Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
NÄHER AM MENSCHEN

Vermeidung von Altersarmut.

Bericht und Handlungsvorschläge
des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen.

www.mags.nrw.de

Vermeidung von Altersarmut

Bericht und Handlungsvorschläge

des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis **Seite**

Einleitung **3**

I. Derzeitige Situation **5**
1. Alterssicherung **5**
1.1 Gesetzliche Rentenversicherung **6**
1.2 Betriebliche Altersversorgung **9**
1.3 Private Altersvorsorge **11**
2. Grundsicherung **16**
3. Arbeitsmarkt **20**

II. Entwicklungstendenzen **27**
1. Alterssicherung **27**
1.1 Gesetzliche Rentenversicherung **28**
1.2 Betriebliche Altersversorgung **37**
1.3 Private Altersvorsorge **38**
2. Grundsicherung **40**
3. Arbeitsmarkt **40**

III. Handlungsvorschläge **43**
1. Gesetzliche Rentenversicherung **43**
a) Ausbau zur Erwerbstätigenversicherung **44**
b) Bessere Absicherung bei Erwerbsminderung **46**
c) Bessere Bewertung von Zeiten mit geringem Einkommen **46**
d) Gleitender Übergang in den Ruhestand **50**

2. Betriebliche Altersversorgung 53
a) Vermögenswirksame Leistungen 53
b) Flexibler Übergang in den Ruhestand 54
3. Private Altersvorsorge 55
a) Erweiterung des Personenkreises 55
b) Erhöhung des Freibetrages für Altersvorsorgeansprüche bei ALG II-Bezug 55
c) Vermögenswirksame Leistungen 56
d) Degressive Zulagengewährung 56
e) Vereinfachte Zulagengewährung 57
4. Verbesserte Datenlage 57
5. Bessere Informationen zur Alterssicherung 58
a) Allgemeine Informationen 58
b) Informationen über die individuellen Anwartschaften 60
6. Kompetenzen der Rentenversicherung hinsichtlich der zusätzlichen Alterssicherung erweitern 62
7. Vereinbarkeit von Familie und Beruf 63

IV. Zusammenfassung der Vorschläge 64

Anlage: Diskutierte und vorerst abgelehnte Vorschläge

Einleitung

In Nordrhein-Westfalen beziehen derzeit ca. 3,7 Millionen Menschen eine Alters- oder Erwerbsminderungsrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV), bundesweit sind es etwa 18,7 Millionen.[1] Die Leistungen der gRV umfassen zwischen 70 und 80 Prozent des Netto-Alterseinkommens und bestimmen damit wesentlich die Lebensverhältnisse älterer Menschen.

In der öffentlichen Diskussion besteht ganz überwiegend die Einschätzung, dass Armut im Alter und bei vorzeitiger Erwerbsminderung[2] derzeit nur eine gesellschaftliche Randerscheinung ist. Allerdings kann Altersarmut viele Facetten haben und wird nicht zuletzt auf Grund des persönlichen Empfindens der Betroffenen unterschiedlich eingeschätzt. Die differenzierte Analyse und Feststellung von Altersarmut und die Entwicklung von Vermeidungsstrategien setzt daher eine Definition derselben voraus.

Im Sozialbericht Nordrhein-Westfalen 2007 wurde als Grenze für relative Einkommensarmut ein Betrag von 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (aus dem Haushaltsnettoeinkommen abgeleitetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen) zu Grunde gelegt; dies sind bei Einpersonenhaushalten 615 Euro.

Legt man die Leistungen der Grundsicherung als Kriterium für Armut zu Grunde, liegt die Armutsschwelle in Deutschland bei 614 Euro monatlich (durchschnittlicher Bruttobedarf für alle Leistungsberechtigten in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII).[3] Leistungen der sozialen Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung bezogen am Jahresende 2006 in Nordrhein-Westfalen rund 165.000 Personen, davon rund 60 Prozent Frauen, (deutschlandweit rund 682.000 Personen / davon rund 57 Prozent Frauen); dies entspricht einem Anteil von 1,1 Prozent an der Bevölkerung ab 18 Jahren in Nordrhein-Westfalen (Deutschland 1,0 Prozent). Diese Zahlen belegen die o.a. Einschätzung, wonach Altersarmut in Deutschland derzeit noch ein Randthema ist.

[1] Aus Zeitreihen 2007 der Deutschen Rentenversicherung
[2] Wenn nachfolgend von Altersarmut gesprochen wird, ist damit stets auch die Armut bei Erwerbsminderung gemeint.
[3] Beschränkt auf die Leistungsberechtigten ab 65 Jahre ergibt sich sogar ein monatlicher Bruttobedarf von 627 Euro. Quelle: Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes.

Der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung von 614 Euro wird im weiteren Bericht als Schwellenwert angenommen, den eine Altersrente und eine Erwerbsminderungsrente der gRV nach einem erfüllten Erwerbsleben mindestens erreichen sollte.

Bereits an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Alterssicherung eng mit der vorherigen Erwerbstätigkeit verknüpft ist. Sie ist Spiegelbild der beruflichen Entwicklung. Voraussetzung für die Schaffung einer angemessenen Altersversorgung ist daher ein ausgeglichener Arbeitsmarkt mit hinreichenden Erwerbsmöglichkeiten, Aus- und Weiterbildungschancen, leistungsgerechte Bezahlung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Daneben müssen die Beschäftigungsbedingungen für eine Arbeit im höheren Lebensalter verbessert werden.

Werden von der Gesellschaft diese Voraussetzungen nicht geschaffen, stellt sich bei späteren Lücken in der Alterssicherung die Frage, inwieweit durch die Gesellschaft ein sozialer Ausgleich geschaffen werden muss, z.B. durch verstärkten Ausgleich für diskontinuierliche Erwerbsverläufe aufgrund von Kindererziehung.

Altersarmut wird bereits im bestehenden sozialen Sicherungssystem durch die soziale Grundsicherung vermieden. Ungeachtet dessen muss die Rentenversicherung - auch aus verfassungsrechtlichen Gründen - gewährleisten, dass Menschen, die langjährig vollschichtig gearbeitet und Pflichtbeiträge gezahlt haben, eine Altersversorgung erhalten, die über der Grundsicherung liegt. Eine Pflichtversicherung, die dies nicht gewährleistet, droht ihre Berechtigung zu verlieren. Auch Kindererziehende müssen angemessen unterstützt werden.

Im Interesse zukünftiger Rentnergenerationen, aber auch in Verantwortung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die bei nicht ausreichenden Leistungen im Alter und bei Erwerbsminderung mit steigenden Sozialhilfeleistungen belastet werden, werden mit diesem Bericht die derzeitige Situation der Alterssicherung analysiert, Entwicklungstendenzen aufgezeichnet und Handlungsansätze auf dem Gebiet der Alterssicherung auf Bundes- und Landesebene zur Vermeidung von Altersarmut beleuchtet.

I. Derzeitige Situation

1. Alterssicherung

Die Alterssicherung in Deutschland wird von drei Säulen getragen:
Von den obligatorischen Sicherungssystemen - insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) -, der betrieblichen Altersversorgung (bAV) und der privaten Altersvorsorge (pAV).

Auf Grund der schrittweisen Absenkung des Rentenniveaus kann die gRV allein zukünftig eine lebensstandardsichernde Leistung nicht mehr erbringen. Die Bedeutung einer rechtzeitigen und ausreichenden zusätzlichen Altersvorsorge nimmt daher zu.

Werden die Möglichkeiten zur zusätzlichen Vorsorge nicht genutzt, gerät nicht nur die Lebensstandsicherung der Altersversorgung in Gefahr. Zunehmend durchbrochene Versicherungsbiographien (insbesondere durch Zeiten einer selbständigen Tätigkeit), eine Zunahme von Beschäftigungen im Niedriglohnbereich und längere Zeiten von Arbeitslosigkeit erhöhen in der Zukunft auch das Risiko, dass Altersarmut nur noch durch Leistungen der bedarfsabhängigen sozialen Grundsicherung verhindert werden kann, diese sich also zunehmend zur 4. Säule der Alterssicherung entwickelt.

Die skizzierten Entwicklungen werden von den Modellrechnungen der Untersuchung „Altersversorgung in Deutschland 2005“ (AVID 2005) eindrucksvoll belegt: So werden z.B. verheiratete Männer im bisherigen Bundesgebiet der Rentenzugangsjahre 1942 bis 1961 im unteren Alterseinkommensfünftel mehr als 3-mal so viele Zeiten von Arbeitslosigkeit und 6-mal so viele Zeiten selbständiger Tätigkeit haben wie Personen in den oberen vier Alterseinkommensfünfteln.[4] Zeiten der Nichterwerbstätigkeit wegen Haushaltsführung mit Kindern unter 18 Jahren werden auch weiterhin dazu führen, dass nur geringe Ansprüche auf Versichertenrenten nahe der Armutsgrenze bestehen.[5]

Die Leistungen der gRV müssen nach einem geschlossenen Versicherungsleben - nicht zuletzt auch aus verfassungsrechtlichen Gründen - über die Leistungen der so-

[4] AVID 2005, Tabelle 7-20.
[5] AVID 2005, Tabelle 7-17

zialen Grundsicherung hinausgehen, also ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ermöglichen.

Darüber hinaus können auch die Leistungen der zusätzlichen Altersvorsorge zur Vermeidung von Altersarmut beitragen. Daher sind diese Leistungen bei der Entwicklung von Strategien zur Armutsvermeidung ebenfalls zu berücksichtigen.

Fraglich ist jedoch, ob Personen, die wegen ihres geringen Verdienstes Leistungen der gRV unterhalb der sozialen Grundsicherung zu erwarten haben, zusätzliche Altersvorsorge betreiben werden. Wegen der Anrechnung dieser Leistungen bei der späteren Grundsicherung würde die eigene Vorsorge nicht oder nur teilweise zu Tragen kommen.

Für die Erwerbsbeteiligung und -situation von Frauen ist die Frage, ob minderjährige Kinder im Haushalt zu versorgen sind, wesentlich. Die individuelle Entscheidung für oder gegen Kinder, der Zeitpunkt der Familiengründung sowie der Umfang einer sich ggf. anschließenden Erwerbstätigkeit hängen von zahlreichen Faktoren ab. Die Entscheidung für die Gründung einer Familie bzw. für Kinder steht zumeist erst dann an, wenn die ökonomische Selbständigkeit erreicht ist. Je mehr Zeit die Ausbildung und der Berufseinstieg in Anspruch nehmen, desto kürzer wird die Zeitspanne, die für eine Familiengründung zur Verfügung steht. Wird die ökonomische Selbständigkeit erst Ende Zwanzig erreicht – wie dies bei einer wachsenden Zahl hochqualifizierter Frauen und Männer der Fall ist – bleibt nur noch wenig Zeit, um sich einerseits beruflich zu etablieren und andererseits eine Familie zu gründen. Dies ist für Frauen in besonderer Weise problematisch, denn nach wie vor bleibt es überwiegend ihnen überlassen, die unterschiedlichen Anforderungen zu vereinbaren. Insbesondere bei hochqualifizierten Frauen ist aufgrund der längeren Ausbildungszeiten der zeitliche Korridor für die berufliche Etablierung und die Familiengründung eng.

1.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Die gRV ist - dem Versicherungsprinzip entsprechend - beitragsbezogen und damit Spiegelbild der beruflichen Entwicklung. Versicherte, die 45 Jahre Beiträge für ein Durchschnittsentgelt gezahlt haben, erhalten derzeit eine Bruttorente von ca. 1182

Euro[6] monatlich (Standardrente). Standardrenten, die im Jahr 2007 beginnen, erreichen 52,2 Prozent des letzten Verdienstes.[7]

Als **soziale** Versicherung enthält die gRV auch Elemente des sozialen Ausgleichs. Diese wurden in den letzten Jahren zwecks Dämpfung des Beitragssatzanstiegs und mit der Begründung, die Beitragsbezogenheit stärken zu wollen, schrittweise reduziert. Deutlich wird dies beispielhaft daran, dass die Rente von Versicherten (Männern, West) mit Rentenbeginn im Jahr 2007 um ca. zehn Prozent geringer als die Rente eines Zugangsrentners im Jahr 1992 ist. Im Durchschnitt waren 2005 bei den Versichertenrenten 39 Versicherungsjahre zu Grunde zu legen (1992: 39,8), gleichzeitig ging der durchschnittliche Wert an Entgeltpunkten[8] je Versicherungsjahr vom 1,091 um über acht Prozent auf 1,001 zurück.

Gleichwohl sind die Elemente des sozialen Ausgleichs immer noch in vielfältiger Form ausgeprägt. Beispielhaft seien genannt:

- risikounabhängige (also nicht nach Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand differenzierte) Beiträge,
- Rentenleistungen für Zeiten, in denen aus bestimmten Gründen Beiträge nicht oder nur in reduzierter Höhe gezahlt werden konnten (z.B. Zeiten der Ausbildung, Zeiten nach Beginn einer Erwerbsminderungsrente),
- Erhöhung von Rentenleistungen für Zeiten der Kindererziehung,
- Rente nach Mindesteinkommen für Zeiten vor 1992.

[6] Alle Zahlen in diesem Bericht beziehen sich auf die Werte im Bundesgebiet ohne das Beitrittsgebiet zum Rechtsstand 1. Januar 2008.
[7] Renten und Verdienst jeweils nach Abzug Kranken- und Pflegeversicherung und vor Steuern („Nettorentenniveau vor Steuern“)
[8] Entgeltpunkte bilden den für ein Versicherungsjahr ergebenden Maßstab für die Rentenberechnung, der sich durch Division des individuell erzielten sozialversicherungspflichtigen Entgelts durch das jeweilige Durchschnittsentgelt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt.

Verteilung und durchschnittliche Rentenzahlbeträge der laufenden Renten[1]				**am 31.12.2006, alte Bundesländer**		
Rentenart	**Männer** Anzahl	durchschn.Rentenzahlbetrag[2] in EUR	**Frauen** Anzahl	durchschn. Rentenzahlbetrag[2] in EUR	**Männer und Frauen** Anzahl	durchschn.Rentenzahlbetrag[2] in EUR
Renten weg. verm. Erwerbsfähigkeit insgesamt[3] [4]	656 132	773	546 920	648	1 203 052	716
darunter wegen:						
teilweiser EM[5]	62 995	565	22 292	396	85 287	520
voller EM[5]	585 955	801	524 474	659	1 110 429	734
Renten wegen Alters insgesamt	6 097 426	969	7 506 973	465	13 604 399	691
darunter wegen:						
Arbeitslosigkeit/Altersteilzeit[6]	1 450 903	1 147	144 406	664	1 595 309	1 103
für Frauen[6]			2 269 885	656	2 269 885	656
für schwer behinderte Menschen[6]	855 115	1 133	273 335	723	1 128 450	1 034
für langjährig Versicherte[6]	943 186	1 142	169 777	514	1 112 963	1 046
Regelaltersrente[7]	2 828 752	765	4 649 568	349	7 478 320	506
Renten wegen Todes insgesamt	335 665	221	4 083 162	548	4 735 109	499
davon:						
Witwen-/Witwerrenten	335 059	220	4 076 093	547	4 411 152	523
Waisenrenten[8]					316 282	159
Erziehungsrenten	606	590	7 069	715	7 675	705
Renten insgesamt	7 089 223	915	12 137 055	501	19 542 560	646
nachrichtlich:						
Renten wegen EM und Alter insgesamt	6 753 558	950	8 053 893	478	14 807 451	693

1) Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, Nullrenten, reine Kindererziehungsleistungen und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.
2) Rentenhöhe inkl. Auffüllbetrag, nach Abzug des KVdR/PVdR-Beitrags.
3) Inkl. Renten an Bergleute wegen Vollendung des 50. Lebensjahres oder wegen verminderter bergmännischer Berufsfähigkeit.
4) Erfasst sind lediglich Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit an unter 65-Jährige; siehe auch Fußnote 7.
5) Inkl. Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit mit Rentenbeginn bis zum 31.12.2000.
6) Erfasst sind lediglich Altersrenten an Berechtigte im Alter bis einschl. 79 Jahre; siehe auch Fußnote 7.
7) Renten an verm. Erwerbsfähige im Alter über 64 und Renten an Bezieher vorgezogener bzw. flexibler Altersrenten im Alter über 79 wurden in die Rentenart Regelaltersrente umgewandelt.
8) Geschlechtertrennung nicht möglich, nur in der Summe Männer und Frauen enthalten.
Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung -Rentenbestand am 31.12.2006.

1.2 Betriebliche Altersversorgung

Die bAV hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Zwischen Dezember 2001 und Dezember 2006 ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit bAV-Anwartschaften in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst um 36 Prozent auf über 71 Prozent (rd. 19 Millionen) gestiegen.[9] Besonders dynamisch war der Anstieg in der Privatwirtschaft. Hier stieg der Anteil um 45 Prozent von 9,4 Millionen auf 13,7 Millionen. Dies ist auf die überdurchschnittlich vielen kleineren Betriebe zurückzuführen, die ein Zusatzversorgungssystem eingeführt haben.

Im Dezember 2006 hatten rd. 3,5 Millionen Frauen bAV-Anwartschaften bei öffentlichen Zusatzversorgungsträgern gegenüber rd. 1,8 Millionen Männern. Aus dieser überdurchschnittlich hohen Zahl der bei öffentlichen Zusatzversorgungsträgern zusatzversicherten Frauen ergibt sich ein über alle Durchführungswege annähernd gleich hoher Anteil von Frauen (6,7 Millionen) und Männern (7,4 Millionen) mit einer bAV.

In Unternehmen des bisherigen Bundesgebietes mit mehr als 200 Beschäftigten können fast alle versicherungspflichtigen Beschäftigten mit einer Betriebsrente rechnen, in ostdeutschen Unternehmen sind es zwischen 87 und 95 Prozent. Mit sinkender Beschäftigtenzahl nimmt die Verbreitung der bAV jedoch ab. Bei Kleinstbetrieben mit bis zu vier Beschäftigten erwirbt bislang bundesweit nur knapp jeder Vierte einen Anspruch auf eine Betriebsrente. Außerdem hängt die Verbreitung der Betriebsrentenansprüche tendenziell von der Branche ab, vom Tarifvertrag und davon, ob der Arbeitgeber Zuschüsse leistet.

Dies wird auch durch die Ergebnisse eines Gutachtens bestätigt, dass die Dr. Dr. Heissmann GmbH, Wiesbaden, im Jahr 2003 im Auftrag des Sozialministeriums Nordrhein-Westfalen auf der Basis einer Umfrage zur Verbreitung und Akzeptanz der bAV in kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) bei etwa 10.000 Betrieben in Nordrhein-Westfalen erstellt hat.

Für die Durchführung der Entgeltumwandlung bestand bereits 2003 für fast die Hälfte der Unternehmen die Möglichkeit, tarifliche Einrichtungen zu nutzen. Dieses Angebot

[9] TNS Infratest, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 bis 2006. Alle Zahlen für das gesamte Bundesgebiet.

wurde in rund zwei Drittel der Unternehmen in Anspruch genommen. Über die Hälfte der Unternehmen bot im Rahmen der Entgeltumwandlung ergänzend die „Riester-Förderung“ an. Die Nutzung dieses Angebots durch die Arbeitnehmer ist bislang jedoch noch relativ gering. Eine Tendenz, die nach Auskunft der Betriebe, Versicherungen und Versorgungseinrichtungen bis heute anhält.

Die seit 2002 bestehende Förderung der Entgeltumwandlung durch den Anspruch der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung (arbeitnehmerfinanzierte bAV) hat einen maßgeblichen Anteil an der gestiegenen Verbreitung der bAV. So ist die Anzahl der Beschäftigten, die eine Entgeltumwandlung vorgenommen haben, zwischen Ende 2001 und Mitte 2004 um etwa 40 Prozent (!) gewachsen. Daher ist die nunmehr gesicherte beitragsfreie Entgeltumwandlung auch über 2008 hinaus zu begrüßen.

Betrachtet man die Entwicklung von 2001 bis 2006, so zeigt sich, dass nach anfänglichen Zuwachsraten von drei bis sechs Prozentpunkten in den Jahren von 2001 bis 2005 der Zuwachs bei Männern und Frauen im Jahr 2006 jeweils nur noch einen Prozentpunkt betrug. Dies könnte darauf hindeuten, dass eine gewisse „Sättigung“ erreicht ist bzw. die finanziellen Mittel der Betroffenen erschöpft sind und eine weitere Ausdehnung der bAV nur noch in engen Grenzen möglich ist. Andererseits könnte auch die bis Mitte 2007 bestehende Unsicherheit, ob die Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung fortgeführt wird, dazu geführt haben, dass sich weniger Beschäftigte für die Entgeltumwandlung entschieden haben.

Aussagen über die Höhe der Beiträge zu öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen und insbesondere deren Entwicklung im Zeitverlauf sind wegen fehlender statistischer Erfassungen nur mit Einschränkungen möglich. Nach den Erhebungen von TNS Infratest lagen Ende 2006 die monatlichen Beiträge zu „neuen“ (seit 2002 gegründeten) Pensionskassen bei 92 Euro, bei „alten“ Pensionskassen bei 115 Euro. Die Beiträge zu öffentlichen Zusatzversorgungsträgern lagen Ende 2005 bei monatlich 158 Euro.

Nach der ASID 2005[10] hatten im bisherigen Bundesgebiet 18 Prozent aller über 65-Jährigen (Männer 31 Prozent, Frauen sieben Prozent) Anspruch auf eine eigene bAV

[10] Alterssicherungsbericht 2005 der Bundesregierung, Tabellen B.1.2, B.10, B.12

der Privatwirtschaft in Höhe von durchschnittlich 409 Euro (Männer 473 Euro, Frauen 185 Euro). Hierbei ergaben sich erhebliche Unterschiede bei der Verteilung der Zahlbeträge. Während 28 Prozent der Männer bAV-Renten von weniger als 100 Euro und 50 Prozent von weniger als 200 Euro bezogen, traf dies auf 46 Prozent bzw. 68 Prozent der Frauen zu. Immerhin 23 Prozent der Männer erhielten bAV Renten von wenigstens 500 Euro und sieben Prozent von wenigstens 1500 Euro. Frauen waren bei diesen Zahlbeträgen nur noch zu sechs Prozent bzw. weniger als ein Prozent vertreten.

Elf Prozent (Männer elf Prozent, Frauen zehn Prozent) hatten Anspruch auf eine eigene zusätzliche Altersversorgung des öffentlichen Dienstes in Höhe von durchschnittlich 348 Euro (Männer 418 Euro, Frauen 282 Euro). Auch hier war eine - wenn auch weniger deutliche - Spreizung der Verteilung der Zahlbeträge festzustellen. Während fünf Prozent der Männer Zusatzversorgungsrenten von weniger als 100 Euro und 17 Prozent von weniger als 200 Euro bezogen, traf dies auf 21 Prozent bzw. 37 Prozent der Frauen zu. Immerhin 24 Prozent der Männer erhielten bAV Renten von wenigstens 500 Euro und zwei Prozent von wenigstens 1500 Euro. Frauen waren bei diesen Zahlbeträgen nur noch zu 19 Prozent bzw. weniger als ein Prozent vertreten.

1.3 Private Altersvorsorge

PAV kann sowohl zusätzliche Vorsorge (z.B. neben den Pflichtbeiträgen zur gRV) als auch tragende Altersvorsorge (z.B. bei rentenversicherungsfreien Selbständigen) sein. Nach der ASID 2005 erhielten fünf Prozent der Männer und zwei Prozent der Frauen über 65 Jahre im bisherigen Bundesgebiet private Lebens- oder Rentenversicherungen in Höhe von durchschnittlich 526 Euro (Männer) bzw. 385 Euro (Frauen).

Nach der Einführung der staatlich geförderten pAV durch die Rentenreform 2001 („Riester-Rente“, seit 2005 zusätzlich „Rürup-Rente“) hat die zusätzliche Alterssicherung nach einigen Anlaufschwierigkeiten einen erheblichen Zuwachs erfahren. Bis Ende 2005 waren rund 5,6 Millionen „Riester-Verträge“ abgeschlossen worden. Bis Ende 2007 ist die Zahl bereits auf insgesamt 10,7 Millionen förderfähige Altersvorsorgeverträge angestiegen.

Angesichts von rund 31 Millionen in der gRV Pflichtversicherten mit eigenem Anspruch auf die staatliche Förderung (Ende 2005), zu denen noch etwa zwei Mio. Beamte und eine unbekannte Anzahl abgeleitet Förderberechtigter (Ehegatten ohne eigenen Anspruch) hinzuzuzählen sind, kann die Zahl derer, die die „Riester-Rente“ in Anspruch nehmen könnten, auf wenigstens 35 Mio. geschätzt werden. Dies verdeutlicht, dass trotz der deutlichen Zuwächse derzeit erst etwa 30 Prozent der Förderberechtigten die „Riester-Rente“ nutzen. Anders ausgedrückt: Es besteht noch ein erhebliches Potential von ca. 70 Prozent.

44 Prozent der Zulagenempfänger im Beitragsjahr 2004 verfügten über ein Jahresbruttoeinkommen von höchstens 20.000 Euro. Bei rund zwei Drittel der Zulagenempfänger lag das Jahresbruttoeinkommen unter dem durchschnittlichen Bruttojahresverdienst von ca. 30.000 Euro.

Zu Grunde liegendes Jahresbruttoeinkommen (in Euro)	Anteil in Prozent[11]		
	2004	2005	2006
bis 10.000	21,4	19,1	19,2
10.000 - 20.000	22,6	23,3	23,5
20.000 - 30.000	23,2	22,8	22,4
30.000 - 40.000	16,4	16,6	16,4
40.000 - 50.000	8,4	8,6	8,6
über 50.000	7,9	9,6	9,9

Diese Zahlen deuten auf eine überproportional hohe Inanspruchnahme der „Riester-Förderung“ durch Personen mit geringen Einkommen hin. Umfragen zeigen allerdings, dass der Anteil an Haushalten mit einer zusätzlichen Altersvorsorge mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen steigt. Der Anteil an Haushalten mit staatlich geförderter Privatvorsorge beträgt in den **unteren Einkommensschichten** nur etwa sieben Prozent, in den obersten dagegen 21 Prozent.[12] Förderberechtigte mit einem niedrigen Haushaltseinkommen, das für die Einstufung der Vorsorgebedürftigkeit als maßgeblich erscheint, nehmen die staatliche Förderung weit unterdurchschnittlich in Anspruch. Der Anteil der Haushalte mit zusätzlicher Alterssicherung liegt bei Haus-

[11] Mittelbar Zulagenberechtigte wurden nicht berücksichtigt, Stolz, Rieckhoff a.a.O.
Bei den Angaben zu den Beitragsjahren handelt es sich um Zwischenergebnisse, da die Anträge auf Zulage noch bis Ende 2007 (für 2005) bzw. bis Ende 2008 (für 2006) gestellt werden können.

[12] Bericht des Landesbeirats Baden-Württemberg „PROSA“ (Pro Sicherheit im Alter)

halten ohne Berufsausbildung bei 7,6 Prozent, bei Haushalten mit Berufsausbildung bei 20,5 Prozent und bei Haushalten mit Universitätsabschluss bei 25,3 Prozent. [13]

Eine Begründung für diesen scheinbaren Widerspruch könnte darin bestehen, dass es sich bei den Beziehern mit geringen Einkommen um Personen handelt, die nur ein zusätzliches Einkommen neben dem höheren Einkommen des Ehepartners erzielen. Insoweit dürften bei den Personen mit unterdurchschnittlichen Bruttoeinkommen, die die „Riester-Förderung“ nutzen, die erworbenen zusätzlichen Alterseinkünfte nur eine ergänzende Funktion haben. Ein relativ hoher Anteil von Personen mit geringen Einkommen kann auch darauf zurückzuführen sein, dass bei Kindererziehenden und Personen, die die „Riester-Berechtigung“ vom Ehegatten ableiten (z.B. rentenversicherungsfreier Arzt), deren Einkommen in der Zulagenstatistik nicht erfasst werden.

Bei der Auswertung der Zulageempfänger nach dem **Alter** zeigt sich, dass die Personen der Geburtsjahrgänge 1951 bis 1975 die übergroße Mehrheit der Zulageempfänger stellen. Im Vergleich zum Beitragsjahr 2002 nimmt der Anteil der Geburtsjahrgänge 1966 und später zu, während der Anteil der Geburtsjahrgänge 1965 und früher abnimmt. Die Geburtsjahrgänge 1961 bis 1965 stellen dabei allerdings nach wie vor den weitaus größten Anteil der Zulageempfänger. Sollten sich die vorläufigen Daten für die Beitragsjahre 2005 und 2006 bestätigen, könnte diese Entwicklung darauf hindeuten, dass es zunächst die älteren Geburtsjahrgänge waren, bei denen die Notwendigkeit zu zusätzlicher Altersvorsorge auch zu einem entsprechenden Vorsorgeverhalten geführt hat, dass in letzter Zeit aber zusätzliche Vorsorge verstärkt auch von jüngeren Förderberechtigten realisiert wird.[14]

Repräsentative Umfragen[15] zeigen, dass die Orientierung der **Förderung an der Kinderzahl** sehr zielgenau wirkt. Unter den Haushalten mit zwei oder drei Kindern hat bereits jeder fünfte eine „Riester-Rente“. Für Eltern mit mehr als drei Kindern ist der Anteil mit etwa 23 Prozent am größten. Dennoch könnte man angesichts der

[13] Studie des MEA Mannheim (Prof. Dr. Börsch-Supan) zum Sparverhalten der deutschen Haushalte
[14] Stolz, Rieckhoff a.a.O.
[15] SAVE-Daten des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA). Von der Universität Mannheim wurde in Kooperation dem Mannheimer Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, NFO Infratest (München), Psychonomics (Köln) und Sinus (Heidelberg) ein Fragebogen über das Spar- und Portefeuilleverhalten der Haushalte in Deutschland erarbeitet. Die Ergebnisse entstammen repräsentativen Umfragen aus den Jahren 2001, 2003, 2005 und 2006.

Kinderzulagen und dem mit steigender Kinderzahl immer niedrigeren Eigenbeitrag eine größere Verbreitung erwarten.

Die Zulagen werden nur dann in vollständiger Höhe gezahlt, wenn die entsprechenden **Mindesteigenbeiträge** nachgewiesen werden. Der Mindesteigenbeitrag für die Beitragsjahre 2002 und 2003 betrug ein Prozent des Bruttoentgelts. Der Mindesteigenbeitrag ist schrittweise von zwei Prozent des Bruttoentgelts für das Beitragsjahr 2004 auf vier Prozent ab 2008 angestiegen, jeweils abzüglich der zustehenden Grund- und Kinderzulage. Von den Zulageempfängern für das Beitragsjahr 2004 haben rd. 63 Prozent die Grundzulage in voller Höhe erhalten. Gegenüber den Beitragsjahren 2002 und 2003 bedeutet das einen Rückgang des Anteils von Zulageempfängern mit vollständiger Grundzulage um ca. zehn Prozentpunkte (2002: 74,3 Prozent; 2003: 73,6 Prozent). Dies weist darauf hin, dass der Mindesteigenbeitrag oftmals nicht an die neue - für den Bezug der vollen Zulage erforderlichen - Höhe angepasst wird.

Als weiterer Indikator für die Intensität der Förderung gilt die **Zulagenquote**. Sie gibt an, welcher Anteil des Gesamtbeitrags durch die Zulagen finanziert wird. Für das Beitragsjahr 2004 beträgt die Zulagenquote über alle Einkommensklassen rd. 29 Prozent, d.h. 29 Prozent der Rückstellungen zur zusätzlichen pAV stammen aus staatlichen Mitteln. Dies belegt den Effekt der „Riester-Förderung“ nachdrücklich.

Insgesamt deuten die Auswertungen des Beitragsjahres 2004 auf eine hohe Zielgenauigkeit der Förderung hin, von der Geringverdiener, Frauen und Kindererziehende in hohem Maße profitieren. Damit die geförderte zusätzliche Altersvorsorge dem Anspruch gerecht werden kann, die individuelle Lebensstandardsicherung im Alter gemeinsam mit der gRV zu gewährleisten, muss künftig aber nicht nur die möglichst umfassende Einbeziehung aller Förderberechtigten in die „Riester-Rente“ im Vordergrund stehen, sondern auch die Förderung der individuellen Bereitschaft, zusätzliche Vorsorge kontinuierlich und in ausreichendem Umfang zu betreiben.

Nach Auskunft der anbietenden Unternehmen versäumt es zwischen einem Viertel und einem Drittel der Versicherten mit einem „Riester-Vertrag“, den Zulagenantrag zu stellen. Für das Jahr 2004 haben 1,4 Millionen keine Zulagen beantragt, 2005 waren

dies 1,9 Millionen, wobei dies für das Jahr 2005 bis Ende 2007 noch nachgeholt werden konnte. Die Summe nicht gezahlter Zulagen beläuft sich auf rund 200 Millionen Euro (2004) bzw. 350 Millionen Euro (2005).

Hinsichtlich der 2005 eingeführten so genannten Basisrente, auch „Rürup-Rente“ genannt, gibt es derzeit keine gesicherte Datenlage. Insoweit ist eine Einbeziehung in die weiteren Überlegungen an dieser Stelle nicht möglich.

Die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für ihre Altersversorgung wurde in den letzten Jahren zunehmend gestärkt. Gleichzeitig wird dies bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II nur unzureichend berücksichtigt. Altersvorsorgevermögen mit Ausnahme der so genannten „Riester-Rente“ des Hilfebedürftigen oder anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft schließt oberhalb von individuellen Freibeträgen den Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus, weil zunächst das Altersvorsorgevermögen aufgezehrt werden muss. Beim Altersvorsorgevermögen handelt es sich insbesondere um Lebens- und Rentenversicherungen, die der Altersvorsorge dienen und auf Grund vertraglicher Vereinbarung nicht vor Eintritt in den Ruhestand verwertet werden können. Anderes Vermögen bleibt derzeit in Höhe von 150 Euro je vollendetem Lebensjahr jeweils für den Hilfebedürftigen und seinen Partner, höchstens 9.750 Euro, geschützt.

Mit dem derzeit geltenden Freibetrag für Vermögensansprüche, die der Altersvorsorge dienen, von 250 Euro, maximal 16.250 Euro, kann lediglich eine zusätzliche Rente von ca. 84 Euro erreicht werden. Das wird aber in vielen Fällen nicht ausreichen, um die langfristige Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen.

Besonders die Jahrgänge nach 1948, die von dem erhöhten allgemeinen Freibetrag nicht profitieren können, sind durch die geltende Rechtslage, die einseitig bestimmte Formen der privaten Altersvorsorge bevorzugt, benachteiligt. Für Bürger, die heute bereits über 50 Jahre alt sind, ist es praktisch nicht mehr möglich, über das staatlich geförderte Altersvorsorgevermögen eine hinreichende Altersvorsorge aufzubauen.

Dadurch werden Menschen, die viele Jahrzehnte im Berufsleben standen und zusätzlich privat für das Alter vorgesorgt haben, auf Grund von Phasen der Arbeitslosigkeit) im Ruhestand auf staatliche Fürsorgeleistungen verwiesen.

Die geltenden Freibeträge sollten daher auf ein Niveau angehoben werden, mit dem der Aufbau einer Altersversorgung erreicht werden kann, die geeignet ist, die langfristige Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen (vgl. III.3. Buchstabe b).

2. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung ist Teil der Sozialhilfe (Viertes Kapitel SGB XII) und damit Teil des untersten Netzes unseres sozialen Sicherungssystems. Hierüber werden Personen unterstützt, die sich nicht oder nicht ausreichend selbst helfen können. Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben oder Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und voll erwerbsgemindert sind, erhalten die Grundsicherung. Die Grundsicherung enthält u.a. die Besonderheit, dass unterhaltspflichtige Angehörige grundsätzlich nicht zum Unterhalt herangezogen werden. Hintergrund für diese Maßnahme war vor allem die Vermeidung von „verschämter“ Alterarmut. Die Grundsicherung in dieser Form wurde zum 1.1.2003 eingeführt.

Im Jahr 2003 erhielten bundesweit rund 258.000 Personen (Nordrhein-Westfalen: 73.000) über 65 Jahre Leistungen der Grundsicherung im Alter. Davon waren bundesweit rund 183.000 Frauen betroffen (Nordrhein-Westfalen: rund 53.000 Frauen). Der Anteil der ausländischen Bezieher von Grundsicherung lag bei rund 21 Prozent (rund 54.000 Personen). Für Nordrhein-Westfalen ergab sich sogar ein Ausländeranteil von rund 25 Prozent (rund 18.000 Personen).

Ende 2006 erhielten bundesweit bereits 371.000 Menschen (Nordrhein-Westfalen: 98.000) über 65 Jahren Leistungen der Grundsicherung im Alter, davon rund 249.000 Frauen (Nordrhein-Westfalen rund 67.000 Frauen). Der Anteil der ausländischen Bezieher über 65 Jahren lag bei rund 20 Prozent (rund 74.000 Personen). Für Nordrhein-Westfalen ergab sich ein Ausländeranteil von rund 23 Prozent (rund 22.500 Personen).

Das entspricht bundesweiten Steigerungsraten von 44 Prozent (Nordrhein-Westfalen: 34 Prozent).

Bundesweit kostete die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003 insgesamt rund 1,35 Milliarden Euro (Nordrhein-Westfalen: rund 341 Mio. Euro). Mittlerweile sind die Ausgaben bundesweit bei rund 3,1 Milliarden Euro (Nordrhein-Westfalen: rund 707 Mio. Euro) angelangt.

Das Verhältnis der Personen über 65 Jahre zu Personen unter 65 Jahre, die Leistungen der Grundsicherung bezogen, lag im Jahr 2003 bei 58,8 Prozent zu 41,2 Prozent (258.000 Personen über 65 Jahre zu 181.000 Personen unter 65 Jahre mit voller Erwerbsminderung). Für Nordrhein-Westfalen betrug das Verhältnis 68,9 Prozent (= 73.000 Personen) zu 31,1 Prozent (= 33.000 Personen). Die Zahlen für 2006 zeigen, dass sich das Verhältnis der beiden Personengruppen (über und unter 65 Jahre) leicht angeglichen hat. Sie belegen jedoch auch, dass der Personenkreis der „Alten“, also der über 65- Jährigen in der Grundsicherung, weiterhin die Mehrheit der Leistungsempfänger bildet. Bundesweit betrug 2006 das Verhältnis der über 65- Jährigen zu den unter 65- Jährigen 54,4 zu 45,6 Prozent. In Personenzahlen ausgedrückt: 371.000 zu 311.000 (Nordrhein-Westfalen: 59,4 Prozent zu 40,6 Prozent bzw. 98.000 zu 67.000 Personen.[16]

Wird die Grundsicherungsstatistik unter Berücksichtigung der Einkünfte betrachtet, so ist festzustellen, dass 61,6 Prozent der über 65- Jährigen eine Altersrente beziehen. Eine Hinterbliebenenrente beziehen 14,3 Prozent.
Angesichts des hohen Deckungsgrades obligatorischer Alterssicherungssysteme (gRV, Beamtenversorgung, Versorgungswerke, Altersicherung der Landwirte) überrascht es, dass die Statistik der Grundsicherung einen hohen Anteil an Beziehern einer Grundsicherung im Alter ohne eigene Altersrente ausweist. Darunter könnten z.B. Witwen fallen, die selbst nie berufstätig waren und selbstständig Tätige, die –

[16] An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes zur Grundsicherung für Alte und bei Erwerbsminderung nur Grobdaten enthält, die eine Betrachtung bestimmter Problembereiche, wie z.B. die Inanspruchnahme der Grundsicherung wegen mangelnder Alterssicherung, nur eingeschränkt zulässt. Teilweise muss auf Daten aus dem Jahr 2004 zurückgegriffen werden, weil die Statistiken für die Jahre 2005 und 2006 nur unvollständig vorliegen. Andere Argumentationslinien - als die hier aufgezeigten - sind mit den vorhandenen Daten daher durchaus möglich.

was sicherlich eher seltener der Fall sein dürfte – weniger als fünf Beitragsjahre in der gRV haben.

Werden zu den 61,6 Prozent der über 65-Jährigen, die eine Altersrente beziehen, die in der Grundsicherungsstatistik bei den Einkünften angegebene private Vorsorge einschließlich der Hinterbliebenenrente und der Versorgungsbezüge hinzu gerechnet, haben 78,7 Prozent aller über 65- Jährigen unzureichend Alterssicherung betrieben. Könnten die Kategorien „sonstige Einkünfte“ und „Alterssicherung in Form von Wohneigentum“ näher quantifiziert werden, würde sich gegebenenfalls eine noch höhere Prozentzahl ergeben.

Nach der Grundsicherungsstatistik wird die Hinterbliebenenrente überwiegend bei weiblichen Grundsicherungsbeziehern angerechnet. Werden neben den Einkünften auch die Höhe der Unterkunftskosten betrachtet, so fällt auf, dass gerade bei den über 65- Jährigen viele Personen mit sehr geringen Unterkunftskosten anzutreffen sind. Fast ein Viertel aller über 65- Jährigen (78.404 Personen) haben Unterkunftskosten unter 200 Euro, davon einige sogar unter 75 oder unter 100 Euro. Die Annahme, dass ein größerer Teil der über 65- Jährigen über abbezahltes Wohneigentum als Alterssicherung verfügt, ist daher nicht abwegig. Die geringen Unterkunftskosten lassen sich nicht allein durch geringe Mieten in Altbauwohnungen oder Wohnen bei Angehörigen erklären.

Beim Personenkreis der unter 65- Jährigen mit voller Erwerbsminderung fällt bei Auswertung der amtlichen Sozialhilfestatistik auf, dass nur in rund 28 Prozent aller Fälle eine Rente wegen Erwerbsminderung als Einkommen angerechnet wird. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass ein großer Teil der Berechtigten Leistungen der Grundsicherung erhält, weil er nicht in den Versicherungsschutz der gesetzlichen Rentenversicherung oder in ein anderes Sicherungssystem einbezogen war oder es sich um Personen handelt, die die besonderen rentenrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente (drei Jahre mit Pflichtbeitragszeiten in den letzten fünf Kalenderjahren) nicht erfüllen, weil sie z.B. selbstständig tätig waren.

Bei der weiteren Auswertung der angerechneten Einkünfte fällt bei den unter 65-Jährigen aber auch auf, dass in rund 50 Prozent aller Fälle Erwerbseinkommen oder

andere Einkünfte angerechnet werden. Hierbei dürfte es sich um den Personenkreis der Menschen mit Behinderung, die eine Werkstatt für behinderte Menschen besuchen, handeln. Diese Personen erwerben durch ihre Tätigkeit in der Werkstatt Rentenansprüche, deren Höhe erheblich über dem durchschnittlichen Bruttobedarf der Grundsicherung liegen. Da die Rente nach 20 Beitragsjahren zur Auszahlung gelangt, befinden sich diese Personen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zwar momentan in der Grundsicherung, sie stellen aber auf Grund der zu erwartenden relativ hohen Rentenanwartschaften kein „Altersarmutspotential“ dar. Mit Bezug der Rente wird mindestens der Grundsicherungsbedarf abgedeckt und die Grundsicherungsleistung eingestellt werden.

Empfänger von Grundsicherung in Nordrhein-Westfalen (in Klammern: Bund)				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Nordrhein-Westfalen Empfänger voll erwerbsgemindert **unter 65 Jahre**	33.385 (181.097)	37.976 (232.897)	63.385 (287.440)	67.144 (311.448)
Empfänger **ab 65 Jahre** und älter	72.766 (257.734)	80.167 (293.137)	91.658 (342.856)	97.517 (370.543)
zusammen	106.151 (438.831)	118.143 (526.034)	155.043 (630.296)	164.661 (681.991)
Steigerung zum Vorjahr in Prozent		11,30 (19,87)	31,23 (19,82)	6,20 (8,20)
Ausgaben	341.129.868 € (1.348.742.953 €)	489.353.552 € (2.093.232.761 €)	630.072.053 € (2.843.900.000 €)	707.493.911 € (3.100.000.000 €)
Steigerung zum Vorjahr in Prozent		43,45 (55,20)	28,76 (35,86)	12,29 (9,01)
durchschn. Bruttoanspruch je Empfänger* unter	576 € (560 €)	601€ (576 €)	596 € (588 €)	601 € 597 €
und über 65 Jahre	586 € (580 €)	616 € (599 €)	624 € 618 €	632 € 627 €
und gesamt	583 € (572 €)	610 € (589 €)	613 € (605 €)	619 € (614 €)
durchschn. Nettoanspruch je Empfänger	268 € (298 €)	345 € * (313 €)	339 € (376 €)	358 € (381 €)
durchschn. mtl. Miete	226 € (227 €)	250 € (242 €)	258 € (252 €)	262 € (262 €)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein überwiegender Teil der über 65-jährigen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, Alterssicherung betrieben hat, diese aber nicht ausreicht, um den notwendigen Lebensunterhalt zu sichern. Für den

Personenkreis der unter 65-jährigen mit voller Erwerbsminderung lassen sich keine eindeutigen Erkenntnisse aus der Grundsicherungsstatistik ableiten. Zumindest für die Hälfte dieses Personenkreises gilt aber auch, dass sie entweder unzureichende oder keine Alterssicherung betrieben hat.

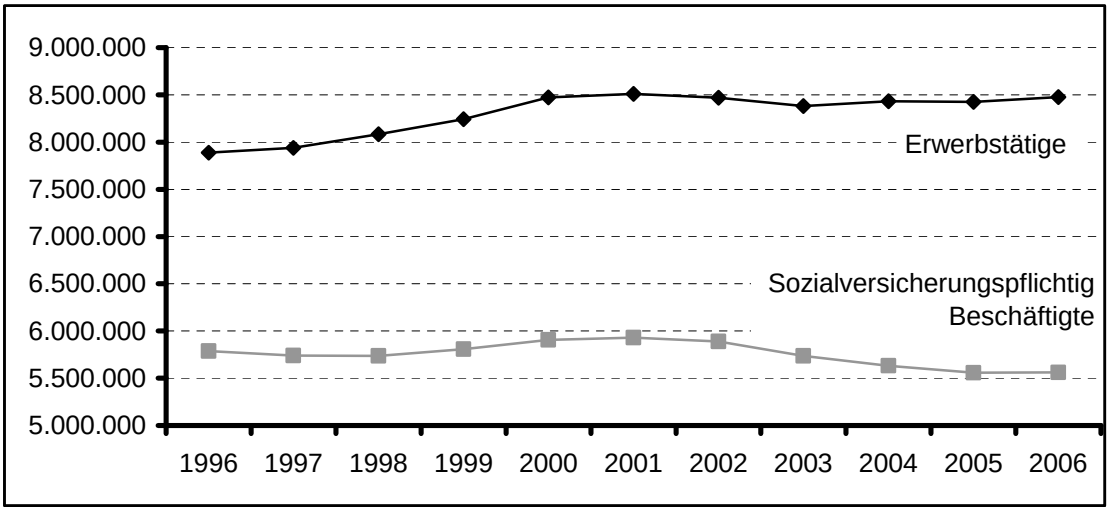
Hilfebedürftigkeit im Alter hat vielfältige Ursachen, deren Wurzeln meist bereits Jahre oder gar Jahrzehnte zuvor gelegt wurden. Dieses erschwert eine konkrete Ursachenforschung. Die Grundsicherungsstatistik mit ihren nur grob erhobenen Daten kann dieses Problem nicht auflösen. Nachfolgend werden die wichtigsten Kerndaten der Grundsicherungsstatistik aufgeteilt nach Bundes- und Nordrhein-Westfalen -Zahlen für die Jahre 2003 bis 2006 dargestellt, um die bisherige Entwicklung zu verdeutlichen. Unabhängig von der Ursache der Inanspruchnahme der Grundsicherung ist bereits jetzt festzustellen, dass die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten die Kommunen vor erhebliche Probleme stellt.

3. Arbeitsmarkt

Derzeit ist auf dem Arbeitsmarkt eine günstige Entwicklung zu verzeichnen. Seit Mitte 2006 findet ein kontinuierlicher Beschäftigungsaufbau statt. Dieser wird von Experten sogar robuster eingeschätzt als im letzten Konjunkturaufschwung 1999/2000. Denn anteilig am gesamten Beschäftigungswachstum gemessen, werden derzeit mehr sozialversicherungspflichtige Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.

Die günstige Beschäftigungsentwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in NRW mit 5.668.800 noch immer unter dem Niveau der 90er Jahre liegt und deutlich unterhalb des Höchststandes von 2001 mit 5.929.580 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Abbildung 1: Entwicklung der Erwerbstätigen und der sozial-versicherungspflichtig Beschäftigten 1996 bis 2006 in NRW



Quelle: LDS NRW und BA

Wie Abbildung 1 zeigt, liegt die Erwerbstätigkeit um knapp 7,5 Prozent über dem Niveau von 1996; die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung jedoch knapp vier Prozent unter dem Niveau von vor zehn Jahren. D. h., es sind zwar mehr Menschen in NRW erwerbstätig, dabei sind aber immer weniger Menschen über die gesetzlichen Sicherungssysteme und damit auch über die gRV abgesichert. Mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit in NRW hat also gleichzeitig eine Veränderung der Struktur der Beschäftigung stattgefunden.

Ungeachtet der generellen Arbeitsmarktentwicklung, ist der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf den Wandel der Grundformen der Beschäftigung zurückzuführen. Zunehmend genügen Arbeitsverhältnisse nicht mehr den Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses als sozialversicherungspflichtiges, unbefristetes, abhängiges Vollzeitarbeitsverhältnis. Abweichende Beschäftigungsformen wie geringfügige Beschäftigung, Teilzeit, Befristungen oder Leiharbeit gewinnen an Bedeutung. Durch die enge Bindung der sozialen Sicherungssysteme an das Normalarbeitsverhältnis, ist absehbar, dass dort Folgewirkungen auftreten (werden). Es wird befürchtet, dass zum einen die soziale Sicherung des einzelnen Beschäftigten insbesondere hinsichtlich der Rentenversicherung beeinträchtigt wird. Zum anderen werden die Sicherungssysteme selbst ausgehöhlt, wenn Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu ihrer Finanzierung ausbleiben.

Um die tatsächliche Beeinträchtigung der Absicherung einer einzelnen Person im Alter einzuschätzen, ist jedoch zu berücksichtigen welches Gewicht Phasen abweichender Beschäftigungsformen oder Arbeitslosigkeit im Verlauf der gesamten Erwerbsbiographie haben. Ebenso ist der Haushaltskontext von Bedeutung. Viele Personen in atypischen Beschäftigungsformen, insbesondere geringfügig Beschäftigte, sind z. B. über die Erwerbstätigkeit des Ehepartners abgesichert – oder fühlen sich zumindest ausreichend abgesichert.

Die Wirkungen sind also nicht eindeutig. Die tatsächlichen Folgewirkungen werden erst langfristig umfassend einzuschätzen sein. Dennoch werden im Folgenden diejenigen Gruppen am Arbeitsmarkt betrachtet, die als besonders gefährdet gelten, aufgrund ihrer Erwerbsform unter den gegeben Bedingungen nicht ausreichend für das Alter vorsorgen zu können.

- (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit führen zur Minderung und Ausfällen bei den Rentenanwartschaften.

Seit 2006 ist die Zahl der Arbeitslosen rückläufig. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in NRW im Jahresvergleich um 25 Prozent zurückgegangen. Sie liegt allerdings noch immer 30 Prozent über dem Niveau von vor zehn Jahren. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen macht im ersten Quartal 2007 47,8 Prozent der Arbeitslosen aus, vor zehn Jahren waren es nur 36,8 Prozent. Über ein Drittel der Langzeitarbeitslosen ist länger als drei Jahre arbeitslos.

- Niedriglohnsektor

Auch Beschäftigte mit niedrigen Löhnen sind mit dem Problem einer unzureichenden Altersvorsorge konfrontiert. Seit Ende der 90er Jahre ist der Niedriglohnsektor[17] deutlich größer geworden. Laut Institut Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gehörten rd. 2,6 Mio. Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland im Jahr 2004 zu den Geringverdienern (Verdienstgrenze 1.798,00 Euro), das war rund jeder sechste (16,2 Prozent).

[17] weniger als 75 Prozent des Medianlohnes von Vollzeitbeschäftigten. Der Medianlohn teilt die Lohnverteilung in zwei Hälften, die Hälfte aller abhängig Erwerbstätigen verdient mehr, die anderer Hälfte weniger als der Medianlohn.

1994 waren es noch 13,1 Prozent Beschäftigte, die weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns erhalten.

In NRW gibt es geschätzte 900.000 Beschäftigungsverhältnisse, bei denen die Arbeitnehmer für 7,50 Euro und weniger die Stunde arbeiten müssen. Rund ein Drittel davon ist Vollzeit beschäftigt. Ca. 500.000 (dv. 110.000 Vollzeit Beschäftigte) müssen mit weniger als 6,00 Euro auskommen.

- „Aufstocker“

Viele Niedriglohnverdiener sind deshalb auf aufstockende Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende angewiesen. In NRW sind im Juli 2007 239.925 Leistungsbezieher gleichzeitig erwerbstätig. Andersherum sind 2,3 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf aufstockende Leistungen angewiesen.

Seit 2005 steigt die Zahl der so genannten „Aufstocker“ deutlich an. Die Hälfte bezieht dabei nur kurzfristig, weniger als vier Monate, ergänzende Leistungen. Dabei handelt es sich häufig um Leiharbeitnehmer. Bei den „Aufstockern“, die längere Zeit Leistungen beziehen, handelt es sich in über der Hälfte der Fälle um geringfügig Beschäftigte. So sind auch in NRW im Juli 2007 60 Prozent der erwerbstätigen Leistungsbezieher geringfügig beschäftigt mit einem Bruttolohn unter 400 Euro. Allerdings ist bei den Vollzeiterwerbstätigen die Zahl der „Aufstocker“ in den letzten Jahren etwas stärker angestiegen als bei den geringfügig Beschäftigten. Hier sind es insbesondere Haushalte mit Kindern, die Leistungen auch langfristig beziehen.

- Teilzeit

In den letzten Jahren hat die Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung[18] deutlich zugenommen. Während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen seit 2000 um ein Fünftel gestiegen ist, liegt die Zahl der Beschäftigten trotz der jüngsten Zuwächse nach wie vor unter dem Vergleichswert des Jahres 2000. Insgesamt entfallen 80 Prozent aller Teilzeitstellen in Nordrhein-Westfalen auf Frauen. Nur eine von fünf Teilzeitstellen wird von einem Mann besetzt. Während von allen beschäftigten Frauen fast die Hälfte in Teilzeit arbeitet, sind es bei Männern noch nicht einmal zehn Prozent.

[18] Als Teilzeitbeschäftigte gelten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren regelmäßige Wochenarbeitszeit kürzer ist als die einer vergleichbaren vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerin bzw. eines Arbeitnehmers.

Der Zuwachs der Erwerbstätigenzahlen bei den Frauen ist ausschließlich auf die wachsende Zahl der Teilzeiterwerbstätigen und insbesondere der geringfügig Beschäftigten zurückzuführen. Die Zahl der vollzeiterwerbstätigen Frauen ist dagegen gesunken.

- Geringfügige Beschäftigung

In NRW waren im ersten Quartal 2007 1.675.201 Erwerbstätige geringfügig beschäftigt, davon rund 80 % Frauen. Insgesamt sind über 70 Prozent ausschließlich geringfügig beschäftigt. Damit machen sie zwölf Prozent der Beschäftigten in NRW aus. Der Zuwachs von fast 35 Prozent seit 1999 bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten lässt auch hier wachsende Auswirkungen auf die Altersversorgung der Betroffenen erwarten.

Geringfügige Beschäftigung übernimmt dabei keine Brückenfunktion in eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zum einen wird diese Erwerbsform für solche Tätigkeiten eingesetzt, die nur einer geringen Qualifikation bedürfen. Eine Umwandlung in ein „teures“ Normalarbeitsverhältnis ist daher unwahrscheinlich. Zum anderen betrachten viele Mini-Jobber selbst ihre Beschäftigung nur als Nebenjob oder als Hinzuverdienst.[19]

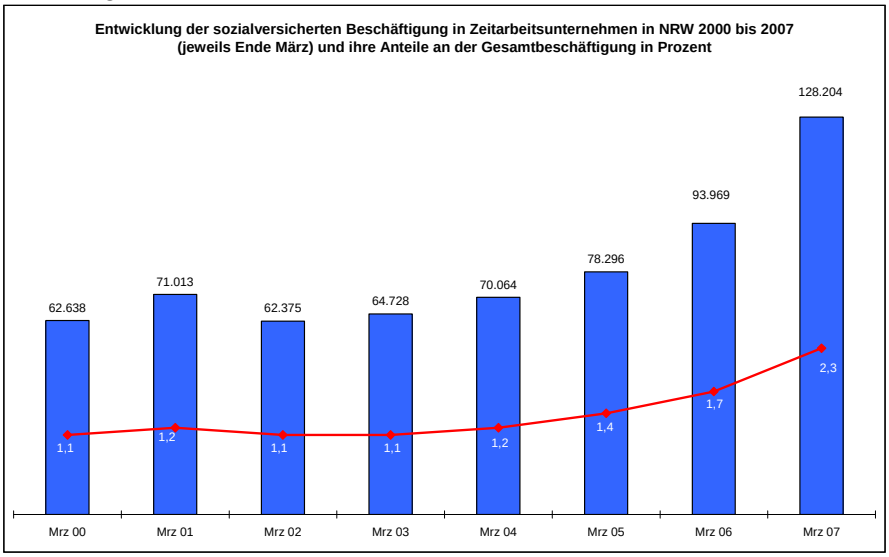
- Leiharbeit

Im März 2007 sind zwar nur 2,3 Prozent der Beschäftigten Leiharbeitnehmer, ihr Anteil nimmt aber kontinuierlich stark zu – seit 2000 hat er sich mehr als verdoppelt. Wie oben ausgeführt sind Leiharbeitnehmer aber wesentlich häufiger von ergänzenden Transferleistungen abhängig, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten als andere Beschäftigte.

Dies ist vor allem auf die niedrigeren Löhne der Leiharbeitnehmer zurückzuführen. Die Tarifentgelte der Leiharbeit liegen im Allgemeinen beträchtlich unter denen der regulär Beschäftigten. Obwohl der Weg über Leiharbeit einigen Beschäftigten den (Wieder-)einstieg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis ermöglicht, sind Leiharbeitnehmer häufiger von Kündigung bedroht als regulär Beschäftigte.

[19] Dietz, Martin; Walwei, Ulrich 2006: Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen. WSI-Mitteilungen 5/2006

Abbildung 2:



Quelle: RD NRW

- Befristete Beschäftigung

In NRW haben bislang zwar nur fünf Prozent (2006) der Beschäftigten befristete Arbeitsverträge, ihr Anteil an den Beschäftigten ist aber seit 2000 um 17 Prozent gestiegen. Im letzten Jahr sind sogar 43 Prozent der Einstellungen nur befristet vorgenommen worden.[20]

Befristete Beschäftigungsverhältnisse stehen im Verdacht, lückenhafte Erwerbsbiographien zu verursachen, in denen u. a. nicht in ausreichendem Maße für das Alter vorgesorgt werden kann. Tatsächlich lässt sich ein deutlich erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko erkennen. Bei 13,1 Prozent der Männer und 7,7 Prozent der Frauen folgt auf die befristete Beschäftigung die Arbeitslosigkeit. Der niedrigere Anteil bei den Frauen ist darauf zurückzuführen, dass 13,6 Prozent sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Obwohl befristete Beschäftigung sowohl bei Geringqualifizierten als auch bei Arbeitnehmern mit tertiärer Bildung verbreitet ist, ist das Risiko vor allem für geringqualifizierte Männer und für Ältere besonders hoch, nach Ende der Beschäftigung arbeitslos zu werden.

- Einstieg ins Erwerbsleben – Ausbildung

Jugendlichen ist es in den letzten Jahren zunehmend schwerer gefallen, überhaupt den Zugang zum Erwerbsleben zu finden. Im Rahmen des Ausbildungskonsenses ist es im wesentlichem Umfang (70 - 85 Prozent) gelungen, bis zum Dezember des je-

[20] MAGS NRW (Hg.) 2007: Beschäftigungstrends in NRW.

weiligen Jahres die Jugendlichen in verschiedene Ausbildungsoptionen einzubinden. allerdings hat die in den letzten Jahren ungünstige Bewerber–Stellen-Relation dazu geführt, dass eine gewisse Anzahl Bewerber nicht in kurzer Zeit in ein entsprechendes Ausbildungsverhältnis kommen konnten. Die Schätzungen reichen von 47.000 („Warteschleifen"-Jugendliche nach Ausbildungskonsens) bis zu 84.000 („Altbewerber" nach BA) jungen Leuten, die 2007 schon seit mehr als einem Jahr auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz sind.
Dies hat neben dem allgemein ansteigenden Durchschnittsalter des Eintrittes in eine berufliche Ausbildung (20,1 Jahre) natürlich auch Auswirkungen auf die Altersversorgung im Rahmen des bestehenden Sozialversicherungssystems.

Der Sechsjahreshöhepunkt von 10.000 Bewerbern ohne Ausbildungsstelle zum Stichtag konnte jedoch in diesem Jahr überwunden werden. Die diesjährige Anzahl war mit ca. 7.300 unversorgten Bewerben ca. 30 Prozent niedriger als im Vorjahr. Auf Grund wachsender Ausbildungsbereitschaft und voraussichtlich niedrigerer Bewerberzahlen in den kommenden Jahren wird mit einem weiteren Rückgang der Bewerber-Stellen-Relation und daher mit einer Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt gerechnet.

II. Entwicklungstendenzen

1. Alterssicherung

Durch gesetzliche Maßnahmen im Bereich der gRV (Absenkung des Rentenniveaus, Reduzierung von Elementen des sozialen Ausgleichs) und der im Jahr 2001 erfolgten Weichenstellung zu mehr betrieblicher und privater Vorsorge wird sich der Anteil der Renten aus der gRV an den Alterseinkommen reduzieren. Damit einhergehend wird die Beitragsbezogenheit der Alterssicherung gestärkt, die auf sozialem Ausgleich beruhenden Anteile der Altersversorgung werden sinken.

Nach den Projizierungen der AVID 2005 (Abbildung 3-10) werden die Netto-Alterseinkommen der Männer von 1700 Euro für die Geburtsjahrgänge 1942 bis 1946 auf 1596 Euro für die Geburtsjahrgänge 1957 bis 1961 sinken, bei den Frauen von 788 Euro auf 850 Euro steigen. Allerdings ist bei diesen Zahlen die Absenkung des Rentenniveaus in der Rentenversicherung (bis 2030 um ca. 17 Prozent) noch nicht berücksichtigt.

Die langfristige Absenkung der Renten aus der gRV soll und kann grundsätzlich durch **zusätzliche Altersvorsorge** ausgeglichen werden. Der Ausgleich der Rentenminderung ist jedoch umso schwerer, umso älter die Versicherten zum Zeitpunkt der neuen Weichenstellung im Jahr 2001 waren. Nach den Projizierungen der AVID 2005 (Tabelle 10-1) können z.B. Männer der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1961 die Rentenminderungen durch die Absenkung des Rentenniveaus selbst dann nicht vollständig ausgleichen (99 Prozent), wenn sie die „Riester-Förderung“ zu 100 Prozent nutzen würden und eine sehr optimistische Verzinsung von fünf Prozent unterstellt wird. Eine geringfügige Überkompensation (102 Prozent) könnte unter den genannten optimistischen Bedingungen nur erreicht werden, wenn von einem deutlich positiveren Arbeitsmarkt ausgegangen wird.

Bei der Wertung der Zahlen aus der AVID 2005 ist allerdings zu berücksichtigen, dass die dort ausgewiesenen Netto-Alterseinkommen

- weitestgehend keine Aussagen über Alterseinkommen von Migrantinnen und Migranten enthalten (erfasst sind lediglich Ehepartner mit Migrationshintergrund),

- auf gleich bleibenden Beitragssätzen zur Kranken- und Pflegeversicherung beruhen und
- die steigende Besteuerung von Alterseinkommen noch nicht berücksichtigen.

Die Be- und Entlastungen durch die **Besteuerung von Alterseinkommen** verteilen sich unterschiedlich auf die verschiedenen **Einkommensgruppen**. Geringverdiener werden auch nach voller Einführung der nachgelagerten Besteuerung keine Steuern auf ihre Renten abzuführen haben. Sie werden gegebenenfalls während der Beitragsphase steuerlich entlastet und profitieren damit von der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung. Durchschnittsverdiener zahlen nach abgeschlossener Systemumstellung auf ihre Rente eine Steuer in Höhe von rund vier Prozent ihrer Rente. Höhere Einkommen werden in der Beitragsphase stärker entlastet, doch ist dafür in der Rentenphase die steuerliche Belastung wesentlich höher. Für besser Verdienende mit einem Rentenbeginn vor 2030 (Geburtsjahr vor 1965) ergibt sich eine spürbare Belastung durch die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung. Diese Gruppe muss erhebliche zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um den Rückgang ihres Alterseinkommens, der durch den Systemwechsel entsteht, auszugleichen.

Die zunehmende steuerliche Belastung der Renten muss bei der Ermittlung zukünftiger Alterssicherungsleistungen berücksichtigt werden, da hiermit eine spürbare Absenkung des Renteneinkommens verbunden sein kann. Ob die steuerliche Entlastung während des Erwerbslebens tatsächlich für den Aufbau einer zusätzlicher Altersvorsorge[21] oder anderweitig genutzt wird, bleibt abzuwarten.

Auf Grund der vorgenannten Entwicklungen ist für die einzelnen Säulen der Alterssicherung von folgenden Tendenzen auszugehen:

1.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Mit den verschiedenen Rentenreformen der vergangenen 15 Jahre wurden Maßnahmen ergriffen, um den demographisch bedingten Herausforderungen zu begegnen. Ohne diese Reformmaßnahmen wäre auf die Beitragszahler des Jahres 2030

[21] Siehe Gesetzesbegründung zum Alterseinkünftegesetz, BT-Drucks. 15/2150, S. 22.

ein Beitragssatz von etwa 36 - 42 Prozent zugekommen.[22] Die zwischenzeitlichen Reformmaßnahmen haben bewirkt, dass nach heutigen Prognosen der Beitragssatz bis 2030 unter 22 Prozent gehalten werden kann. Diese Erfolge bei der Dämpfung des Beitragssatzanstiegs haben ihren Preis, gehen sie doch zu einem großen Teil zu Lasten der Rentenleistungen.

Das **Nettorentenniveau vor Steuern** soll für Standardrentner von derzeit rund 52 Prozent des Nettoverdienstes schrittweise abgesenkt werden und bis zum Jahr 2020 bei wenigstens 46 Prozent, bis 2030 bei wenigstens 43 Prozent gehalten werden.[23] Dies entspricht einer Rentenminderung von etwa 17 Prozent.[24]

Der Absenkung des Rentenniveaus wirkt die schrittweise **Anhebung der Regelaltersgrenze** bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahre entgegen. Zum einen führt die höhere Regelaltersgrenze auf Grund des Anpassungsmechanismus zu insgesamt höheren Rentenanpassungen. Zum anderen können durch zusätzliche Beitragszeiten individuell höhere Rentenansprüche erworben werden. Dies setzt allerdings altersgerechte Beschäftigungsmöglichkeiten voraus. Sind diese nicht gegeben und muss eine Rente vorzeitig in Anspruch genommen werden, entstehen dauerhafte Rentenabschläge in Höhe von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbezugs.

Ein **vorzeitiger Rentenbezug** ist - sieht man von Schwerbehinderten ab, die bereits mit 62 Jahren eine Rente beziehen können - **zukünftig erst mit 63 Jahren** möglich. Für jedes Jahr des vorgezogenen Rentenbezugs wird die Rente um einen dauerhaften Abschlag von 3,6 Prozent gemindert, also um maximal 14,4 Prozent, bei Schwerbehinderten um bis zu 10,8 Prozent. Lediglich besonders langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren erhalten eine abschlagsfreie Altersrente ab Vollendung des 65. Lebensjahres. Damit steigen die Abschläge für Versicherte, die im höheren Lebensalter - sei es aus gesundheitlichen Gründen oder wegen fehlender Arbeitsplätze - nicht mehr arbeiten können.

[22] Vgl. Prognos, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gRV, Basel 1987
[23] Dieses Nettorentenniveau wird ermittelt, in dem die Eckrente nach Abzug der auf sie entfallenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in Relation zum Bruttoentgelt abzüglich des Gesamtsozialversicherungsbeitrags sowie der (fiktiven) Aufwendungen zur staatlich geförderten pAV gesetzt wird. Steuern werden beim Rentner und beim Arbeitnehmer nicht abgesetzt. Als Verhältniswert ergibt sich ein „Nettorentenniveau vor Steuern“.
[24] Loose, Thiede in Betriebliche Altersversorgung 2/2007: Alterssicherung, auch in Zukunft armutsfest?

Gänzlich ausgeschlossen ist der Bezug einer Altersrente vor Vollendung des 63., bei Schwerbehinderten vor Vollendung des 62. Lebensjahres. Die Gefahr, dass Renten wegen Erwerbsminderung verstärkt für einen vorzeitigen Rentenbezug angestrebt werden, dürfte damit zunehmen, wobei diese bei einem Bezug vor dem 60. Lebensjahr (zukünftig vor dem 62. Lebensjahr) ebenfalls mit Abschlägen von bis zu 10,8 Prozent versehen sind.

Nachteilig auf die Rentenhöhe wirken sich auch **Zeiten der Arbeitslosigkeit** aus. Bevor auf die Auswirkungen von Zeiten der Arbeitslosigkeit auf die spätere Rente eingegangen wird, sollen zunächst die Projizierungen der AVID 2005 (Tabelle 7-9) angeführt werden, wonach mit einer deutlichen Zunahme von Zeiten der Arbeitslosigkeit in den Versicherungsbiographien zu rechnen ist. Ausnahmsweise sei an dieser Stelle auf die besondere Entwicklung in den neuen Ländern hingewiesen.

Projizierte Anteile der Arbeiter und Angestellten[1)] mit Arbeitslosigkeit und Länge der Phasen (Prozent und Jahre) nach Geburtskohorten[2)]
- Deutsche der Geburtskohorten 1942-1961 mit projizierter gRV-Anwartschaft, alte und neue Länder

	Alte Länder				**Neue Länder**			
	Arbeiter		Angestellte		Arbeiter		Angestellte	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Anteil mit Arbeitslosigkeit (Prozent)								
Insgesamt	**55**	**63**	**42**	**53**	**63**	**78**	**56**	**72**
1942-1946	47	51	37	38	67	86	72	73
1947-1951	57	57	38	50	63	82	57	71
1952-1956	52	71	44	60	61	69	55	75
1957-1961	59	71	48	58	61	79	54	69
Dauer der Arbeitslosigkeit (Jahre)								
Insgesamt	**7,2**	**5,2**	**6,3**	**4,7**	**8,9**	**9,6**	**7,3**	**7,6**
1942-1946	7,0	5,3	4,9	3,7	5,1	4,6	5,8	5,2
1947-1951	7,4	5,8	6,4	4,6	8,3	8,5	7,0	7,3
1952-1956	7,7	4,7	6,6	5,3	9,0	10,4	8,8	7,6
1957-1961	6,9	5,1	6,7	4,7	12,0	12,7	7,6	9,6

[1)] Gemäß der (letzten) beruflichen Stellung im Jahr 2002.
[2)] Personen, die zwischen dem 15.und 65. Lebensjahr insgesamt mindestens 12 Monate arbeitslos waren.

An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass diesen Projizierungen die ungünstige Arbeitsmarktsituation der Jahre 1992 bis 2001 zu Grunde gelegt wurde. Eine günsti-

gere Arbeitsmarktentwicklung - wie zum Beispiel derzeit - wird zu einer geringeren Dauer der Arbeitslosigkeit führen. Im Übrigen ist nach Informationen der DRV Bund keine Aussage über die Struktur der Arbeitslosigkeit (mehrere Zeiträume von Arbeitslosigkeit mit Bezug von ALG oder aber durchgehende Langzeitarbeitslosigkeit) möglich.

Für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld werden seit 1995 Rentenanwartschaften auf der Basis von 80 Prozent des zuvor erzielten Entgelts erworben, sodass eine am vorherigen Entgelt orientierte und angemessene Absicherung gewährleistet ist. Von 1992 - 1994 diente die Höhe des gezahlten Arbeitslosengeldes als Bemessungsgrundlage für die Rentenberechnung.

Bei Bezug von Arbeitslosenhilfe wurden in den Jahren 1992 - 1994 Rentenanwartschaften auf der Grundlage der Höhe der Arbeitslosenhilfe ermittelt. Von 1995 - 1999 wurden Beiträge zur Rentenversicherung auf der Grundlage von 80 Prozent des zuvor erzielten Entgelts gezahlt, von 2000 bis Ende 2004 jedoch nur noch auf der Grundlage der gezahlten Arbeitslosenhilfe.

Mit der Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II (ALG II) wurde die Beitragsbemessungsgrundlage umgestellt. Seit 2005 wurden von der Bundesagentur für Arbeit Beiträge in Höhe von 78 Euro monatlich entrichtet, seit 2007 in Höhe von 40 Euro. Daraus entstanden für jeweils ein Jahr Bezug von ALG II monatliche Rentenanwartschaften in Höhe von 4,25 Euro (2006) bzw. von 2,19 Euro (2007). Für 2008 ergeben sich hieraus monatliche Rentenanwartschaften in Höhe von 2,15 Euro. Allerdings wird mit diesen Beiträgen die Anwartschaft auf eine Rente wegen Erwerbsminderung aufrecht erhalten.

Nach den Projizierungen der AVID 2005 werden männliche Versicherte, die in ihrem Versicherungsleben 12 Monate und länger arbeitslos waren, nur etwa 75 Prozent der Rente von Versicherten erreichen, die in ihrem Erwerbsleben nicht oder weniger als 12 Monate arbeitslos waren.[25]

[25] AVID 2005, Tabelle 7-16.

Zur besseren rentenrechtlichen Absicherung der Bezieher von ALG II könnten der Beitrag für diese Versicherten (wieder) erhöht oder Zeiten des Bezugs von ALG II (wie übergangsweise bis Ende 1997 Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Pflichtbeiträgen) mit einem Betrag bewertet werden, der sich an der Beitragsleistung im gesamten Versicherungsleben orientiert (Gesamtleistungswert).

Bei dem Lösungsansatz über höhere Beitragszahlungen stellt sich jedoch die Frage, in welcher Höhe ein Beitrag gerechterweise zu zahlen wäre. Bei einer zu starken Anhebung des Beitrags besteht das Risiko, dass eine bessere Absicherung erfolgt als für Beschäftigte im Niedriglohnbereich oder bei Teilzeitarbeit. Eine nur geringfügige Anhebung des Beitrags würde indes keine signifikante Änderung der Absicherung im Alter ergeben.
Bei einer Lösung über den Gesamtleistungswert ist problematisch, dass die Bezieher von ALG II für diese Zeiträume unterschiedlich hohe Rentenanwartschaften erwerben würden und somit eine Ungleichbehandlung innerhalb dieser Personengruppe entstünde. Zudem könnte sich für einen Teil der Berechtigten ebenfalls eine bessere Absicherung ergeben als für Beschäftigte im Niedriglohnbereich oder bei Teilzeitarbeit.

Darüber hinaus ist Überlegungen zu einer besseren Bewertung von Zeiten des Bezugs von ALG II entgegen zu halten, dass die Aufgabe der Rentenversicherung in der Absicherung der Menschen besteht, die langjährig vollschichtig gearbeitet und Pflichtbeiträge gezahlt haben. Maßnahmen für Bezieher von ALG II müssen auf Veränderungen am Arbeitsmarkt und nicht im System der Rentenversicherung abzielen.

Die rentenrechtliche Absicherung hat sich an dem Regelfall zu orientieren, dass Zeiten des Bezugs von ALG II nur vorübergehende Episoden in den Versicherungsbiographien und damit nicht Auslöser von Sozialhilfebedürftigkeit sind. Personen, die über so viele Jahre ALG II bezogen haben, dass ihre Rente nicht das Niveau der Grundsicherung erreicht, müssen im Alter nicht besser gestellt werden als während der Phase der Erwerbsfähigkeit. Insoweit ist dieser Personenkreis im Alter auf die Leistungen der Grundsicherung zu verweisen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass auch Bezieher von ALG II ggf. in den Genuss der Rentenberechnung nach Mindesteinkommen (vgl. III.1 Buchstabe c) kommen würden.

Versicherte, die längere Zeit der Rentenversicherung angehört und geringe Verdienste erzielt haben, partizipieren derzeit noch an der so genannten **Rentenberechnung nach Mindesteinkommen**: Sind mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorhanden und ergibt sich aus dem durch Pflichtbeiträge versicherten Einkommen ein Durchschnittswert von weniger als 0,75 Entgeltpunkten pro Jahr (75 Prozent des Durchschnittsverdienstes), wird die Summe der Entgeltpunkte für diese Beitragszeiten um das 1,5fache des tatsächlichen Durchschnittswerts, höchstens aber auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr erhöht.

Die Anhebung von geringen Entgeltpunkten erfolgt nur noch für Zeiten vor 1992. Folglich verliert diese Regelung sukzessive an Wirkung. Umso weniger Versicherungsjahre vor 1992 vorliegen, umso geringer fällt der Zuschlag auf Grund dieser Sonderregelung aus. Ein Versicherter mit halbem Durchschnittseinkommen und 45 Arbeitsjahren erhält heute eine Rente von 887 Euro, wenn diese vor 1992 begonnen hat. Darin enthalten ist ein Zuschlag durch die Rente nach Mindesteinkommen in Höhe von ca. 296 Euro. Ein vergleichbarer Versicherter mit Rentenbeginn im Jahr 2007 erhält nur noch einen Zuschlag durch die Rente nach Mindesteinkommen von 190 Euro und damit eine Rente von insgesamt 781 Euro. Für Versicherte, die nur noch Zeiten nach 1991 haben, wird sich die Rente auf 591 Euro belaufen. Unter Berücksichtigung der vorgesehenen Absenkung des Rentenniveaus um 17 Prozent ergibt sich eine Rente in Höhe von rd. 490 Euro.

Die **kumulativen Wirkungen** dieser verschiedenen rechtlichen Regelungen soll an folgendem Beispiel illustriert werden:

Beispiel:

Versicherter mit 45 Versicherungsjahren, halber Durchschnittsverdienst,
Rentenbeginn 2030

Monatsbetrag der Rente:	ca. 630 Euro
Absenkung des Rentenniveaus:	ca. 523 Euro
Rentenbeginn mit 63 Jahren:	ca. 448 Euro

Würden anstelle der 45 Beschäftigungsjahre nur 42 Jahre und drei Jahre ALG II-Bezug vorliegen, würde die Rente ca. 421 Euro betragen.

Angesichts eines wachsenden Niedriglohnbereichs dürften Fälle zunehmen, in denen selbst nach einem geschlossenen Versicherungsleben Renten geleistet werden, die nicht oberhalb der Grundsicherung liegen. Daran würde auch die Einführung eines Mindestlohnes von 7,50 Euro nur wenig ändern, da dieser bei einer 38,5-Stundenwoche nur etwa dem halben Durchschnittsentgelt entsprechen würde.

Bei dem aufgeführten Beispiel wurde auf Versicherte mit einem geschlossenen Versicherungsleben abgestellt. Immer häufiger werden jedoch Beschäftigungszeiten durch **Zeiten einer selbständigen Tätigkeit** unterbrochen. In die ursprünglich zur Absicherung von abhängig Beschäftigten konzipierte gRV sind zwar einzelne Gruppen von Selbständigen durch Versicherungspflicht einbezogen worden (u.a. Lehrer und Erzieher, Handwerker, arbeitnehmerähnliche Selbständige); darüber hinaus hat grundsätzlich jede Person nach Vollendung des 16. Lebensjahrs die Möglichkeit, sich freiwillig in der Rentenversicherung zu versichern. Gleichwohl haben nach der AVID 2005 acht Prozent der Arbeiter (5 Prozent der Arbeiterinnen) und zehn Prozent der männlichen Angestellten (4 Prozent der weiblichen Angestellten) Zeiten einer **nicht** rentenversicherten selbständigen Tätigkeit (9,6 bzw. 8,6 Jahre bei Männern sowie 6,9 bzw. 8,9 Jahre bei Frauen).[26]

Es ist fraglich, ob diejenigen Selbständigen, die nicht von der gRV erfasst werden, in ausreichendem Umfang selbst - privat oder auch durch freiwillige Beiträge zur gRV - vorsorgen. Dies gilt insbesondere für Frauen. Die AVID 2005 (Tabelle 6-7) projiziert für die zum Befragungszeitpunkt sonstigen selbständigen Männer (also u.a. ohne Freiberufler und Landwirte) ein durchschnittliches Netto-Alterseinkommen von 1189 Euro (entsprechend 545 Euro für Frauen), bei männlichen Handwerkern von 985 Euro[27] (bei Handwerkerinnen von 611 Euro) monatlich. Dies sind 88 Prozent (73 Prozent) des Netto-Alterseinkommens von Arbeitern bzw. 64 Prozent (53 Prozent) von männlichen Angestellten.[28] Allerdings berücksichtigt die AVID 2005 nicht Einkommen

[26] AVID 2005, Tabelle 7-4. Eine Aufstellung nach Jahrgangskohorten weist die publizierte Fassung der AVID 2005 nicht aus.
[27] Bei diesen Werten berücksichtigt die AVID 2005 noch nicht die Absenkung des Rentenniveaus um ca. 17 Prozent.
[28] AVID 2005, Tabellen 6-5 und 6-7, eigene Berechnungen.

aus Vermögen. Nach der ASID 2003 (Tabelle C.6), die sämtliche Alterseinkommen berücksichtigt, ist jedoch der Teil der Selbständigen und Mithelfenden, die Alterseinkommen im unteren Einkommensfünftel beziehen, mit 42 Prozent überproportional hoch.

Selbst bei den von der gRV durch Versicherungspflicht erfassten Personen ist nicht sichergestellt, dass sie eine Altersversorgung erhalten, die vor Altersarmut schützt. So wird bei Selbständigen zwar der Beitragszahlung regelmäßig ein Einkommen in Höhe etwa des Durchschnittsverdienstes zu Grunde gelegt, auf Nachweis aber auch der niedrigere Gewinn aus der selbständigen Tätigkeit. Sonderregelungen (halber Durchschnittsverdienst in den ersten drei Kalenderjahren der Selbständigkeit, Ende der Versicherungspflicht für Handwerker nach 18 Jahren[29]) erhöhen das Risiko einer nicht ausreichenden Absicherung.

Insbesondere beim Wechsel aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung in eine nicht versicherungspflichtige Selbständigkeit besteht ein hohes Risiko, im Falle einer vorzeitigen Erwerbsminderung nur ungenügend abgesichert zu sein. **Renten wegen Erwerbsminderung** werden grundsätzlich nur dann geleistet[30], wenn in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung mindestens für drei Jahre Pflichtbeiträge entrichtet worden sind. Dies kann ein Grund dafür sein, dass fast jeder dritte Bezieher von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII erwerbsgemindert ist und daher keinen Anspruch auf Rente aus der gRV hat.

Den aufgeführten negativen Entwicklungstendenzen wirken bei **Frauen** insbesondere die Einführung von Kindererziehungszeiten (26,27 Euro monatlicher Rentenanspruch für jedes vor 1992 geborene Kind, 78,81 Euro für jedes nach 1991 geborene Kind), zusätzliche Leistungen für die ersten zehn Jahre der Kindererziehung nach 1991 (bis zu 8,76 Euro pro Jahr) und die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit zwar grundsätzlich entgegen. So werden nach den Projizierungen der AVID 2005 Frauen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1961 trotz Absenkung des Rentenniveaus fast das gleiche Alterseinkommen (99 Prozent) erreichen wie Frauen der Geburtsjahrgänge

[29] Selbst bei Beitragszahlung in Höhe des Durchschnittsverdienstes beträgt die Rente heute dann ca. 473 Euro.
[30] Eine Übergangsregelung besteht für Versicherte, die 1984 bereits 5 Beitragsjahre hatten und seitdem stets rentenrechtliche Zeiten (u.a. freiwillige Beiträge) haben.

1942 bis 1946; bei Männern ist dagegen in dieser Konstellation mit einer Absenkung um zwölf Prozent zu rechnen.[31] Gleichwohl bewegen sich die Rentenansprüche von Frauen auch zukünftig durch die Übernahme familiärer Aufgaben auf wesentlich geringerem Niveau als die Ansprüche von Männern. Im Ergebnis wird deutlich, dass Erziehungsleistungen von Eltern zwar schon im Rentenrecht honoriert werden, gleichwohl häufig zu geringeren Rentenanwartschaften führen können.

In dem Maße, in dem sich die eigenständige Alterssicherung von Frauen verbessert, sinkt die Bedeutung der **Witwenrenten**. Für immer mehr Frauen dürfte das Einkommen den Freibetrag von rund 694 Euro überschreiten, sodass die Witwenrente durch die Anrechnung des überschreitenden Einkommens sinken wird.

Daneben besteht für Eheleute, die nach 2001 geheiratet haben oder beide nach dem 1. Januar 1962 geboren sind, die Möglichkeit, die während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften hälftig aufzuteilen (**Rentensplitting**). Auch diese Regelung könnte dazu führen, dass sich langfristig die Rentenanwartschaften von Frauen - allerdings zu Lasten ihrer Ehemänner - erhöhen werden.

Die **beitragsfreie Entgeltumwandlung** hat Auswirkungen auf Renten aus der gRV. Versicherte, die weniger Entgelt verbeitragen, erwerben geringere Rentenanwartschaften. Diese werden regelmäßig durch die Anwartschaften aus der bAV ausgeglichen. Daneben hat die beitragsfreie Entgeltumwandlung auch Einfluss auf die Rentenanpassungen. Je mehr das Volumen der beitragsfrei umgewandelten Entgelte ansteigt, desto stärker werden Rentenanpassungen gedämpft. Folglich subventionieren die Rentner und Beitragszahler, die keine Betriebsrenten abschließen bzw. finanzieren (können), diejenigen, die Entgelt umwandeln.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für den Bereich der gRV folgende Entwicklungstendenzen auszumachen sind, die sich nachteilig auf die Rentenleistungen auswirken und daher einer vorrangigen Lösung bedürfen:

[31] Auf die Aussagen der AVID 2005 zu den Netto-Alterseinkommen von allein stehenden geschiedenen Frauen (868 Euro) und allein stehenden ledigen Frauen (1198 Euro), die niedriger sind als die von verwitweten Frauen (1230 Euro) und allein stehenden Männern (1417 Euro) soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Teilweise sind die niedrigen Beträge methodisch bedingt, weil zukünftige Verwitwungen in den Modellrechnungen nicht unterstellt wurden. Teilweise sind die Ergebnisse auch nach Aussagen der Auftrageber der AVID 2005 noch nicht erklärbar.

- Zunahme von durchbrochenen Versicherungsbiographien,
- Zunahme von Versicherten im Niedriglohnbereich,
- Rentenabschläge in Folge der Anhebung der Altersgrenzen und
- Sicherungslücken bei Erwerbsminderung.
-

1.2 Betriebliche Altersversorgung

Der Anteil der Arbeitnehmer mit Versorgungsleistungen aus einer bAV dürfte sich in der Zukunft noch erhöhen, da vorliegende Untersuchungen eine positive Entwicklung der bAV insgesamt - auch in kleinen und mittelständischen Betrieben - prognostizieren. Deutlich mehr Unternehmen planen eine bAV einzuführen bzw. die bestehende auszubauen als eine bestehende bAV zu schließen.[32]

Als wesentliche Hindernisse für die Einführung einer bAV gelten weiterhin der finanzielle Aufwand und die Komplexität der Rahmenbedingungen der bAV. Die Komplexität führt in Kombination mit Informationsmängeln insbesondere für Kleinunternehmen zu Behinderungen bei der Einführung bzw. dem Ausbau einer bAV. Vorschläge, die Zahl der Durchführungswege (derzeit fünf) zu reduzieren, sind abzulehnen. Die Reduzierung der Zahl der Durchführungswege würde zwar zunächst den Überblick erleichtern. Allerdings würde dies den Arbeitgebern die Möglichkeit nehmen, die für ihr Unternehmen am Besten geeignete Durchführungsform zu installieren. Auch für die Arbeitnehmer, die sich selbst an der Finanzierung ihrer bAV beteiligen, würden die Wahlmöglichkeiten eingeschränkt.

Ob die stärkere Verbreitung der bAV auch zu einem Anstieg der Leistungen führt, ist jedoch fraglich. Nach den Projizierungen der AVID 2005 (Tabelle 4-20) - die allerdings entgegen der zu beobachtenden Verbreitung der bAV von einem Rückgang der Berechtigten mit Anwartschaften ausgeht[33] - werden die durchschnittlichen monatlichen Leistungen von 433 Euro (Männer) bzw. 227 Euro (Frauen) der Geburtsjahrgänge 1942 bis 1946 auf 369 Euro (193 Euro) bei den Geburtsjahrgängen 1957 bis 1961 sinken.

[32] Erhebung zur Verbreitung und Akzeptanz der Betrieblichen Altersversorgung in kleinen und mittelständischen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen, 2003, Dr. Dr. Heissmann GmbH, Wiesbaden, im Auftrag des Sozialministeriums Nordrhein-Westfalen

[33] Tabelle 4-4; dies kann dadurch bedingt sein, dass die AVID 2005 auf Erhebungen aus der Zeit bis 2004 beruht und damit die danach eingesetzte dynamische Entwicklung der bAV nicht berücksichtigen kann.

Derzeit ermöglichen die meisten Versorgungsordnungen den Bezug einer bAV ab Vollendung des 60. Lebensjahres. Mit seinem Rundschreiben vom 5. Februar 2008 hat das BMF in Anlehnung an die Anhebung der Regelaltersgrenze und den Altersgrenzen für einen vorzeitigen Rentenbezug in der gRV für Zusagen, die nach dem 31. Dezember 2011 erteilt werden, das 62. Lebensjahr als Untergrenze für betriebliche Altersversorgungsleistungen bestimmt. Dies dürfte zu einem späteren Beginn der Altersleistungen aus der bAV führen und einen gleitenden Übergang in den Ruhestand erschweren.

Vor diesem Hintergrund sollten im Bereich der bAV Möglichkeiten zur weiteren Förderung und zur Unterstützung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand geprüft werden.

1.3 Private Altersvorsorge

Zum Jahresende 2007 waren rund 10,7 Millionen „Riester-Verträge“ abgeschlossen. Die strukturelle Zusammensetzung des Versichertenkreises ist jedoch zu weiten Teilen unbekannt. Die an Hand der für die Zulagengewährung erhobenen Einkommensdaten sind nur bedingt aussagefähig. Das liegt zum einen daran, dass die Zulagenförderung für Altersvorsorgeverträge ein relativ neues sozialpolitisches Instrument darstellt; zum anderen am zeitlichen Ablauf des Antragsverfahrens (Anträge für Förderleistungen für das Jahr 2005 konnten bis Ende 2007 gestellt werden). Auch liegen bisher nur einzelne Umfrageergebnisse vor.

Prognosen für die zukünftige Entwicklung der privaten Vorsorge basieren damit auf Informationen, die weder als verstetigt angesehen werden können noch alle Facetten erfassen konnten. Gegebenenfalls werden zukünftige Untersuchungen wie der noch in dieser Legislaturperiode vorzulegende Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (ASID) Aufschluss über kumulierte Altersvorsorgeansprüche geben.

Nach den internationalen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass eine flächendeckende Verbreitung der „Riester-Rente“ Zeit braucht. Bei dieser auf den Zeitfaktor setzenden Betrachtungsweise hinsichtlich des statistischen Wertes der Verbreitung von pAV dürfen jedoch nicht die Auswirkungen auf der individuellen Ebene übersehen werden: Wenn ein Ausgleich der Rentenminderungen selbst bei optimistischen

Annahmen nur mit Ausschöpfung aller Möglichkeiten der geförderten zusätzlichen Alterssicherung möglich ist (vgl. II.1), bedeutet jedes Jahr ohne zusätzliche Vorsorge Lücken in der Altersversorgung, die bei einem späteren Einstieg in die zusätzliche Altersvorsorge nur durch Beitragsaufwendungen geschlossen werden können, die über das staatlich geförderte Maß hinaus gehen.

Gegenwärtig vollzieht sich die Verbreitung der „Riester-Rente“ ausgesprochen dynamisch. Es ist anzunehmen, dass weitere Zuwächse eintreten werden. Durch die Erhöhung der Kinderzulage auf 300 Euro für ab 2008 geborene Kinder dürften sich die „Riester-Renten“ unter „neuen“ Eltern weiter verbreiten. In welchem Ausmaß dies zu einer Umschichtung bereits bestehender nicht geförderter in geförderte Sparformen oder zu zusätzlicher geförderter Altersvorsorge führt, bleibt abzuwarten. Ausgeschlossen werden kann aber nicht, dass die erhöhten Zulagen ganz überwiegend nur von denen genutzt werden, die auf diese Förderung nicht angewiesen sind.

Nach den Projizierungen der AVID 2005 (Tabelle 4-27) werden 64 Prozent der Männer und 51 Prozent der Frauen der Geburtsjahrgänge 1942 bis 1961 Anwartschaften auf Kapitallebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen haben. Für die einzelnen Jahrgangskohorten werden folgende Anwartschaften projiziert:

Tabelle 4-29
Höhe der projizierten Anwartschaften auf eigene Leistungen der privaten Vorsorge im 65. Lebensjahr (Zahlbetrag) nach Geburtskohorten [1)]
– Deutsche der Geburtskohorten 1942-1961 mit projizierter PV-Anwartschaft, alte und neue Länder

	Alte Länder				Neue Länder			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	€	%	€	%	€	%	€	%
1942-1946	286	100	134	100	103	100	75	100
1947-1951	271	96	132	99	121	117	86	115
1952-1956	269	95	132	99	147	143	98	131
1957-1961	295	104	143	109	160	155	114	152

[1)] Summe der Anwartschaften aus Kapital-Lebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen vor einer eventuellen Veranlagung zur Einkommensteuer. Bei Kapital-Lebensversicherungen unter Einbeziehung von in monatliche Raten umgerechneten Kapitalauszahlungen auf der Basis der garantierten Versicherungssumme ohne ertragsabhängige Leistungen mit einer 2,75Prozentigen Verzinsung.

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass entsprechend der Methodik der AVID 2005 die Projizierungen auf Befragungen in der Zeit 2002 bis 2004 beruhen, somit die dynamischere Entwicklung der letzten drei Jahre nicht berücksichtigen.

2. Grundsicherung

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels hat der Bundesgesetzgeber in den letzten Jahren Reformen verabschiedet, um die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit der gRV zu gewährleisten. Auf die vorstehenden Ausführungen zur derzeitigen Situation und den Entwicklungstendenzen in der Alterssicherung und den anderen Säulen der Altersvorsorge wird verwiesen.

Die Kommunen als Träger der Grundsicherung und damit Hauptfinanzierer dieser Leistungen (Hinweis: Der Bund beteiligt sich an den durch die Einführung der Grundsicherung im Vergleich zur Sozialhilfe entstandenen Mehrkosten der Kommunen) befürchten auf Grund der dargestellten Tendenzen in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten drastisch weiter steigende Fallzahlen und damit einhergehend steigende Kosten. Als letztes Netz des sozialen Sicherungssystems muss die Grundsicherung bei nicht ausreichenden Alterseinkünften eingreifen und entsprechend dem Menschenbild des Grundgesetzes die Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Die Kommunen haben keine Möglichkeit, sich dieser Verantwortung zu entziehen.

Wie sich der Bruttobedarf der über 65- Jährigen in der Grundsicherung entwickeln wird und mit welchen Fallzahlen tatsächlich gerechnet werden muss, kann nicht valide abgeschätzt werden. Der Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hängt dazu auch von zuviel individuellen Faktoren ab. Die Befürchtung der Kommunen hinsichtlich der generellen Entwicklung im Sinne eines weiteren Anstiegs ist aber nicht von der Hand zu weisen.

3. Arbeitsmarkt

Wie gezeigt, nehmen besondere Beschäftigungsformen und die Zahlung von Niedriglöhnen auf dem Arbeitsmarkt seit einigen Jahren deutlich zu. Dabei spielen sie als Risikofaktoren für eine unzureichende Altersvorsorge eine wichtige Rolle. Verschärfend kommt hinzu, dass sie kumuliert auftreten oder sich sogar gegenseitig verstär-

ken. Bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt wie Frauen, Geringqualifizierte, Berufsanfänger oder Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind daher besonders stark gefährdet, in ihrem Erwerbsleben keine ausreichende Altersvorsorge aufbauen zu können.

Berufliche Weiterbildung bei Erwerbslosen und Beschäftigten kann wesentlich dazu beitragen, Altersarmut vorzubeugen und die individuelle Alterssicherung zu verbessern. Sich während Zeiten der Erwerbslosigkeit weiterzubilden, bedeutet in aller Regel auch, seine Chancen auf den Wiedereinstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhöhen. So kann man dem Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beispielsweise entnehmen, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten beruflichen Weiterbildung generell schneller wieder eine Arbeit aufnehmen können als Arbeitslose, denen die Teilnahme nicht ermöglicht wird.[34] Wer aber (wieder) in den Beruf einsteigt und sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, kann auch wieder aktiv Alterssicherung betreiben und sich vor Altersarmut schützen.

Auch Weiterbildung während einer Erwerbstätigkeit hat positive Effekte für die Alterssicherung. Für Beschäftigte im Alter bis 44 Jahre lässt sich eindeutig nachweisen, dass Weiterbildung vor Arbeitslosigkeit schützt und einen positiven Effekt auf das Einkommen hat (durchschnittlich steigt das Einkommen um bis zu vier Prozent). Jüngere, weiterbildungsaktive Beschäftigte haben also in aller Regel mehr finanzielle Ressourcen für ihre Alterssicherung als Erwerbstätige, die sich nicht weiterbilden.[35]

Dass bei älteren Beschäftigten eine positive Wirkung von Weiterbildung auf Beschäftigungsstabilität und Einkommen bisher nicht nachgewiesen werden kann, hängt mit den derzeitigen Rahmenbedingungen zusammen. So betreiben immer noch zahlreiche Unternehmen eine Frühverrentungspolitik und nutzen die Möglichkeit, ältere Beschäftigte durch jüngere und damit auch in der Regel billigere Arbeitskräfte zu ersetzen. Weiterbildung kann sich für ältere Erwerbstätige also in der Regel nicht mehr auszahlen, weil für Betriebe derzeit noch andere Wege - nämlich die Reduzierung der Anzahl älterer Beschäftigter - ökonomischer erscheinen.

[34] Deutscher Bundestag Drs. 16/505
[35] Rürup, Kohlmeier: Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, Berlin 2007

Der demografische Wandel, der dadurch entstehende Zwang, mit alternden Belegschaften zu arbeiten, und der Fachkräftemangel werden künftig aber dieselben Zusammenhänge zwischen Weiterbildung, Absenkung des Arbeitslosigkeitsrisikos und einem höheren Einkommen bei älteren Beschäftigten entstehen lassen. Denn die Wege der Frühverrentung und der unbegrenzten Nachwuchsrekrutierung werden für Betriebe nicht mehr gangbar sein. Vielmehr werden Unternehmen mit alternden Belegschaften arbeiten müssen. Das bedeutet dann auch, dass sich künftig auch bei fortgeschrittenem Erwerbsalter Weiterbildung positiv auf die Arbeitsplatzsicherung, das Einkommen und damit auch auf die Alterssicherung auswirken wird.

III. Handlungsvorschläge

Die Alterssicherung ist eng mit Erwerbstätigkeit verknüpft. Sie ist Spiegelbild der beruflichen Entwicklung. Voraussetzung für die Schaffung einer angemessenen Altersversorgung ist daher ein ausgeglichener Arbeitsmarkt mit hinreichenden Erwerbsmöglichkeiten, Aus- und Weiterbildungschancen, leistungsgerechte Bezahlung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Daneben müssen die Beschäftigungsbedingungen für eine Arbeit im höheren Lebensalter verbessert werden.

Werden von der Gesellschaft diese Voraussetzungen nicht geschaffen, stellt sich bei späteren Lücken in der Alterssicherung die Frage, inwieweit durch die Gesellschaft ein sozialer Ausgleich geschaffen werden muss.

Die Rentenversicherung muss – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen - gewährleisten, dass Menschen, die langjährig vollschichtig gearbeitet und Pflichtbeiträge gezahlt haben, eine Altersversorgung erhalten, die über der Grundsicherung liegt.

Der Armutsprävention in der zweiten und dritten Säule sind enge Grenzen gesetzt. Dort ist die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen deutlich stärker ausgeprägt als in der gRV, d.h., dass die spätere Rentenleistung wesentlich direkter von der Höhe und Dauer der Einzahlungen abhängt. Daher muss der Hauptschwerpunkt für Maßnahmen zur Armutsprävention bei der gRV liegen, die als Versicherung zwar ebenfalls beitragsbezogen ist, darüber hinaus als **soziale** Versicherung aber auch über - wenn auch zurückgehende - Elemente des sozialen Ausgleichs verfügt. Gleichwohl gilt es, auch für den Bereich der bAV und der pAV nach Möglichkeiten zu suchen, rechtzeitig einer drohenden Altersarmut entgegen zu wirken.

Folgende Handlungsvorschläge sollten geprüft werden:

1. Gesetzliche Rentenversicherung

Wie unter II.1.1 herausgestellt, erfordern im Bereich der gRV insbesondere die Zunahme von

- durchbrochenen Versicherungsbiographien,
- Versicherten im Niedriglohnbereich,

- Rentenabschlägen in Folge der Anhebung der Altersgrenzen und
- Sicherungslücken bei Erwerbsminderung

gegensteuernde Maßnahmen**.** Den aufgezeigten Problemen könnte mit der Ausdehnung der gRV auf alle Erwerbstätigen, einer besseren Absicherung bei Erwerbsminderung und einer besseren Bewertung von Zeiten mit geringen Einkommen sowie einem gleitenden Übergang in den Ruhestand begegnet werden.

a) Ausbau zur Erwerbstätigenversicherung

Seit Jahrzehnten werden Modelle zum Ausbau der gRV zu einer Erwerbstätigenversicherung diskutiert. Beispielhaft sei auf das Modell des **Sozialverbandes Deutschland und des DGB** verwiesen. Danach sollen in einem ersten Schritt alle noch nicht in ein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogenen Personen versicherungspflichtig werden. Darüber hinaus sollen neue Beamte und Freiberufler, für die Versorgungswerke bestehen, in die Rentenversicherung einbezogen werden. Langfristig würden damit die Beamtenversorgung und die Versorgungswerke auslaufen.

Kritisch zu hinterfragen ist, warum grundsätzlich funktionierende - was notwendige Korrekturen nicht ausschließt - Versorgungssysteme wie Beamtenversorgung und Versorgungswerke geschlossen werden sollen; ganz abgesehen davon, dass diese Versorgungssysteme über die gRV hinaus auch Zusatzversorgungsleistungen erbringen.

Deshalb sollte erwogen werden, in die gRV alle Erwerbstätigen einzubeziehen, die nicht anderweitig abgesichert sind. Vergleichbare Vorschläge wurden zuletzt auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahrsgutachten 2007/2008, BT-Drucks. 16/7083 S. 197, Ziffer 287) und von Teilen des Sozialbeirats (Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2007, BT-Drucks. 16/7300, S. 82) unterbreitet.

Abweichend von den Vorschlägen dieser beiden Gremien sollte Selbständigen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich von der Versicherungspflicht in der gRV zu befreien, wenn sie über eine gleichwertige anderweitig organisierte Absicherung verfügen. Insbesondere der Umstand, dass Selbständige ihren Beitrag alleine tragen müssen, rechtfertigt die Möglichkeit, diese anders als Beschäftigte von der Versiche-

rungspflicht in der gRV befreien zu lassen. Mit einer solchen Regelung könnten auch Umstellungsprobleme für Selbständige vermieden werden, die bereits über eine ausreichende Vorsorge verfügen. Der Sachverständigenrat hat eine solche Befreiungsmöglichkeit insbesondere mit Blick auf die zu befürchtende „Risikoentmischung“[36] verworfen. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass dieses Risiko bereits heute - wenn auch u.U. in abgeschwächter Form - besteht, weil die gRV mit ihrem Umverteilungselementen bereits heute jedem Selbständigen offen steht.

Als für eine Befreiung maßgebliche gleichwertige Absicherung wären Vorsorgeformen anzusehen, die einkommensbezogene Anwartschaften auf Versorgung bei verminderter Erwerbsfähigkeit, im Alter sowie von Hinterbliebenen gewährleisten, die auch hinsichtlich der Höhe und der Anpassung mit denen der gRV vergleichbar sind. Neben den Beamten wären alle Angehörigen von Versorgungswerken sowie alle anderen Selbständige versicherungsfrei, die eine entsprechende private Versicherung zur Absicherung dieser Risiken abgeschlossen haben.

Zwar würden die Versicherungspflicht in der gRV oder die alternative pAV zumindest bei einem Teil der Selbständigen zu höheren Ausgaben führen. Diese wären jedoch vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass ansonsten bei einer unzureichenden Alterssicherung später die Gesellschaft eintreten müsste.

Die vorgeschlagene Regelung wäre mit einem relativ geringen Verwaltungsaufwand umsetzbar. Die Erfüllung der Voraussetzungen für die Befreiung von der Versicherungspflicht könnte durch eine Bescheinigung über den Abschluss eines zertifizierten Vorsorgevertrages nachgewiesen werden. Die Anbieter der privaten Vorsorgeprodukte müssten wesentliche Änderungen oder Beendigungen laufender Vorsorgeverträge der Deutschen Rentenversicherung mitteilen.

Im Gegenzug könnte eine Reihe von Sonderregelungen für die Versicherung von Selbständigen (z.B. zu den arbeitnehmerähnlichen Selbständigen) entfallen, was sowohl bei den Selbständigen als auch bei der Deutschen Rentenversicherung zu Bürokratieabbau führen und zudem zur Rechtsklarheit beitragen würde.

[36] In der gRV würden nur jene verbleiben, die von den dortigen Umverteilungselementen profitieren und von risikodifferenzierten Beiträgen in der pAV stärker belastet wären; a.a.O. und ausführlich im Jahresgutachten 2006/2007 des Sachverständigenrates, Ziffer 357.

Sollten auf Grund der Ausdehnung der Versicherungspflicht und trotz der Befreiungsmöglichkeit Mehreinnahmen für die Rentenversicherung entstehen, könnten diese auch zur Bildung eines Kapitalstocks zur Vermeidung eines Beitragssatzanstiegs in Zeiten mit höheren Ausgaben genutzt werden.

b) Bessere Absicherung bei Erwerbsminderung

Der Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung setzt grundsätzlich voraus, dass in den letzten fünf Jahren drei Jahre mit Pflichtbeitragszeiten vorliegen. Das Risiko einer unzureichenden Absicherung bei Erwerbsminderung besteht insbesondere bei Aufnahme einer nicht versicherungspflichtigen selbständigen Tätigkeit. Dem könnte mit der unter Buchstabe a) vorgeschlagenen Ausdehnung der Rentenversicherungspflicht auf alle Selbständigen begegnet werden. Nicht gelöst wäre die Absicherung von sonstigen Personen, die nach längerer Mitgliedschaft in der gRV länger als zwei Jahre nicht pflichtversichert sind (z.B. Hausfrauen, Beamte). Diese Personen können grundsätzlich ihre vorher in der Rentenversicherung erworbenen Anwartschaften auch nicht durch freiwillige Beiträge aufrechterhalten.

Für diesen Personenkreis, aber auch für den Fall, dass die Ausdehnung der Rentenversicherungspflicht auf alle Selbständigen nicht umgesetzt werden kann, sollte die Möglichkeit der Aufrechterhaltung von Anwartschaften geprüft werden.
Denkbar wäre eine Anrechnung von Zugehörigkeitszeiten zu einem anderen öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem (z.B. Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte) auf die Wartezeiten oder die Aufrechterhaltung der Anwartschaften durch freiwillige Beiträge.
Bei Letzterem ist zu prüfen, in welcher Höhe diese Beiträge zu zahlen sind. Wegen einer zu erwartenden Risikoselektion sollten Beiträge in angemessener Höhe gezahlt werden. Andererseits ist zu bedenken, dass nach geltendem Recht Bezieher von ALG II (monatlicher Beitrag von 40 Euro) und Minijobber zu noch günstigeren Konditionen Anwartschaften erhalten können.

c) Bessere Bewertung von Zeiten mit geringem Einkommen

Selbst für langjährig Versicherte besteht bei niedrigen Einkommen das Risiko von Altersarmut (vgl. II.1.1). Um dies zu vermeiden sollte die so genannte Rentenberechnung nach Mindesteinkommen für Zeiten nach 1991 fortgeführt werden:

Sind mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorhanden und ergibt sich aus dem durch Pflichtbeiträge versicherten Einkommen ein Durchschnittswert von weniger als 0,75 Entgeltpunkten pro Jahr (75 Prozent des Durchschnittsverdienstes), wird die Summe der Entgeltpunkte für diese Beitragszeiten um das 1,5fache des tatsächlichen Durchschnittswerts, höchstens aber auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr erhöht.

Auf Grund dieser Regelung würde ein Versicherter mit halbem Durchschnittseinkommen und 45 Arbeitsjahren einen Zuschlag zur Rente von ca. 296 Euro erhalten, sodass sich die Rente auf 887 Euro belaufen würde, nach Absenkung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2030 um 17 Prozent auf 736 Euro.

Der Vorteil dieser Regelung besteht insbesondere darin, dass sie zielgerichtet auf Personen ausgerichtet ist, die ansonsten trotz langer Zugehörigkeit zur gRV eine Rente unterhalb der Grundsicherung erhalten würden. Der Erhöhungsbetrag orientiert sich an der erbrachten Beitragsleistung. Auch für Beschäftigte im Niedriglohnbereich ergeben sich Renten, die regelmäßig oberhalb des durchschnittliche Bruttobedarfs der Grundsicherung (614 Euro) liegt, sodass auch diese Versicherten in den ungekürzten Genuss etwaiger Ansprüche aus zusätzlicher Altersversorgung (wie z.B. „Riester-Renten“) kommen.

Die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen sollte **auch für zukünftige Zeiten** erfolgen. Dagegen wird zwar häufig die Gefahr einer missbräuchlichen Inanspruchnahme eingewandt. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die Steuerungswirkung der Rente nach Mindesteinkommen auf die jeweilige Erwerbstätigkeit bei rentenfernen Jahrgängen eher zu vernachlässigen sein dürfte. Bei einer Beschränkung der Regelung auf vergangene Zeiten würde sich die Absicherung der Geringverdiener für jedes spätere Rentenzugangsjahr sukzessive verschlechtern, so dass langfristig eine der heutigen Rechtslage entsprechende Situation entstehen würde.

Ebenso wie auf Vollzeitbeschäftigte sollte die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen auch auf Teilzeitbeschäftigte - ergänzend zu den bestehenden Regelungen - angewendet werden, soweit die Teilzeitbeschäftigung in den ersten zehn Jahren

einer Kindererziehung bzw. während der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ausgeübt wird.

Forderungen, die Voraussetzungen für die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen zu reduzieren (25 statt 35 Jahre), sollte nicht entsprochen werden. Dem Einwand, **Kindererziehende** würden eine ausreichende Zahl von Jahren nicht erreichen, ist zu entgegnen, dass Zeiten der Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes als rentenrechtliche Zeiten berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist nach den Projizierungen der AVID 2005 (Tabelle 7-7) mit einer steigenden Zahl von Jahren einer versicherungspflichtigen Beschäftigung von Frauen zu rechnen: Bei den Arbeiterinnen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1961 um 3,9 Jahre gegenüber den Geburtsjahrgängen 1942 bis 1946, bei den weibliche Angestellten um 0,9 Jahre.

Im Übrigen sollte die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen auf Personen beschränkt werden, die ganz überwiegend ihre Alterssicherung auf die gRV abgestellt haben und für die damit auch eine Absicherung oberhalb der durchschnittlichen Grundsicherung von 614 Euro erreicht werden kann. Dies ist bei Versicherten mit 35 Jahren gegeben, nicht aber bei 25 Versicherungsjahren (bei 25 Versicherungsjahren könnte die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen höchstens eine Rente von 493 Euro ergeben).

Die Deutsche Rentenversicherung Bund beziffert die **Kosten** dieser Änderungen im Einführungsjahr auf 101 Mio. Euro (ohne Krankenversicherung der Rentner). Für den Rentenbestand des Jahres 2030 würden die Kosten ca. 2,3 Mrd. Euro betragen (bei einer Beschränkung auf Zeiten vor 2007 ca. 1,4 Mrd. Euro). Dies entspräche etwa einem Volumen von 0,26 (0,16) Beitragssatzpunkten. Unter Berücksichtigung der Bundeszuschüsse würde der Beitragssatzanstieg - ohne gegensteuernde Maßnahmen - 0,2 (0,12) Beitragssatzpunkte betragen.

Sollte ein solcher - zumal geringer und langfristiger - Beitragssatzanstieg politisch nicht akzeptabel sein, ist über Maßnahmen zur Gegenfinanzierung nachzudenken.

Die bessere Absicherung von Versicherten, die während ihres Erwerbslebens niedrige Einkommen bezogen haben, dürfte eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sein. Zumal die bessere Absicherung in der gRV hilft, ansonsten entstehende gesamtgesellschaftliche Kosten (steuerfinanzierte soziale Grundsicherung) zu vermeiden.

Andererseits erhält die gRV bereits heute Bundeszuschüsse in Höhe von 54,8 Mrd. Euro, die u.a. nicht beitragsgedeckte Leistungen ersetzen sollen[37], was ca. 27,6 Prozent der Rentenausgaben entspricht. Nach einem Bericht der Bundesregierung vom 13. August 2004 (DRV 10/2004 S. 569 ff) reichten im Jahr 2003 die Bundeszuschüsse aus, die nicht beitragsgedeckten Leistungen auszugleichen. Da die nicht beitragsgedeckten Leistungen zukünftig weiter sinken, die Bundeszuschüsse tendenziell aber weiter steigen, dürften die Bundeszuschüsse auch zur Abdeckung zusätzlicher Leistungen auf Grund der Rente nach Mindesteinkommen ausreichen.[38] Somit dürfte eine vollständige Übernahme der zusätzlichen Ausgaben für die Rente nach Mindesteinkommen (teilweise werden die Ausgaben über den Mechanismus zur Fortschreibung des Bundeszuschusses ohnehin vom Bund übernommen) durch den Bund über die Bundeszuschüsse hinaus ausscheiden.

Damit wäre eine beitragsaufkommensneutrale Gegenfinanzierung nur durch Reduzierung der Leistungen möglich. Nachdem die Leistungen des sozialen Ausgleichs bereits deutlich reduziert worden sind, käme hierfür allenfalls eine sukzessive Reduzierung von Witwen- und Witwerrenten in Frage. So könnte z.B. der Freibetrag für Einkommensanrechnungen von derzeit ca. 694 Euro monatlich schrittweise auf 614 Euro (bundesweiter durchschnittlicher Bruttobedarf der Grundsicherungsempfänger 2006) reduziert werden. Nach überschlägigen Berechnungen könnten sich jährliche Einsparungen von ca. 290 Mio. Euro ergeben.

[37] Die Bundeszuschüsse sind allerdings multifunktional. Neben der Funktion, nicht beitragsgedeckter Leistungen auszugleichen, dienen sie auch der Entlastung der Beitragszahler und haben allgemeine Sicherungsfunktionen.

[38] Nach dem genannten Bericht der Bundesregierung sind auch Transferleistungen in das Beitrittsgebiet und der Hinterbliebenenleistungen als nicht beitragsgedeckte Leistungen einzustufen, sodass die Bundeszuschüsse nicht zur Absicherung der beitragsgedeckten Leistungen ausreichen würden. Ob diese Einstufung sachgerecht ist, kann jedoch bezweifelt werden.

d) Gleitender Übergang in den Ruhestand

Im Jahr 2006 waren lediglich zwölf Prozent der 60 bis 64-Jährigen versicherungspflichtig beschäftigt.[39] Mit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre muss die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zunehmen. Nur dann ist die vorgesehene Anhebung der Regelaltersgrenze zu rechtfertigen. Aufgabe der Sozialpartner ist es, Arbeitsbedingungen für eine Arbeit auch im höheren Lebensalter zu gewährleisten. Aufgabe des Staates ist es, die dafür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht bis zum 67. Lebensjahr arbeiten können oder möchten, erhalten vor Vollendung des 67. Lebensjahres eine Rente nur unter Inkaufnahme von dauerhaften Rentenabschlägen in Höhe von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs.

Die Inanspruchnahme einer Altersrente ist zukünftig nicht mehr mit 60 Jahren, sondern frühestens mit 63 Jahren und einem Abschlag von 14,4 Prozent möglich, sieht man von Schwerbehinderten ab, die eine Altersrente bereits mit 62 Jahren (Abschlag 10,8 Prozent) beziehen können. Ein abschlagsfreier Rentenbezug ab 65 Jahren ist Versicherten mit 45 Pflichtbeitragsjahren möglich.

Durch die Anhebung der Altersgrenze für den frühestmöglichen Übergang in den Ruhestand wird die **Flexibilität des Übergangs in den Ruhestand eingeschränkt**. Darüber hinaus erhöht sich auch das Risiko, dass Ältere eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit anstreben. Bereits heute sind über 60 Prozent der Zugangsrentner bei der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit mehr als 50 Jahre alt.

Regelungen, die Versicherten mit besonders schwer belastenden Tätigkeiten einen erleichterten Zugang zur Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erleichtern, sind **abzulehnen**. Ein klar abgrenzbarer Katalog der besonders schwer belastenden Tätigkeiten ist nicht aufstellbar; zudem sind solche risikobezogenen Faktoren in der Rentenversicherung systemfremd. Darüber hinaus stellen sich auch viele praktische

[39] Ohne Altersteilzeitbeschäftigte, die sich in dieser Zeit regelmäßig in der Freistellungsphase befinden; vgl. Kruse, Empirische Ergebnisse zur Erwerbsbeteiligung älterer Versicherter anhand der Statistiken der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 11-12/2007, S. 716, 731.

Fragen (z.B. wann und wie lange musste diese Tätigkeit ausgeübt werden), die nur schwer zu beantworten sind.

Die Rentenversicherung darf nicht wieder zum Einfallstor für Frühverrentungsmodelle werden. Gleichwohl kann sie einen **gleitenden** Übergang in den Ruhestand unterstützen, indem die seit 1992 bestehenden Teilrentenmodelle attraktiver gestaltet werden.

Teilrente ist aus einer Reihe von Gründen der richtige Ansatz: Der Arbeitnehmer scheidet nicht fallbeilartig aus dem Arbeitsleben aus, sondern gleitend. Er kann sich an den Ruhestand gewöhnen. Er kann weiterhin - wenn auch zeitlich reduziert - sein Wissen einbringen. Er kann seine Arbeitsleistung an sein reduziertes Leistungsvermögen (oder seinen Interessen entsprechend) anpassen und erhält für den entfallenden Lohn einen Ersatz.

Zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand könnte eine **Teilrente ab Vollendung des 60. Lebensjahres** eingeführt werden. Um sicherzustellen, dass die Leistung nur an Personen erbracht wird, die gleitend in den Ruhestand übergehen wollen und noch nicht aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, könnte diese Teilrente grundsätzlich[40] auf Versicherte begrenzt werden, die mindestens drei Jahren Pflichtbeitragszeiten in den letzten fünf Jahren vor Rentenbeginn haben und während des Rentenbezugs eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder Tätigkeit ausüben.

Bei einem solchen Modell könnten die Versicherten selbst entscheiden, in welchem Umfang sie Leistungen der Rentenversicherung in Anspruch nehmen und wie viel sie dazu hinzuverdienen.

Der Abschlag auf Grund des früheren Rentenbezugs von bis zu 25,2 Prozent würde sich - entsprechend dem heute schon geltenden Recht - nur auf den in Anspruch genommenen Rententeil beziehen, also bezogen auf die spätere Vollrente höchstens nur 8,4 Prozent bei der Drittel-Rente, 12,6 Prozent bei der Halbrente und 16,8 Prozent bei der Zwei-Drittelrente betragen. Die Abschläge wären damit selbst bei Bezug

[40] Zu prüfen wären Sonderregelungen, z.B. bei Eintritt von Arbeitslosigkeit während des Teilrentenbezugs.

einer Halbrente ab Vollendung des 60. Lebensjahres geringer als bei dem derzeit vorgesehenen vorzeitigen Bezug einer Vollrente ab Vollendung des 63. Lebensjahres. Auf den erzielten Hinzuverdienst wären Beiträge zur Rentenversicherung zu entrichten, die die Rentenabschläge zu einem großen Teil ausgleichen.

Beispiel:

Versicherter mit 40 Versicherungsjahren Durchschnittsverdienst bezieht ab 60 eine Halbrente

Halbrente:	393 Euro
Hinzuverdienst:	1379 Euro
Gesamteinkommen:	1772 Euro
dies sind Netto	1245 Euro = 81 Prozent des Durchschnittsverdienstes
Vollrente ab 67:	1022 Euro

Zum Vergleich:

Vollrente ab 67 ohne vorherigen Teilrentenbezug und weitere Beschäftigung mit Durchschnittsverdienst: 1235 Euro

Vorgezogene Vollrente ab 65 ohne vorherigen Teilrentenbezug und weitere Beschäftigung mit Durchschnittsverdienst: 1182 Euro[41]

Der Hinzuverdienst könnte im bisherigen Beruf oder in einem Umschulungsberuf erzielt werden. Anstatt einer Beschäftigung wäre auch die Inanspruchnahme eines Langzeitkontos möglich, wie es heute bereits in vielen Unternehmen existiert.

Auf Grund der Abschläge ist das Modell über die gesamte Rentenlaufzeit **kostenneutral**. Allerdings entstehen Mehraufwendungen in der Anfangsphase (vorgezogener Rentenbeginn von bis zu fünf Jahrgängen, Beitragsausfälle), die schwer zu beziffern sind. Überschlägige Berechnungen führen zu folgenden Ergebnissen:

Bei Inkrafttreten der Regelung im Jahr 2009 könnten - ausgehend von den Rentenzugangszahlen des Jahres 2005 und einer Beschäftigungsquote Älterer von 12 Prozent - in der Anfangsphase jährliche Mehrausgaben und Mindereinnahmen von bis zu 840 Mio. Euro entstehen (0,1 Beitragssatzpunkte). Dabei wird von der unwahrscheinlichen Annahme ausgegangen, dass alle derzeit beschäftigten älteren Arbeit-

[41] Soweit nicht die Voraussetzungen für eine Altersrente für besonders langfristig Versicherte vorliegen (45 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten, ab 2012), vermindert sich der Zahlbetrag wegen des vorgezogenen Bezugs um einen Abschlag in Höhe von 7,2 Prozent auf rund 1097 Euro.

nehmer die Regelung in Anspruch nehmen. Entstehen nur für 50 Prozent der Versicherten Teilzeitarbeitsplätze, würden sich die Anfangsbelastungen auf 420 Mio. Euro (0,05 Beitragssatzpunkte) belaufen, bei 25 Prozent Teilzeitarbeitsplätze auf 210 Mio. Euro (0,025 Beitragssatzpunkte).

Folgende flankierende Maßnahmen wären zur Erhöhung der Attraktivität der Teilrente sinnvoll:

- Die Hinzuverdienstgrenze sollte so bemessen werden, dass aus Teilrente und Hinzuverdienst ein Gesamteinkommen in Höhe von bis zu **100 Prozent des vorherigen Nettoverdienstes** erzielt werden kann.
- Möglichkeiten zur **Vereinfachung der Hinzuverdienstregelungen** (insbesondere doppelte Überschreitung) sollten geprüft werden. Die u.a. von der SPD vorgeschlagene Umstellung auf eine Jahreshinzuverdienstgrenze ist allerdings abzulehnen, weil die Überprüfung der Hinzuverdienstgrenze nach Jahresablauf die Gefahr birgt, dass erhebliche Rückforderungen geltend gemacht werden müssen.
- Laufende Aufstockungsbeiträge auf 100 Prozent des Bruttoverdienstes durch die Versicherten oder die Arbeitgeber sollten zugelassen werden. Derzeit sind bereits Beiträge zum Ausgleich von Rentenminderungen auf Grund vorzeitigen Rentenbeginns möglich. Diese können auch in Teilzahlungen geleistet werden. Allerdings setzt dies zunächst eine entsprechende Auskunft des Rentenversicherungsträgers voraus. Dies und die regelmäßig hohe Beitragssumme wirken auf Versicherte und Arbeitgeber abschreckend.

2. Betriebliche Altersversorgung

Wie unter II.1.2 herausgestellt, sollten im Bereich der bAV Maßnahmen zur Förderung und zur Unterstützung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand geprüft werden.

a) Vermögenswirksame Leistungen

Die Arbeitnehmer könnten beim Aufbau einer bAV durch vermögenswirksame Leistungen unterstützt werden. Bislang ist dies nur über Tarifverträge (z.B. Chemische Industrie) möglich. Um dies Beschäftigten und Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen zu ermöglichen, sollte der Katalog der geförderten Vermögensbildungsfor-

men nach § 2 des Fünften Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer um den Aufbau von Anwartschaften einer bAV erweitert werden.

b) Flexibler Übergang in den Ruhestand

Derzeit ermöglichen die meisten Versorgungsordnungen den Bezug einer bAV ab Vollendung des 60. Lebensjahres. Mit seinem Rundschreiben vom 5. Februar 2008 hat das BMF in Anlehnung an die Anhebung der Regelaltersgrenze und den Altersgrenzen für einen vorzeitigen Rentenbezug in der gRV für Zusagen, die nach dem 31. Dezember 2011 erteilt werden, das 62. Lebensjahr als Untergrenze für betriebliche Altersversorgungsleistungen bestimmt.

Das BMF ist damit den Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Altersgrenzenanpassungsgesetz gefolgt, wonach die Anhebung der Altersgrenzen auch in den Systemen der zusätzlichen Alterssicherung nachzuvollziehen sei. Für eine solche Veränderung wird kein Handlungsbedarf gesehen.[42] Die Möglichkeit einer (steuerunschädlichen) Zahlung von Leistungen der bAV ab Vollendung des 60. Lebensjahres sollte erhalten bleiben, um auf betrieblicher Ebene den auch vom Gesetzgeber geförderten gleitenden Übergang in den Ruhestand gestalten zu können.

Durch Zahlung einer bAV ab Vollendung des 60. Lebensjahres könnte das unter 1.1. Buchstabe e) dargestellte Modell eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand auch über die zweite Säule unterstützt werden.

Alternativ dazu ist es aber auch vorstellbar, dass der gleitende Übergang in den Ruhestand ausschließlich über die vorzeitige Zahlung einer bAV neben einer Teilzeitbeschäftigung gefördert wird. Derzeit setzen die meisten Versorgungsordnungen noch das vorherige Ausscheiden des Mitarbeiters aus dem Arbeitsverhältnis voraus. Arbeitsentgelt und Versorgungsleistung können dann nicht gleichzeitig beansprucht werden, auch dann nicht, wenn Arbeitnehmer bei Erreichen der Altersgrenze die erwartete Gegenleistung voll erbracht haben. In dem Maße, in dem sich der Gedanke eines flexiblen Übergangs in den Ruhestand durchsetzt, dürften aber auch die Arbeitgeber an einer Anpassung der Versorgungsordnungen interessiert sein. Der Teilrentenbezug im Betriebsrentengesetz müsste durch entsprechende Rechtsänderun-

[42] Vgl. u.a. Neise, Flexibler Rentenzugang in der betrieblichen Altersversorgung, Betriebliche Altersversorgung 7/2007, S. 593 f.

gen ermöglicht werden. Die Anwendung versicherungsmathematischer Abschläge dürfte hierbei unkritisch sein, da für den Bezug von Betriebsrenten vor dem 65. Lebensjahr heute schon entsprechende Regelungen bestehen.

3. Private Altersvorsorge

a) Erweiterung des Personenkreises

Selbständigen, die nicht in der gRV pflichtversichert sind, sollte ebenfalls die Inanspruchnahme der „Riester-Förderung“ ermöglicht werden.

Nach derzeit geltendem Recht können Selbständige die so genannte „Rürup-Rente“ nutzen. Die „Riester-Förderung“ erhalten Selbständige nur, wenn sie in der Rentenversicherung pflichtversichert sind oder als Ehegatte eines Förderberechtigten.
Eine Ausdehnung der „Riester-Förderung“ auch auf nicht pflichtversicherte Selbständige ist vor dem Hintergrund zu befürworten, dass Selbständige mit geringen Einkommen in der Regel nicht von der steuerlichen Förderung der „Rürup-Rente“ profitieren, die auf Grund die Steuerprogression erst bei Besserverdienenden ihre volle Wirkung entfaltet.

b) Erhöhung des Freibetrages für Altersvorsorgeansprüche bei ALG II-Bezug

Bei der Gewährung von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind Vermögen im Rahmen von „Riester-Produkten“ bis zum Höchstbetrag der staatlichen Förderung (ab 2008 2.100 Euro jährlich) geschützt und werden nicht auf die Transferleistungen angerechnet. Andere Altersvorsorgevermögen des Hilfebedürftigen oder anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft führen dagegen oberhalb des individuellen Freibetrages zum Wegfall von Leistungen. Dies ist besonders problematisch für Personen, die wegen ihres Lebensalters nicht ausreichend Zeit haben, „Riester-Renten“ anzusparen.

Bei einer Anhebung der Freibeträge zur Altersvorsorge auf beispielsweise 700 Euro pro Lebensjahr (maximal 45.500 Euro) könnte bei vollständigem Ausschöpfen dieses Freibetrages bei Erreichen des Rentenalters eine zusätzliche private Rente von ca. 235 Euro erzielt werden. Damit könnte annähernd die Absenkung des Rentenniveaus ausgeglichen und in der Regel eine Abhängigkeit von staatlichen Hilfen zu Lasten der Kommunen vermieden werden.

c) Vermögenswirksame Leistungen

Der Aufbau einer pAV könnte unterstützt werden, indem der Katalog der geförderten Vermögensbildungsformen nach § 2 des Fünften Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung entsprechend erweitert wird. Dadurch könnten zu Aufbau von Anwartschaften einer pAV auch vermögenswirksame Leistungen genutzt werden.

d) Degressive Zulagengewährung

Wie unter I.1.3 dargelegt, ist nach den Ergebnissen der SAVE-Umfragen davon auszugehen, dass die pAV im unteren Einkommensbereich unzureichend verbreitet ist. Demgegenüber können Angehörige oberer Einkommensschichten über den Sonderausgabenabzug in Verbindung mit der Steuerprogression deutlich höhere Renditen erwirtschaften. Bei Beziehern höherer Einkommen ist die Sparquote außerdem im Durchschnitt auch ohne Förderung so hoch, dass hier Mitnahmeeffekte entstehen und genutzt werden.

Bei sinkendem Rentenniveau wächst die Gefahr, dass für Niedrigverdiener im Alter bedarfsgeprüfte Leistungen zu zahlen sind. Es wäre folglich denkbar, die **Förderung zu Gunsten niedriger Einkommen umzuschichten**. Dazu könnte beispielsweise der geförderte Gesamtbeitrag zur privaten Vorsorge einkommensunabhängig auf einen bestimmten Betrag festgelegt werden. Entsprechende Vorschläge (jährlich mindestens 360 Euro) wurden z.B. von Prof. Schmähl, Universität Bremen, in einem Forschungsprojekt für die Hans Böckler Stiftung vorgelegt.

Im untersten Einkommensbereich (etwa bis zur Höhe des Grundfreibetrags), in dem kein finanzieller Spielraum für die Vorsorge besteht, sollte demnach der Beitrag vollständig (vom Staat) übernommen werden. Bis zu einem Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze in der gRV (2007: 63.000 Euro) könnte die Förderung dagegen allmählich bis auf Null abnehmen. Der Sonderausgabenabzug, der nach geltenden Regeln ab 2008 2100 Euro beträgt und für die finanziellen Vorteile im oberen Einkommensbereich verantwortlich ist, würde reduziert und sollte der geförderten Ersparnis entsprechen.

Die Umsetzbarkeit degressiv gestaffelter Zulagen zu Gunsten unterer Einkommensklassen sollte geprüft werden.

e) Vereinfachte Zulagengewährung

Um das Problem versäumter Zulagenanträge zu beseitigen, sollte bei Abschluss eines „Riester-Vertrages“ **verpflichtend der Zulagenantrag** gestellt werden müssen. Alternativ könnte auf das Antragsverfahren verzichtet werden.

4. Verbesserte Datenlage

Wie oben beschrieben, ist die Datenlage sowohl zur bAV als auch zur pAV unzureichend. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund des Umfangs der zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge vorgesehenen bzw. tatsächlich bereit gestellten finanziellen Mittel überaus problematisch. Auch Rückschlüsse über eine ggf. notwendige Korrektur von Fördermaßnahmen (welche Personengruppen nehmen – ggf. mehrfach – Förderungen in Anspruch, obwohl sie diese Förderung weniger bedürfen als andere Personengruppen, die aber davon nicht oder nur unzureichend Gebrauch machen?) sind nur bedingt möglich. Auf der Grundlage einer verbesserten Datenlage ließe sich die Zielgenauigkeit der staatlichen Förderung erhöhen.

Insbesondere sollte auch die Situation von Familien, Frauen und Menschen mit Zuwanderungsgeschichte verstärkt analysiert werden. Nordrhein-Westfalen wird gemeinsam mit Berlin federführend in einer auf der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder am 10. April 2008 beschlossenen länderoffenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes auf eine Verbesserung der Datenlage zur Gruppe der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte hinwirken, insbesondere auch zum Thema Altersarmut.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, wie die Datenlage in der bAV verbessert werden kann. Unter Umständen sollte auf bestimmte statistische Erhebungen zugunsten von **Meldungen zur bAV** verzichtet werden. Auch stellt sich die Frage, ob eine Aufsicht über die Systeme der bAV, die über eine reine Finanzaufsicht hinausgeht, geschaffen werden sollte.

Bei der Arbeitsstatistik der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) ergeben sich ohne Rückschlüsse auf die tatsächliche Lebenssituation aus der reinen Summierung von potentiell Förderberechtigten, absoluter Inanspruchnahme und insgesamt ausgezahlter Zulagen keine verwertbaren Informationen. Zur **Verbesserung**

der Datenlage in der pAV sollte die Arbeitsstatistik der ZfA für eine zweifelsfrei nachvollziehbare Erfolgskontrolle wie folgt erweitert werden:

- Speicherung der tatsächlich geflossenen Entgelte, die der Zulagengewährung zu Grunde liegen, sowie das Haushaltseinkommen bei zusammen veranlagten Ehepaaren,
- Angabe der Höhe des für die Förderung relevanten Entgelts von Ehepartnern mittelbar Förderberechtigter,
- summarische Auflistung mittelbar Förderberechtigter, geringfügig Beschäftigter mit freiwilliger Pflichtversicherung, Inanspruchnahme bei Sozialleistungsbezug,
- Erfassung von Teilzeitbeschäftigungen und Abgleich mit Haushaltseinkommen.

Die Speicherung dieser Daten kann anonym erfolgen, da es ausschließlich auf die statistische Erhebung und Auswertung ankommt.
Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch ein **Abgleich mit Angaben aus den jeweiligen Einkommensteuererklärungen**, der für das Verfahren des Sonderausgabenabzugs bzw. der obligatorischen Günstigerprüfung durch die Finanzverwaltung bereits heute erfolgt.

5. Bessere Informationen zur zusätzlichen Altersvorsorge

Eine freiwillig angelegte zusätzliche Altersvorsorge setzt in doppelter Hinsicht umfassende Informationen voraus:
- Allgemeine neutrale Informationen über Notwendigkeit, Chancen und Risiken der verschiedenen Vorsorgeformen
- Individualisierte Informationen über den erreichten Stand der Altersvorsorge.

Nur so sind zielgerichtete Maßnahmen zur zusätzlichen Altersvorsorge möglich.

a) Allgemeine Informationen

Seitens der Rentenversicherungsträger und der Anbieter zusätzlicher Altersvorsorgeprodukte wird sehr umfangreich über die Möglichkeiten einer zusätzlichen Alterssicherung informiert. Umfangreiche Informationen stellen auch die Sozialpartner und die Bundesregierung zur Verfügung.

Beispielhaft sei auf die höchst informative Aktion „Altersvorsorge macht Schule“ der Bundesregierung, der Deutscher Rentenversicherung und des Volkshochschulver-

bands verwiesen. In 325 Kursen mit jeweils zwölf Stunden wurden 3500 Interessenten informiert. Es ist jedoch zu befürchten, dass „bildungsfernere“ Personengruppen, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Menschen mit niedrigen Einkommen durch solche Aktionen nicht erreicht werden.

Das Sozialministerium Nordrhein-Westfalen informiert seit dem Jahr 2002 über Möglichkeiten der zusätzlichen Altersvorsorge im Rahmen der Kampagne „Altersvorsorge Plus“. Unter anderem werden im Rahmen dieser Kampagne, die im Jahr 2007 auf Geringverdiener konzentriert wurde, Broschüren, Handlungsleitfaden und praktische Beispiele veröffentlicht.

Kernstück der Landesinitiative ist das „Infonetz Altersvorsorge“, das auf Initiative und mit Unterstützung des Sozialministeriums Nordrhein-Westfalen von den Rentenversicherungsträgern mit Sitz in Nordrhein-Westfalen (DRV Rheinland und Westfalen sowie DRV Knappschaft-Bahn-See) seit 2003 betrieben wird. Unter www.infonetz-altersvorsorge.de können umfangreiche Informationen zur zusätzlichen Altersvorsorge abgerufen werden. Darüber hinaus können die Nutzer Fragen an Experten (darunter auch solche aus der Wissenschaft, der Versicherungswirtschaft und von Banken) stellen. Dieses Modell ist beispielhaft und findet auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen starke Beachtung. Das Infonetz wurde in der Fachpresse („Schweizer Taschenmesser für die Altersvorsorge“; „Link des Monats“ in der Ausgabe September 2005 der Zeitschrift „FINANZ test“) sehr positiv bewertet. Andere Länder (z.B. Baden-Württemberg) wollen etwas Ähnliches auf den Weg bringen.

Häufig ist jedoch festzustellen, dass die Informationen nicht die erforderliche Breitenwirkung aufweisen und nicht diejenigen erreichen, die auf sie angewiesen sind.

Bereits bei Errichtung des Infonetzes Altersvorsorge war geplant, dieses mittelfristig zu einem **Kompetenzzentrum** für Fragen der Alterssicherung in Nordrhein-Westfalen auszubauen. Dieses Kompetenzzentrum sollte nicht nur auf Anfragen reagieren, sondern gezielt neutrale Informationen zur zusätzlichen Alterssicherung zur Verfügung stellen und durch Informationsveranstaltungen und Schulungen möglichst viele Menschen erreichen.

Ansatzweise wird dieses Konzept bereits auf Initiative und mit Unterstützung der Sozialpartner in der Chemischen Industrie umgesetzt. Die am Infonetz Altersvorsorge beteiligten Träger haben ein auf diese Branche zugeschnittenes Informationskonzept erstellt und informieren mit der Informationskampagne „Heute schon für morgen sorgen!“ in den Betrieben über Möglichkeiten der zusätzlichen Altersvorsorge. Dieses vom Sozialministerium Nordrhein-Westfalen unterstützte Projekt hat sich bewährt.

Eine **Ausdehnung dieses Projekts** auf andere Branchen, insbesondere auch auf das Handwerk, sollte erreicht werden. Die Landesregierung sollte hierfür gemeinsam mit den Initiatoren der Informationskampagne „Heute schon für morgen sorgen!“ im politischen Raum und in der Öffentlichkeit werben und darüber hinaus prüfen, inwieweit eine weitergehende finanzielle und / oder auch personelle Unterstützung seitens der Landesregierung möglich ist.
Die Deutsche Rentenversicherung will mit ihrer **Jugendinitiative „Rentenblicker“** Schüler und Berufsstarter mit der gRV vertraut machen und sie über Fragen der zusätzlichen Altersvorsorge informieren. Der Rentenblicker (www.rentenblicker.de) bietet Informationen, Tipps und Unterrichtsmaterial rund um die Altersvorsorge an. Außerdem können Schulen Referenten der Deutschen Rentenversicherung in den Unterricht einladen.
Diese Jugendinitiative sollte durch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ausdrücklich politisch unterstützt werden. Darüber hinaus sollte - wie in Baden-Württemberg[43] - geprüft werden, das Thema Altersversorgung in die **Lehrpläne von Schulen und Berufsschulen** aufzunehmen. Geprüft werden sollte auch ein Aufgreifen des Themas durch die Landeszentrale für politische Bildung..

Bei diesen Maßnahmen sollten verstärkt auch besonders gefährdete Gruppen – wie z.B. Frauen und Jugendliche mit Migrationshintergrund - stärker in den Blick genommen werden.

b) Informationen über die individuellen Anwartschaften

Die **Rentenversicherungsträger** versenden jährlich an alle Versicherten, die das 27. Lebensjahr vollendet haben, eine Renteninformation. Versicherte, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, erhalten alle drei Jahre ausführlichere Rentenauskünfte.

[43] Vgl. Prosa-Studie, S. 97ff

Bei berechtigtem Interesse werden Renteninformationen und Rentenauskunft auch jüngeren Versicherten oder in kürzeren Abständen erteilt. Diese Informationen enthalten u.a. Angaben über die aktuelle Höhe einer etwaigen Rente wegen Erwerbsminderung sowie Prognosen zur zukünftigen Regelaltersrente. Auf dieser Grundlage werden die Versicherten in die Lage versetzt, die erforderlichen Maßnahmen für ihre zusätzliche Altersvorsorge zu treffen.

Im Rahmen der **bAV** sind die Informations- und Beratungspflichten des Arbeitgebers nur rudimentär geregelt, was zu einer großen Unsicherheit seitens der Arbeitgeber führt. Allerdings ist in ständiger arbeitsgerichtlicher Rechtsprechung anerkannt, dass der Arbeitgeber im Rahmen des Arbeitsverhältnisses gegenüber dem Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerin - nicht zuletzt auch im Hinblick auf bestehende Ungleichgewichte und bei entsprechendem Schutzbedürfnis - Auskunfts-, Beratungs-, Aufklärungs- und Hinweispflichten haben kann, etwa dann, wenn erkennbarer Sorgfaltsbedarf, erkennbare Informationsbedürfnisse oder -defizite auf Seiten des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin bestehen und gleichzeitig der Arbeitgeber leichteren und besseren Informationszugang und entsprechende Beratungsmöglichkeiten hat.

Anbieter von zertifizierten (staatlich geförderten) **privaten Vorsorgeverträgen** unterliegen umfassenden Informationspflichten, die mit dem Inkrafttreten der Informationspflichtenverordnung zum 1. Januar 2008 weiter ergänzt und konkretisiert worden sind. Die Versicherungswirtschaft weist darauf hin, dass diese Informationspflichten, die u.a. auch umfangreiche Produktinformationen vorschreiben, mit erheblichen Kosten verbunden sind, die zu Lasten der Leistungen für die Kunden gehen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass zwar umfassend informiert wird. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Aufwand in einem angemessenem Verhältnis steht zu dem gewünschten Effekt. Eine Informationsflut könnte dazu führen, dass Versicherte den Überblick verlieren. Von den nachteiligen Effekten auf die Höhe der Leistungen ganz abgesehen.

Vor diesem Hintergrund sollte eine generelle Überarbeitung der Informationen geprüft werden. Anzustreben sind **übersichtliche Informationen**, die **gebündelt** über

alle bestehenden Anwartschaften aus allen drei Säulen (gRV, bAV, pAV) Auskunft geben und auf **gleichen Kriterien** beruhen.

Dazu wäre es denkbar, dass die Anbieter von Leistungen der bAV und pAV dem zuständigen Rentenversicherungsträger die entsprechenden Angaben übermittelt, damit dieser im Rahmen seiner Renteninformationen auch über den Stand der zusätzliche Altersvorsorge informieren kann.
Diese **Renteninformation über alle drei Säulen der Alterssicherung** wäre für die Versicherten übersichtlicher und würde ihm die Einschätzung seines weiteren Vorsorgebedarfs erleichtern.
Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob die Anbieter der bAV und der pAV durch Übersendung der vorgeschriebenen Informationen an den Rentenversicherungsträger von ihren weitergehenden Informationspflichten gegenüber ihren Kunden befreit werden können. Ggf. ließen sich durch entsprechende gesetzliche Vorgaben auch Haftungsrisiken minimieren.

6. Kompetenzen der Gesetzlichen Rentenversicherung hinsichtlich der zusätzlichen Alterssicherung erweitern

Damit sich das Vorsorgeverhalten der Bevölkerung künftig ändert, müssen über den bisherigen Informationsrahmen hinaus individuelle Hilfestellungen geleistet werden.
Nach der derzeitigen Rechtslage darf die Deutsche Rentenversicherung lediglich Auskünfte über die steuerlich geförderte Altersvorsorge erteilen. Eine umfassende individuelle Beratung ist ihr bislang verwehrt.
Bei Versicherten, die sich bei der Deutschen Rentenversicherung über die Möglichkeiten der zusätzlichen Altersvorsorge informieren, führt es oftmals zu Unverständnis, dass sie keine konkreten, auf ihre Versorgungssituation zugeschnittenen Vorschläge erhalten.

Die Rentenversicherungsträger sollen kompetenter Berater in allen Fragen der Alterssicherung sein. Damit sie eine solche Beratungsleistung erbringen können, sollte die **konkrete Einzelfallberatung** in Fragen der zusätzlichen Altersvorsorge ermöglicht werden. Andere unabhängige Einrichtungen, wie z.B. die Verbraucherschutzzentralen, sind allein schon auf Grund der großen Zahl der zu Beratenden nicht in der Lage, dies zu gewährleisten.

7. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Landesregierung will die Familienfreundlichkeit in der Wirtschaft voranbringen. Beruf und Familie zu vereinbaren, ist eine der großen Herausforderungen, vor der viele junge Eltern heute stehen. Es sind aber nicht nur die Mütter, sondern immer mehr auch die Väter, die sich ein erfülltes Berufsleben und zugleich ausreichend Zeit für ihre Familie wünschen. Ähnliches gilt auch für Berufstätige, die sich zu Hause um einen kranken oder pflegebedürftigen Menschen kümmern. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem gerade gestarteten Wettbewerb "**familie@unternehmen.NRW**" wird die Landesregierung weitere Aktivitäten entwickeln sowie einen kontinuierlichen Dialog mit der Wirtschaft führen.

IV. Zusammenfassung der Vorschläge

Zur Verhinderung von Altersarmut sollte von der Landesregierung auf **Bundesebene** die Prüfung folgender Maßnahmen gefordert werden:

- Ausbau der gRV zu einer Erwerbstätigenversicherung bei gleichzeitiger Möglichkeit einer Befreiung für alle Selbständigen mit einer adäquaten privaten Alterssicherung (vgl. III.1. Buchstabe a)

- Aufrechterhaltung von Anwartschaften auf Rente wegen Erwerbsminderung (vgl. III.1. Buchstabe b)

- Hochwertung niedriger Einkommen nach dem Modell der Rente nach Mindesteinkommen (vgl. III.1. Buchstabe c)

- Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand durch die Einführung einer Teilrente ab Vollendung des 60. Lebensjahres (III.1. Buchstabe d)

- Unterstützung des Aufbaus einer zusätzlichen Altersvorsorge durch vermögenswirksame Leistungen nach dem Fünften Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (III.2. Buchstabe a und III.3. Buchstabe c)

- Altersgrenze 60 für die steuerliche Anerkennung von betrieblicher Altersversorgung (III.2. Buchstabe b)

- Einbeziehung Selbständiger in die „Riester-Förderung“ (III.3. Buchstabe a)

- Erhöhung der Freibeträge für Altersvorsorgevermögen im SGB II auf 700 Euro pro Lebensjahr, maximal 45.500 Euro, (vgl. III.3 Buchstabe b)

- Umschichtung der „Riester-Förderung“ zu Gunsten niedriger Einkommen („degressive Zulagengewährung“, (vgl. III.3. Buchstabe d)

- Verpflichtung, bei Abschluss eines „Riester-Vertrags“ gleichzeitig den Zulagenantrag zu stellen. Alternativ könnte auf das Antragsverfahren verzichtet werden (III.3. Buchstabe e)

- Verbesserung der Datenlage zur zusätzlichen Altersvorsorge – auch für Personen mit Zuwanderungsgeschichte - durch Erhebung von erforderlichen Daten zur bAV bei gleichzeitigem Verzicht auf Meldungen, die nicht mehr erforderlich sind, sowie durch Erweiterung der Arbeitsstatistik der Zentralen Zulagenstelle (vgl. III.4)

- Verbesserung der Informationen zur zusätzlichen Altersversorgung durch Bereitstellung von übersichtlichen Informationen, die gebündelt über alle bestehenden, nach gleichen Kriterien ermittelten Anwartschaften aus den drei Säulen (gRV, bAV, pAV) informieren, durch den zuständigen Rentenversicherungsträger (III.5. Buchstabe b)

- Erweiterung der Kompetenzen der Rentenversicherungsträger hinsichtlich individueller Beratung (vgl. III.6)

Auf **Landesebene** umsetzbar wären folgende Maßnahmen:

- Unterstützung der Informationskampagne „Heute schon für morgen sorgen!“ mit dem Ziel einer Ausdehnung auf andere Branchen (III.4. Buchstabe a)

- Unterstützung der Jugendinitiative „Rentenblicker“ der Deutschen Rentenversicherung zur besseren Information von Schüler und Berufsstartern zum Thema Altersvorsorge (III.5. Buchstabe a)

- Aufnahme des Themas Altersversorgung in die Lehrpläne von Schulen und Berufsschulen und Aufgreifen des Themas durch die Landeszentrale für politische Bildung (III.5. Buchstabe a).

- Weitere Aktivitäten der Landesregierung zur Fortentwicklung des Wettbewerbs "**familie@unternehmen.NRW**" und Fortführung des Dialogs mit der Wirtschaft.

Anlage zum Bericht

Diskutierte Handlungsansätze, die vorerst nicht weiter verfolgt werden

Zu 1. Gesetzliche Rentenversicherung

Zu 1.1 Handlungsoptionen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung

Zu c) Bessere Bewertung von Zeiten mit geringem Einkommen

Neben der im Bericht unter III.1.c vorgeschlagenen Variante wurden folgende Handlungsalternativen diskutiert:

Variante 1: Nivellierende Rentenformel

In einem bestimmten Korridor (z. B. 0,3 bis 0,75 Entgeltpunkte) wird unabhängig von der Dauer der Beitragszahlung stets eine Hochwertung der Entgeltpunkte (z.B. um 50 Prozent) auf maximal 0,75 Entgeltpunkte vorgenommen. Eine Hochwertung von Entgeltpunkten unterhalb des Wertes von 0,3 erfolgt nicht, weil unterstellt wird, dass diese auf eine - ohnehin nicht den alleinigen Lebensunterhalt sichernde - Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen sind. Im Gegenzug werden - auch zur Gegenfinanzierung - Entgeltpunkte für höhere Verdienste (z.B. mehr als 1,4 Entgeltpunkte) abgesenkt (z.B. um die Hälfte des den Wert von 1,4 übersteigenden Teils).

Die Auswirkungen dieser Regelung wären abhängig von der jeweiligen Versicherungsbiographie. Bei geschlossenen Geringverdienerbiographien wären die Wirkungen identisch mit denen der Rente nach Mindesteinkommen (s. Bericht). Wurden hingegen nur wenige Jahre geringe Entgelte erzielt, wären die Auswirkungen gering (z.B. zwei Jahre mit 50 Prozent Durchschnittsverdienst: Mehrbetrag ca. 13 Euro).

Variante 2: Flexible Rentenanwartschaften

Versicherte können mit jedem Monat, der mit Pflichtbeitragszeiten belegt ist, neben den „normalen“ Rentenanwartschaften eine begrenzte Anzahl an zusätzlichen Anwartschaften erwerben. Diese zusätzlichen Anwartschaften können flexibel eingesetzt werden, insbesondere zur Schließung von Lücken in den Versichertenbiografien, zur Aufstockung von Niedriglöhnen oder zum Ausgleich von Rentenabschlägen.

So könnten zum Beispiel für einen Zeitraum von 30 Jahren mit Pflichtbeiträgen flexible Anwartschaften in Höhe von ca. 131 Euro erworben werden.

Variante 3: Höherbewertung der ersten Berufsjahre

Die ersten vier Berufsjahre könnten, wie bis 1996 praktiziert, pauschal hochgewertet werden. Dadurch könnten für die ersten vier Beitragsjahre insgesamt 3,6 Entgeltpunkte erworben werden, was einem Rentenanspruch von aktuell rund 94 Euro entspricht.

Bei den Varianten 1 und 3 besteht die Gefahr, dass die Regelungen Versicherten zugute kommen, die nicht darauf angewiesen sind. So würden bei der Variante 1 auch Versicherte eine Hochwertung erhalten, die nur wenige Beitragsjahre haben, ihre Altersversorgung also nicht auf der Rentenversicherung aufgebaut haben. Auch würde eine Hochwertung für einzelne Kalenderjahre selbst dann erfolgen, wenn Versicherte ansonsten überdurchschnittliche Rentenanwartschaften haben. Letzteres könnte auch bei der Variante 3 eintreten. Gegen die Variante 2 spricht insbesondere, dass sie für alle Versicherten - unabhängig von den erworbenen Rentenanwartschaften - eine Rentenerhöhung mit sich bringen würde, und zwar unabhängig von der Bedürfnislage; dies dürfte zu erheblichen Mehrausgaben führen. Deshalb wurden diese Alternativen verworfen.

Zu 1.2 Alternativen zur bestehenden Gesetzlichen Rentenversicherung

a) Grundrentenmodelle

Grundrentenmodelle sehen von der individuellen Bedürftigkeit unabhängige Ansprüche auf eine einheitliche Grundrente im Alter vor, die durch entsprechende Erhöhungen der Einkommen- und Umsatzsteuer finanziert werden sollen. Sie konzentrieren die Aufgabe der staatlichen Alterssicherung auf die Vermeidung von Altersarmut. Die Finanzierung erfolgt aus allgemeinen Steuermitteln oder speziellen Sondersteuern. Eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen besteht nicht. Von der bedarfsorientierten Grundsicherung unterscheidet sich die Grundrente durch die fehlende Bedürftigkeitsprüfung.

Grundrentenmodelle sollten so ausgestaltet sein, dass sie den durchschnittlichen monatlichen Bruttoanspruch im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Er-

werbsminderung von derzeit rund 614 Euro für Alleinstehende nicht unterschreiten. Von einem Grundrentenmodell profitierten grundsätzlich auch diejenigen, die als Geringverdiener im System der gRV Rentenanwartschaften nur unterhalb des Sozialhilfeniveaus erwerben.

Die Befürworter der Grundrentenmodelle verweisen darauf, dass ein Mindeststandard sozialer Sicherheit im Alter unabhängig von individuellen Erwerbsbiografien geschaffen würde. Die Grundrentenmodelle führen zu einer Entlastung der Lohnnebenkosten, da die Grundrente nicht beitragsfinanziert ist. Umlageverfahren seien dagegen, insbesondere auf Grund der demografisch bedingten Probleme der gRV, ineffizient. Gleichwohl betrifft die demografische Entwicklung auch die Grundrentenmodelle: Das Verhältnis von Steuerzahlern zu Grundrentenempfängern verschlechtert sich und die Grundrentenbezugsdauer steigt.

Zudem käme es bei einer Umstellung des bestehenden Rentensystems auf ein Grundrentensystem über Jahrzehnte zu gravierenden zusätzlichen Umstellungskosten, die die Beitrags- und/oder Steuerzahler in erheblichem Umfang belasten würden. Selbst Befürworter von Grundrentenmodellen weisen insoweit darauf hin, dass zur Finanzierung einer Grundrente oberhalb des Sozialhilfeniveaus eine erhebliche Anhebung aller direkten und indirekten Steuern erforderlich wäre.

Des Weiteren würde mit einer Grundrente jeder Anreiz zur Aufnahme einer gering entlohnten Erwerbstätigkeit außerhalb der Schattenwirtschaft genommen. Im Übrigen fängt die bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung im Alter ohnehin diejenigen auf, die in der gRV keine oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegenden Rentenanwartschaften erworben haben.

Schließlich fehlt einer steuerfinanzierten Grundrente ein verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz mit der Folge, dass sie stets unter Finanzierungsvorbehalt stünde („Rente nach Kassenlage“).

b) Sockelrentenmodelle am Beispiel des Modells der Katholischen Verbände

Kern des Reformmodells ist der Vorschlag, an die Stelle der heutigen gRV ein zweistufiges System staatlicher Renten zu setzen, bestehend aus

- einer erwerbsunabhängigen Sockelrente (Stufe 1), die durch eine Abgabe auf die positiven Einkünfte aller Steuerpflichtigen (u.a. auch Mieteinnahmen) bis zum Renteneintritt finanziert wird und nach 50 Jahren Steuerpflicht 345 Euro monatlich beträgt (Regelsatz der Sozialhilfe für den Haushaltsvorstand zum Zeitpunkt der Erstellung der Berechnung), und
- einer am Erwerbseinkommen orientierten Pflichtversicherung (Stufe 2), bei der an wesentlichen Prinzipien der gRV festgehalten wird. Um gleichwohl eine Beitragsentlastung zu erreichen werden die Leistungen so bemessen, dass zusammen mit der Sockelrente Versicherte mit 40 Versicherungsjahren die gleiche Leistung erhalten wie heute aus der gRV. Versicherte mit mehr als 40 Versicherungsjahren erhalten weniger als heute aus der gRV. Im Übrigen wird die derzeitige Witwen-/Witwerrente durch ein Rentensplitting bei Ehegatten abgelöst.

Ein Versicherter, der 45 Jahre lang kontinuierlich ein Einkommen in Höhe der Hälfte des Durchschnittsverdienstes erhalten hat, würde eine Rente von etwa 685 Euro monatlich erhalten. Für die Umsetzung der Reform ist ein umfassender Bestandsschutz vorgesehen. Die Einführung erstreckt sich daher über ca. 50 Jahre.

Darüber hinaus sieht der Reformvorschlag der Katholischen Verbände als Variante einen schrittweisen Ausbau der Pflichtversicherung (Stufe 2) zu einer Erwerbstätigenversicherung vor, unter Einschluss aller Selbständigen, Mitglieder von Versorgungswerken und Beamten.

Die Einführung des Rentenmodells der Katholischen Verbände greift tief in die bestehende Struktur des Systems der sozialen Sicherung in Deutschland ein. Zu nennen sind insbesondere

- die Einbeziehung bestimmter Personengruppen in die Sockelrente (Selbständige, Angehörige von Versorgungswerken, Beamte),
- die Beitragspflicht für alle Einkunftsarten zur Sockelrente,
- die Abschaffung der Witwen/Witwerrenten zu Gunsten eines Rentensplittings unter Ehegatten.

Ein vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung und dem Familienbund der

Katholiken in Auftrag gegebenes Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung und des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht zeigt folgende Verteilungseffekte auf:

- Männer mit kontinuierlichen Erwerbsbiographien sowie durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Erwerbseinkommen werden mit dem zweistufigen System des Rentenmodells per Saldo belastet.
- Dieselbe Tendenz kehrt auch bei (verheirateten) Frauen mit vorübergehenden Erwerbseinschränkungen zur Erziehung von Kindern wieder. Hinzu kommt in diesen Fällen ein weiterer, belastender Effekt in Folge des Ehegattensplittings (eigene Rente anstelle Hinterbliebenenrente).
- Positiv wirkt sich der im Reformmodell enthaltene Ausbau der Berücksichtigung von Aktivitäten zur Kindererziehung aus. Allerdings wird dieser Vorteil zumindest teilweise aufgezehrt, wenn ein Rentensplitting erfolgt oder eine kontinuierliche Erwerbsbiographie vorliegt.
- Schließlich ergibt sich bei Personen mit unterdurchschnittlichem Erwerbseinkommen (und/oder Geringverdiener als „Zweitverdiener“) ein positiver Effekt durch die einkommensunabhängige Gewährung der Sockelrente.

Die Summe aller Abgabensätze liegt im Reformmodell auf Dauer unterhalb des Beitragssatzes der gRV nach geltendem Recht, im Jahr 2050 um gut zwei Prozentpunkte. Allerdings ist zu beachten, dass sich der (Gesamt-) Beitragssatz für Arbeitnehmer auf 11,125 Prozent (heute 9,75 Prozent) erhöht und der Beitragssatz für Arbeitgeber (zur Pflichtversicherung) auf 5,625 Prozent gegenüber 9,75 Prozent heute abgesenkt werden würde.

Insgesamt kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass das Rentenmodell der Katholischen Verbände umsetzbar ist. Allerdings ist Systemwechseln auf Grund der damit verbundenen tief greifenden Änderungen stets ein höheres politisches, soziales und finanzielles Risiko immanent.

Nicht unproblematisch sind die vorgesehene Einbeziehung sonstiger Einkünfte (z.B. aus Vermietung), die steigenden Beiträge für Versicherte sowie die Umverteilung von langjährigen Beitragszahlern zu solchen mit geringeren Beitragszahlungen gegen dieses Modell. Darüber hinaus ist der lange Übergangszeitraum von 50 Jahren bis

zur vollständigen Systemumstellung problematisch. Wie im Bericht dargestellt, lassen sich durch Maßnahmen innerhalb des bestehenden Rentensystems schneller und zielgenauere Lösungen finden.

Zu 2. Betriebliche Altersversorgung

a) Obligatorium

Hinsichtlich der Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Einführung einer betrieblichen Altersversorgung ist fraglich, ob der Bund hierfür die erforderliche Gesetzgebungskompetenz hat; eine kapitalgedeckte zusätzliche Alterversorgung ist gerade nicht von den für die Sozialversicherung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Grundsätze der Solidarität und des soziales Ausgleichs geprägt.

Stellt man bei der bAV auf den Bestand des jeweiligen Arbeitsverhältnisses ab, könnte sich die Gesetzgebungskompetenz im weitesten Sinne aus Art. 74 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht) ergeben. Allerdings ist zweifelhaft, ob mit der Verpflichtung zur Altersvorsorge das Arbeitsverhältnis als solches geregelt wird. Bei fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte ein Obligatorium nur durch landesrechtliche Regelungen geschaffen werden, welches aber im Wesentlichen in allen Ländern gleichartig ausgestaltet werden sollte.

Darüber hinaus werden folgende inhaltlichen Probleme gesehen:

- Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer werden verpflichtet, zusätzliche Beträge aufzubringen, unabhängig davon, ob sie sich dies leisten können,
- ggf. führen Arbeitgeber freiwillige Beiträge zur bAV zurück,
- ein Obligatorium schwächt die Akzeptanz der bAV,
- weitergehende Beratungspflichten und Haftungsrisiken für die Arbeitgeber,
- zusätzlicher - auch finanzieller - Aufwand zur Überwachung des Obligatoriums,
- Wegfall der Funktion der bAV als personalpolitisches Instrument.

Der Vorschlag sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

b) Opting-out

Beim Opting-out wird automatisch bei Abschluss eines Arbeitsvertrages ein Vertrag für eine zusätzliche Altersvorsorge begründet, es sei denn, der Betroffene widerspricht dem Abschluss ausdrücklich.

Opting-out Regelungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass durch solche Vorgaben ein Verbreitungsgrad der Altersvorsorge von ca. 70 bis 85 Prozent erreicht werden kann. Derzeit wird in Deutschland im Bereich der bAV eine Opting-in-Regelung praktiziert, indem der Arbeitgeber gegenüber seinen Arbeitnehmern verpflichtet ist, Angebote für arbeitnehmerfinanzierte Entgeltumwandlungen vorzuhalten. Bezüglich der gesetzlichen Regelung eines Opting-out-Modells bestehen die gleichen Bedenken zur Gesetzgebungskompetenz wie beim Obligatorium (s. unter 4.). Denkbar ist, Opting-out-Lösungen im Rahmen von Tarifverträgen zu vereinbaren. Wenn Beschäftigte sich nicht für ein bestimmtes Modell der bAV entscheiden, kommt ein Standardvertrag zustande. Im Zusammenhang mit der Einführung von solchen Regelungen in Arbeits- oder Tarifverträgen sind stets die Anforderungen an allgemeine Vertragsklauseln zu beachten; auch hier entstehen für die Arbeitgeber erhöhte Beratungspflichten und damit verbundene Haftungsrisiken.

Fraglich ist jedoch, ob mit solchen Opting-out-Lösungen die von Altersarmut bedrohten Personenkreise erreicht werden können. Es besteht die Gefahr, dass diejenigen, die ihren Arbeitgeber häufiger wechseln oder nur über geringe Einkünfte verfügen, von der Möglichkeit des Herausoptierens Gebrauch machen.

Generell ist Opting-out-Klauseln, die von den Tarifvertragsparteien bzw. den Arbeitgebern selbst gestaltet werden können, der Vorzug zu geben, da diese in der Regel viel individueller an die konkrete Lebens- und Arbeitssituation der Betroffenen angepasst werden können.

Zu 3. Private Altersvorsorge

Obligatorium

Grundsätzlich ist eine Verpflichtung zur pAV denkbar und wird in anderen Staaten (z.B. Schweden) auch praktiziert. Bezüglich der Frage der Gesetzgebungskompetenz wird auf die Ausführungen zur bAV verwiesen.

Es stellt sich die Frage, ob die Verpflichtung zur pAV nur für die in der gRV pflichtversicherten Personen, für alle Erwerbstätigen oder die gesamte Wohnbevölkerung bestehen soll. Gerade weil die Anzahl der unstetigen Erwerbsverläufe steigt, in denen sich abhängige Beschäftigungsverhältnisse mit Zeiten der Selbstständigkeit und Zeiten der Arbeitslosigkeit abwechseln, wären Maßnahmen sinnvoll, die über den pflichtversicherten Personenkreis der gRV hinausgehend eine hinreichende Absicherung bieten können.

Generell stellt sich die Frage, ob die Einführung einer verpflichtenden privaten Versicherung für Jedermann mit dem Grundsatz der Vertragsfreiheit vereinbar ist; zwar bestehen in bestimmten Bereichen Pflichtversicherungen (z.B. Berufshaftpflichtversicherungen für bestimmte Berufsgruppen), jedoch knüpfen diese Pflichtversicherungen an ein bestimmtes Risiko an, dass durch staatliche Regelungen in keiner Weise abgesichert ist. Es ist jedoch fraglich, ob der Staat Altersvorsorge verpflichtend ausgestalten darf, wenn über die gRV und die steuerfinanzierte Grundsicherung bereits ein hinreichender Schutz gegen Altersarmut besteht.

Unabhängig hiervon ist zweifelhaft, ob alle Betroffenen eine Zwangsabgabe wirtschaftlich tragen können. Zwar zeigt die AVID 2005 (Tabelle 6-18), dass auch im Bereich der unteren Einkommen Altersvorsorge mit „Riester-Förderung“ etwa im gleichen Umfang verbreitet sind wie im Durchschnitt der oberen und mittleren Einkommen; dies lässt jedoch keinen Schluss darauf zu, ob wirklich alle Geringverdiener, die einer weitergehenden Absicherung bedürfen, die Beiträge für eine „Riester-Rente“ werden aufbringen können. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass es sich bei den Beziehern mit geringen Einkommen, die die „Riester-Förderung“ nutzen, um Personen handelt, für die dieses Einkommen nur eine Ergänzung zum Haupteinkommen des besser verdienenden Ehepartners darstellt.

Ebenso wie bei der bAV würde die Einführung eines Obligatoriums im Bereich der pAV die Akzeptanz für zusätzliche Altersvorsorge und das Vertrauen in die Sozialversicherungssysteme schwächen. Vor dem Hintergrund, dass Alterssicherung ein langfristiger Prozess ist und sich bei den Bürgern zunehmend das Bewusstsein entwickelt, selbst für ihre zusätzliche Altersvorsorge aktiv werden zu müssen, und dass erst mit dem Jahr 2008 im Rahmen der „Riester-Verträge“ die volle Zulagenhöhe er-

reicht wird, erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt geboten, zunächst die Entwicklung der pAV, insbesondere den Abschluss der „Riester-Verträge“ in 2008 abzuwarten.

4. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Im Rahmen der Grundsicherung wird jedes Einkommen angerechnet. Dies kann dazu führen, dass bei Personen, die wegen ihres niedrigen Verdienstes geringe Leistungen der gRV und deshalb ergänzende Leistungen der Grundsicherung erhalten, die selbst aufgebauten Leistungen der zusätzlichen Altersvorsorge nicht oder nur teilweise zu Tragen kommen. Vor diesem Hintergrund könnten die Betroffenen zu dem Ergebnis gelangen, dass sich für sie eine zusätzliche Altersvorsorge nicht lohnt.

Deshalb wurde der Vorschlag diskutiert, Leistungen aus der bAV und „Riester-Renten“ nur zur Hälfte auf die Grundsicherung anzurechnen.

Hierzu ist festzustellen, dass eine Nichtanrechnung der Leistungen aus der bAV und der „Riester-Renten“ bei der Gewährung der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung einen Systembruch in der Sozialhilfe zur Folge hätte. Das bisher konsequent durchgesetzte Prinzip der Selbsthilfe und der Verpflichtung des Einzelnen auf ein Leben ohne Sozialhilfe hinzuarbeiten, würde durchbrochen. Eine Privilegierung einzelner Vorsorgeformen, die zudem auch noch aus Steuermitteln bezuschusst worden sind, dürfte schwer vermittelbar sein.

Der Vorschlag würde die **kommunalen Haushalte**, die bereits jetzt mit jährlich stark steigenden Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung konfrontiert sind, weiter **belasten**.

Ob die Aussicht, wenigstens 50 Prozent der bAV oder der „Riester-Rente“ behalten zu können, wirklich dazu motiviert, diese zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben, ist fraglich.

Vor diesem Hintergrund wird der Vorschlag abgelehnt.