stundenlohn von 10,22 € für Westdeutschland und 7,36 € für Ostdeutschland; die gesamtdeutsche Niedriglohnschwelle betrug 9,78 € (S. 10). Die Niedriglohnschwelle für Vollzeitbeschäftigte im Westen belief sich seit 1980 auf zwischen 70% und 74% des Durchschnittsentgelts der allgemeinen Rentenversicherung

<sup>6</sup> T. Kalina, C. Weinkopf, Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 2008-01. Die Niedriglohnschwelle aller abhängig Beschäftigten betrug der Studie



In welchem Ausmaß und mit welcher Streuung sich die Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt und bei den Entgelten auf einzelne Erwerbsbiographien und damit individuelle Rentenanwartschaften auswirken sowie in ihren verschiedenen Ausprägungen evtl. kumulieren, lässt sich schwerlich exakt vorhersagen.<sup>7</sup> Sicher aber ist, dass die abnehmende Bedeutung des «Normalarbeitsverhältnisses» und die zunehmende «Prekarisierung» der Erwerbsarbeit für einen erheblichen Teil der Erwerbspersonen negative Auswirkungen auf deren Rentenkonto haben.

Ende des Jahres 2006 belief sich der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf im Alter auf 627 € monatlich. Musste dieser Bedarf ausschließlich mit der Nettorente gedeckt werden, so waren hierfür – bei einem aktuellen Rentenwert (AR) von seinerzeit 26,13 € – 26,5 Entgeltpunkte (EP) erforderlich<sup>8</sup>; bei Durchschnittsverdienst entspricht dies einer erforderlichen Beitragsdauer von 26,5 Jahren, bei einem 75%-Verdienst von 35,4 Beitragsjahren.<sup>9</sup> Da infolge der perspektivischen Absenkung des Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern – SvS) von 52,2% in 2006 auf 43% in 2030 die relative Wertigkeit eines EP im Vergleich zum Durchschnittsentgelt sinkt, wird die Zahl der erforderlichen EP und somit der Beitragsjahre deutlich steigen – bei Durchschnittsverdienst um knapp sechs Jahre auf 32,2 Jahre und bei einem 75%-Verdienst um mehr als sieben Jahre auf 43 Beitragsjahre.<sup>10</sup> Bei ge-

zufolge im Jahre 2006 im Westen 9,61 € und im Osten 6,81 €; die gesamtdeutsche Niedriglohnschwelle belief sich auf 9,13 € (S.3). – Der durchschnittliche Niedriglohn betrug 2006 im Westen 6,89 € und im Osten 4,86 € (S. 5)

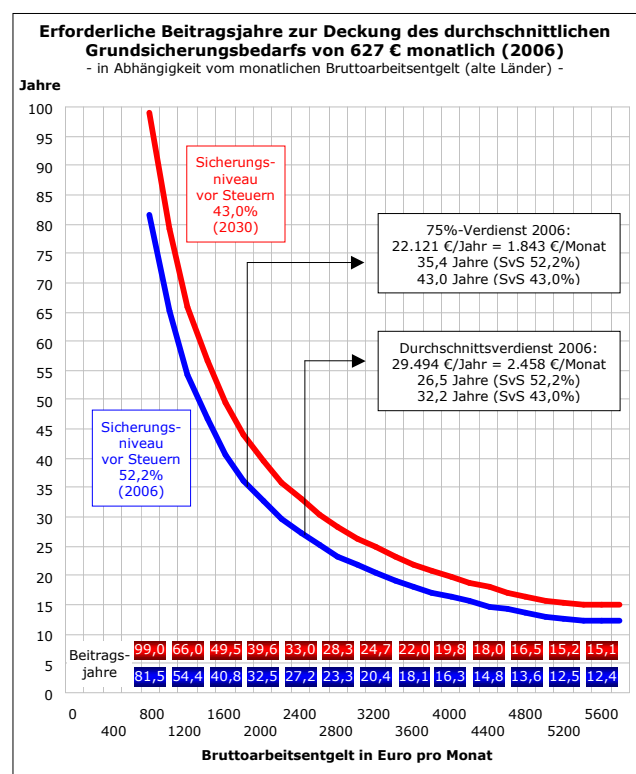
<sup>7</sup> Der Paritätische Wohlfahrtsverband erwartet einen Anstieg der Empfänger von Grundsicherung im Alter von heute 2,3% (2006) auf 10% - 15%, wenn in 15 Jahren «die Langzeit- und Mehrfacharbeitslosen der neunziger Jahre und die Hartz IV-Bezieher und Aufstocker von heute in das Rentenbezugsalter gelangen»; im Jahre 2022 würden «gut zwei Millionen Rentner auf Sozialhilfe-Niveau leben», Paritätischer fordert Maßnahmenpaket für armutsfeste Rente, Pressemitteilung v. 14.04.2008

<sup>8</sup> Das entspricht einer Bruttorente von knapp 700 €; von der Bruttorente gingen 2006 im Durchschnitt 9,6% an Beiträgen für die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung ab

<sup>9</sup> In den neuen Ländern waren wegen des niedrigeren AR(O) von 22,97 € dagegen 30,2 EP erforderlich, was einer erforderlichen Beitragsdauer von gut 30 Jahren bei Durchschnittsverdienst und gut 40 Jahren bei 75%-Verdienst entspricht

<sup>10</sup> Nach Werten von 2006; hierbei ist unterstellt, dass sich der Grundsicherungsbedarf parallel zu den Entgelten entwickelt, während der AR der Zielsetzung des Gesetzgebers folgend von der Entgeltentwicklung abgekoppelt wird

gebener Erwerbseinkommensposition steigt die Anzahl der Beitragsjahre, die zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs alleine mit der Nettorente erforderlich ist, durch die Rentenniveausenkung in 2030 gegenüber 2006 um gut 21%. Kommen vor diesem Hintergrund Versicherungslücken beispielsweise aufgrund versicherungsfreier selbständiger Tätigkeit, Versicherungszeiten von nennenswerter Dauer im Niedriglohnbereich und/oder längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder gar Rentenabschläge wegen vorgezogenen Rentenbezugs – etwa im Rahmen der Zwangsverrentungs-Option des SGB II in Höhe von künftig bis zu 14,4% – hinzu, dann kann die Rente selbst bei Beitragszeiten von mehr als vier Jahrzehnten nicht mehr sicher vor Altersarmut schützen. Dies wird in derartigen Fällen nur gelingen, wenn weitere eigene Einkommen oder Partner-Einkommen zur Rente hinzutreten.



Es sind somit im wesentlichen zwei Entwicklungen, die das Armutsrisiko im Alter erhöhen: Der nachhaltige Wandel der Erwerbs- und Entgeltstrukturen auf der einen sowie die politisch vorgegebene Rentenniveausenkung auf der anderen Seite. Beide Ursachen verstärken sich dabei in ihrer Negativwirkung auf die finanzielle Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

## 2. Ansatzpunkte zur Vermeidung von Altersarmut

Bevor auf Ansatzpunkte und Handlungsebenen zur Armutsvermeidung durch Alterssicherungspolitik eingegangen wird, ist eine Grundsatzentscheidung darüber zu fällen, ob die Absicherung des Einkommensrisikos im Alter weiterhin vorleistungsabhängig, also versicherungsförmig, oder vorleistungsunabhängig erfolgen soll. Und: Soll die Leistung im Falle einer vorleistungsunabhängigen Risikoabsicherung bedarfsorientiert und

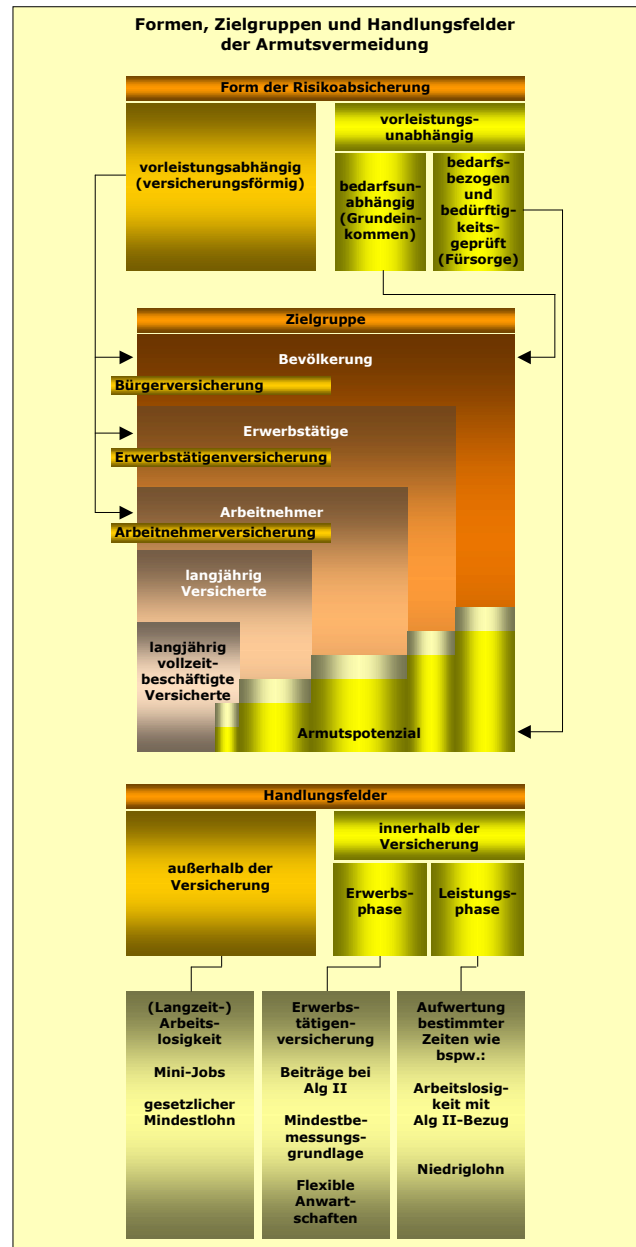
bedürftigkeitsgeprüft oder unabhängig von Bedarf und Bedürftigkeit («bedingungslos») erfolgen? Am Ende geht es hierbei auch um die Frage, ob Armutsvermeidung Ziel oder Ergebnis von Rentenpolitik sein soll.

Im Rahmen einer vorleistungsabhängigen Risikoabsicherung, deren Leistung im Risikofall hauptsächlich im Ersatz zuvor versicherten Einkommens besteht und damit einer Beitrags-Leistungs-Äquivalenz unterliegt, wird Armutsvermeidung immer nur (beabsichtigtes) Ergebnis politischer Gestaltung, nicht aber ihr Ausgangspunkt sein können. In einem obligatorischen Sicherungssystem muss dieses Ziel allerdings für die weit überwiegende Zahl der erwerbslebenslang Versicherten aus rein legitimatorischen Gründen strukturell erreichbar bleiben. Ist dies nicht gewährleistet, erfüllt die soziale Rentenversicherung also nicht mehr ihre eigentliche Funktion, dann verliert das Pflichtsystem seine Akzeptanz. Vergleichbares gilt für das gelegentlich vorgebrachte Ansinnen, eine vorleistungsunabhängige Absicherung innerhalb des vorleistungsabhängigen Versicherungssystems etablieren zu wollen («Grundrente»).

Eine vorleistungs- und bedarfsunabhängige Risikoabsicherung zielt auf die finanzielle Absicherung der gesamten (älteren bzw. erwerbsgeminderten) Bevölkerung auf einem einheitlichen finanziellen Sockelniveau; explizit erreicht werden kann und soll demnach ein Personenkreis, der weit über das Armutspotenzial hinausgeht. Soll dieser Sockel in jedem Einzelfall bedarfsdeckend sein und damit weitere aufstockende und bedarfsorientierte Leistungen entbehrlich machen, hätte er sich vom Betrag her am höchsten vorfindbaren Einzelbedarf zu orientieren. Während damit der höchste vorfindbare Bedarf gerade gedeckt wäre, erhielten alle übrigen Leistungsberechtigten – also 99,9% – einen Extra-Bonus, der um so höher ausfiele, je geringer der Bedarf im Einzelfall wäre. Orientiert sich der Sockelbetrag hingegen am rechnerischen Durchschnittsbedarf, reduziert dies zwar den finanziell über Bedarf ausgestattete Personenkreis – umgekehrt erhielte aber eine nennenswerte Personenzahl keine bedarfsdeckenden Leistungen mehr.

Eine vorleistungs- und bedarfsunabhängige Absicherung des Armutsrisikos wäre somit wenig zielgenau und damit sehr teuer<sup>11</sup>. Der vermeintliche Vorteil dieser Form der Risikoabsicherung, der gleichzeitig ihr größter Nachteil ist, liegt darin, dass bei einem existenzsichernden Grundeinkommensniveau im Alter und bei Erwerbsminderung diesbezüglich kein weiterer politischer Handlungsbedarf mehr bestünde – weder im Rahmen eines vorleistungs-

abhängigen Systems zur Absicherung der biometrischen Risiken noch in dem ihm vorgelagerten Erwerbssystem.<sup>12</sup>



Es ist der systematisch zweifellos einfachste aber auch «fatalistischste»<sup>13</sup> Ansatz; ob er auch die sozial und verteilungspolitisch gerechtere und ökonomisch effizientere Form der Armutsvermeidung ist, darf begründet bezweifelt werden. Wird Armutsvermeidung zum vorrangigen oder gar alleinigen Ziel von Rentenpolitik gemacht, dann geht es am Ende nicht mehr um eine die Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebensablauf verstetigende (Lebensstandard sichernde) Rente, sondern um Grund-

<sup>11</sup> Die Grundsicherungsstatistik – Statistisches Bundesamt, FS 13 R 2, Wiesbaden 2008, Tabelle C6 – weist Bruttobedarfe von im Einzelfall bis zu 1.500 € und mehr aus. Setzt man für die bedarfsunabhängige Leistung einen Betrag von 1.500 € an, so ergibt dies alleine für die rd. 16,3 Millionen Personen im Alter von 65 und mehr Jahren einen Finanzbedarf von mehr als 290 Mrd. € pro Jahr; setzt man den monatlichen Durchschnittsbedarf von 627 € (brutto) an, verbleibt immer noch ein Finanzbedarf von gut 120 Mrd. € jährlich. – Zum Vergleich: Für die rd. 682.000 EmpfängerInnen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betragen die Nettoausgaben der Träger 2006 lediglich 3,07 Mrd. €

<sup>12</sup> Auch die Handlungsmöglichkeiten innerhalb des vorleistungsabhängigen Versicherungssystems schwinden, je höher der Betrag eines bedarfsunabhängigen Grundeinkommens im Alter und bei Erwerbsminderung ausfällt, da mit zunehmender Höhe des Grundeinkommens auch die Zahl der (langjährig) Versicherten mit Renten (-anwartschaften) unterhalb dieses Betrages signifikant steigt. Ein vorleistungsabhängiges System kann unter solch einer Konstellation c.p. in immer weniger Fällen eine Leistung oberhalb des Grundeinkommens garantieren

<sup>13</sup> B. Loose, Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme?, RV aktuell 3/2008, S. 82

einkommen, also um zwei völlig konträre Sicherungskonzepte.

Eine vorleistungsunabhängige, jedoch bedarfsbezogene und bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung des Armutsrisikos kann demgegenüber sehr viel zielgenauer auf Armutslagen reagieren, indem sie als subsidiäres System gezielt und ausschließlich die bei einer versicherungsförmigen Risikoabsicherung nicht endgültig zu vermeidenden Sicherungslücken schließt.<sup>14</sup> Von den politischen Gestaltungsanforderungen her betrachtet handelt es sich dabei um die mühsamere Variante, da die Handlungsfelder vielfältig sind und Armutsvermeidung nicht Ausgangspunkt, sondern Ergebnis des Zusammenspiels unterschiedlicher Instrumente ist.

## 2.1 Ansatzpunkte außerhalb der Rentenversicherung

Viele der Ursachen für ein absehbar steigendes Risiko von Altersarmut sind zurück zu führen auf den Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Altersarmut liegt fast immer in der Erwerbsphase begründet; eine Politik zur nachhaltigen Risikominimierung oder -vermeidung sollte daher vorrangig an den Ursachen ansetzen, bevor sie sich vornehmlich auf Ergebniskorrekturen konzentriert. Denn für «das Funktionieren des deutschen Sozialversicherungssystems ist die Primärverteilung das entscheidende Kriterium»<sup>15</sup>.

### 2.1.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Gelingt es nicht, den Umfang der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren, wird die Anzahl der Erwerbsbiografien mit Zeiten geringer bis sehr geringer Rentenanwartschaften wie auch der Umfang dieser Zeiten im Einzelfall weiter steigen. Zudem ist der Zugang zu sozial gesicherter Erwerbsarbeit «eine der wichtigsten legitimatorischen Voraussetzungen für die enge Verkopplung von Erwerbsarbeit und gesetzlicher Alterssicherung»<sup>16</sup>.

Für EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld (Alg) entrichtet die BA auf Basis von 80% des vormaligen Bruttoentgelts Beiträge an die Rentenversicherung; der Durchschnittsverdiener erwirbt demnach pro Jahr Alg-Bezug 0,8 EP gegenüber 1,0 EP während seiner vorhergehenden Beschäftigung. Zwischen 1999 und 2006 ist allerdings der Anteil der arbeitslosen Alg-EmpfängerInnen an allen registrierten Arbeitslosen von jahresdurchschnittlich 40% auf nur noch 25% gesunken. Demgegenüber stellten arbeitslose Alg II-EmpfängerInnen mit 63% fast zwei

Drittel aller im Jahre 2006 registrierten Arbeitslosen<sup>17</sup>. Damit erwirbt der übergroße Teil der registrierten Arbeitslosen nach heutigen Werten pro Jahr Arbeitslosigkeit nur einen Rentenanspruch von monatlich 2,17 € (West) bzw. 2,26 € (Ost).

Rentenanwartschaft pro Jahr ... in EP	West	Ost
... Alg-Bezug (Durchschnittsverdiener)	0,8000	0,8000
... Alg II-Bezug <sup>1</sup>	0,0818	0,0967

<sup>1</sup> Stand 2008; der leicht höhere Wert in den neuen Ländern erklärt sich aus der bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage von monatlich 205 € für die RV-Beitragszahlung, der im Osten ein geringeres (vorläufiges) Durchschnittsentgelt gegenüber steht

Der Reduzierung der Arbeitslosigkeit kommt somit auch mit Blick auf die Alterssicherung eine herausragende Bedeutung zu. Hierbei geht es um die Schaffung zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Schwerpunktsetzung der BA bei ihren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist insofern völlig kontraproduktiv; im Jahresdurchschnitt 2006 wurden 168.000 Personen von beschäftigungsschaffenden und beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen bzw. Leistungen erreicht – ihnen standen 276.000 perspektivlose «1-€-Jobs» sowie 299.000 geförderte Selbständige gegenüber.<sup>18</sup> Damit entfiel im Jahresdurchschnitt 2006 nicht einmal ein Viertel der BA-geförderten Erwerbstätigkeit auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

### 2.1.2 Abschaffung versicherungsfreier Mini-Jobs

Während es in der Anfangsphase der rot-grünen Koalition noch um eine Eindämmung der geringfügig entlohnten Beschäftigung ging (ab April 1999), nahm die gleiche Koalition mit Wirkung ab April 2003 durch die Erhöhung der Entgeltgrenze von 325 € auf 400 €, die Streichung der Zeitschwelle von 15 Wochen-Stunden sowie die Abschaffung der Steuer- und Sozialversicherungspflichtigkeit geringfügiger Nebenbeschäftigungen eine Kehrtwendung um 180 Grad vor; seither ist der Umfang der so genannten Mini-Jobs sprunghaft gestiegen. Versicherungsfreie Mini-Jobs bieten keine eigenständige Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; rd. zwei Drittel der geringfügig entlohnten Beschäftigten sind Frauen. Der Substitutions- und Verdrängungseffekt sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Mini-Jobs ist in einer ganzen Reihe von Branchen augenscheinlich. Ihre Abschaffung könnte diese Verdrängungs- und Substitutionseffekte nicht nur stoppen, sondern umkehren und damit einen Beitrag zum Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie entsprechender Rentenanwartschaften – insbesondere für Frauen – leisten.

### 2.1.3 Einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn

Da sich die individuelle Einkommensposition im Erwerbsleben in der Höhe der späteren Rente widerspiegelt, fiele einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn gerade auch für die Verminderung des Armutsrisikos im Alter eine Schlüsselrolle zu. Ein gesetzlicher Mindestlohn zöge für

<sup>14</sup> Auch der gegenwärtige Umfang finanzieller Altersarmut lässt eine bedarfsunabhängige Armutssicherung wenig überzeugend erscheinen: Obwohl Ende 2006 der Zahlbetrag bei 47% aller Altersrenten (8,111 Mio. Fälle) unter 650 € monatlich lag, erhielten von den rd. 16,3 Mio. Personen im Alter ab 65 Jahre gerade einmal 2,3% oder rd. 0,365 Mio. Personen Grundsicherungsleistungen. Bei rd. 65% von ihnen (0,237 Mio.) war eine Rente der GRV anzurechnen – hingegen hatten rd. 35% (0,128 Mio.) überhaupt keinen Anspruch auf eine Altersrente der GRV (BTDrs 16/9185, S. 9). Finanzielle Altersarmut ist somit auch kein Problem, das vorrangig innerhalb der Rentenversicherung zu lösen wäre

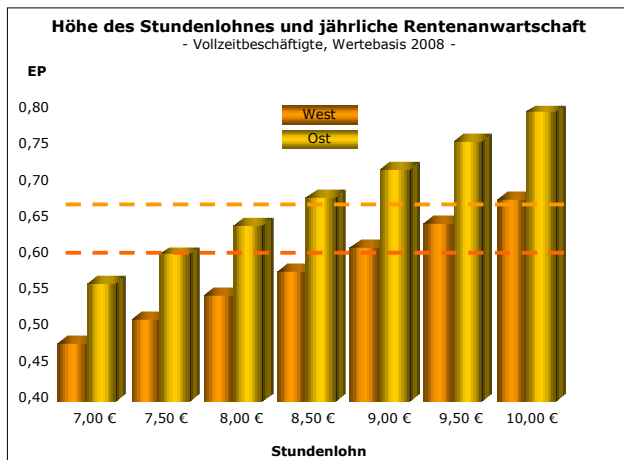
<sup>15</sup> B. Loose, aaO, S. 87

<sup>16</sup> B. Loose, R. Thiede, „Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung, DAngVers 12/2006, S. 482

<sup>17</sup> vgl. Amtliche Nachrichten der BA, Arbeitsmarkt 2006, Tabelle II.C.9, S. 97

<sup>18</sup> ebd. Tabelle II.B.4a, S. 58

alle Vollzeitbeschäftigten einen nicht unterschreitbaren Sockel für beitragsfundierte Rentenanwartschaften ein; damit würden zugleich Effektivität und Zielgenauigkeit der darauf aufbauenden und Ergebnis korrigierenden Maßnahmen des Solidarausgleichs innerhalb der Rentenversicherung erhöht.



Wie oben bereits erwähnt, belief sich die Niedriglohnschwelle für Vollzeitbeschäftigte im Westen seit 1980 auf zwischen 70% und 74% des Durchschnittsentgelts der allgemeinen Rentenversicherung. Ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 7,50 € pro Stunde, wie ihn etwa die DGB-Gewerkschaften fordern, würde Vollzeitbeschäftigten im Westen nach heutigen Werten eine Mindestrentenanwartschaft von jährlich rd. 0,5 EP garantieren; in den neuen Ländern wären es aufgrund des niedrigeren Durchschnittsentgelts gegenwärtig rd. 0,6 EP pro Jahr. Bedenkt man hierbei, dass zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs (2006) im Westen rd. 27 EP und im Osten rd. 30 EP erforderlich sind (vgl. oben), dann ließe sich dieses Ziel im Rahmen eines so genannten «erfüllten Versichertenlebens» von 45 Jahren *rechnerisch* mit einer Rentenanwartschaft von 0,6 EP pro Jahr im Westen und 0,67 EP im Osten erreichen. Dies erforderte nach heutigen Werten einen Mindestlohn von rd. 8,70 € in den alten und rd. 8,20 € in den neuen Ländern.

Unabhängig von der konkreten Ausgangshöhe eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes würde alleine durch die damit bewirkte Sockelung beitragsfundierter Rentenanwartschaften die Schließung verbleibender Sicherungslücken innerhalb der Rentenversicherung enorm erleichtert und ein nachhaltiger Beitrag zur Reduzierung des Armutrisikos im Alter und bei Erwerbsminderung geleistet.

## 2.2 Ansatzpunkte innerhalb der Rentenversicherung (Erwerbsphase)

Auch innerhalb der Rentenversicherung besteht eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch Gestaltungsnotwendigkeiten. Und wieder gilt: Der politische Schwerpunkt sollte zunächst auf die Erwerbsphase und nicht sogleich auf die Ergebniskorrektur in der Leistungsphase gelegt werden.

## 2.2.1 Erwerbstätigenversicherung

So kann dem Schutzbedürfnis der steigenden Zahl nicht sozialversicherungspflichtig Erwerbstätiger durch die Ausweitung des Versichertenkreises Rechnung getragen werden; gemeint ist die Weiterentwicklung der Arbeitnehmersicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Vorrangig wären hierbei Personen in den Versicherungsschutz einzubeziehen, die bislang keinem obligatorischen Sicherungssystem angehören. Nicht aus Gründen mangelnden Sozialschutzes, sondern aus eher grundsätzlichen Erwägungen – «Gerechtigkeit», «ein Solidarsystem für alle» – gibt es weitergehende Überlegungen, generell alle neu in das Erwerbsleben eintretende Selbständige und Beamte in die Versicherungspflicht einzubeziehen.<sup>19</sup> Darüber hinaus tauchen auch immer wieder Vorschläge auf, nicht nur alle Erwerbstätigen, sondern die gesamte Bevölkerung (ab einem bestimmten Lebensalter) und deren gesamte Einkünfte in die Versicherungspflicht einzubeziehen, also die Arbeitnehmersicherung zu einer *Bürgerversicherung* – ähnlich den politischen Vorschlägen, wie sie für den Bereich der Krankenversicherung gemacht werden – auszubauen.

Sicherungsziel der Rentenversicherung ist es, das im Alter und bei Erwerbsminderung typischerweise entfallende und zuvor versicherte Einkommen zu ersetzen (Lohn- bzw. Einkommensersatzfunktion). Einkommen, die bei Eintritt der beiden genannten sozialen Risiken typischerweise weg fallen, sind Arbeitsentgelt (Lohn, Gehalt) oder kurzfristige Entgeltersatzleistungen (Alg, Krankengeld) einerseits sowie Arbeitseinkommen aus selbständiger Tätigkeit andererseits. Vom Erwerbsstatus unabhängige Einkommen wie etwa Kapitaleinkünfte oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung entfallen dagegen typischerweise nicht mit Vollendung eines bestimmten Lebensalters oder mit Eintritt von Erwerbsminderung. Und jener Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der nicht kontinuierlich ein Erwerbs- oder Erwerbsersetzeinkommen bezieht, ist während des erwerbsfähigen Alters offenbar anderweitig gesichert (Unterhaltsleistungen und/oder durch vom Erwerbsstatus unabhängiges eigenes Einkommen), so dass davon auszugehen ist, dass diese Einkünfte auch bei Risikoeintritt weiter fließen und/oder adäquate private Vorsorge getroffen wurde. Ein typisierbares grundsätzliches Schutzbedürfnis, vergleichbar dem der Erwerbstätigen, ist für diesen Personenkreis nicht auszumachen.

Durch Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle nicht obligatorisch gesicherten Erwerbstätigen wäre ein wichtiger Schritt in Richtung präventiver Armutssicherung *inner-*

<sup>19</sup> Auch Finanzierungsaspekte spielen hierbei eine Rolle; wenn einer sinkenden Zahl und einem weiter sinkenden Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter eine steigende Anzahl an Leistungsempfängern gegenübersteht, so hat dies evtl. Auswirkungen auf die Beitragssatzhöhe. Eine solche Entwicklung könnte durch die Einbeziehung aller Erwerbstätigen gestoppt werden; mittelfristig wäre sogar eine den Beitragssatz entlastende Wirkung erzielbar, da die neu ins Erwerbsleben eintretenden und künftig von der Versicherungspflicht erfassten Personen erst Jahrzehnte später entsprechende Leistungsausgaben verursachen. Auf lange Frist gleichen sich die finanziellen Wirkungen somit allerdings wieder aus

halb der Rentenversicherung getan. Erwerbsverläufe mit häufigen Wechseln zwischen abhängiger Beschäftigung und verschiedenen Formen selbständiger Tätigkeit hätten eine weniger lückenhafte oder gar geschlossene Versichertenbiografie; damit fiel nicht nur die Altersrente der Betroffenen höher aus, auch ihr Erwerbsminderungs-schutz bliebe durchgehend aufrechterhalten.

## 2.2.2 Höhere Rentenbeiträge für Alg II-BezieherInnen

Zeiten der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, schlagen sich in der individuellen Rentenbiografie negativ nieder. Die Verlängerung der maximalen Alg-Bezugsdauer für Ältere seit Anfang 2008 ist daher ein erster Schritt zur Stabilisierung arbeitslosigkeitsbedingter Rentenanwartschaften in bestimmten Fällen. Für die Masse der Langzeitarbeitslosen, die nach spätestens 12 Monaten aus dem Alg-Bezug ausgesteuert wird, werden hingegen nach wie vor viel zu geringe Rentenbeiträge vom SGB II-Träger entrichtet; diese Beiträge sind lediglich geeignet, Anwartschaften zu erhalten (z.B. auf Reha-Leistungen, Erwerbsminderungsrente), sie reichen aber bei weitem nicht aus, Rentenanwartschaften in nennenswertem Umfang aufzubauen. Um dies zu erreichen, müssten deutlich höhere<sup>20</sup> Beitragszahlungen des Bundes für arbeitslose Alg II-EmpfängerInnen erfolgen.

Bei der rentenrechtlichen Bewertung von Zeiten des Alg II-Bezugs geht es vorrangig um die wertmäßige Schließung von Sicherungslücken<sup>21</sup>, da die Zeiten selbst aufgrund der Beitragszahlungen des Bundes bereits Pflichtbeitragszeiten sind. Die Schließung wertmäßiger Sicherungslücken kann grundsätzlich während der Phase der Langzeitarbeitslosigkeit über entsprechend hohe Beitragszahlungen oder aber zu Beginn der Leistungsphase im Wege einer (evtl. von der individuellen Versicherungsbiografie und Beitragsdichte abhängigen) Höherbewertung dieser Zeiten geschlossen werden. Ausschlaggebend für die am Ende zu favorisierende Variante werden hierbei sozial-, fiskal- und ordnungspolitische Gesichtspunkte gleichermaßen sein müssen.

Maximale Alg-Bezugsdauer in Monaten								
Zeitraum	grundsätzlich	... nach vollendetem Lebensalter von ... Jahren <sup>1</sup>						
		45	47	50	52	55	57	58
bis 01/2006	12	14	20		24			32
ab 02/2006	12					18		
ab 01/2008	12		15			18		24

<sup>1</sup> bei Erfüllung der maximal erforderlichen Vorversicherungszeit

Für jene Erwerbslosen, die aus dem Alg-Bezug in den Bezug von Alg II wechseln, liegt idR ein zeitnahes Be-

<sup>20</sup> Auch die Bemessung der Beiträge auf Basis von 400 € monatlich, wie sie in den Jahren 2005 und 2006 maßgeblich war, reicht hierfür nicht aus

<sup>21</sup> Von aktuell ebenso großer Bedeutung ist die Höhe der Beitragszahlung für die Finanzlage der Rentenversicherung. Infolge der seit 2007 reduzierten Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlungen des Bundes entgehen der Rentenversicherung jährlich ca. 2 Mrd. € Beitragseinnahmen; die Gemeinschaft der Rentenversicherten trägt damit zu einem großen Teil finanzielle Arbeitsmarktrisiken

messungsentgelt vor; in Fällen des an einen Alg-Bezug – innerhalb von bspw. sechs Monaten – anschließenden Bezugs von Alg II könnten Rentenbeiträge daher weiterhin auf Basis von 80% des dem vorausgegangenen Alg zugrunde gelegten Bemessungsentgelts entrichtet werden.

## 2.2.3 Höhere Rentenbeiträge für Pflegepersonen

Für Personen, die nicht erwerbsmäßig einen Pflegebedürftigen wenigstens 14 Stunden pro Woche in häuslicher Umgebung pflegen (ehrenamtliche Pflegepersonen), zahlt die Pflegeversicherung Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Voraussetzung hierbei ist u.a., dass die Pflegeperson daneben nicht mehr als 30 Stunden wöchentlich erwerbstätig ist. Die Höhe der Rentenbeiträge richtet sich im Einzelfall nach der Pflegestufe des Pflegebedürftigen sowie nach dem zeitlichen Umfang des wöchentlichen Pflegeaufwands.

Bei Pflege eines Schwerstpflegebedürftigen mit einem vom Medizinischen Dienst veranschlagten wöchentlichen Zeitaufwand von 28 Stunden und mehr – was in der häuslichen Pflegepraxis meist eine Betreuung rund um die Uhr bedeutet – können gegenwärtig pro Jahr maximal 0,8 EP an Rentenanwartschaft erworben werden. Häusliche Pflege wird vor allem von Frauen geleistet; neben der Pflege eines Schwerstpflegebedürftigen aber ist eine Erwerbstätigkeit kaum möglich. In der Regel kann während der Pflegezeit einer Erwerbstätigkeit nur in stark reduziertem Ausmaß oder überhaupt nicht (mehr) in nennenswertem Umfang nachgegangen werden.

Rentenbeiträge für ehrenamtliche Pflegepersonen					
Pflegestufe	Mindest-Pflegeaufwand pro Woche in Std.	Beitragsbemessungsgrundlage in v.H. der Bezugsgröße	ca. erwerb-bare EP pro Jahr (geltendes Recht)	Erhöhung der Beitragsbemessungsgrundlage auf ... v.H. der Bezugsgröße	ca. erwerb-bare EP pro Jahr
III	28	80,0000	0,8000	100,0000	1,0000
	21	60,0000	0,6000	75,0000	0,7500
	14	40,0000	0,4000	50,0000	0,5000
II	21	53,3333	0,5333	66,6667	0,6667
	14	35,5555	0,3556	44,4444	0,4444
I	14	26,6667	0,2667	33,3334	0,3333

Ebenso wie Kindererziehungszeiten werden Zeiten der ehrenamtlichen Pflege als rentenbegründende und rentensteigernde Zeiten anerkannt; unterschiedlich ist deren derzeitige Bewertung. Während Kindererziehung für ab 1992 geborene Kinder für drei Jahre mit jeweils 1 EP pro Jahr zu Buche schlägt<sup>22</sup>, sind es für die Pflege zwischen

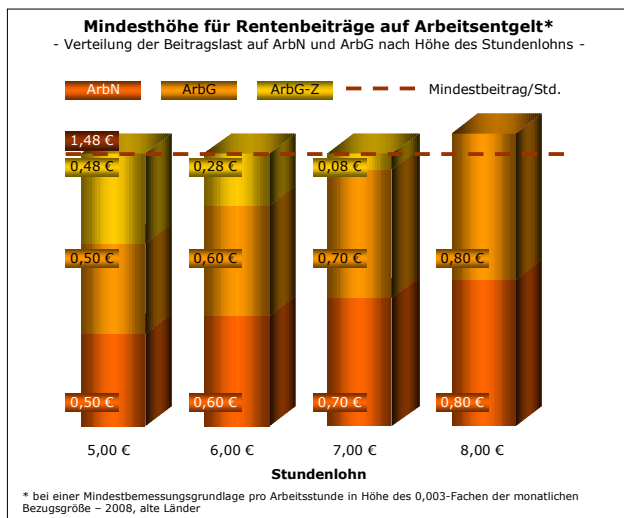
<sup>22</sup> Darüber hinaus werden für Kindererziehende mit mindestens 25 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten für nach 1991 liegende Kalendermonate mit niedrigen Pflichtbeiträgen, die in eine Kinderberücksichtigungszeit (bis zum 10. Lebensjahr des Kindes) fallen oder mit Zeiten nicht erwerbsmäßiger Pflege eines pflegebedürftigen Kindes (bis zu dessen 18. Lebensjahr) zusammenfallen, EP zusätzlich ermittelt oder gutgeschrieben (modifizierte Fortschreibung der auf Zeiten vor 1992 begrenzten Rente nach Mindestentgeltpunkten für Kindererziehende); zusätzliche EP werden ermittelt, indem die Pflichtbeiträge während dieser Zeiten um die Hälfte (maximal um 0,3336 EP pro Jahr und in der Summe auf 0,9996 EP pro Jahr begrenzt) erhöht werden



knapp 0,3 EP und maximal 0,8 EP pro Jahr.<sup>23</sup> Die Wertigkeiten der beiden Sachverhalte für die spätere Rente stehen augenscheinlich in keinem als angemessen zu bezeichnenden Verhältnis zueinander. Die Erhöhung der erwerblichen Rentenansprüche auf rd. 0,3333 EP pro Jahr ehrenamtlicher Pflege eines in Pflegestufe I eingestuften Pflegebedürftigen sollte daher die Untergrenze bilden. Unter Beibehaltung der heutigen Relationen bedeutete dies bei Pflege eines Schwerstpflegebedürftigen für die Pflegeperson den Erwerb von maximal rd. 1 EP pro Jahr häuslicher Pflege. Die anfallenden Mehrkosten sind der Pflegeversicherung durch den Bund zu erstatten. Eine Höherbewertung ehrenamtlicher Pflege käme vor allem weiblichen Versicherungsbiografien zugute und böte einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Auf- und Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung von Frauen.

### 2.2.4 Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt

In Abhängigkeit von den Re-Regulierungserfolgen am Arbeitsmarkt (vgl. oben), insbesondere der Frage, ob auf absehbare Zeit die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns gelingt, wäre auch die Etablierung einer einheitlichen Mindestbemessungsgrundlage für die Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt überlegenswert. Als Anhaltspunkt für eine solche Mindestbemessungsgrundlage könnte die an die Mindestlohn-Forderung anknüpfende Zielvorgabe dienen, dass mit abhängiger Vollzeitbeschäftigung pro Jahr z.B. mindestens rd. 0,5 EP erworben werden müssen.



Erreicht werden könnte dieses Ziel mit einer Mindestbemessungsgrundlage pro Arbeitsstunde in Höhe des 0,0030-Fachen der monatlichen Bezugsgröße von gegenwärtig 2.485 € bzw. 2.100 € (neue Länder); Rentenbeiträge wären demzufolge mindestens auf Basis eines Stundenlohns in Höhe von 7,46 € im Westen und 6,30 € im Osten zu entrichten. Auch zwecks Beförderung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns sollten die Rentenbeiträge, die auf den Differenzbetrag zwischen tat-

sächlichem Stundenentgelt und dem für die Mindestbemessung maßgeblichen Stundensatz entfallen, alleine vom Arbeitgeber getragen werden.<sup>24</sup>

### 2.2.5 Erwerb flexibler Anwartschaften und Anwartschaftszeiten

Der Wandel der Arbeitswelt führt zu nachhaltigen Veränderungen von Erwerbsbiografien; individuelle erwerbslebenslange Beschäftigungschancen fordern zunehmende Mobilität und die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen. Berufliche Anpassungserfordernisse bergen Chancen – aber auch erhebliche Risiken, die als Erwerbseinkommensausfälle oder -minderungen Auswirkungen auf die Alterssicherung haben. Um insbesondere die Risiken der individuellen Flexibilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt abzusichern, wurde in der damaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) ein Modell flexibler Anwartschaften und Anwartschaftszeiten entwickelt, das negativen Auswirkungen perforierter und diskontinuierlicher Erwerbsbiografien mit schwankenden Einkommen auf die Rentenhöhe vermindern könnte.<sup>25</sup> Neben den so genannten biometrischen Risiken – Langlebigkeit, Invalidität und Todesfall – könnte damit auch das Risiko der «Diskontinuität»<sup>26</sup> über die soziale Rentenversicherung abgesichert werden.

Grundgedanke des Modells ist der Erwerb zusätzlicher Anwartschaftszeiten bzw. Anwartschaften in Abhängigkeit von der Anzahl der Monate bzw. Jahre mit eigenen Beiträgen. Als Beispiel gehen die AutorInnen vom Erwerb jeweils eines Anwartschafts(-zeit)-Monats je vier Monate eigener Beitragszahlung aus – bei Begrenzung der zusätzlichen Anwartschaften auf maximal 5 Jahre bewertet zu Durchschnittsentgelt, insgesamt also begrenzt auf maximal 5 EP. Dieses Maximum würde im Beispiel bei 20 Jahren eigener Beitragszahlung erreicht.<sup>27</sup> Eine Modifizierung des Äquivalenzprinzips durch den Erwerb flexibler Anwartschaften und Anwartschaftszeiten bestünde darin, dass alle Versicherten – unabhängig von der Höhe ihres individuellen Beitrags – in den ersten 20 Beitragsjahren alleine durch ihre Beitragszahlung eine gleich hohe (zusätzliche) Rentenansprüche von im Beispiel 0,25 EP pro Jahr erwerben. De facto handelt es sich hierbei um einen linear von der Beitragsdauer abhängigen und bezüglich des maximalen Umfangs begrenzten Anspruch auf Solidarausgleich; der Vorteil bestünde darin, dass ein solcher Anspruch auf Solidarausgleich dem Grunde nach nicht

<sup>24</sup> Dies bedeutet konsequenter Weise auch die Abschaffung der 2003 eingeführten so genannten Midi-Job-Regelung

<sup>25</sup> Vgl. A. Langelüddeke, B. Rabe, R. Thiede, Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauenerwerbsversicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit, DAngVers 1/1999, S. 7ff. – Das Modell war neben der Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeitswelt auch als Ansatz zur Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung der Frau konzipiert

<sup>26</sup> Klaus Michaelis, Ansätze zur besseren Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe in der deutschen Rentenversicherung, Beitrag auf der Internationalen Forschungskonferenz 2000 über soziale Sicherheit, Helsinki, 25. – 27. September 2000, vervielf. Mskpt. S. 10

<sup>27</sup> Je nach Finanzierungsart und/oder beabsichtigtem bzw. für erstrebenswert erachtetem Umverteilungseffekt wäre die zur Erreichung des Maximalwertes (hier 5 EP) erforderliche Beitragszeit zu variieren

<sup>23</sup> Die Beiträge werden zudem, anders als die steuerfinanzierten Beiträge für Kindererziehung, alleine von den Beitragszahlern zu PV aufgebracht.

mehr abhängig wäre vom Erreichen einer bestimmten Anzahl von Jahren an rentenrechtlichen Zeiten.<sup>28</sup>

Die so erworbenen zusätzlichen EP könnten vom Versicherten ohne konkrete Vorgabe, deshalb *flexibel*, eingesetzt werden. Denkbar wäre die Schließung von Sicherungslücken aufgrund fehlender Versicherungspflicht (mit 1 EP pro Jahr Versicherungslücke) ebenso wie die wertmäßige Aufstockung von Zeiten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen auf Durchschnittsverdienst. Versicherte ohne Lücken im Versicherungsverlauf und ohne Phasen mit Verdienst unterhalb des Durchschnittsentgelts könnten die zusätzlichen Anwartschaften auch zur Kompensation von Rentenabschlägen bei vorgezogenem Altersrentenbezug verwenden. Als beitragszeitbezogener Solidarausgleich in pauschalierender Form könnten durch flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten – je nach konkreter Ausgestaltung – bisherige Instrumente des Ergebnis korrigierenden Solidarausgleichs entbehrlich werden bzw. sehr viel zielgenauer und wirksamer eingesetzt werden. Unabhängig von der Frage der Finanzierung (Beitrag oder Steuer oder auch Mischfinanzierung) begünstigte ein solches Modell Versicherte mit Lücken in ihrem Erwerbsverlauf und/oder unterdurchschnittlichem Verdienst gegenüber jenen, die oberhalb des Durchschnitts verdient und Beiträge entrichtet haben. Das Modell impliziert demnach einen erheblichen Umverteilungseffekt von Versicherten mit überdurchschnittlicher Erwerbseinkommensposition bzw. Beitragszeit hin zu Versicherten mit unterdurchschnittlicher Erwerbseinkommensposition bzw. Beitragszeit, sofern die Gegenfinanzierung versicherungsintern erfolgt.

### 2.3 Ansatzpunkte innerhalb der Rentenversicherung (Leistungsphase)

Soweit die Schließung von Sicherungslücken weder außerhalb der Rentenversicherung noch innerhalb der Rentenversicherung während der Erwerbsphase ausreichend zielgenau gelingt, besteht auch weiterhin die Notwendigkeit Ergebnis korrigierender Maßnahmen zum Zeitpunkt der Rentenfestsetzung.

#### 2.3.1 Aufwertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Alg II-Bezug

So sind beispielsweise für *Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Alg II-Bezug* zweifellos höhere Rentenbeiträge erforderlich, wenn es darum geht, nennenswerte Anwartschaften zur finanziellen Sicherung im Alter aufzubauen. Welchen Umfang und welche Bedeutung Alg II-Zeiten in der individuellen Versicherungsbiografie insgesamt einnehmen (werden) und welche Ausgleichsnotwendigkeiten daher typischerweise bestehen, lässt sich allerdings zum Zeitpunkt der Beitragszahlung in den allerwenigsten Fällen auch nur annähernd prognostizieren. Während beim Bezug kurzfristiger Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosen-

geld oder Krankengeld die Rentenbeiträge auf der Basis von 80% des vormaligen Bruttoentgelts bemessen und vom Träger der Leistung alleine bzw. paritätisch von Leistungsträger und Leistungsempfänger getragen werden, ist eine solche Bemessungsgrundlage bei Bezug von Alg II häufig nicht zu ermitteln; viele der Betroffenen sind in der vor dem Alg II-Bezug liegenden jüngeren Vergangenheit keiner oder sogar noch niemals zuvor (z.B. Jugendliche) überhaupt einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen. Auch die individuelle Höhe des Alg II-Zahlbetrages scheidet als Bemessungsgrundlage aus, da sie von vielfältigen Einflussfaktoren (u.a. Höhe der Unterkunftskosten, angerechnetes eigenes und/oder Partnereinkommen) abhängig ist und daher als Bemessungsbasis für die Rentenbeiträge ausscheidet.

Auf der anderen Seite ist es sozial- und ordnungspolitisch nicht begründbar, für arbeitslose Alg II-EmpfängerInnen generell eine höhere Bemessungsgrundlage für die Rentenbeiträge heranzuziehen als bei einem nach SGB II typischerweise gerade nicht mehr hilfebedürftigen alleinstehenden und kinderlosen Arbeitslosengeld-Empfänger nach SGB III.<sup>29</sup> Diese Obergrenze liegt derzeit bei knapp 1.080 € monatlich<sup>30</sup> – das sind 80% eines monatlichen Bruttoentgelts von 1.347 €, aus dem sich ein Alg-Anspruch von 589 € ergibt; zusammen mit Wohngeld in Höhe von 79 € wäre damit der angenommene durchschnittliche Bedarf eines Singles in Höhe von 668 € gerade gedeckt, so dass ab einem vormaligen Bruttoentgelt in Höhe von 1.347 € keine SGB II-Hilfebedürftigkeit mehr vorläge.

Regelleistung	351 €
+ Kaltmiete <sup>1</sup>	254 €
+ Heizkosten <sup>1</sup>	63 €
<b>= Bedarf</b>	<b>668 €</b>
vormaliges monatliches Bruttoentgelt	1.347 €
- Lohnsteuer und Soli (StKI I)	82 €
- Sozialabgabenpauschale (21%)	283 €
= Leistungsentgelt	982 €
Arbeitslosengeld pro Monat (60% des Leistungsentgelts)	589 €
+ Wohngeld	79 €
<b>= verfügbares Einkommen</b>	<b>668 €</b>
<b>Bemessungsgrundlage für RV-Beiträge (80% des Brutto)</b>	<b>1.078 €</b>
<small><sup>1</sup> Kosten der KdU nach BMAS, Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II – Fragen &amp; Antworten, Bonn, Juli 2007, S. 76</small>	

Eine erhöhte Bemessungsgrundlage der Rentenbeiträge für arbeitslose Alg II-EmpfängerInnen könnte sich also in einer Spanne von zwischen gegenwärtig 205 € und maxi-

<sup>28</sup> wie bspw. die (befristete) Renten nach Mindesteinkommen oder deren modifizierte Entfristung für Kindererziehende bzw. Pflegende

<sup>29</sup> Im übrigen werden für Langzeiterwerbslose, die bspw. aufgrund anzurechnenden Partnereinkommens nicht hilfebedürftig iSd SGB II sind, keine Rentenbeiträge entrichtet. Die Zeiten ohne Leistungsbezug verhindern als unbewertete Anrechnungszeiten allerdings das Entstehen von Lücken, die im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung zu einer Minderbewertung anderer beitragsfreier Zeiten führen würden, und dienen u.a. dem Erhalt einer bereits erworbenen Anwartschaft auf eine Erwerbsminderungsrente

<sup>30</sup> Der DGB-BuVo fordert in seinem «Rentenkonzept 2008» eine Bemessung der Beiträge «mindestens» nach der Hälfte des Durchschnittsverdienstes, das wären gegenwärtig gut 1.250 € monatlich - vgl. DGB-Rentenkonzept 2008: Sicherungslücken schließen – Altersarmut verhindern!, Soziale Sicherheit 5/2008, S. 176

mal rd. 1.080 € bewegen – aus fiskalischen Gründen<sup>31</sup> vermutlich eher in der unteren Hälfte des rechnerischen Korridors. Aber selbst eine Beitragszahlung auf Basis von beispielsweise monatlich 700 € ergäbe pro Jahr Alg II-Bezug lediglich eine Rentenanwartschaft in Höhe von 0,2792 EP (West) bzw. 0,3302 EP (Ost); Sicherungslücken infolge des Alg II-Bezugs sind damit im Zweifel nicht zu schließen.

Angesichts des Umstandes, dass die Bedeutung von Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Alg II-Bezug für die einzelne Versichertenbiografie zum je aktuellen Zeitpunkt der Beitragszahlung nicht abschließend beurteilt werden kann, eine Beitragszahlung des Bundes der Höhe nach aus fiskalischen wie auch ordnungspolitischen Gründen begrenzt ist und daher die Zielgenauigkeit eines einheitlichen Beitrags hinsichtlich der Schließung von Sicherungslücken mangelhaft ist, sollten zielgenauere Instrumente des Solidarausgleichs zum Zuge kommen. Eine Möglichkeit wäre die Verwendung der oben genannten flexiblen Anwartschaften zur Anhebung des Wertes der Beitragszahlungen für Alg II-Zeiten. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Alg II-Bezug, bei denen Beiträge nicht auf Basis eines Bemessungsentgelts entrichtet wurden (vgl. oben), als beitragsgeminderte Zeiten zu behandeln, die im Rahmen der so genannten Gesamtleistungsbewertung – also in Abhängigkeit von der «Beitragsdichte» im mit Beiträgen insgesamt belegungsfähigen Zeitraum zwischen vollendetem 17. Lebensjahr und dem Rentenbeginn – auf 75% der durchschnittlichen individuellen Entgeltposition, maximal 75% des Durchschnittsentgelts aufgewertet werden. Dieses Verfahren galt bzw. gilt auch für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in den Jahren 1983 bis 1997.

Behandlung der Zeiten des Bezugs von Alg, Alhi und Alg II								
	1957 bis 06/1978	07/1978 bis 1983	1983 bis 1991	1992 bis 1994	1995 bis 1997	1998 bis 1999	2000 bis 2004	seit 2005
<b>Rentenrechtliche Zeit</b>	Ausfallzeit <sup>1</sup> (für Zugänge ab 1992: Anrechnungszeit)	Beitragszeit	beitragspflichtige Ausfallzeit <sup>1</sup> bzw. seit 1992 Anrechnungszeit		Beitragszeit			
<b>Bemessungsgrundlage der Beiträge bei Alg-Bezug</b>			80% des vormaligen Bruttoentgelts					
<b>Bemessungsgrundlage der Beiträge bei Alhi-Bezug</b>		vormaliges Bruttoentgelt	Höhe der BA-Leistung	80% des vormaligen Bruttoentgelts <sup>2</sup>		Höhe der BA-Leistung		
<b>Bemessungsgrundlage der Beiträge bei Alg II-Bezug</b>								400 € pro Monat; seit 2007: 205 € pro Monat
<b>Rentenrechtliche Bewertung</b>	Für Zugänge ab 1992: Im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung («Beitragsdichte-Modell»)	Erwerb von Entgeltpunkten auf Basis der entrichteten Beiträge	Diese Zeiten sind sowohl Beitragszeiten als auch Anrechnungszeiten (= beitragsgeminderte Zeiten); ihre Bewertung erfolgt im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung («Beitragsdichte-Modell»)			Erwerb von Entgeltpunkten auf Basis der entrichteten Beiträge		

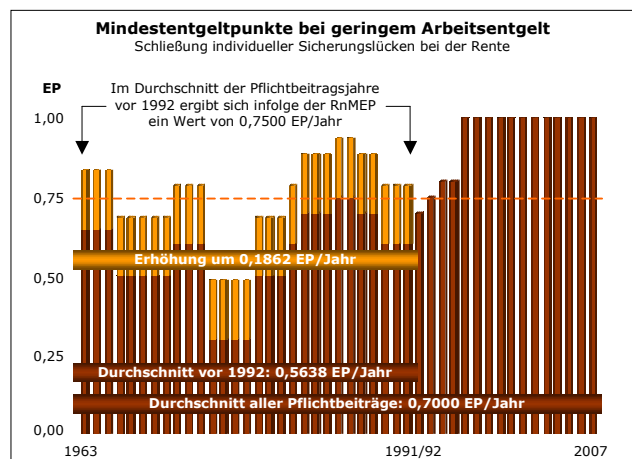
<sup>1</sup> Als Ausfallzeit wurden diese Zeiten bei Rentenzugängen vor 1992 nur anerkannt, wenn das Erfordernis der so genannten Halbbelegung erfüllt war; die Zeit zwischen Eintritt in die Versicherung und Rentenfall musste – unter Ausklammerung der Ausfallzeit selbst – zur Hälfte mit Pflichtbeiträgen belegt sein  
<sup>2</sup> 1997 - 1999 anteilige Reduzierung bei wegen Einkommensanrechnung gekürzter Alhi

<sup>31</sup> Die jährlichen Mehrausgaben des Bundes für Rentenbeiträge beliefen sich bei einer monatlichen Bemessungsgrundlage von 1.080 € auf gegenwärtig ca. 10 Mrd. €, bei einer Bemessungsgrundlage von 700 € auf rd. 5 Mrd. €

### 2.3.2 Rente nach Mindestentgeltpunkten

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn oder auch eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt können niedrige Entgeltpositionen immer nur für die Zukunft anheben; Niedriglöhne der Vergangenheit würden damit nicht erfasst. Aber auch für die Zukunft bieten weder ein gesetzlicher Mindestlohn noch eine Mindestbemessungsgrundlage per se die Garantie für den Erwerb ausreichender Rentenanwartschaften pro Zeiteinheit. Vorrangig als nachträglicher Teilausgleich für die Lohndiskriminierung von Frauen wurde mit dem Rentenreformgesetz 1972 die so genannte «Rente nach Mindesteinkommen» eingeführt, die zunächst nur für niedrig entlohnte Zeiten vor 1973 galt. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde sie in modifizierter Form als «Rente nach Mindestentgeltpunkten» (RnMEP) auf Zeiten vor 1992 verlängert. Die seitherige Ausbreitung des Niedriglohnssektors legt eine (modifizierte) Verlängerung bzw. Entfristung der Regelung nahe.

Versicherte mit geringem Arbeitsentgelt erhalten nach geltendem Recht bei der Berechnung ihrer Rente Mindestentgeltpunkte. Unter der Voraussetzung, dass mindestens 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten<sup>32</sup> vorliegen und der Durchschnitt aller – einschließlich der nach 1991 liegenden – vollwertigen Pflichtbeitragszeiten im Schnitt 0,0625 Entgeltpunkte (EP) pro Kalendermonat unterschreitet (das sind 75% des Durchschnittsentgelts oder 0,75 EP pro Jahr), wird die Summe der EP für vollwertige Pflichtbeiträge vor 1992 erhöht. Um Teilzeitbeschäftigte nicht über Gebühr zu begünstigen, wird der vor 1992 tatsächlich erzielte Durchschnittswert an EP auf das 1,5-Fache aufgestockt, höchstens jedoch auf im Durchschnitt 0,75 EP pro Jahr. Die zusätzlichen EP werden dabei zu gleichen Teilen auf die Kalendermonate mit vollwertigen Pflichtbeiträgen verteilt.



Den grundsätzlich größten Effekt, gemessen in Entgeltpunkten, hat die Regelung für Versicherte, die mit ihren vollwertigen Pflichtbeiträgen im Schnitt genau 0,5 EP pro Jahr bzw. 0,0417 EP pro Monat erzielt haben; sie erhalten aufgrund der Rente nach Mindestentgeltpunkten ein Plus

<sup>32</sup> hierzu zählen neben den Pflicht- und freiwilligen Beiträgen auch Anrechnungs-, Ersatz- und Zurechnungszeiten sowie Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und nicht erwerbsmäßiger Pflege

von 0,25 EP jährlich bzw. 0,0208 EP pro Pflichtbeitragsmonat vor 1992.

Im Rahmen des Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmEG) wurde die Regelung – beschränkt auf einen eng begrenzten Personenkreis – modifiziert für Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ab 1992 unbefristet fortgeschrieben. Sind mindestens 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorhanden, werden für die nach 1991 liegenden Kalendermonate mit *Kinderberücksichtigungszeiten* oder mit *Zeiten nicht erwerbsmäßiger Pflege eines minderjährigen pflegebedürftigen Kindes* Entgeltpunkte zusätzlich ermittelt oder gutgeschrieben. Während die geltende Regelung der RnMEP auf eine Durchschnittsbetrachtung abhebt, wird bei der zusätzlichen Ermittlung bzw. Gutschrift von EP jeder Monat einzeln betrachtet. Zudem werden die Pflichtbeiträge während einer Kinderberücksichtigungs- oder Pflegezeit eines Minderjährigen in der Spitze um 0,3336 EP pro Jahr angehoben – bei der Rente nach Mindestentgeltpunkten dagegen um maximal 0,2500 EP.

Zusätzlich *ermittelt* werden EP für Pflichtbeiträge, die in den genannten Zeiten geleistet wurden, indem die auf Pflichtbeiträgen beruhenden EP um die Hälfte, maximal um 0,0278 EP monatlich (0,3336 EP/Jahr) erhöht werden. Zusammen mit den Entgeltpunkten für Beitragszeiten und Kindererziehungszeiten ist der monatliche Wert auf höchstens 0,0833 EP (0,9996 EP/Jahr) begrenzt.<sup>33</sup>

<b>Versicherungspflichtige Beschäftigung zwischen vollendetem 3. und vollendetem 10. Lebensjahr des Kindes zu einem Bruttoentgelt von 1.700 €/Monat</b> - alte Länder, Wertebasis 2008 -		
	EP/Monat	EP/Jahr
1. Entgeltpunkte für Pflichtbeitragszeit	0,0565	0,6780
2. zusätzliche Entgeltpunkte (50% von 1.)	0,0283	0,3396
3. zusätzliche Entgeltpunkte begrenzt auf	0,0278	0,3336
4. Summe an Entgeltpunkten (1. + 3.)	0,0843	1,0116
5. Summe an Entgeltpunkten begrenzt auf	0,0833	0,9996

Eine Verlängerung oder Entfristung der Rente nach Mindestentgeltpunkten wird vermutlich das geltende Recht nicht einfach umstandslos fortschreiben können. Bei Einführung der Regelung im Jahre 1972<sup>34</sup> (für Zeiten vor 1973) war bspw. die Teilzeitquote von 3,9% (1960) über 6,5% (1965) und 9,3% (1970) auf «erst» 10,9% im Jahre 1972 gestiegen; Teilzeitarbeit vor 1973 konnte demnach in den begünstigten Versicherungsbiografien noch keine herausragende Rolle spielen. Als die Regelung mit dem RRG '92 auf Zeiten bis 1991 verlängert wurde, lag die

<sup>33</sup> Während der drei Kindererziehungsjahre scheidet somit die zusätzliche Ermittlung bzw. Gutschrift von EP von vornherein aus. - Eine *Gutschrift* von Entgeltpunkten erfolgt, wenn eine Kinderberücksichtigungs- oder Pflegezeit für ein Kind mit einer der beiden Zeiten für ein weiteres Kind zusammen trifft; in solch einem Fall entsteht eine Beitragszeit gem. § 55 Abs. 1 S. 3 SGB VI, obwohl keine tatsächliche Beitragszahlung vorliegt. Für diese Monate erfolgt eine Gutschrift in Höhe von 0,0278 EP (0,3336 EP/Jahr). Liegen zeitgleich Pflichtbeiträge vor, so erfolgt die Gutschrift von 0,0278 EP unter Abzug der für die Pflichtbeitragszeit zusätzlich ermittelten EP

<sup>34</sup> Zugangsvoraussetzung für die Rente nach Mindesteinkommen waren seinerzeit 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre (Pflichtbeitrags-, Ersatz- und Zurechnungszeiten) ohne Ausfall- und freiwillige Beitragszeiten; im übrigen spielte die Höhe der nach 1972 entrichteten Pflichtbeiträge keine Rolle

Teilzeitquote – bei einer insgesamt deutlich gestiegenen Anzahl von Arbeitnehmern – bereits bei 17% (alte Länder 1991). Um Teilzeitbeschäftigung nicht übermäßig zu begünstigen, wurde daher die Aufstockung nicht nur auf 75% des Durchschnittsentgelts begrenzt, sondern zusätzlich auf das 1,5-Fache der individuellen durchschnittlichen Entgeltposition in den Jahren vor 1992. Mittlerweile ist rd. ein Drittel der Arbeitnehmerschaft in Teilzeit beschäftigt; die unveränderte Verlängerung der RnMEP über 1991 hinaus würde daher nicht unbedingt die seither gestiegene Zahl der NiedriglöhnerInnen, sondern vorrangig Versicherte mit längeren Phasen der Teilzeitbeschäftigung begünstigen. Nun kann aber ein niedriges monatliches Entgelt nicht umstandslos mit Niedriglohn gleichgesetzt werden und zum anderen verfügt die Rentenversicherung über keinerlei Information dahingehend, welche Arbeitszeit dem im Einzelfall erzielten Entgelt und den darauf entrichteten Beiträgen zugrunde liegt oder lag.

Zielgenauer fiele die Verlängerung oder Entfristung der RnMEP unter der Voraussetzung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns und/oder einer Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt aus. Würden dadurch künftig bspw. bei Vollzeitbeschäftigung mindestens 0,5 EP pro Jahr (0,0417 EP/Monat) erworben, könnte sich eine Anhebung gezielt auf Pflichtbeitragszeiten beziehen, in denen dieser Mindestwert erreicht wurde.<sup>35</sup> Eine Lösung für niedrig entlohnte Teilzeitbeschäftigung ist dies allerdings nicht. Denkbar wäre daher ein pauschalierendes Vorgehen, das Pflichtbeitragszeiten mit weniger als angenommen 0,5 EP/Jahr beispielsweise mit dem Faktor  $(1 + EP_{\text{Pflicht}})$  multipliziert, wobei  $EP_{\text{Pflicht}}$  dem Durchschnitt der EP aus Pflichtbeitragszeiten entspricht. – Zusammen mit der Einführung eines Systems flexibler Anwartschaften und Anwartschaftszeiten ließe sich eine Entfristung bzw. Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten zudem noch zielgenauer ausgestalten.

Zu bedenken ist schließlich, dass bestimmte Versicherungsverläufe bei einer Verlängerung oder Entfristung der gegenwärtigen Regelung auch schlechter gestellt werden können als nach geltendem Recht. Beispiel: Im Durchschnitt seiner 45 Pflichtbeitragsjahre kommt ein Anfang 2008 verrenteter Versicherter auf 0,7 EP pro Jahr; der Durchschnitt seiner Pflichtbeiträge vor 1992 betrug 0,5638 EP pro Jahr. Heute wird der Durchschnittswert für die vor 1992 liegenden 29 Jahre auf 0,75 EP angehoben, indem jedem Jahr 0,1862 EP – insgesamt also 5,3998 EP – zugeschlagen werden. Wäre die Regelung der RnMEP in ihrer gegenwärtigen Fassung bereits entfristet, so würde die Aufwertung nicht mehr Bezug nehmen auf einen Durchschnitt von 0,5638 EP pro Jahr (vor 1992), sondern auf den Gesamtdurchschnitt von 0,7 EP pro Jahr. Dessen Anhebung auf im Schnitt 0,75 EP machte eine Aufstockung der 45 Beitragsjahre um jeweils nur 0,05 EP,

<sup>35</sup> Eine solche Option könnte allerdings u.a. nur für künftige Zeiten auf diesen Anhaltspunkt zurück greifen, wäre auf abhängig Beschäftigte begrenzt und würde auch «gut» entlohnte Teilzeitbeschäftigte, die den Mindestwert an EP erreichen, begünstigen

also um insgesamt 2,25 EP erforderlich; das wären 3,1498 EP weniger als nach geltendem Recht.

Durchschnitt an EP/Jahr	Erhöhung auf das 1,5-Fache – max. auf 0,75 EP/Jahr (geltendes Recht)	Erhöhung um den Faktor (1 + EP <sub>Pflicht</sub> )	EP/Jahr nach Erhöhung um den Faktor (1 + EP <sub>Pflicht</sub> )	In v.H. der EP/Jahr nach geltendem Recht
0,1000	0,1500	1,10	0,1100	73,33
0,1500	0,2250	1,15	0,1725	76,67
0,2000	0,3000	1,20	0,2400	80,00
0,2500	0,3750	1,25	0,3125	83,33
0,3000	0,4500	1,30	0,3900	86,67
0,3500	0,5250	1,35	0,4725	90,00
0,4000	0,6000	1,40	0,5600	93,33
0,4500	0,6750	1,45	0,6525	96,67
0,5000	0,7500	wie geltendes Recht		
0,5500	0,7500			
0,6000	0,7500			
0,6500	0,7500			
0,7000	0,7500			
0,7500	-			

Die heutige Zugangsvoraussetzung für die RnMEP von 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten wirkt nach dem «Alles-oder-Nichts»-Prinzip – vergleichbar dem vor 1992 geltenden Erfordernis der so genannten Halbbelegung für die Anerkennung von Ausfallzeiten. Die Begründung für diese vergleichsweise lange Vorversicherungszeit, damit könne die Regelung gezielt jenen Personen zugute kommen, die zu den langjährig (niedrig entlohten) Beschäftigten gehört haben, kann aufgrund der zeitgleichen Einführung von Kinderberücksichtigungszeiten durch das RRG `92 nicht überzeugen. Zielgenauer erscheint die Regelung des RRG `72, bei der die Vorversicherungszeit 25 Jahre an Pflichtbeiträgen (einschl. Ersatz- und Zurechnungszeiten) betrug.<sup>36</sup> Am «Alles-oder-Nichts»-Prinzip würde sich damit nichts Grundsätzliches ändern – allerdings fiel die Schwelle für langjährig und zu Niedriglohn versicherungspflichtig Beschäftigte merklich niedriger aus.<sup>37</sup> Zwar kann alleine mit 25 Pflichtbeitragsjahren á 0,75 EP keine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreicht werden – dies gilt aber gleichermaßen auch für die Beibehaltung einer Vorversicherungszeit von 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten, sofern diese Jahre im Einzelfall auch Kinderberücksichtigungszeiten oder nicht bewertete Anrechnungszeiten umfassen.

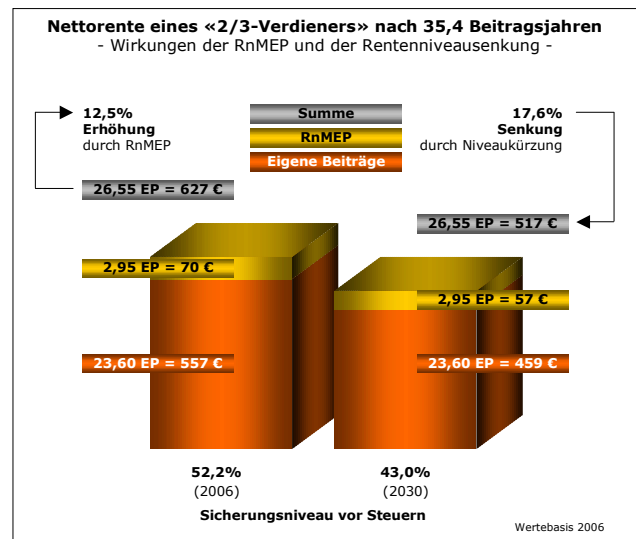
<sup>36</sup> Eine Senkung auf 25 Jahre sieht auch der Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Mai 2008 vor – wobei die Vorversicherungszeit weiterhin mit allen rentenrechtlichen Zeiten erfüllt werden kann; damit nimmt die Zielgenauigkeit der Regelung c.p. allerdings weiter ab. Vgl. DGB-Rentenkonzept 2008: Sicherungslücken schließen – Altersarmut verhindern!, Soziale Sicherheit 5/2008, S. 176

<sup>37</sup> Eine Benachteiligung Kindererziehender infolge des Ausschlusses der Kinderberücksichtigungszeit von der Vorversicherungszeit ist nicht erkennbar, zumal niedrig entlohnte Beschäftigung während dieser Zeit bereits nach geltendem Recht unter leichteren Voraussetzungen und häufig stärker aufgewertet wird, als dies bei einer entfristeten RnMEP der Fall wäre

### 3. Rückkehr zum rentenpolitischen Sicherungsziel der Lebensstandardsicherung

Insgesamt böte sich bei einem entsprechenden politischen Gestaltungswillen eine reichhaltige Palette von Handlungsfeldern zur Schließung von Sicherungslücken und zum Ausbau der Rentenversicherung in Richtung einer strukturell armutsfesten Altersvorsorge für alle langjährig und vollzeitnah Erwerbstätigen.

Das Erreichen dieses Zieles durch Wahrnehmung der aufgeführten Handlungsoptionen würde allerdings wieder konterkariert, solange an der mit dem rentenpolitischen Paradigmenwechsel von Anfang des Jahrzehnts – weg vom Ziel der Lebensstandardsicherung und Präferenzierung des Ziels der Beitragssatzbegrenzung – einhergehenden Senkung des Sicherungsniveaus festgehalten wird. Infolge der Absenkung des Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern – SvS) auf rd. 43% im Jahre 2030 sinkt die relative Wertigkeit eines EP im Vergleich zum Durchschnittsentgelt gegenüber dem Jahre 2006 (mit einem SvS von 52,2%) um 17,6%. Lag die Nettorente eines 75%-Verdieners mit 45 Beitragsjahren<sup>38</sup> Ende des Jahres 2006 noch 27% oberhalb des seinerzeitigen durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs in Höhe von 627 € monatlich, so betrüge der Abstand bei der politisch anvisierten Niveausenkung nicht einmal mehr 5%.



Oder anders dargestellt: Der «Zwei-Drittel Verdiener», der auf durchschnittlich 0,6667 EP pro Jahr kommt, und dessen Durchschnitt an Entgeltpunkten beispielsweise infolge einer entfristete RnMEP auf 0,75 EP pro Jahr angehoben wurde (Verbesserung um 12,5%), erreicht bei einem SvS in Höhe von 52,2% nach 35,4 Jahren das durchschnittliche Grundsicherungsniveau im Alter – von seiner Netto- rente entfielen 557 € auf eigene Beiträge und 70 € auf die Aufstockung durch die RnMEP. Bei einem Sicherungsniveau vor Steuern von nur noch 43% verlören seine EP aber 17,6% an Wertigkeit; die Netto- rente (517 €) läge damit 110 € unter Grundsicherungsniveau. Trotz Auf- stockung durch die RnMEP bekäme er insgesamt eine

<sup>38</sup> monatliche Netto- rente in den alten Ländern aus 33,75 EP

niedrigere Rente als bei heutigem Sicherungsniveau *ohne* die Rente nach Mindestentgeltpunkten.<sup>39</sup>

Politisch erfolgreiche Anstrengungen zur Schließung von Sicherungslücken würden folglich durch die vorgegebene drastische Absenkung des Rentenniveaus zu einem Großteil wieder zunichte gemacht. Wenn aber selbst erwerbslebenslange Beitragszahlung aus vollzeitnaher Beschäftigung – evtl. ergänzt um Maßnahmen des sozialen Ausgleichs – nicht mehr zuverlässig eine Rentenleistung merklich oberhalb des vorleistungsunabhängigen durchschnittlichen Fürsorgenniveaus gewährleisten kann, verliert das Pflichtversicherungssystem seine gesellschaftliche Akzeptanz. Die Schließung von Sicherungslücken durch die Ausweitung des Versichertenkreises (Erwerbstätigenversicherung), die Erhöhung beitragsfundierter Anwartschaften sowie die Anhebung niedriger Anwartschaften über Maßnahmen des sozialen Ausgleichs blieben im Einzelfall zwar weiterhin wichtig und könnten auch das Armutsrisiko im Alter vermindern<sup>40</sup> – das *System* der solidarischen, an Erwerbsarbeit gekoppelten Absicherung der Risiken Langlebigkeit und Erwerbsminderung aber, das (für sich alleine betrachtet) auch bei langjährig erwerbstätigen Versicherten mit Risikoeintritt finanzielle Armut strukturell nicht definitiv ausschließen kann, hätte seine Zukunft bereits heute politisch hinter sich.<sup>41</sup> Ein Stopp des Prozesses der Rentenniveausenkung<sup>42</sup> und die Rückkehr zu einem Sicherungsziel von rd. 53%<sup>43</sup> ist daher unabdingbar. Diese Zielgröße entspricht in etwa dem früher verwendeten Nettorentenniveau von rd. 70%, das bis zum schwarz-gelben Rentenreformgesetz 1999 bzw. den rot-grünen «Reformen» zu Anfang des Jahrzehnts erklärtes Sicherungsziel («Lebensstandardsicherung») der gesetzlichen Rentenversicherung für eine so genannte Standarderwerbsbiografie mit 45 Beitragsjahren war.<sup>44</sup> «Erfolgt diese Umsteuerung in der Alterssicherungspolitik jedoch nicht, so dürfte der Weg zu einer staatlichen Altersrente führen, die zwar tendenziell auf Armutsvermeidung im Alter ausgerichtet ist, nicht aber mehr eine Verstärkung der Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebens-

ablauf (Lohnersatz) zum Ziel hat, aber nur unter bestimmten Bedingungen für langjährig Versicherte zur Vermeidung von Armut ausreicht oder sonst unzureichendes Einkommen nach Bedürftigkeitsprüfung aufstockt. Damit würden wir wieder dort angelangt sein, wo die Geschichte der staatlichen Alterssicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann.»<sup>45</sup>

#### 4. Erhöhung des Niveaus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Diese Gefahr besteht um so mehr, je größer der gesellschaftspolitische Druck für eine Anhebung der Grundsicherungsleistungen – speziell des Regelsatzes – auf ein existenzsicherndes Niveau wird. So, wie der «Sozialhilfe break-even»<sup>46</sup> infolge sich ändernder erwerbsbiografischer Normalitätsverläufe und insbesondere durch die Senkung des allgemeinen Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch die rot-grünen «Reformen» steigt und damit die Akzeptanz des solidarischen Pflichtversicherungssystems schwächt – ebenso steigt dieser «Sozialhilfe break-even» durch die (notwendige) Erhöhung des Grundsicherungsniveaus. Treffen beide Entwicklungen zusammen – drastische Senkung des Rentenniveaus und deutliche Erhöhung des Grundsicherungsniveaus – würde die Wegstrecke bis zur politischen Auflösung des Solidarsystems vermutlich weiter verkürzt. So prognostiziert beispielsweise der Paritätische Wohlfahrtsverband für die kommenden fünfzehn Jahre einen Anstieg der EmpfängerInnenquote von Leistungen der Grundsicherung im Alter auf «10 oder 15 Prozent» und fordert unter der Überschrift *Maßnahmenpaket für armutsfeste Rente* «einen massiven Ausbau der Altersgrundsicherung (...) von derzeit 347 Euro auf 427 Euro plus Wohnkosten»<sup>47</sup>; auf wie viel Prozent sich die Grundsicherungsquote hierdurch bereits aktuell erhöhen würde, wird allerdings eben so wenig quantifiziert, wie die drastische Rentenniveausenkung in diesem Zusammenhang problematisiert oder gar als Gegenstand politischen Änderungsbedarfs identifiziert wird.

Bei der oben vorgenommenen Gegenüberstellung der zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs im Alter erforderlichen Beitragsjahre bei einem SvS von 43% (2030) verglichen mit einem SvS von 52,2% (2006) wurde unterstellt, dass sich das Grundsicherungsniveau parallel zu den Versichertenentgelten entwickelt. Dies muss allerdings nicht der Fall sein; wird nämlich die Fürsorge im gleichen relativen Umfang von der Entwicklung der Versichertenentgelte abgekoppelt wie die gesetzliche Rente, dann bliebe der heutige (relative) Abstand zwischen beiden im Grundsatz bestehen.<sup>48</sup> Die vom Gesetzgeber vorgegebene, derzeit geltende Mechanik bei der

<sup>39</sup> Berechnungen auf der Wertebasis 2006

<sup>40</sup> Da die Rente idR nicht die alleinige – wohl aber die wichtigste – Einkommensquelle im Alter darstellt, kann im Einzelfall *jede* Maßnahme, die eine Schließung von Sicherungslücken bewirkt, zusammen mit weiteren Einkünften (dazu zählen eigene Einkünfte, Partnereinkommen oder auch Sozialtransfers wie bspw. Wohngeld) einen Beitrag zur Minderung des Armutsrisikos im Alter leisten

<sup>41</sup> «Ziel der RV (und jeder Alterssicherung) ist es schließlich nicht, möglichst wenig Beiträge zu zahlen, sondern die Versorgung im Alter sicher zu stellen; für ein Rentensystem, das im Alter keine Leistungen erwarten lässt, ist auch der niedrigste Beitrag noch zu hoch.» - R. Thiede, Alterssicherung muss sich lohnen. Ansätze für einen besseren «Sozialhilfe break-even» in der gesetzlichen Rentenversicherung, DAngVers 12/2005, S. 519

<sup>42</sup> wie er etwa im Rahmen des Gesetzes zur Renten Anpassung 2008 – befristet für zwei Jahre – vom Gesetzgeber beschlossen wurde

<sup>43</sup> Sicherungsniveau vor Steuern (SvS) ohne Abzug der so genannten «Riester-Prämie» vom durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt bei der Niveaubestimmung; bliebe es bei dem Abzug, wäre ein Zielwert von rd. 55% bis 56% notwendig.

<sup>44</sup> Mit Inkrafttreten des AltEinG 2005 hat das Nettorentenniveau als allgemeingültige Messlatte für das Leistungsziel und -niveau der sozialen Rentenversicherung ausgedient. Das neue SvS berücksichtigt definitionsgemäß weder die steigende steuerliche Entlastung der Beitragszahler einerseits noch die steigende steuerliche Belastung der (Standard-) Rentner andererseits, so dass die über die kommenden Jahrzehnte zunehmende Auseinanderentwicklung von verfügbarem Durchschnittsentgelt und verfügbarer Standardrente nicht erfasst wird

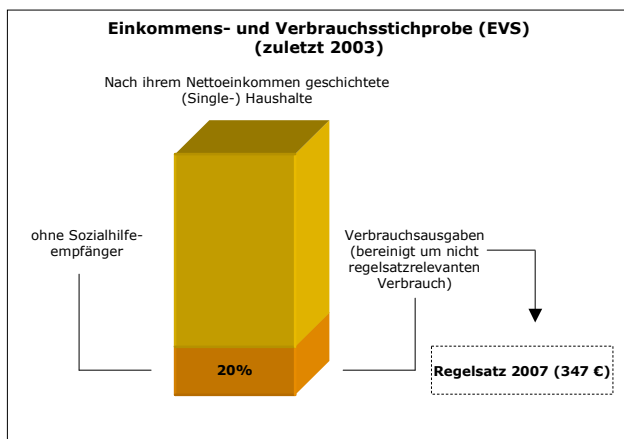
<sup>45</sup> W. Schmähl, Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, Soziale Sicherheit 12/2006, S. 402

<sup>46</sup> R. Thiede, aaO

<sup>47</sup> vgl. Anm. 7. - Auf Alterseinkünfte wie gesetzliche Renten oder Riesterrenten seien zudem großzügige Freibeträge einzuräumen.

<sup>48</sup> «... doch dann hat die Sozialhilfe mit Armutsvermeidung auch nichts mehr zu tun», W. Schmähl, aaO S. 399

Bestimmung des Regelsatzes spricht für eine solche Entwicklungsvariante.



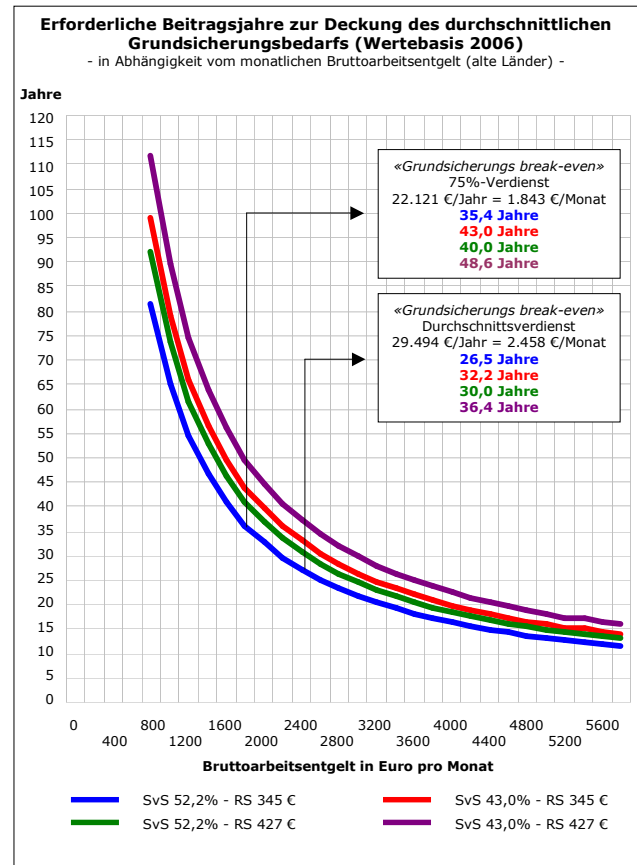
Eine (Neu-) Bemessung des Eckregelsatzes erfolgt regelmäßig im Abstand von fünf Jahren auf Basis der jeweils letzten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. In den Zwischenjahren folgt die Regelsatzfestsetzung der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts (AR). Auf diese Weise wurde ein nahezu selbstreferenzielles System etabliert.

Bei den der Regelsatzbemessung zugrunde liegenden unteren 20% der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Single-Haushalten<sup>49</sup> der EVS handelt es sich überwiegend um Rentnerhaushalte. Deren künftige Einkommensentwicklung wiederum dürfte maßgeblich bestimmt werden durch die Höhe der Rentenanpassungen. Wenn aber sowohl die im Abstand von fünf Jahren fällige (Neu-) Bemessung wie auch die zwischenzeitliche Fortschreibung der Regelsätze methodisch bzw. de facto derart eng an die Entwicklung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt ist, dann spiegelt sich in der Regelsatzentwicklung nahezu ungebrochen die politisch gewollte Absenkung des Rentenniveaus. Aufgrund dieser Koppelung an die Renten wäre die Regelsatzentwicklung in dem Sinne weitgehend wirkungsneutral, als sie alleine den Anteil der künftig auf Grundsicherung angewiesenen Rentenbezieher weder erhöht noch senkt.

Sollte sich hingegen das Grundsicherungsniveau im Alter insgesamt, also einschließlich der Kosten der Unterkunft, nicht im Gleichklang mit den Renten entwickeln – etwa aufgrund eines steigenden KdU-Anteils oder der politisch motivierten Erhöhung der Regelsätze über die heutige SGB XII-Anpassungsmethodik hinaus -, so hätte dies zwangsläufig die Ausweitung des Berechtigtenkreises zur Folge. Und die Niveauerhöhung bliebe nicht ohne Auswirkungen auf die Zahl der für die fürsorgerechtliche Bedarfsdeckung erforderlichen Beitragsjahre.

Auf der Wertebasis des Jahres 2006 würde die Anhebung des Sozialhilfe-Regelsatzes von seinerzeit 345 € auf bspw. 427 € monatlich diesen «Grundsicherungs break-even» – also die zur Deckung des Grundsicherungs-

bedarfs erforderliche Zahl an Beitragsjahren – um 13% erhöhen. Hielte man gleichzeitig an der Rentenniveausenkung auf 43% fest, stiege der «Grundsicherungs break-even» gar um 37%. Wie alleine die deutliche Erhöhung von Leistungen der Grundsicherung im Alter zu einer *armutsfesten Rente* führen kann, bleibt somit weiterhin klärungsbedürftig



So, wie die drastische Absenkung des Rentenniveaus das Pflichtsystem *perspektivisch* bedroht, so könnte eine deutliche Erhöhung des Grundsicherungsniveaus das Pflichtversicherungssystem bereits *aktuell* in Frage stellen. Sozialpolitische Positionen, die sich unter Inkaufnahme der Rentenniveausenkung ausschließlich auf den Ausbau der Grundsicherung (im Alter) fokussieren, versetzen dem Pflichtversicherungssystem – wenn auch womöglich unbeabsichtigt – legitimatorisch den endgültigen »Todesstoß«. Die deutliche Erhöhung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung *ohne* Rückkehr zu einer vom Ziel her Lebensstandard sichernden sozialen Rente würde die kollektive solidarische Pflichtversicherung im Bewusstsein der Mehrheit der Versicherten endgültig »überflüssig« machen. Das vom «Grundsicherungs break-even» ableitbare implizite «Rentenabstandsgebot» ist für die sozialstaatliche Entwicklung am Ende von sehr viel einschneidenderer Bedeutung als das vom Gesetzgeber explizit formulierte Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII. Auch unter diesem Aspekt ist die politische Rück- und Neubesinnung auf eine Lücken schließende sowie Lebensstandard sichernde und dadurch im Ergebnis *strukturell* armutsfeste soziale Rentenversicherung unverzichtbar. ■

<sup>49</sup> Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, wird dieses Segment der EVS um Haushalte von Sozialhilfeempfängern bereinigt