

Heute für morgen. Von Bismarcks Klassenversicherung über die Produktivrente Adenauers zum Generationenvertrag 4.0

**Antworten des Deutschen Caritasverbandes auf die Fragen
der Vorsitzenden der Kommission „Verlässlicher Generati-
onenvertrag“ zur Vorbereitung des Fachgesprächs mit den
Wohlfahrtsverbänden am 4. Juli 2018**

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer
Telefon-Durchwahl 0761 200 676
karin.kramer@caritas.de

www.caritas.de

Datum 2. Juli 2018

Altersarmut vermeiden – Sicherungslücken schließen

Menschen im Alter vor Armut und Bedürftigkeitsprüfung zu bewahren und sie teilhaben zu lassen am von der aktiven Generation erarbeiteten Wohlstand, ist ein Kernversprechen der gesetzlichen Alterssicherung. Für den Caritasverband gehört die Frage nach der Verlässlichkeit, mit der dieses Versprechen eingelöst werden kann, zu den zentralen Fragen der Sozialpolitik. Aus unserer praktischen Arbeit – in der Schuldner- und Allgemeinen Sozialberatung ebenso wie als Träger von Altenhilfeeinrichtungen – wissen wir, wie existentiell sich Angst vor Altersarmut anfühlt: Es ist bedrohlich, wenn Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbseinkommen zu sichern, jenseits der aktiven Erwerbsphase realisieren müssen, dass das Ersparte und Erworbene nicht ausreicht, um die Wohnung und jene sozialen Dienstleistungen zu finanzieren, die den altersgerechten Bedarfen entsprechen. Soziale Alterssicherungspolitik ist aus Perspektive des Caritasverbandes Herzstück einer sozialen Lebenslaufpolitik. Ihr gilt unsere besondere Aufmerksamkeit.

Sechzig Jahre nach der „Neuerfindung“ der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Reformgesetzgebung Konrad Adenauers 1957 und fünfzehn Jahre nach den Rentenreformen der Schröder-Regierung stellt sich heute mit Nachdruck die Frage neu, wie das Versprechen der Rentenversicherung – heute für morgen - verlässlich eingelöst werden kann. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Einrichtung der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die – über die im Koalitionsvertrag angesprochenen Reformvorhaben der laufenden Legislaturperiode hinaus – Fragen der Alterssicherung mit einer grundsätzlicheren Perspektive aufgreift. Mit der Kommission besteht die Möglichkeit, jenseits eingeübter Rituale in einem gesellschaftlichen Verständigungsprozess zu klären, welche Sicherungsziele die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft weiter erfüllen kann und soll. Als Instrument verpflichtender Eigenvorsorge für das Alter hat sich die gesetzliche Rentenversicherung für eine breite Mittelschicht bewährt.

Ob und wie dies – unter den Vorzeichen von Digitalisierung, Globalisierung und demographischen Veränderungen – weiter gelingen kann und wie ihre armutsvermeidende Funktion - unter den Vorzeichen veränderter Erwerbsbiographien und Familienmuster - gestärkt werden kann, ist neu zu verhandeln.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ bei der Beantwortung ihrer Fragen nicht nur auf die Expertise der Gesetzlichen Rentenversicherung selbst, auf die der Sozialpartner/Selbstverwaltung und die der Wissenschaft, sondern auch auf die der privaten Versicherungswirtschaft und die der Wohlfahrts- und Sozialverbände zurückgreift.

Sozialversicherung und soziale Infrastruktur sind die beiden Säulen des modernen Sozialstaats. Mit der Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in die Debatten über die Zukunft des Generationenvertrages löst man die Diskussion um die Zukunft der Rente aus ihrer sozialversicherungsrechtlichen Isolierung und stärkt ihre lebensweltliche Verortung im Miteinander von Sozialversicherung und sozialer Daseinsvorsorge. Der Caritasverband nimmt die Einladung zur Mitwirkung an den Beratungen der Kommission gerne an. Unsere lebenspraktischen Erfahrungen ebenso wie unsere fachliche Expertise bringen wir gerne ein:

In ambulanten Pflegeeinrichtungen treffen wir pflegende Angehörige, die der hohen Belastung wegen ihre Arbeitszeit reduzieren oder die Berufstätigkeit ganz aufgeben, so dass Lücken in der Versicherungsbiographie entstehen. Als Träger von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung begegnen wir Langzeitarbeitslosen mit ihren großen Zukunftsängsten gerade auch in Bezug auf ihre Sicherung im Alter. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Arbeit mit Strafgefangenen, die während der Haftzeit keine rentenversicherungsrechtliche Anwartschaften aufbauen können. Bei unseren Beschäftigten in der Caritas sehen wir, dass es immer selbstverständlicher wird, im Erwerbsverlauf zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit zu wechseln – Kollegen und Kolleginnen nehmen häufig unbemerkt Sicherungslücken in Kauf und ein höheres Risiko zukünftig von Altersarmut betroffen zu sein, indem sie sich für hybride Erwerbsverläufe entscheiden.¹

Der Deutsche Caritasverband nimmt wahr, dass unter der Überschrift „(Alters-)Armutsvermeidung“ immer öfter exklusiv die Weiterentwicklung steuerfinanzierter Grundsicherung und Konzepte bedingungslosen Grundeinkommens adressiert werden. Die Grundsicherungslogik droht die Sozialversicherungslogik zu verdrängen. Diese Debatten laufen u.E. in die falsche Richtung. Wir stimmen ausdrücklich den Überlegungen von Frank Nullmeier zu, der fordert, die „Verletzlichkeit der Sozialpolitik zu verringern“, indem Strukturen der Sozialpolitik so verändert werden, dass die Sozialversicherungen in sich besser gegen Armut absichern, auf Sonderregelungen für einzelne Gruppen verzichten und stattdessen den Kreis der Leistungsberechtigten so ausweiten, dass alle Erwerbstätigen oder Bürger versichert und ausreichend abgesichert sind.²

Ähnlich argumentiert Thorsten Kingreen, wenn er konstatiert: „Ungeachtet der historischen Wurzeln als Klassenversicherung der Arbeiter setzt die Einbeziehung in die Sozialversicherung in der funktional differenzierten Gesellschaft (...) keine überschaubare, homogene Gruppe mehr

¹ Uwe Fachinger/Andrea D. Bührmann/Eva M. Welskop-Deffaa: Hybride Erwerbsformen, Wiesbaden 2018.

² Frank Nullmeier: Gesellschaftliche Trends – und wie Sozialpolitik darauf antworten sollte, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), 97 (9), 2017, S.404.

voraus. Im Gegenteil zieht die Sozialversicherung gerade die Konsequenz aus der Tatsache, dass es in der heterogenen Gesellschaft keine natürlichen kongruenten Gruppen gibt. (...) Die Sozialversicherung setzt natürliche Solidarität nicht voraus, sondern wirkt selbst - dem Prinzip nach - solidaritätsstiftend. Aufgabe der Sozialversicherungsgesetzgebung kann es daher nur sein, Gruppen zu bestimmen, die nach Maßgabe der Schutzbedürftigkeit und Verantwortlichkeit solidarisch zusammengeschlossen werden.“³

Übertragen auf die rentenpolitische Debatte bedeuten diese Gedanken, dass es gelingen muss, die Gesetzliche Rentenversicherung als „Volksversicherung“ (Nell-Breuning) durch die Ausweitung des Versichertenkreises hin zu einer Erwerbstätigenversicherung zu stärken. Zunächst müssen diejenigen Beschäftigten, die bislang in keine obligatorische Altersvorsorge einbezogen sind, in die Rentenversicherungspflicht integriert werden.

Ziel des Sozialversicherungssystems muss es auch unter neuen Arbeitsmarktrealitäten bleiben, zu verhindern, dass Menschen im Alter auf das bedürftigkeitsgeprüfte System der Grundsicherung angewiesen sind. Wir bekräftigen die sozialethischen Positionen von Oswald von Nell-Breuning, der 1956 argumentierte: „Wenn irgendetwas gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, dann sind es vermeidbare Bedürftigkeitsprüfungen, denn sie sind wirklich nicht dazu angetan, den Menschen in seiner Personwürde zu heben. (...) Bedürftigkeitsprüfung kann daher nur insoweit hingenommen werden, als sie ein nachweislich unvermeidliches Übel ist (...) Daraus folgt: Soweit nur irgend möglich sind die auf Grund eines Rechtsanspruchs zu beziehenden Sozialleistungen in solcher Höhe zu bemessen, daß sie in der Regel (...) ausreichen und nur ausnahmsweise einer Ergänzung bedürfen.“⁴

Die Debatte um die Armutsfestigkeit der Rentenversicherung darf sich daher nicht allein auf das „Abstandsgebot“ zur Grundsicherung für jene Versicherten konzentrieren, die langjährig in die Rentenkasse eingezahlt, aber dennoch niedrige Altersrenten zu erwarten haben. Im Sinne des Nell-Breuningschen Subsidiaritätsgebots muss die Rentenversicherung so weiterentwickelt werden, dass sie für möglichst viele ausreichende Leistungsversprechen abgeben kann. Dazu müssen vordringlich Lösungsansätze entwickelt werden, wie Sicherungslücken von Menschen mit perforierten und hybriden Erwerbsbiographien besser geschlossen werden können.⁵ Der Caritasverband sieht sich in der Rentendebatte insbesondere auch als Anwalt dieser Menschen.

Sicherungslücken können entstehen, wenn für die Erziehung von Kindern und die Pflege von Angehörigen Erwerbsarbeit reduziert wird. Diese Sicherungslücken sind zwischen Männern und Frauen sehr unterschiedlich verteilt. Phasen der Arbeitslosigkeit und die in der digitalen Transformation zunehmenden Pendelbiographien müssen im Rentensystem besser abgesichert werden. Analysiert werden muss, wie Menschen, deren Erwerbsbiographie in verschiedenen Ländern „spielt“ und die dadurch keinen geschlossenen Versicherungsverlauf aufweisen, umfassender vor Armut im Alter geschützt werden können. Ohne die Ratifizierung einer

³ Thorsten Kingreen: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2003, S. 260

⁴ Oswald Nell-Breuning: Bedürftigkeitsprüfung oder Bedürfnis, Sozialer Fortschritt 1/1956, in: ders. Wirtschaft und Gesellschaft heute, Band III, Freiburg 1960, S. 367-370, S. 369.

⁵ Neben (längeren/wiederholten) Phasen ohne versicherungspflichtiges Einkommen sind in diesem Sinne auch (längere/wiederholte) Phasen niedriger Erwerbseinkommen als Risikophasen/Sicherungslücken anzusehen.

ausreichenden Zahl zeitgemäßer Sozialversicherungsabkommen wird dies nicht gelingen. Auch die Leistungen im Fall von Erwerbsminderung sind anzupassen, so dass Menschen, die aufgrund von Krankheit dauerhaft oder zeitweise nicht mehr bzw. nur eingeschränkt arbeiten können, nicht in Altersarmut fallen.

Gerne bringt der Deutsche Caritasverband seine Expertise mit dieser Zielrichtung in den Rentendialog ein und beantwortet die Fragen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ für das Fachgespräch am 4. Juli 2018.

Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter?

Mit den Begriffen Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit fokussiert die Kommission ihr Interesse auf drei zentrale Gerechtigkeitskategorien der Renten-debatte, deren spannungsvolles Verhältnis zueinander immer wieder neu austariert werden muss. Ein soziales Alterssicherungssystem wird sich nie auf Leistungsgerechtigkeit alleine stützen können und doch in der Versicherungslogik genau dieses Kriterium stets an den Anfang stellen. Das Kriterium der **Leistungsgerechtigkeit** konkretisiert sich in der gesetzlichen Rentenversicherung im Äquivalenzprinzip, das besagt, dass Vorleistungen, die erbracht werden (Beiträge), in unmittelbarem Verhältnis zu den Gegenleistungen stehen (Rentenleistungen). Da die Beiträge in der konkreten Ausgestaltung unseres Rentensystems am Erwerbseinkommen anknüpfen, ergibt sich aus dem Äquivalenzprinzip eine Rentenberechnung, bei der – eine ausreichende Zahl von Beitragsjahren vorausgesetzt - die relative Höhe der monatlichen Rente der relativen Einkommensposition (im Durchschnitt der Erwerbsjahre) entspricht.

„Rente ist Alterslohn für Lebensleistung“ – dieser viel zitierte Programmsatz fasst das Konzept von Leistungsgerechtigkeit knapp zusammen, wie es in der Rentenversicherung wesentlich umgesetzt wird. Lebensleistung wird dabei gemessen als Erwerbseinkommen im Lebenslauf. Mit der Einführung der Kindererziehungszeiten wurde der Gedanke der Leistungsgerechtigkeit über die in der Erwerbstätigkeit erbrachten Leistungen hinaus erweitert. Lebensleistung in der unbezahlten care-Arbeit, die für die Stabilisierung der Rentenversicherung als Generationenvertrag und für die Gesellschaft erkennbar wertvoll und unverzichtbar ist, wurde mit den Kindererziehungszeiten im Rentenrecht bezahlter Arbeit grundsätzlich gleichgestellt. Um diese Gleichstellung versicherungsrechtlich abzusichern, wurde gefordert (und wesentlich umgesetzt), dass für die Kindererziehungszeiten Beiträge (aus dem Bundeshaushalt) an die Rentenversicherung gezahlt werden sollten. Der alternative Diskussionsansatz, dass mit der Kindererziehung per se ein systemrelevanter Beitrag für die Rentenversicherung geleistet sei, der im Sinne der Leistungsgerechtigkeit auch ohne (zusätzliche) Geld-Leistungszahlung anzuerkennen sei, war bei den Sozialpartnern nicht durchsetzbar.

Da die Rentenversicherung eine Versicherung gegen ausfallendes Erwerbseinkommen darstellt, ist ein am Erwerbseinkommen ansetzender Leistungsgerechtigkeitsbegriff per se nicht abwegig. Es werden mit dieser Verknüpfung allerdings die Bewertungsmaßstäbe von Leistung aus dem Erwerbsleben ins Rentenalter verlängert. Angesichts der signifikanten Unplausibilitäten des Lohngefüges – dass eine Erzieherin deutlich weniger verdient als ein VW-Autobauer hat weniger mit unterschiedlicher Leistung als mit dem Organisationsgrad unterschiedlicher

Gewerkschaften zu tun – ist der mit dem Äquivalenzprinzip definierte Leistungsgerechtigkeitsbegriff der Rentenversicherung naturgemäß begrenzt. Er wird auch morgen und übermorgen noch nachwirkend zu niedrigen Frauenrenten führen, wenn vielleicht schon längst die Erzieherinnen von morgen ähnlich gut bezahlt werden wie die VW-Mitarbeiter.

Wie schwer es sein kann, in der Rentenversicherung **Generationengerechtigkeit** durchzusetzen, hat schon das Beispiel der Erzieherinnen-Rente anklingen lassen. Anders als in der Debatte um die umlagefinanzierte Rente häufig nahegelegt wird, geht es bei der Generationengerechtigkeit nicht nur und zuerst um einer Status-Balance zwischen aktiver Generation und Rentnergeneration zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern es geht in einem prozesshaften Ausgleich darum, unterschiedliche Generationen/Kohorten, deren Lebens- und Erwerbsbiographien (in ihrem Verhältnis zueinander) von sehr vielen Faktoren geprägt sind, in ihrem Verhältnis zueinander in Bezug auf das Alterseinkommen zum Ausgleich zu bringen. Bestimmte Einflussfaktoren, die (zufällig) den Berufseintritt einer Kohorte negativ geprägt haben (Wirtschaftskrise), bleiben im Generationenvergleich dauerhaft wirksam, weil diese Kohorte über den ganzen Lebensverlauf in ihren Einkommensperspektiven durch die ungünstigen Berufseintrittsjahre überproportional negativ beeinflusst bleibt. Dabei ist die Frage, wie eine bestimmte Kohorte im Rentenkontext unter dem Kriterium der Generationengerechtigkeit von einer anderen Generation wahrgenommen wird, auch davon abhängig, ob diese Generation sich schon im Renten- oder noch im Erwerbsalter befindet. Die viel zitierte Babyboomer-Generation trägt zum Beispiel aktuell mit ihren guten Erwerbseinkommen wesentlich dazu bei, dass die ihr nachfolgenden Generationen relativ geringe Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen müssen, obwohl die Generation der Rentner und Rentnerinnen schon heute durch steigende Lebenserwartung steigende Rentenzahlungen verursachen. Sobald die Babyboomer-Generation in 5-10 Jahren selbst ins Rentenalter eintritt, wird sie die Beitragslasten c.p. erhöhen und das Verhältnis zwischen ihrer Generation und den nachfolgenden wird dadurch neu bewertet.

Eine wichtige Frage der Generationengerechtigkeit, die aktuell politisch im Rentenrecht beantwortet werden soll, ist die Frage nach der gleichen oder unterschiedlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten je nach Geburtsjahr des Kindes. Alle diejenigen, für die eine Angleichung der „Mütterrenten“ vorrangiges politisches Ziel ist, begründen dies nicht zuletzt mit Generationengerechtigkeit (in Kombination mit Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit): Die Erziehung jedes Kindes sollte rentenrechtlich gleich viel wert sein (Leistungsgerechtigkeit). Viele Frauen, die von der verbesserten Anerkennung der Mütterrente profitieren würden, gehören zu einer Generation, die (im Westen) in der Regel nach der Geburt eines Kindes ihre Berufstätigkeit länger unterbrechen musste, weil die Kinderbetreuungssituation eine ganz andere war als für die jungen Frauen heute (Generationengerechtigkeit), sie „brauchen“ die Kindererziehungszeiten für eine armutsfeste Rente zugleich viel dringlicher als die Frauen früherer und nachfolgender Generationen (Bedarfsgerechtigkeit), weil sie zugleich zu der Kohorte gehören, für die z.B. die Verschlechterungen bei den Witwenrenten ebenso spürbar sind wie steigende Scheidungszahlen.

Für den Caritasverband hat Generationengerechtigkeit – trotz und wegen der in diesem Kriterium kondensierten und bereits an den Beispielen deutlich werdenden Komplexität – herausragende Bedeutung für eine (umlagefinanzierte) Rentenversicherung. Es müssen für jede Generation von Beitragszahler/innen und Leistungsempfänger/innen Beitragslast und Leistungserwartung/ –zusage in einem vernünftigen Ausgleich bleiben. Generationengerechtigkeit ist inso-

fern kein statisches Konzept und es ist auch kein Konzept, das sich von alleine vermittelt. Die komplexen Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf die unterschiedlichen Generationen müssen in ihrem Zusammenspiel bewertet und gewichtet werden, um das Vertrauen in die (Generationen-)Gerechtigkeit des Systems zu erhalten. Eine allzu technische Argumentation verträgt das Konzept der Rente im Generationenvertrag ebenso wenig wie eine populistische Aufheizung von Ängsten. „Die Versorgung der Nicht-mehr-Erwerbsfähigen hängt ausschließlich und allein ab von der nachgewachsenen erwerbstätigen Generation, von ihrer Leistungsfähigkeit und ihrem Leistungswillen.“⁶ Wenn die aktive Generation nicht mehr an die Generationengerechtigkeit des Systems glaubt, wenn sie also annimmt, dass sie selbst überproportional und ungerecht belastet ist und/oder wenn sie nicht mehr vertraut, dass sie selbst im eigenen Alter aus dem System „angemessene Leistungen“ erhalten wird, dann kollabiert die umlagefinanzierte Rente. Dabei wirken (sich wandelnde) Vorstellungen von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit unmittelbar in Fragen der Generationengerechtigkeit hinein: Ob für die heute Jungen die Leistungs- oder die Bedarfsgerechtigkeit des Rentensystems wichtiger ist, um das System als generationengerecht zu empfinden, ist nicht ausgemacht. Die Aussicht auf „angemessene Leistungen“ morgen, die die Zahlungsbereitschaft heute befördert, kann eine Erwartung leistungsgerechter Renten ebenso wie eine Erwartung armutsfester (bedarfsgerechter) Renten sein.

Ein grundlegender Aspekt des Alterssicherungssystems ist es offenkundig für viele Beitragszahler und –zahlerinnen, verlässlich und umfassend vor Altersarmut geschützt zu sein. Zielsetzung der Rentenversicherung muss es dabei sein, den Rentnerinnen und Rentnern einen Lebensstandard oberhalb des Existenzminimums zu sichern und möglichst viele Menschen vor dem Grundsicherungsbezug zu bewahren.

Mit ihrer Erwerbseinkommensersatzfunktion kann die Rente heute noch in großem Umfang Transfereinkommensabhängigkeit im Alter vermeiden und erfüllt damit für die große Mehrzahl der Rentner und Rentnerinnen **Bedarfsgerechtigkeitsanforderungen**. Jedoch hat die Zahl der Grundsicherungsempfänger im Alter in den letzten Jahren von 1,7 Prozent (2003) auf 3,2 Prozent (2015) zugenommen.⁷ Angesichts der demografischen Entwicklung und der Rentenreformen, die zu einer Absenkung des Rentenniveaus geführt haben sowie der Zunahme diskontinuierlicher/hybrider Erwerbs- und Einkommensverläufe ist von einem weiteren Anstieg der Altersarmut auszugehen. Bereits heute nimmt die Debatte um zukünftige Altersarmut einen breiten Raum ein und es ist festzustellen, dass die Sorge, später von Altersarmut betroffen zu sein, sowohl bei der sogenannten Babyboomergeneration als auch insbesondere bei jüngeren Menschen zunimmt.⁸ Um das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems zu erhalten, muss es auch zukünftig das Ziel aller Reformbemühungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung sein, für möglichst viele Menschen Armut im Alter verlässlich zu vermeiden. Ansonsten besteht die Gefahr eine Delegitimierung der beitragsbezogenen Altersvorsorge. Avisiert werden sollte deshalb eine armutsfeste Stärkung der Gesetzlichen Rentenversicherung

⁶ Oswald Nell-Breuning: Zur Diskussion um die Rentenreform – eine Rückschau, Zeitschrift für Sozialreform 1957, in: ders. Wirtschaft und Gesellschaft heute, Band III, Freiburg 1960, S 360- 367, S. 363

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2018, S.439.

⁸ IG Metall Vorstand: Repräsentative TNS Infratest-Umfrage. Junge Generation für Stärkung der gesetzlichen Rente, in: Informationen zur Sozialpolitik Nr. 35, 2016 (<https://www.mehr-rente-mehr-zukunft.de/material/infoflyer/sopoinfo-35-junge-generation-fuer-staerkung-der-gesetzlichen-rente.pdf>).

die Generationen- und Lebensverlaufsaspekte zusammenführt. Bei Reformen des Leistungsrechts ist der Blick bei einer generationengerechten Ausgestaltung deshalb insbesondere auf rentenversicherungsrechtliche Lücken zu richten, da diese – insbesondere wenn sie kumulierend auftreten - gravierende Folgen für die spätere Rentenhöhe haben und zur (ergänzenden) Grundsicherungsabhängigkeit führen können. Zu den zentralen Herausforderungen der Sozialpolitik im Bereich der Alterssicherung gehört es somit, Bedarfsgerechtigkeit und Äquivalenzprinzip stets aufs Neue auszubalancieren.⁹ (Weitere Ausführungen zu den Zielgruppen und zu Lösungsvorschlägen von Seiten des DCV werden bei den entsprechenden Fragestellungen im Text weiter unten erörtert.)

Die gesetzliche Rente soll als vorrangiges Sicherungssystem strukturell möglichst viele Menschen im Alter verlässlich vor Armut schützen, indem sie (leistungsgerecht) den individuell erarbeiteten Lebensstandard absichert. Durch diese Verknüpfung von individueller Leistungsgerechtigkeit und systemischer Armutsprävention entsteht eine ambitionierte Zielsetzung, die die leistungsgerechte Rente von Menschen mit langen Jahren niedriger Einkommen implizit (bedarfsgerecht) an einer Mindesthöhe orientieren muss, die ohne Solidarausgleiche im System nicht darstellbar ist. Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung muss daher durch Elemente des Solidarausgleichs (Anrechnung/Zurechnung von beitragslosen Zeiten etc.) ergänzt werden. Auf diese Weise bewährt sich die Rentenversicherung als Sozialversicherung, deren Legitimation als Pflichtversicherung genau darin besteht, solche Elemente des Solidarausgleichs zu gestalten.

Der „**angemessene Lebensstandard**“ ist insoweit ein sensibler Begriff in der rentenpolitischen Debatte. Als Ziel ist die Lebensstandardsicherung mit der Rentenreform des Jahres 1957 Bestandteil der Rentenversicherungsphilosophie geworden. Die gesetzliche Rente sollte nicht versicherungsmathematisch den eingezahlten Beiträgen entsprechen, sondern es sollte die Rentnergeneration am wachsenden Wohlstand der aktiven Generation teilhaben. Die relative Position des einzelnen Rentners im Vergleich zu anderen Rentnern sollte sich aus seinem Lebenserwerbseinkommen/aus seiner Position im Lohngefüge ergeben, und (!) die relative Position der Rentner im Vergleich zu den Erwerbstätigen sollte sich nicht schleichend verschlechtern, was ohne die Rentenreform von 1957 zwangsläufig geschehen wäre. Die „dynamische Rente“ (oder auch „Produktivitätsrente“) koppelte die Rentenentwicklung an die Lohn- (bzw. damit an die Produktivitäts-)Entwicklung – bis mit den Blümschen und Riesterschen Rentenreformen diese unmittelbare Kopplung gelockert wurde.

Auch wenn die umlagefinanzierte Rente ursprünglich keine feste Relation von Durchschnittslohn zu „Standardrente“ kannte, hat sich im Kontext des Riesterschen Paradigmenwechsels in

⁹ Es wird trotz umfassender Rentenversicherungsreformen auch morgen Menschen geben, die im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Daher ist Bedarfsgerechtigkeit auch als Anforderung an das Grundsicherungssystem im Alter immer wieder neu zu deklinieren. Eine effektive Armutsbekämpfung benötigt ergänzend ein System von bedürftigkeitsorientierten Leistungen. Hier kommt die Grundsicherung im Alter als nachrangiges bedarfs- und bedürftigkeitsorientiertes Sicherungssystem zum Tragen. Dieses hat zum Ziel das soziokulturelle Existenzminimum, also den notwendigen Lebensunterhalt und ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe sicherzustellen, um ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Der Deutsche Caritasverband sieht kontinuierlichen Nachbesserungsbedarf bei der Sicherstellung der Bedarfsgerechtigkeit in Form des soziokulturellen Existenzminimums im Grundsicherungsrecht. Hierzu hat sich der DCV in seinen Stellungnahmen zur Bemessung der Regelbedarfe wiederholt umfassend positioniert.

Richtung Beitragssatzstabilisierung eine starke Fokussierung auf das Rentenniveau ergeben und es entbrannte der Streit darüber, ob der angemessene Lebensstandard von der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge gemeinsam zu gewährleisten sei (vgl. dazu Antwort auf Frage 2).¹⁰

Der DCV hat sich bei der **Quantifizierung** wesentlicher Anforderungen an die Alterssicherung bislang vorrangig um die Frage der Existenzsicherung gekümmert und klare Anforderungen an eine existenzsichernde Grundsicherung formuliert (vgl. Fußnote 9). Bezüglich des Existenzminimums gelten besonders strenge Maßstäbe an Nachvollziehbarkeit und Folgerichtigkeit der quantifizierenden Ausgestaltung, wie auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat.

Bezüglich der übrigen Parameter der Alterssicherung besteht größerer Gestaltungsspielraum für die Politik. Es sollte aber deutlich geworden sein, dass sich angesichts der Bedeutung, die dem Vertrauen in die (Generationen-)Gerechtigkeit des Systems zukommt, das Jonglieren mit Indikatoren und die Vernebelung in Formelungetümen verbieten. Das Rentenrecht sollte so einfach und nachvollziehbar wie möglich sein und die Indikatoren und ihre Entwicklung intuitiv plausibel. Daher sollte die Rentenformel in jedem Fall vereinfacht werden und die eigene Rente mit Hilfe einer „Faustformel“ in etwa abzuschätzen.¹¹

Zur Quantifizierung der Generationengerechtigkeit und eines angemessenen Lebensstandards wird häufig das „Nettorentenniveau vor Steuern“ herangezogen. Dieses zeigt auf, in welchem Verhältnis die Renten zum Arbeitseinkommen stehen. Es bezieht sich auf den Standardrentner mit 45 Beitragsjahren und war nur solange ein geeigneter Indikator zur Quantifizierung dieser Prinzipien, wie man von einer (männlichen) Normalerwerbsbiographie und einer Normallebenserwartung ausgehen konnte.

(Nicht nur) bei einer Ausweitung des Versichertenkreises ist im Übrigen zu diskutieren, ob es noch sinnvoll ist, das Rentenniveau als Verhältnis der Renten zum Erwerbseinkommen der Beitragszahler zu bestimmen oder ob es um das Verhältnis der Renten zu den Erwerbseinkommen insgesamt gehen sollte.

Vor dem Hintergrund der Debatte um Altersarmut und den abzusehenden Anstieg der Altersarmut in den kommenden Jahren sollte das Ziel der Armutsvermeidung stärker in den Fokus der Rentenpolitik rücken. Deshalb sollten Indikatoren zur Quantifizierung der Ziele in der Gesetzliche Rentenversicherung Einkommensunterschiede im Alter aufzeigen. Dies macht Indikatoren zur Messung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich, die Hinweis auf die „Sicherungslücke“ zwischen den durch die GRV erbrachten Leistungen und

¹⁰ Antonio Brettschneider /Ute Klammer: Lebenswege in die Altersarmut, Berlin 2016.

¹¹ Die geltende Rentenformel kollidiert in ihrer heutigen Form mit den Anforderungen an Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit, denn mit der Rentenformel (§ 68 Abs 5 SGB VI) wurde das Rentenniveau vollständig um den Riester-Faktor gesenkt, obwohl das entsprechende Riester-Sparvolumen bei weitem nicht erreicht wurde; die Formel enthält außerdem mit Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor zwei Faktoren, deren Zusammenspiel auch für Experten zu nicht nachvollziehbaren Schwankungen des Rentenniveaus führt; die in der Formel an verschiedenen Stellen eingebauten Stellgrößen (Beitragssatz, Veränderung der Zahl der Beitragszahler etc.) wirken letztlich zufällig aufeinander zurück. Es lässt sich die Frage stellen, ob die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum SGB II entwickelten Grundsätze der Nachvollziehbarkeit und Begründetheit verletzt sind. Es ist in jedem Fall unerlässlich, die Rentenformel drastisch zu vereinfachen.

dem vom Individuum bzw. Haushalt angestrebten Gesamtsicherungsniveau liefern, um so für die Versicherten erforderlichen Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Für den einzelnen Rentner ist in Bezug auf die Quantifizierung der Leistungsgerechtigkeit und der Sicherung des individuellen Lebensstandards das Verhältnis der verfügbaren Nettorente zum verfügbaren Netto-Einkommen bis zum Zeitpunkt des Renteneintritts besonders spürbar. Deshalb erscheint es sinnvoll, die schon seit Jahren von der OECD in ihren Berichten verwendete „Ersatzrate“ als Indikator zu nutzen.¹²

Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands und Europas, die über den Wohlstand entscheiden wird, der zwischen Arbeit und Kapital, aktiver und nicht-aktiven Generationen zur Verteilung zur Verfügung steht, ist für den Deutschen Caritasverband aus eigener Anschauung nur schwer abschätzbar. Wir verfügen über keine eigenen Vorhersageinstrumente und können daher nur im Lichte unserer Erfahrungen die Informationen bewerten, die von Wirtschaftsforschungsinstituten und anderen Experten zur Verfügung gestellt werden.

Unzweifelhaft wird die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands in den nächsten Jahren wesentlich durch die Frage unserer Exportchancen (Gefahr des Handelskriegs mit den USA) geprägt und durch die Zukunft Europas als Raum des Friedens und der Freizügigkeit (Gefahr der Polarisierung und des Bilateralismus). Um aus eigener Kraft unter den Bedingungen von Digitalisierung, Globalisierung und demographischer Entwicklung die für die Rentensicherheit so wichtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu befördern, sind Aus- und Weiterbildungsanstrengungen (digitale Kompetenzen, Förderung der Potenziale von Menschen mit Beeinträchtigungen und Hemmnissen) sowie Integrationsanstrengungen von besonderer Bedeutung. Gleichzeitig sehen wir die Notwendigkeit einer Aufwertung der sozialen Dienstleistungsberufe.

Die Finanzierungsbasis jeder Alterssicherung hängt davon ab, dass wirtschaftliche Spielräume vorhanden sind. Insofern sind die Stabilität des Arbeitsmarktes und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von großer besonderer Bedeutung für die zukünftige Alterssicherung. Für die Zukunft erwarten wir erhebliche Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Neben dem demographischen Wandel, der besonders durch den Eintritt der Babyboomer ins Rentenalter für die Rentenversicherung eine zeitlich klar zu beschreibende Herausforderung mit sich bringen wird, ist vor allem die Dynamik der digitalen Transformation von größter Bedeutung für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Alterssicherung.¹³ Die stärkere Erwerbsbeteiligung und Entgeltgleichheit von Frauen, die verbesserte Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern, die Stabilisierung des Renteneintrittsalters z.B. durch Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitspolitik, damit auch ältere Beschäftigte gesund und arbeitsfähig bleiben, gehören zum Standardrepertoire eine Arbeitsmarktpolitik, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Alterssicherung verbessern kann.

¹² Tim Köhler-Rama: Warum die GRV ein Sicherungsziel benötigt und „Haltelinien“ keine Lösung sind, Sozialer Fortschritt, 66, 2017, S. 377-390.

¹³ Neben ihren Rationalisierungseffekten und Produktivitätssteigerungen sind besonders die auf die Hybridisierung der Erwerbsverläufe zielenden Effekte der Digitalisierung für die Rentenversicherung von Bedeutung (vgl. Fußnote 1).

Aufmerksamkeit verdient die - durch die Digitalisierung beschleunigte - Verschiebung der ökonomischen Bedeutung einzelner Branchen und Berufe. Es wird Bereiche und Branchen geben, in denen es zu einem Abbau der Beschäftigung kommt. Andererseits wird eine Vielzahl neuer Tätigkeiten (in alten und neuen Branchen) entstehen, in denen qualifizierte Arbeitsplätze zu besetzen sind. Diese absehbaren Berufs- und Branchen-Effekte, die nicht nur die viel diskutierten Studien von Osborne und Frey erwarten lassen, sprechen ganz erheblich gegen (neue) Branchenlösungen in der Organisation der Alterssicherung; die Knappschaftsversicherung hat gezeigt, was passiert, wenn man berufsständisch organisierte Alterssicherungssysteme für absinkende Branchen finanziell absichern muss. In einer dynamisch sich verändernden Wirtschaft mit flexiblen Wirtschaftsstrukturen und volatilen Erwerbsverläufen sprechen alle Argumente für eine einheitliche Volksversicherung, in der Menschen unabhängig von ihrem aktuellen Beruf und ihrer aktuellen Branchenzugehörigkeit ein Erwerbsleben lang versichert sind.

Entscheidend wird sein, dass es durch Weiterbildung und Umschulung gelingt, möglichst viele rationalisierungsbedingt freigesetzte Personen in neuen Arbeitsfeldern zu integrieren, damit keine neue Langzeitarbeitslosigkeit entsteht. Es ist davon auszugehen, dass die neuen Arbeitsverhältnisse in der entstehenden „Netzwerkökonomie“ immer häufiger außerhalb von Betrieben klassischen Zuschnitts entstehen, Arbeit über Plattformen organisiert wird und hybride Erwerbsverläufe eine neue Normalität darstellen. Schon heute weisen immer mehr Erwerbsbiographien Phasen der Selbstständigkeit auf, die auf Phasen abhängiger Beschäftigung folgen, ihnen vorausgehen oder synchron zu diesen verlaufen. In der Plattformökonomie entstehen neue Formen hybrider Selbstständigkeit, für die i. d. R. keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Solange für Einkommen aus selbstständiger Arbeit keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung gegeben ist, führt die zunehmende Erwerbshybridisierung zu Lücken in den Versicherungsbiographien. Es steigt das Risiko der Altersarmut und auch die Gefahr, dass sich Menschen im Vertrauen auf den Sozialstaat bewusst der Beitragspflicht entziehen und das System der solidarischen Altersvorsorge damit schwächen (moral hazard).¹⁴

Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

In der Altersvorsorge lassen sich unterschiedliche „Säulen“ vor allem nach zwei Kriterien unterscheiden:

- a) nach der Finanzierungsform
- b) nach der Rechtsgrundlage

Es ist also a) zu unterscheiden zwischen einer umlagefinanzierten und einer kapitalgedeckten Säule der Altersvorsorge und b) zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge.

Mit den Riester-Rentenreformen entstand die Übung von „drei Säulen“ der Altersvorsorge zu sprechen, wobei die Grenzen zwischen den o.a. Kategorien unscharf waren, indem es z.B. in

¹⁴ Antonio Brettschneider /Ute Klammer: Lebenswege in die Altersarmut, Berlin 2016 ; Uwe Fachinger/Andrea D. Bührmann/Eva M. Welskop-Deffaa: Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen, Wiesbaden 2018.

den Diskussionen lange strittig war, ob die kapitalgedeckte „zweite Säule“ gesetzlich verpflichtend oder freiwillig sein sollte.¹⁵

Der DCV setzt sich dafür ein, eine gesetzlich verpflichtende beitragsbasierte Rentenversicherung als tragende und für die große Mehrheit der Bevölkerung auskömmliche Säule der Alterssicherung zu erhalten.¹⁶ Für eine Alterssicherung, die entfallende Erwerbseinkommen kompensieren soll und die sich auf einen relativen Lebensstandard bezieht, der sich am Erwerbseinkommen der aktiven Bevölkerung orientieren soll, ist die Umlagefinanzierung weiter das ideale System. Überlegungen, die Rentenversicherung auf eine steuerfinanzierte Grundrente umzustellen, lehnt der DCV aus verschiedenen Gründen ab, insbesondere da sie das Prinzip der Eigenvorsorge für das Alter aushebeln und Rentnerinnen und Rentner zu Bezieher von Transfer-einkommen machen würde.

Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ist für die meisten Menschen in Deutschland die Haupteinkommensquelle im Alter: Sie macht 63 Prozent des Bruttoeinkommens der 65-Jährigen und Älteren aus. Andere Alterssicherungsleistungen machen 14 Prozent aus (Pensionen, etc.), die betriebliche Altersversorgung 8 Prozent und die private Vorsorge ebenfalls 8 Prozent.¹⁷ Es ist angesichts dieser Reichweite besonders wichtig, dass die gesetzliche Rentenversicherung armutsfest ausgestaltet ist. Dazu sind Vorschläge zu prüfen, die das bestehende System auf die neuen Anforderungen hin zukunftsfähig gestalten: Es sollte z.B. ein permanenter Versorgungsausgleich unter Eheleuten eingeführt werden, um das Altersarmutsrisiko nach Scheidung zu mindern und es sollte geprüft werden, ob und wie das bestehende System der komplizierten Bundeszuschüsse abgelöst werden kann durch die Einführung einer Drittelparität (bis zu einer neuen Beitragsbemessungsgrenze), so dass sich für niedrige Beiträge/Einkommen eine systematische Aufwertung ergibt; dabei ist die bestehende Beitragsbemessungsgrenze, die zum Verzicht der über sie hinausgehenden Beitragspflicht führt, in Frage zu stellen, da ihre Begründung (aus dem Jahr 1957) nicht mehr trägt.¹⁸

Aus Sicht des DCV ist es nicht sinnvoll und notwendig, innerhalb der gesetzlich-verpflichtenden Säule der Alterssicherung Teile kapitalgedeckt auszugestalten. Der DCV steht allerdings einer Gestaltung einer Kapitalreserve in der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Dämpfung von Schwankungseffekten offen gegenüber.

Eine wirksame Förderung *privater kapitalgedeckter* Alterssicherung, eine Förderung des Sparens und der Vermögensbildung für das Alter ist für Bezieher/innen kleiner Einkommen und für

¹⁵ Wenn man „Säulen des Systems der Alterssicherung“ unterscheiden will, wäre es u.E. systematisch richtiger nicht zwischen a) gesetzlicher, b) privater und c) betrieblicher Altersvorsorge, sondern zwischen a) der gesetzlichen beitragsbasierten umlagefinanzierten Rentenversicherung, b) der privaten kapitalgedeckten Alterssicherung (inkl. betrieblicher Alterssicherung) und c) der steuerfinanzierten bedarfsgerechten bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Funktionen in einem dreigliedrigen System der Alterssicherung erfüllen.

¹⁶ Regelungen wie die Entgeltumwandlung, die strukturell die erste Säule schwächen, indem jeder umgewandelte Lohnbestandteil die individuelle Rente und die Beitragsbasis insgesamt mindern, lehnen wir ab, da sie nicht zu einer Verbesserung der Alterssicherung insgesamt, sondern nur zu Verschiebungen zwischen den „Säulen“ und zu einer Schwächung der solidarischen Ausgleichsfunktion des Rentensystems führen. Entgeltumwandlung kann sich nur leisten, wer genug verdient.

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Alterssicherungsbericht 2016, S. 95

¹⁸ Eva M. Welskop-Deffaa: Rente in der Arbeitswelt 4.0 – neun Thesen, in: Rentenversicherung 1/2017, S. 102-117

Menschen, die ihre Ersparnisse zur Absicherung anderer Lebensrisiken brauchen, nicht einfach. Die hohen Erwartungen an die Riesterrente haben sich bislang nicht erfüllt. Die angenommene Verzinsung von 4 Prozent erfüllen viele Verträge nicht. Der Garantiezins für die Riester-Produkte wurde in den letzten Jahren mehrfach abgesenkt. Die Realität zeigt, dass Geringverdiener/innen, die mit der Förderung besonders angesprochen werden sollten, das Förderangebote wenig nutzen. Der aktuelle Alterssicherungsbericht zeigt, dass „knapp 47 Prozent der Geringverdiener, das sind rd. 1,9 Mio. der 4,2 Mio. erfassten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit einem Bruttolohn von weniger als 1.500 Euro pro Monat“¹⁹ keinen Riester-Vertrag haben. Der Anteil der ruhend gestellten Riester-Verträge (aktuell keine Beitragsleistungen in der Ansparphase) wird auf gut ein Fünftel geschätzt.²⁰ Für den DCV ergibt sich daraus eine Schlussfolgerung ganz unmittelbar: Da die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus für viele Menschen – und insbesondere Geringverdiener/innen - nicht mit einer hinreichenden Absicherung in der privaten Säule ausgeglichen werden konnte, muss die gesetzliche Rentenversicherung als Kernelement der Alterssicherung in Deutschland armutsfest gestärkt werden.

In der letzten Legislaturperiode wurden Maßnahmen ergriffen, um die Verbreitung der betrieblichen Rente zu stärken. Aus Sicht des DCV sollte die Wirkung dieser Reformen kritisch beobachtet und insbesondere daraufhin evaluiert werden, ob es gelingt, weitere Personenkreise in die BAV einzubeziehen. Der letzte Alterssicherungsbericht hat klar gezeigt, dass insbesondere im Gastgewerbe und im Dienstleistungsbereich sowie bei kleineren Betriebsstätten die Verbreitung der BAV unterdurchschnittlich ist.²¹ Dies sind Branchen, in denen häufig Frauen in Teilzeit, Geringverdiener und Personen in Minijobs arbeiten.²² Überlegungen, die betriebliche Rente verpflichtend zu machen, hält der DCV nicht für sinnvoll. Hier würden Doppelverpflichtungen und am Ende konkurrierende Systeme erschaffen, die zudem nur demjenigen Teil der Bevölkerung zu Gute kommen, der fest in einem Betrieb angestellt ist. Gelöst werden muss dringend das Problem der Portabilität der Betriebsrenten. In Zeiten, in denen von Arbeitnehmer/innen hohe Flexibilität im Hinblick auf den Arbeitsplatz in der Arbeitswelt 4.0. erwartet wird, sind derartig inflexible Regulierungen überholt. Die Entbetrieblichung der Arbeit im Zuge der Digitalisierung lässt die Wahrscheinlichkeit schwinden, dass die betriebliche Altersvorsorge zukünftig zu einer ausgleichenden Komponente in einem Alterssicherungsmix werden kann.

Welche Personen sollen besonders betrachtet werden und warum?

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung, welches in den 1950er Jahren inspiriert von Mentoren der katholischen Soziallehre nejustiert und von Konrad Adenauer eingeführt wurde, bezog einen großen Kreis an Beschäftigten in die Rentenversicherung ein.²³ Oberstes Ziel der Rentenversicherungsreform von damals war es, möglichst viele Rentner und Rentnerinnen vor

¹⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Alterssicherungsbericht, 2016, S. 9.

²⁰ <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>

²¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Alterssicherungsbericht, 2016, S. 20.

²² Ebenda, S. 9.

²³ Neben der Einführung der „dynamischen Rente“ für Arbeiter/innen, mit der die Rentenreform der 50er Jahre stets assoziiert wird, brachten die Rentenreformen dieser Jahre auch Verbesserungen für die Landwirte und die Handwerker und bereitete die Zusammenführung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung vor.

dem Sozialhilfebezug mit Bedürftigkeitsprüfung zu bewahren und eine lebensleistungsadäquate und lebensstandardorientierte Absicherung im Alter zu ermöglichen. Das Ziel der Armutsvermeidung, welches die Reformer fest im Blick hatten und mit der Rentenreform 1957 erfolgreich verfolgen konnten, muss auch bei der Weiterentwicklung der Rentenversicherung konsequent mitgedacht werden, damit sich bestehende Ungleichheitsdynamiken im Alter nicht fortsetzen und Altersarmut entgegengewirkt werden kann. Hierfür muss das Alterssicherungssystem an gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen angepasst werden. Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter ist stets das Ergebnis eines Zusammenspiels aus strukturellen und individuellen Faktoren. Im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung im Alter ist das Alterssicherungssystem deshalb zum einen an gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen anzupassen, zum andern muss der Blick auf die Erwerbsverläufe und sich darin abbildende Beitragslücken gerichtet werden, um Lösungsansätze für die **Personengruppen zu finden, die durch Lücken in der Beitragsbiographie heute und morgen ein erhöhtes Armutsrisiko haben.**

Veränderungen der Arbeitswelt führen dazu, dass neue Lücken in den Beitragsbiographien entstehen, weil eine wachsende Zahl an Menschen nicht mehr ununterbrochen Beiträge in die Rentenversicherung abführt. Lücken in der Beitragsbiographie entstehen dabei aus altbekannten und neuen Konstellationen.

Von neuer Relevanz ist das Risiko hybrider Erwerbsverläufe in der digitalen Wirtschaft. Der klassische Betrieb droht vor dem Hintergrund der Digitalisierung seine Bindungskraft zu verlieren (die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestags sprach von bevorstehender „Entbetrieblichung der Arbeit“). Im Zuge dieser Veränderung entstehen Erwerbsbiographien mit neuen Formen der Selbstständigkeit durch neue Möglichkeiten der Synchronisation von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, von Produktion und Vertrieb – z.B. über online-Plattformen, die die Arbeitswelt 4.0 prägen. Arbeitsprozesse werden in Mini- und Mikroprozesse zerlegt und in der digitalen Arbeitswelt über Cloud-Work erledigt. Es entstehen vermehrt Anreize für Beschäftigung in „Selbstständigkeit“ ohne rentenversicherungsrechtlichen Schutz.²⁴ Pendel-Erwerbsbiografien, in denen sich abhängige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und beitragsfreie Beschäftigung bzw. Selbstständigkeit abwechseln, nehmen zu. Eine Erweiterung des versicherungspflichtigen Einkommens in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf alle Erwerbseinkommen (zumindest für alle Erwerbseinkommen, für die keine obligatorische Absicherung z.B. in berufsständischen Versorgungswerken besteht), kann entscheidend dazu beitragen, Menschen vor Altersarmut zu bewahren.²⁵

Arbeit wird weiter in Minijobs verlagert, die durch die Opting Out-Regelung von der Beitragspflicht ausgenommen werden (können).

²⁴ Eva M. Welskop-Deffaa: Hybride Erwerbs- und Lebensverläufe und ihre Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Streifzug durch die Geschichte der Alterssicherung in zwölf zukunftsweisenden Thesen, in: Joachim Lange, Ursula Rust: Alterssicherung für Soloselbstständige in Zeiten der Digitalisierung, Lohmann 2017, S. 246-255

²⁵ Deutscher Caritasverband: Digitalisierung und Reformbedarf in der sozialen Sicherung. Position zur Einbeziehung von Einkommen aus hybrider Erwerbstätigkeit in die gesetzliche Rentenversicherung vom 14. Mai 2018. abgedruckt in Neue Caritas 11/2018, S. 34-36, vgl. dort auch: Eva M. Welskop-Deffaa: Der digitale Nomade ist genauso schutzbedürftig wie der Industriearbeiter, Neue Caritas 11/2018, S9-12 und Rainer Schlegel: Neue Erwerbsverläufe brauchen sozialrechtliche Grundlagen, Neue Caritas 11/2018, S13-15.

Lücken in der Versicherungsbiographie entstehen aber auch weiter durch familiäre Sorgearbeit für Kinder und zu pflegende Angehörige, Zeiten der Arbeitslosigkeit und Erwerbsminderung oder auch Zeiten der Strafgefängenschaft. Die gesetzliche Rentenversicherung verfügt mit den Instrumenten der Anrechnungs- und Zurechnungszeiten (z.B. Rentenanwartschaften für Kindererziehungszeiten, Versicherungspflicht für familiäre Pflegeleistung ab Pflegegrad 2/10h wöchentliche Pflege, Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung) zwar über Mechanismen des sozialen Ausgleich für solche Zeiten. Dennoch sind die vorhandenen Regelungen nicht hinreichend. Erst die Einführung des permanenten Versorgungsausgleichs könnte die geschlechtsspezifischen Effekte der Ungleichverteilung von care-Arbeit in der Rentenbiographie wirksam abmildern.

Auch Langzeitarbeitslose sind in besonderer Weise von Altersarmut bedroht. Seit dem Jahr 2011 werden für ALG-II-Beziehende gar keine Beiträge zur Rentenversicherung mehr geleistet. Den ALG-II-Empfängern fehlen durch diese Änderungen auch Wartezeiten, welche die Voraussetzung für die Erwerbsminderungs- und Altersrenten sowie auch für die medizinische Rehabilitation sind. Hochproblematisch ist auch die Möglichkeit, Leistungsempfänger/innen mit Vollendung des 63. Lebensjahrs auf die Beantragung von vorzeitiger Altersrente zu verweisen. Die Abschläge, welche diese Personen bei vorzeitiger Rente in Kauf nehmen müssen, sind bereits heute erheblich und werden in den folgenden Jahren noch steigen, da die Kluft zwischen starrer Regelung der vorzeitigen Altersrente mit 63 und steigender Regelaltersrente wächst. Hier entstehen am Ende des Erwerbslebens Sicherungslücken, die über die ganze Rentenlaufzeit Folgewirkungen zeigen.

Erwerbsgeminderte Personen, die durch längerfristige Krankheit und gesundheitliche Beeinträchtigung keiner oder nur in geringerem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, haben ebenfalls ein sehr hohes Risiko (15%) auf Grundsicherungsleistungen im Alter angewiesen zu sein. Die in der letzten Legislaturperiode vorgenommene Anhebung der Zurechnungszeiten bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrente greift hier noch nicht weit genug, da erwerbsgeminderte Personen auch weiterhin Abschläge in Kauf nehmen müssen. Zudem fehlt eine Altfallregelung.

Strafgefangenen ist während der Haftzeiten der Aufbau von rentenversicherungsrechtlichen Anwartschaften nicht möglich, auch wenn sie in der Zeit in der Haft arbeiten.

Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des Rentensystems sollten sich am Solidaritätsprinzip orientieren und auch für die genannten Gruppen Wege eröffnen, eine bessere Absicherung durch die Rentenversicherung zu bewirken und somit Armut zu bekämpfen.

Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

Generationengerechtigkeit ist – wie oben ausgeführt – die zentrale Anforderung an ein gesetzliches Rentensystem. Ihre Gewährleistung erfordert in der umlagefinanzierten Rentenversicherung eine gute Balance zwischen Beiträgen und Erwartungen verschiedener Kohorten. Um die „Verletzlichkeit“ des Systems im Wandel der Biographien und Wertvorstellungen zu verringern, steht die Verbreiterung des Kreises der Versicherten am Anfang jeder Absicherung generationengerechter Lösungen.

Lösungsansätze gilt es im Übrigen in zwei Richtungen zu prüfen: Zum einen müssen die jüngeren Generationen in die Lage versetzt werden, Generationensolidarität zu üben ohne dabei überfordert zu werden. Damit ist die Frage nach der Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung gestellt. Zum anderen müssen sich auch diejenigen, die zweitweise gesellschaftliche Aufgaben wie die Sorgearbeit in der Familie für Kinder und die Pflege von Angehörigen übernehmen, darauf verlassen können, dass sie über eine angemessene Absicherung im Alter verfügen. Betroffen sind hiervon immer noch vor allem Frauen, so dass die Frage der Generationengerechtigkeit auch immer eine Frage der Geschlechtergerechtigkeit ist.²⁶

Die wichtigste Grundlage für die Finanzierung auskömmlicher Renten ist eine möglichst gute Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung, da eine geschlossene Versicherungsbiographie die zentrale Grundlage für eine gute Alterssicherung ist. Da insbesondere Frauen Versicherungslücken und lange Zeiten reduzierter Erwerbseinkommen aufweisen, ist es wichtig die Einkommensgleichheit zwischen Frauen und Männern zu befördern und die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf so zu verbessern, dass nicht betragfreie Selbstständigkeit als schlechter Ausweg für faktische Unvereinbarkeit gewählt wird.²⁷

Freiwillige Zahlungen in die Rentenversicherung erhöhen die individuellen Anwartschaften der Arbeitnehmer/innen auf die spätere Rente und können so dazu beitragen Altersarmut vorzubeugen. Auch die Liquidität der Rentenversicherung wird dadurch gestärkt. Freiwillige Zahlungen sind aber gegenwärtig nur zulässig, wenn die Versicherten sich auf eine vorzeitige Inanspruchnahme der Rente festlegen. Da Einkommen im Lebensverlauf stark schwanken können, sollten Versicherte in Zeiten höherer Verdienste die Möglichkeit erhalten, mehr als zwei Entgeltpunkte in die Rentenversicherung einzuzahlen.²⁸ Damit könnten magere Zeiten ausgeglichen werden.

Der Deutsche Caritasverband schlägt die Weiterentwicklung des optionalen Rentensplittings zu einem permanenten Versorgungsausgleich vor. Die in der Rentenversicherung erworbenen Entgeltpunkte sollen während der bestehenden Ehe kontinuierlich auf die Rentenkonten beider Ehepartner gleich verteilt werden.²⁹

Ergänzend ist es erforderlich, die Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 genauso zu bewerten, wie die Zeiten nach 1992, da gerade diese Generation in Westdeutschland nicht auf ein ausgebautes Netz von Kinderbetreuung zurückgreifen konnte. Besser bewertet werden muss auch die Sorgearbeit in der Pflege. Die 1995 eingeführt Versicherungspflicht für pflegende Angehörige erreicht auch heute nur einen Teil der Menschen, die sich zu Hause um ihre Angehörigen kümmern. Ein grundsätzliches Problem ist dabei, dass Pflegeleistungen im Vergleich zur Bewertung der Kindererziehungszeiten in wesentlich geringerem Umfang berücksich-

²⁶ Der DCV wird seine Vorschläge zu den anstehenden Rentenreformen in den nächsten Monaten weiter konkretisieren und dabei auch Ideen gründlicher prüfen wie sie Peter Weiß und Eva M. Welskop-Deffaa anlässlich des Katholikentages 2016 vorgestellt haben: Peter Weiß/Eva M. Welskop-Deffaa: Die Rente 4.0 – Das Konzept der dynamischen Rente für die Arbeitswelt der Zukunft, 2016

²⁷ Die Studie von Nadja Klünder für den 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung zum Gender Care Gap legt nahe, dass häufig Selbstständigkeit von Frauen gewählt wird, um bei fehlender Unterstützung durch den Partner wenigstens „irgendwie“ berufstätig zu sein.

²⁸ Jenseits der Möglichkeit, freiwillig höhere Beiträge zu zahlen, würde durch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze das skizzierte Ziel systemgerechter erreicht.

²⁹ Der DCV schließt sich hier den Forderungen des ZdK an: Erklärung Generationengerechtigkeit, Solidarität und Eigenvorsorge vom 18.11.2016, S. 18.

tigt werden. Der Beitrag richtet sich nach dem pflegerischen und zeitlichen Umfang. Der Rentenanspruch, der aus Pflegearbeit erwächst, liegt „je nach Pflegegrad, Pflegeleistung und Region zwischen 5,18 Euro und 27,43 Euro pro Monat.“³⁰ Angesichts der hohen gesellschaftlichen Bedeutung der informellen Sorgearbeit ist zu überlegen, wie eine bessere Honorierung von Pflegezeiten im Rentenrecht zu erreichen ist. Analog zur Regelung bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten sollten Ansprüche zur sozialen Absicherung in der Rente auch bei vollzeitnaher oder Vollzeitwerbstätigkeit der Personen, die nahe Angehörige pflegen, entstehen. Wichtig wäre es, dass auch Pflegepersonen von Leistungsempfängern im Pflegegrad 1 regelmäßig in die soziale Sicherung von Pflegepersonen einbezogen werden. Zu überdenken sind die Abschläge bei der Beitragsbemessung, die bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von Pflege und Pflegesachleistungen (in Höhe von 15 Prozent) bzw. bei der Inanspruchnahme der reinen Pflegesachleistung (in Höhe von 30 Prozent) entstehen. Familiäre Pflege, die parallel zur Altersvollrente erbracht wird, sollte sich zukünftig auch bei Vollrente rentenanwartschaftssteigernd auswirken. Bisher ist eine Weiterversicherung nur möglich, wenn eine Teilrente von 99 Prozent in Anspruch genommen wird. Damit diese Regelung besser in Anspruch genommen wird, wären heute schon entsprechende Beratungsstrukturen erforderlich.³¹

Freiburg/Berlin, 2. Juli 2018
Deutscher Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de.

Karin Kramer, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de.

Eva M. Welskop-Deffaa, Vorstand Sozial- und Fachpolitik/Digitale Agenda, DCV (Berlin und
Freiburg, Tel. 0170-5602820, Vorstand.Sozialpolitik@caritas.de

³⁰ Zahlen Deutsche Rentenversicherung zitiert aus Ute Klammer: Alterssicherung von Frauen revisited, in Sozialer Fortschritt, Heft 66, 2017, S. 369.

³¹ ebenda, S. 370.