

Prävention und Bekämpfung von Altersarmut

**Diakonie für
Menschen in Not**

**Ein menschenwürdiges
Existenzminimum im
Alter sichern**

September 2013

Inhalt

- 4 **Vorwort**

- 6 **Positionspapier: Prävention und Bekämpfung von Altersarmut – Zusammenfassung**

- 10 **Analyse und Hintergrund –**
 - 1. Soziale Alterssicherung als gesellschaftliche Verpflichtung**
 - 10 1.1 Theologische Bezüge
 - 11 1.2 Was ist Armut?
 - 11 1.3 Soziale Hilfen: ein Menschenrecht
 - 12 1.4 Europäische Vorgaben

 - 14 **2. Situation und Handlungsbedarfe bei der Alterssicherung**
 - 14 2.1 Lebenslagen: Gesichter der Armut im Alter
 - 15 2.2 Aktuelle Daten, Zahlen und Fakten zur Rente
 - 17 2.3 Demografische Probleme der Alterssicherung
 - 17 2.4 Veränderte Lebensentwürfe
 - 18 2.5 Wachsende Gefahr von Altersarmut
 - 20 2.6 Besondere Situation in Ostdeutschland

 - 22 **3. Ansatzpunkte zur Bekämpfung von Altersarmut**
 - 22 3.1 Verbeitragung und Mindestrente
 - 22 Erwerbslosigkeit
 - 22 Pflege
 - 23 Erziehung
 - 24 Prekäre und geringfügige Beschäftigung
 - 25 Krankheit, Behinderung, Erwerbsminderung
 - 26 Absicherung von Selbstständigen
 - 26 Mindestsicherung in der Rente und Voraussetzungen
 - 28 Finanzielle Rahmensetzungen

30	3.2 Präventive Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik / Sicherung von Erwerbseinkommen
30	Eingliederung am Arbeitsmarkt und Existenzsicherung
31	Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation
32	Vereinbarkeit von Familie und Beruf
33	Gesellschaftliche Anerkennung von Pflege- und Betreuungsberufen
34	3.3 Betriebliche und private Vorsorge
35	3.4 Reform der Grundsicherung im Alter
38	4. Langfristige Perspektiven für die Ausgestaltung der Alterssicherung
40	Projektleitung und Projektgruppe
41	Ergänzende Fachtexte und Positionierungen der Diakonie Deutschland
43	Impressum

Vorwort

In Deutschland ist die gesetzliche Rente die Haupteinnahmequelle für ältere Menschen. Wer in seiner Erwerbstätigkeit ein höheres Einkommen erzielt, zahlt mehr in die gesetzliche Rentenversicherung ein und erhält später auch eine höhere Rente. Dieses System hat über Jahrzehnte gut funktioniert, stößt aber gegenwärtig an Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. 2010 lag das Armutsrisiko für Rentnerinnen und Rentner erstmals über dem gesellschaftlichen Durchschnitt. Lücken in der Beitragszahlung wegen Arbeitslosigkeit, Erziehungs- und Pflegezeiten oder Zeiten mit geringen Beitragszahlungen etwa durch Teilzeitarbeit führen zu niedrigen Renten. Die bisherigen Sicherungssysteme reichen nicht mehr aus.

Immer weniger Menschen arbeiten ein Leben lang durchgängig in Vollzeit. Viele Erwerbsbiografien sind unterbrochen. Die Arbeitslosigkeit hat zugenommen genauso wie prekäre, befristete und geringfügige Beschäftigung. Frauen mit geringen – oder ganz ohne – Rentenansprüchen sind im Alter auf Grundsicherung angewiesen, wenn die Ehe scheitert. Daher sind Frauen häufiger von Altersarmut betroffen als Männer.

Aber selbst langjährige Beitragszahlungen garantieren keine auskömmliche Rente mehr. Die heute Erwerbstätigen finanzieren im Umlagesystem der Rentenversicherung die heutigen Renten. Das wird schwieriger, wenn durch die demografische Entwicklung immer weniger Erwerbstätigen immer mehr ältere Menschen gegenüber stehen. Deshalb wurde das Renteneintrittsalter erhöht und Rentenansprüche wurden gesenkt. Die Höhe der Renten für diejenigen, die neu in Rente gehen, sinkt von Jahr zu Jahr. Seit 2003 hat sich die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter verdoppelt, dabei nimmt die Hälfte der Anspruchsberechtigten ihr Recht noch nicht einmal in Anspruch.

Politik gegen Altersarmut muss wegen der vielfältigen Wechselwirkungen in mehreren Politikfeldern ansetzen: in der Familien- genauso wie in der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik. Der wichtigste Schlüssel für den Schutz vor

Altersarmut ist Erwerbstätigkeit, die angemessen entlohnt wird. Arme Erwerbstätige von heute sind die armen Rentner von morgen. Arbeitslosigkeit muss vermieden werden, und auch für Phasen ohne Erwerbsarbeit müssen wieder Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt werden. Notwendig ist die uneingeschränkte Sozialversicherung für alle Erwerbstätigen. Beitragslücken sind zu vermeiden, indem sich Kindererziehung und Pflege mit dem Beruf besser vereinbaren lassen. Zeiten der Erziehung und der Pflege müssen sich angemessen als Rentenentgeltpunkte niederschlagen.

Der Schutz vor Altersarmut durch eine Neugestaltung der Alterssicherung setzt voraus, dass Fragen der Gesundheitsversorgung und der Pflege in den entsprechenden Leistungssystemen beantwortet werden. Nicht die Grundsicherung im Alter soll die Pflegekosten finanzieren, sondern eine angemessen ausgestattete Pflegeversicherung. Auch in der Krankenversicherung müssen die notwendigen Leistungen finanziert werden. Personen mit geringem Einkommen sind von Zuzahlungen zu befreien. Auch bei den Privatversicherten gilt es, die Tarife so zu gestalten, dass nicht schon wegen der Beitragshöhe das Existenzminimum angegriffen wird.

Zugleich muss die gesetzliche Rente ergänzt werden. Aber Menschen mit niedrigen Einkommen können sich private und betriebliche Vorsorge häufig gar nicht leisten. Zudem gibt es bei befristeten Stellen und in kleinen Unternehmen oft keine Zusatzvorsorge. Darum ist eine Mindestrente nötig – solidarisch finanziert aus allen Einkommen und Kapitalerträgen. Die Mindestrente muss nach 30 Beitragsjahren über der Grundsicherung liegen, aktuell mindestens bei 850 Euro.

Viele ältere Menschen nehmen aus Unkenntnis oder Scham ihre Ansprüche nicht wahr. Dieser verdeckten Altersarmut sollte bereits beim Rentenanspruch entgegengewirkt werden, indem alle Ansprüche auf gesetzliche Rente, Mindestrente oder Grundsicherungsleistungen an einer Stelle geprüft werden. Der Rentenbescheid würde dann informieren, wie sich

die gezahlte Leistung zusammensetzt – ein zusätzlicher Gang zum Sozialamt könnte entfallen.

Rentenpolitik erfordert Weitblick. Veränderungen an den Grundlagen heute wirken sich erst in Jahrzehnten aus. Kurzfristiges Handeln mit Blick auf Legislaturperioden verbietet sich hier. Die Diakonie leistet mit dem vorliegenden Papier einen grundlegenden Beitrag zur Diskussion über die zukunfts-

festen Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, die Erwerbstätigen auch im Alter ein Einkommen sichert, mit dem sie leben können.

Johannes Stockmeier
Präsident, Diakonie Deutschland

Positionspapier: Prävention und Bekämpfung von Altersarmut – Zusammenfassung

Für immer mehr Menschen in Deutschland ist die gesetzliche Rente nicht mehr armutsfest. Unsichere und flexible Erwerbsbiografien sowie Zeiten der Erwerbslosigkeit hinterlassen Lücken im Renten-Beitragsverlauf. Erziehung, Pflege und Übergänge zum Erwerbsleben sind in der Rente nicht ausreichend abgesichert. Prekäre, befristete und geringfügige Beschäftigung nehmen zu und führen zu geringer oder keiner Beitragszahlung. Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit mit geringem Einkommen erschweren die Alterssicherung.

Angesichts der demografischen Entwicklung steht das umlagefinanzierte gesetzliche Rentensystem vor zunehmenden Problemen. Als Reaktion auf diese Entwicklung sollen die politischen Reformen mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters und sinkenden Rentenansprüchen der Stabilisierung der Beiträge dienen. Dabei entscheidet aber nicht allein die demografische Entwicklung über die Zuverlässigkeit der umlagefinanzierten Rente. Eine günstige ökonomische Entwicklung, eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, eine hohe Produktivität und attraktive Zugangsmöglichkeiten zum inländischen Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte können ausgleichend wirken.

Auswertungen des sozio-ökonomischen Panels für 2010 zeigen: das Armutsrisiko für Rentnerinnen und Rentner liegt bereits über dem gesellschaftlichen Durchschnitt. Auch die Daten des Statistischen Bundesamtes für 2011 bilden in den letzten Jahren eine Zunahme der Altersarmut ab. Dabei liegt die Armutsrisikoquote bei Frauen im Alter mit 16,2 Prozent mehr als vier Prozentpunkte über der der Männer (12 Prozent). Zugleich nimmt die Armut in Ostdeutschland deutlich zu. Die besonderen strukturellen Probleme finden ihren Niederschlag in schlechter Entlohnung, hohen Arbeitslosenzahlen und letztlich bei der ungenügenden Alterssicherung.

Insgesamt hat sich in Deutschland die Zahl der Beziehenden von Grundsicherung im Alter seit 2003 fast verdoppelt. Zu bedenken ist dabei noch, dass viele Seniorinnen und Senioren aus Scham oder fehlender Rechtskenntnis die Grundsiche-

rung nicht in Anspruch nehmen. Modellrechnungen des Sozialverband VdK Deutschland (VdK) gehen davon aus, dass 2020 etwa 17 bis 20 Prozent der Seniorinnen und Senioren von Armut betroffen sein werden.

Um Altersarmut abzuwenden, ist eine umfassende Präventionsstrategie gegen Beitragslücken und nicht ausreichende Beitragszahlungen in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig. Hierzu gehören Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur nachhaltigen Eingliederung am Arbeitsmarkt und hinreichenden Verbeitragung von Zeiten der Erwerbslosigkeit, zur Sicherung von auskömmlicher Entlohnung und zur uneingeschränkten Sozialversicherung bei abhängigen Beschäftigungsverhältnissen. Ebenso zur Sicherung der Beitragszahlung während Zeiten der Kindererziehung und der Pflege sowie zum Ausbau von gesundheitlicher Prävention und Rehabilitation.

Die umlagefinanzierte Rente wird in Zukunft immer mehr durch weitere Bausteine der Alterssicherung ergänzt werden müssen. Die Förderung der betrieblichen und privaten Vorsorge unterstützt eigene Anstrengungen und Bemühungen der Sozialpartner zur Absicherung des Lebensstandards im Alter. Menschen mit unsicheren Erwerbsverläufen können aber nicht oder nur teilweise und in der Regel nicht ausreichend privat oder betrieblich vorsorgen, um Altersarmut zu verhindern. Darum ist eine steuerfinanzierte Ergänzung des Rentensystems nötig, mit der ein Mindestniveau in der gesetzlichen Rente und damit auch dessen weitere Akzeptanz und Wirksamkeit gesichert werden. Dieses muss solidarisch aus allen Einkommen und Kapitalerträgen finanziert werden. Der Automatismus der Beitragsabsenkung bei höheren Reserven in der gesetzlichen Rentenversicherung macht eine demografische Vorsorge der Rentenversicherung unmöglich. Sinnvoller wäre es, eine demografische Reserve aufzubauen. Angemessene Freibeträge für die private oder betriebliche Vorsorge in der Mindestrente und der Grundsicherung im Alter schaffen Anreize für die eigene Vorsorge. Bei nicht hinreichenden Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung soll die Grundsicherung im Alter eine verläss-

liche Auffanglinie bilden, die altersgemäßen Bedarfen gerecht wird.

Die beschriebenen Effekte, die zu anwachsender Altersarmut führen, verstärken sich über die Jahre. Darum müssen jetzt politische Konsequenzen gezogen werden, die

- Erwerbseinkommen und Rentenbeitragszahlungen sichern,
- eine steuerfinanzierte gesetzliche Mindestrente garantieren und
- ergänzende Reformen bei der Grundsicherung im Alter umsetzen.

Die Diakonie Deutschland schlägt vor, die steigende Altersarmut durch drei ineinandergreifende Maßnahmenbündel zu bekämpfen:

1. Erwerbseinkommen und Rentenbeitragszahlungen sichern:

Zentrale Armutsrisiken im Erwerbsalter, die auch zu Rentenbeitragslücken führen, sind:

- Erwerbslosigkeit
- Zeiten der Erziehung, Pflege und der anschließenden Übergänge
- strukturelle Nachteile für Alleinerziehende und kinderreiche Familien
- eine nicht auskömmliche Entlohnung (prekäre, befristete und geringfügige abhängige Beschäftigung oder Selbstständigkeit)
- gesundheitliche Probleme

Armut während der Erwerbsphase steigert das Risiko der Altersarmut deutlich. Darum schlägt die Diakonie vor,

- die Halbierung der arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsmittel seit 2010 zurückzunehmen und stattdessen zielgruppenspezifische Maßnahmen zu entwickeln, die das Problem der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit besonders in den Blick nehmen.
- nicht nur Zeiten des Leistungsbezugs nach dem SGB III (Arbeitslosenversicherung) in Abhängigkeit vom früheren

Einkommen zu verbeitragen, sondern auch zwei Jahre des anschließenden Leistungsbezugs nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

- bei Alleinerziehenden spätestens ab Ende des Elterngeldanspruchs zielgenaue Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zu entwickeln und umzusetzen.
- Rentenversicherungsbeiträge während Zeiten der Pflege unabhängig von der Pflegestufe analog zu Erziehungszeiten abhängig vom letzten Erwerbseinkommen zu zahlen.
- Erziehungszeiten von bis zu drei Jahren pro Kind bei Renteneintritt unabhängig von einer Stichtagsregelung zu werten.
- alle geringfügig Beschäftigten verbindlich in die gesetzliche Rentenversicherung aufzunehmen.
- geeignete branchenspezifische sowie bundesweite Maßnahmen umzusetzen, die nicht auskömmlicher Entlohnung und nicht hinreichender Sozialversicherung entgegenwirken. Neben einem gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe, Branchenregelungen und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen gehören hierzu auch Tariftreueregelungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die maßgebliche Tarifvertrags- und AVR-Regelungen erfassen sowie ein Personalkostenansatz entsprechend diesen Regelungen in der Auftragsbeschreibung.
- eine gezielte Förderung der hinreichenden Beitragszahlung in der Rentenversicherung von Beschäftigten mit geringen Einkünften.
- Maßnahmen zur besseren Absicherung von Personen in prekärer Selbstständigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung zu ergreifen. Eine Pflicht zur privaten Vorsorge, wie sie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales diskutiert wird, würde zahlreiche Übergangsprobleme beim Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit schaffen. Fehlende Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung würden so nicht aufgefangen. Beim Übergang in Erwerbslosigkeit oder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit geringer Entlohnung wäre diese private Vorsorge nicht weiter finanzierbar.
- die gesundheitliche Prävention und Rehabilitation auch im Blick auf die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen auszubauen.

2. Eine steuerfinanzierte gesetzliche Mindestrente einführen:

Die Diakonie schlägt vor, für Personen mit 30 Beitragsjahren in der gesetzlichen Rente eine steuerfinanzierte Mindestrente von 30,3 Beitragspunkten, derzeit 850 Euro, einzuführen. Die Höhe der Mindestrente soll auch nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge über den regelmäßigen Leistungen der Grundsicherung im Alter liegen (Regelsatz plus Kosten der Unterkunft). Darum darf zumindest ein Bruttobetrag von 850 Euro nicht unterschritten werden. Der Anspruch auf eventuelle Zusatz- oder einmalige Leistungen in der Grundsicherung bleibt ergänzend erhalten.

Neben Zeiten der Erwerbstätigkeit sollen als anspruchsbegründende Beitragszeiten bei Renteneintritt gelten:

- Zeiten von bis zu zehn Jahren Erziehung und Pflege unabhängig von einer Stichtagsregelung
- Zeiten des Leistungsbezugs nach SGB III und von zwei Jahren anschließenden Leistungsbezugs nach SGB II

Erträge aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge und sonstige Zuflüsse sollen entsprechend den Regelungen für Erwerbseinkommen im SGB II freigestellt werden (100 Euro Grundfreibetrag und 20 Prozent Freibetrag für darüber hinausgehende Erträge).

Die Kosten der Mindestrente sollen solidarisch durch eine Abgabe auf alle Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, auf Einkommen ohne Rentenversicherungspflicht und auf Kapitalerträge finanziert werden. Die Schaffung einer demografischen Reserve in der gesetzlichen Rente soll diese zusätzlich sichern.

Die vorgeschlagenen Anspruchsvoraussetzungen berücksichtigen die statistischen Daten der gesetzlichen Rentenversicherung in Bezug auf Beitragszeiten von Frauen und können realistisch erreicht werden. Die Freibetragsregelung setzt Anreize für die eigene Vorsorge und stellt die Erträge frei, die bei einer Vorsorge mit geringen Beiträgen aufgrund eines geringen Einkommens aller Erfahrung nach kaum überschritten werden. Sie stellt auch für diejenigen einen Anreiz dar, die nur kurze Zeit und nur in geringer Höhe vorsorgen können.

Bei Antragstellung auf gesetzliche Rente soll durch eine einheitliche Stelle von Amts wegen geprüft werden, ob nur ein Anspruch auf gesetzliche Rente oder auch auf einen steuerfinanzierten Zuschuss im Sinne der Mindestrente oder auf

Grundsicherung im Alter besteht. Die Bescheide zur Leistungsgewährung sollen ebenfalls einheitlich sein. Eine solche Regelung würde verdeckte Altersarmut, bei der aus Scham Leistungsansprüche nicht geltend gemacht werden, nachhaltig und deutlich vermindern.

3. Ergänzende Reformen bei der Grundsicherung im Alter umsetzen:

Nicht alle Menschen werden die für die Mindestrente erforderlichen 30 Beitragsjahre erreichen. Für diese muss es ein verlässliches und auf die Besonderheiten dieser Lebenssituation abgestimmtes Sicherungssystem geben. Im Gegensatz zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, bei der zumindest theoretisch die Möglichkeit eines Endes des Leistungsbezugs besteht, werden Grundsicherungsempfangende im Alter in der Regel im Leistungsbezug verbleiben. Sie haben besondere altersspezifische Bedarfe. Eine eigenständige Systematik im Sozialgesetzbuch ist daher notwendig:

- Die Bedarfe von Seniorinnen und Senioren sind altersspezifisch durch Bildung entsprechender Vergleichsgruppen und ergänzende Plausibilitätsprüfungen zu ermitteln. Der so ermittelte pauschalisierte Regelsatz und ergänzende Bedarfe können vom Regelsatz und weiteren Bedarfen nach SGB II abweichen. Dies gilt auch für die Kosten der Unterkunft bei altersgemäßen Wohnformen.
- Aufgrund der sehr unterschiedlichen gesundheitlichen Situation im Alter ist die passgenaue Ausgestaltung von besonderen Bedarfen, auf die auch bei Bezug der Mindestrente Anspruch bestehen kann, besonders wichtig.
- Ergänzende Integrationsleistungen sollen die soziale Vernetzung, gesundheitliche Prävention und gesellschaftliche Teilhabe sichern und auch Leistungsberechtigten aus der Mindestrente offenstehen.
- Erträge aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge und sonstige Zuflüsse sollen entsprechend den Regelungen für Erwerbseinkommen im SGB II freigestellt werden (100 Euro Grundfreibetrag und 20 Prozent Freibetrag für darüber hinausgehende Erträge).
- Einen Antrag auf Grundsicherung im Alter sollen nur diejenigen stellen müssen, die überhaupt keine gesetzlichen Rentenansprüche aufgebaut haben. Bei allen Rentenansprüchen soll von Amts wegen geprüft werden, ob ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht.

Auch bei Einführung einer Mindestrente ist davon auszugehen, dass zunächst für eine längere Übergangszeit die Zahl der Menschen in der Grundsicherung im Alter steigen wird. Die Menschen, die bereits Rente beziehen, werden von Gesetzesänderungen nicht erreicht. Eine im Bezug auf Altersarmut präventive Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik wirkt sich in längerer Frist positiv aus. In einer Übergangsphase sind diejenigen von einer wachsenden Altersarmut betroffen, die schon aufgrund ihres fortgeschrittenen Lebens- und Erwerbsalters in den letzten Jahrzehnten erprobte Nachteile nicht mehr ausgleichen können.

Langfristig würde die Zahl der Menschen in der Grundsicherung im Alter sinken, wenn gezielte Maßnahmen der Sozial-,

Familien- und Arbeitsmarktpolitik die Teilnahme am Arbeitsleben vieler verbessern, eine Mindestrente eingeführt und Beitragszeiten umfangreicher als bisher anerkannt werden. So könnte langfristig Altersarmut vermieden beziehungsweise erfolgreich bekämpft werden.

Sowohl die Krankenversicherung als auch die Pflegeversicherung sind so auszugestalten, dass durch sie alle gesundheitlichen und pflegerischen Bedarfe abgedeckt sind und nicht allein aufgrund von Krankheit, Zuzahlungen, hohen Versicherungsprämien in der Privatversicherung oder aufgrund von Pflegebedürftigkeit ein Bedarf in der Grundsicherung entsteht.

Analyse und Hintergrund

1. Soziale Alterssicherung als gesellschaftliche Verpflichtung

1.1 Theologische Bezüge

Armut fordert die Diakonie in besonderer Weise zur Teilnahme heraus. Das Eintreten zugunsten der Armen zieht sich wie ein roter Faden durch das Alte Testament. Die in der biblischen Theologie ausdrücklich eingeforderte Solidarität mit den Armen meint dabei beides: „Taten der Barmherzigkeit“ und das Engagement für „Recht und Gerechtigkeit“.

Für einige Menschengruppen wird im biblischen Israel – und darüber hinaus im gesamten antiken Orient – fraglos davon ausgegangen, dass sie einem besonderen Armutsrisiko unterliegen. Regelmäßig kehrt im Alten Testament die stereotype Reihe „Witwe, Waise und Fremder“ wieder, die die klassischen personae miserae der antiken Gesellschaften umschreibt (Ex 22,20f.; Dtn 10,18; Jer 7,6). Die Reihung dieser Personengruppen macht deutlich, dass hier ein verbindendes Motiv vorliegt: Alle drei sind nicht in der Lage, aus eigener Anstrengung ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, sie verfügen über keine Möglichkeit, der Armut zu entkommen und benötigen besondere Unterstützung.

Die in den Evangelien verheißene Teilnahme Gottes am Leben derer, die sich in Armut befinden (Lk 6,20), und die ausdrücklich Jesus zugeschriebene Identifizierung mit armen Menschen (Mt 25,40) gelten unabhängig von moralischen oder nach Ursache und Schuld fragenden Unterschieden.¹ Den Menschen kommt in ihrem Menschsein und ihrer Gottesebenbildlichkeit an sich eine Würde zu, die nicht durch Vorstellungen von Leistung und Gegenleistung eingeschränkt werden darf. In der Perspektive evangelischer Sozialethik verweist Armut auf einen eklatanten Mangel an Recht und Gerechtigkeit, insbesondere mit Blick auf die Chance, am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Menschenwürde – und damit die Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums – muss nicht verdient werden. Die

Gewährleistung der Menschenwürde ist auch Ausdruck der bedingungslosen Gnade Gottes.

Darüber hinaus sind nach biblischem Verständnis die alten Menschen auch in ihrem Anspruch auf Anerkennung ihrer Würde und Lebensleistung zu achten, damit auch deren Kinder, selbst einmal alt geworden, im Sinne des Generationenvertrages in den Genuss des Schutzes und der Versorgung im Alter kommen können. So fordert das vierte Gebot, die Eltern zu „ehren“, das heißt, sie in ihrer Würde zu achten und sie im Alter zu versorgen, damit es auch den Kindern später im Alter „wohl ergehe“ und sie „lange leben“ (Ex 20,12). Diejenigen, die erwerbstätig waren und diejenigen, die Kinder großgezogen haben, haben viel für andere getan. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, ihre Versorgung im Alter nicht in der erforderlichen Weise zu sichern.²

Die Sicherung der Altersvorsorge hat somit zwei Aspekte zu beachten: die bedingungslose Gewährleistung der Menschenwürde an sich und die besondere Beachtung der Würde der nun im Seniorenalter Lebenden im Sinne eines Generationenvertrages.

Die materielle Sicherung ist dabei nur ein Teil der umfassenderen Aufgabe, zur Geborgenheit im Alter beizutragen. Die Bereitstellung materieller, sozialer und geistiger Existenzgrundlagen ist eine Voraussetzung menschlicher Freiheit. Dabei ist jede und jeder einzelne grundsätzlich dafür verantwortlich, auch eigene Leistungen im Rahmen der Vorsorge für die Sicherung seines Alters zu erbringen. Dies ist eine Aufgabe, der nach den jeweiligen Möglichkeiten nachzukommen jede und jeder sich selbst und der Gemeinschaft schuldig ist.

Die Gewährleistung einer angemessenen Alterssicherung steht jedoch in gesellschaftlicher Verantwortung.

¹ Vgl. „Es soll kein Armer unter euch sein“. Wort der Diakonischen Konferenz zum Europäischen Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

² Vgl. Verantwortung und Weitsicht. Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Reform der Alterssicherung in Deutschland, 2000.

1.2 Was ist Armut?

Die Sozialwissenschaft unterscheidet zwischen absoluter und relativer Armut:

„Absolute Armut“ bedeutet, dass Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Wohnen nicht befriedigt werden können und dadurch Mangelerscheinungen eintreten, die bis zum Tode führen können.

„Relative Armut“ beschreibt den Mangel an Mitteln zur Sicherung des Lebensstandards und zur Teilhabe in einer Gesellschaft. Dies schließt auch Mangelerscheinungen in Lebensbereichen wie Bildungschancen, soziale Kontakte, Anerkennung, Netzwerke oder Aufstiegschancen ein und führt letztlich zu einem Mangel an demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Handlungsspielräume der Einzelnen sind hier sehr stark eingeschränkt.

Die Armutsgefährdungsquote bezeichnet nach EU-Definition den Anteil der Personen, der mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens eines Landes auskommen muss. Dementsprechend wird in der Statistik die relative Einkommensarmut dargestellt, die vergleichsweise leicht erhoben werden kann.

Besondere Lebenslagen, wie sie der Begriff der relativen Armut umfasst, werden durch Erhebungen zur relativen Einkommensarmut allerdings nur unzureichend abgebildet. Um diese abzubilden, sind ausführlichere Erhebungen und Darstellungen notwendig. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die relative Einkommensarmut vorrangig ein Indikator für die gesellschaftliche Verteilung von Einkommen ist und hierdurch vor allem soziale Ungleichheit in ihrer Relation dargestellt wird. Zur Armutsbekämpfung gehören daher zwar einerseits Maßnahmen zur Durchsetzung einer höheren Verteilungsgerechtigkeit, andererseits aber vielfältige Hilfen, die in Bezug auf die gesellschaftlichen Nachteile greifen, die im umfassenderen Begriff der relativen Armut enthalten sind.

Die Förderung von Teilhabe muss sich an einem mehrdimensionalen Armutsbegriff ausrichten.³ Armut umfasst Problemlagen wie:

- Materielle Armut
- Körperliche Schwäche

- Isolation
- Verletzlichkeit
- Machtlosigkeit
- Spirituelle Armut

1.3 Soziale Hilfen: ein Menschenrecht

Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat die verfassungsrechtliche Perspektive des menschenwürdigen Existenzminimums für die soziale Absicherung in der Gesellschaft hervorgehoben.⁴ Insbesondere mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zu den Regelsätzen nach den Sozialgesetzbüchern II und XII („Hartz IV“) hat das Bundesverfassungsgericht die diakonische Sichtweise auf Hilfe bestätigt und die menschenrechtliche Begründung der Armutsbekämpfung gestärkt. Es gibt ein Recht auf die Gewährleistung des sozialen und kulturellen Existenzminimums, auf Teilhabe an der Gesellschaft und auf die Befähigung, mitzuwirken und sich aus Notlagen befreien zu können. Mit seiner Rechtsprechung macht das Gericht deutlich, dass die in der Verfassung verankerten Grundrechte den Sozialstaat in die Pflicht nehmen und Freiheit nicht darauf beschränken, Freiheit vor staatlichen Eingriffen sicherzustellen. Sozialstaatlichkeit hat den einzelnen Menschen zugute zu kommen und kann – wie die zitierten Urteile zeigen – von diesen auch eingeklagt werden.

Zu diesen verfassungsrechtlich verankerten Verpflichtungen treten völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik hinzu, die in verschiedenen Abkommen und Konventionen anerkannten sozialen Menschenrechte zu verwirklichen. Zusätzlich zu der Ratifizierung transformiert das Zustimmungsgesetz des Bundestages die völkerrechtliche Verpflichtung in Bundesrecht auf der Ebene der einfachen Gesetze – und damit eine für Gerichte und Verwaltung bindende rechtliche Vorgabe.

Als wichtige Rechtsgrundlage für soziale Menschenrechte erweist sich der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte von 1966. Die Bundesrepublik Deutschland hat diesen Pakt 1973 ratifiziert und sich damit zum Recht auf Selbstbestimmung, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, zum Recht auf Arbeit und angemessene Entlohnung, auf Gründung von Gewerkschaften und den

³ siehe Eurich/Barth/Baumann/Wegner: Kirchen aktiv gegen Armut und Ausgrenzung, Stuttgart 2011, S. 13-14.

⁴ BVerfG Urteil vom 18. Juli 2012 – Az.: 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 Rn. 88 ff.

Schutz von Familien, Schwangeren, Müttern und Kindern sowie zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich angemessener Nahrung, auf den besten erreichbaren Gesundheitszustand, auf Bildung sowie auf Teilhabe am kulturellen Leben verpflichtet.

Rechtsgrundlagen für soziale Menschenrechte finden sich ebenso im Rahmen des europäischen Rechts und des EU-Rechts. So legt die Europäische Sozialcharta des Europäischen Rates⁵, die seit 1965 in Deutschland in Kraft ist, zahlreiche soziale Rechte dar und verpflichtet die Vertragsparteien zu entsprechenden Umsetzungen.

Sozialstaatliches Handeln ist damit gleichermaßen ethischer Auftrag des christlichen Glaubens wie Verfassungsgebot. Die christliche Grundüberzeugung und internationale Vereinbarungen sprechen vom Recht auf soziale Hilfen. Dieses Recht ergibt sich direkt aus dem Grundgesetz und hat Verfassungsrang.

Von gelebter und verlässlicher Solidarität profitieren in Zeiten durchbrochener Erwerbsverläufe und dem zunehmenden Risiko der zeitweiligen Erwerbslosigkeit alle Bürgerinnen und Bürger. Immer mehr Menschen machen auch wirtschaftlich zeitweilige Armutserfahrungen. Unsere Gesellschaft bleibt nur dann beweglich und erfolgreich, wenn Menschen in schwierigen Lebenssituationen darauf vertrauen können, nicht ins soziale, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Abseits gedrängt zu werden.

1.4 Europäische Vorgaben

Das Thema Alterssicherung und die Problemanzeige Altersarmut finden sich auf europäischer Ebene in verschiedensten Arbeitszusammenhängen und Politikfeldern wieder. Mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren und Instrumente initiiert und unterstützt die Europäische Union Diskurse/politische Entwicklungen zu beiden Punkten. Beispielhaft ist das EU Themenjahr 2012 mit dem Schwerpunkt des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen zu nennen. Europäische Diskurse sind Bestandteil von Politik und Strategie der Europäischen Union, ihrer Institutionen und der Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union ist laut des Vertrags von Lissabon (in Kraft seit dem 1. Dezember 2009) eine Wertegemeinschaft, deren Gesellschaft sich durch „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“ (EUV, Art.2). Sie „bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz“ und „die Solidarität zwischen den Generationen“ (EUV, Art.3, Abs.3). Die Rechte älterer Menschen werden durch die primärrechtliche Verankerung der Grundrechtecharta unterstrichen, die in Art. 25 festlegt, dass die Union „das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben“ anerkennt und achtet.

Diese grundsätzlichen Aussagen finden ihren Niederschlag zum Beispiel in Politik- und Strategiedokumenten, die den europäischen Handlungsrahmen und damit auch den der Mitgliedstaaten abstecken und spezifische Zielvorgaben unter anderem auch zu den Themen Alterssicherung und Verhinderung von Altersarmut formulieren. Zu den übergreifenden Dokumenten zählt die EUROPA-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, deren fünftes Kernziel die Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffener oder bedrohter Menschen um mindestens 20 Millionen thematisiert. Zu den spezifischen Dokumenten zählen unter anderem das Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM(2010) 365 endg.) und das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ (KOM(2012) 55 endg.).⁶

Pensions- beziehungsweise Rentenpolitik ist für den sozialen und wirtschaftlichen Erfolg Europas von zentraler Bedeutung und entwickelt sich aus diesem Grund zunehmend zu einem Thema von gemeinsamem Interesse. Das Weißbuch weist auf die enge wirtschaftliche und gesellschaftliche Verzahnung der Mitgliedstaaten hin und verknüpft unter anderem das „reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ mit dem Erfolg der Pensions- und Rentenreformen in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wird der Erfolg dieser Reformen „mit den Ausschlag geben, ob die EU zwei der fünf Ziele der Strategie Europa 2020 erreichen kann – Anhebung der Beschäftigungsquote auf 75 Prozent und Verringerung der Zahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen.“ (S. 3). Die Ruhestandssysteme sollen insbeson-

⁵ Download Volltext unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/035.htm>

⁶ Grünbuch ebenso wie Weißbuch wurden kritisch durch Stellungnahmen insbesondere hinsichtlich der Bedeutung der „dritten Säule“ kommentiert: vgl. Diakonie Bundesverband, November 2010, zum Grünbuch; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., Juni 2012, zum Weißbuch.

dere durch die Förderung des aktiven Alterns zum Wachstum in Europa beitragen, „gleichzeitig (sollen sie) jedoch ein angemessenes und nachhaltiges Instrument sowie ein Kernstück des europäischen Sozialmodells bleiben, um den Lebensstandard für ältere Menschen in Europa aufrechtzuerhalten.“ (S. 17)

Den Rentensystemen und ihren Reformen misst die Europäische Union eine hohe Relevanz bei. Die konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten, allerdings kann die Europäische Union Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen,

koordinieren oder ergänzen, insbesondere dann, wenn diese „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind“ (EUV, Art.5, Abs.3). Auf dieser Basis setzt die Europäische Union beispielsweise die Methode der Offenen Koordinierung⁷ im Bereich der Alterssicherung ein, die übergreifende europäische Zielsetzungen wie Bezahlbarkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit und ihre Umsetzung prozesshaft steuert und begleitet. Damit wird deutlich, dass die Europäische Union indirekt, aber in nicht unerheblichem Maß soziale Sicherungssysteme und die Rahmensetzung für ihre Reformen beeinflusst.

⁷ Die OMK bringt Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten thematisch zum Austausch und zur Entwicklung von gemeinsamen Zielen sowie Indikatoren zur Messung der relevanten Ergebnisse zusammen. Dieses „voneinander lernen“ soll zur sozialpolitischen Weiterentwicklung und zu Reformen auf der Grundlage der gemeinsam erarbeiteten Ziele führen. Hier sind auch die Berichte einzuordnen, die die Bundesregierung regelmäßig an die EU-Kommission weiterleitet (z. B. Nationaler Sozialbericht) und die der Feststellung dienen, ob Deutschland diese Ziele anstrebt und erreicht. Konkret in der Rentenpolitik wurden auf diesem Weg die übergreifenden Ziele der Bezahlbarkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit entwickelt.

2. Situation und Handlungsbedarfe bei der Alterssicherung

2.1 Lebenslagen: Gesichter der Armut im Alter

In der öffentlichen Diskussion zu altersorientierten Themen spiegelt sich vielfach eine negative Einstellung zum Alter und zu älteren Menschen wider. Defizitorientierte Altersbilder und Stereotype von ökonomisch überflüssigen Alten, die auf Kosten der jungen Generation leben, nehmen zu. Die Diakonie will solchen Tendenzen entgegenwirken. Ältere Menschen sind keine sozialstaatlichen Kostenfaktoren, sondern haben ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben.

Hinter den Zahlen zu Altersarmut stehen konkrete Menschen und Lebenssituationen, aber auch typische Problemlagen. Altersarmut bedeutet materielle Armut, die mit gesellschaftlicher Ausgrenzung einhergeht.

Aufgrund von Scham nehmen viele ältere Menschen Beratungsangebote nicht in Anspruch und verzichten auf Sozialleistungen. Diese verdeckte Armut kann zu besonders prekären Lebenssituationen führen, die nach außen so lange wie möglich geheim gehalten werden. Indizien dafür können ein leerer Kühlschrank, abgelaufene Schuhe oder der Verzicht auf einen regelmäßigen Friseurbesuch sein. Immer mehr ältere Menschen nehmen die Unterstützung durch Tafeln in Anspruch. Manche sitzen aufgrund der Strom- und Heizkosten in kalten Zimmern und trauen sich nicht einmal, den Fernseher anzuschalten. Wer die benötigte Unterstützung im Blick auf die Kosten der Unterkunft nicht beantragt, kann infolge von Mietschulden plötzlich vor der Zwangsräumung stehen. Wer im eigenen kleinen Haus wohnt, muss zusehen, wie es verfällt, da die Kosten für notwendige Reparaturen nicht getragen werden können.

Von Armut betroffene ältere Menschen haben in der Regel noch weniger Möglichkeiten als andere, ihre Situation aus

eigener Kraft zu verändern und erleben ein Gefühl der eigenen Machtlosigkeit. Mit zunehmendem Alter und gesundheitlichen Problemen fehlt schließlich auch die Möglichkeit, die karge Rente durch Minijobs oder Pfandflaschensammeln aufzubessern. Materielle Armut im Alter beeinträchtigt die Lebensqualität besonders stark. Kosten für Brillen oder Hörgeräte, für Fahrten zum Arzt, zum Einkaufen oder zu den eigenen Kindern stellen unüberwindbare Hindernisse dar. Soziale Kontakte werden aus Angst vor Ausgaben und Scham über die eigene Situation reduziert. Am Ende stehen Isolation und Einsamkeit, häufig auch Suchtproblematiken.

Im Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz vom Oktober 2012 berichten Betroffene und ihre Angehörigen von ihren Erfahrungen⁸:

35 Berufsjahre, nicht einmal 500 Euro Rente:

„Meine Mutter hat nach über 35 Jahren als Krankenschwester und zwei Kinder erziehend keine 500 Euro Rente bekommen. Sie hat geheult, als sie den Bescheid in den Händen hielt.“

Fahrt zu den Kindern zu teuer:

„Habe mich im Berufsleben nach der Wende auch für Kollegen eingesetzt. Ich wurde entlassen. (...) Meine 120 Euro Nebenverdienst werden mir auf meine Unfallrente angerechnet. Ich habe eine Rente von 400 Euro. Wir können uns seit einiger Zeit nur noch wenig leisten. Unsere Kinder wohnen in Hamburg, die Fahrt ist sehr teuer.“

Die Wahl zwischen Essen oder Kultur:

„Ohne Musik wäre ich tot. Wenn meine Tochter mich einlädt oder ich am Essen spare – gehe ich gerne ins Konzert. Ab

⁸ Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz: Die im Schatten sieht man nicht. Strassenfeger, Soziale Straßenzeitung Sonderausgabe Oktober 2012. Armut in Deutschland. Download unter <http://www.hinzundkunft.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf>

21 Uhr fahren keine Busse mehr ins Umland, wo ich lebe. Dadurch bin ich abgeschnitten.“

Vom Millionär zum Bettler:

„Ich war Bauingenieur, hatte 1990 eine Firma mit zuletzt 40 Beschäftigten gegründet, habe immer hart gearbeitet, eigenes Haus, GmbH. 1992 kam der Konkurs, weil Auftragnehmer nicht zahlten, Nervenzusammenbruch, hätte Anspruch auf Übergangsgeld gehabt, beraten hat mich keiner, Haus verkauft, Sozialhilfe, zur Mutter gezogen, Bewerbungen deutschlandweit verschickt. Jetzt fehlen 15 Jahre in der Rentenberechnung. Meine Rente ist jetzt 660 Euro, davon gehen über 300 Euro Miete ab. Ich bin ein kulturinteressierter Mensch, kann mir aber nur besonders günstige Angebote leisten. Habe eine Karriere vom Millionär zum Bettler hinter mir, man fühlt sich wie ein Aussätziger.“

Sieben Wochen ohne Geld:

Die Grundsicherung für Erwerbsfähige wird am Monatsanfang gezahlt – die Rente am Monatsende. Eine Betroffene berichtet von einem Monat ohne Geld:

„Für Mai bekomme ich ganze 173,84 Euro Arbeitslosengeld II, weil ich am 13. mit meinem 65. Geburtstag ins Rentenalter eintrete. Hartz IV ist für mich mit den monatlich 434,59 Euro noch nicht mal das Schlimmste, aber was danach kommt... Ich dachte, ich kann das feiern, wenn ich in die Rente gehe, aber ich bekomme die Rente erst am 30. Juni überwiesen, weil seit 2004 der Gesetzgeber es so wollte, dass Rente rückwirkend überwiesen wird. Vierzehn Tage Überbrückung wäre für mich kein Thema, aber sieben Wochen?!“

2.2 Aktuelle Daten, Zahlen und Fakten zur Rente

Das Alterssicherungssystem in Deutschland basiert mit der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge auf drei Säulen. Die gesetzliche Rentenversicherung ist dabei der wichtigste Pfeiler des Renteneinkommens. Die dadurch finanzierten Renten machten im Jahr 2011 einen Anteil von 64 Prozent des Bruttoeinkommensvolumens aller Rentnerinnen und Rentner in Deutschland aus.⁹

9 Rentenversicherungsbericht 2012, siehe http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2012.pdf;jsessionid=B0893B94B59A61C6A94261760BA287FF?__blob=publicationFile S. 16f.; Zahlen: Juli 2011

Die gesetzliche Rentenversicherung basiert auf einem Umlagesystem. Es werden keine Rücklagen gebildet, sondern die Renten werden durch die Beiträge der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert. Das Umlagesystem der gesetzlichen Rentenversicherung ist davon abhängig, dass nachfolgende Generationen versicherungspflichtig tätig sind und ausreichend Beiträge zahlen. Im Sommer 2011 gab es in Deutschland 20,53 Millionen Rentner und 52,2 Millionen Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung¹⁰ 28,38 Millionen Menschen waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt.¹¹

Die allgemeine Wirtschaftslage, die Entwicklung des Arbeitsmarktes und insbesondere die Entwicklung der Erwerbstätigenquote im Zuge des demografischen Wandels haben bedingt durch das Umlagesystem unmittelbare Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Bei steigender Zahl der Rentner und gleichbleibender oder sinkender Anzahl der Beitragszahler steigt im Umlagesystem zwangsläufig der Beitrag. Durch die Rentenreformen sollte die umlagefinanzierte Rente stabilisiert werden – angesichts dessen, dass auf immer weniger erwerbstätige Beitragszahler immer mehr Rentnerinnen und Rentner kommen. Um die Finanzierungsbelastung im Umlagesystem aufgrund der genannten Entwicklungen zu begrenzen, haben die vergangenen Rentenreformen diese verstärkt in die Rentenberechnung einbezogen:

- So wird das Rentenniveau¹² schrittweise abgesenkt. Die Untergrenze ist gesetzlich auf 46 Prozent bis zum Jahr 2020 und 43 Prozent bis zum Jahr 2030 festgelegt. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern lag im Jahr 2012 bei 49,8 Prozent. Nach Modellrechnungen wird es im Jahr 2020 bei 48,0 Prozent und im Jahr 2026 bei 46,0 Prozent liegen.¹³ Die Berechnung des Rentenniveaus basiert auf der berechneten Rente eines sogenannten Eckrentners, der in 45 Versicherungsjahren stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten bezogen hat. Ein solcher Eckrentner hätte im Juli 2012 eine monatliche Rente in Höhe von circa 1.263 Euro erhalten.

10 Rentenversicherungsbericht 2012

11 Quelle: Bundesagentur für Arbeit, zitiert nach Darstellung in sozialpolitik-aktuell.de, siehe http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abblV92.pdf; Zahlen vom Juni 2011

12 Von der Bruttorente eines sogenannten Eckrentners werden zunächst die Sozialabgaben für Krankenversicherung und Pflegeversicherung abgezogen. Diese Netto-Rente wird ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst der Arbeitnehmer abzüglich der Sozialabgaben gesetzt. Das Ergebnis ist das Netto-Rentenniveau vor Steuern.

13 Rentenversicherungsbericht 2012

- Grundsätzlich wird für die Anpassung der Rentenhöhe die Entwicklung der Löhne und Gehälter der Beschäftigten zugrunde gelegt. Durch den im Jahr 2005 eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor wird bei der Anpassung aber auch die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten berücksichtigt. Sinkt die Anzahl letzterer, fällt die Rentenanpassung tendenziell geringer aus.
- Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer lag im Jahr 2011 bei 18,3 Jahren. Im Jahr 1990 waren es noch durchschnittlich 15,4 Jahre. Der längeren Rentenbezugsdauer soll mit der im Jahr 2007 vollzogenen Gesetzesänderung über die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters in den Jahren 2012 – 2023 auf 67 Jahre begegnet werden.
- Die wachsende Lücke zwischen dem bisherigen Lebensstandard und den sinkenden Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung sollte durch Anreize für eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge geschlossen werden.

Die Wirtschaftslage und die Entwicklung des Arbeitsmarktes haben nicht nur für die allgemeine Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung Bedeutung. Vielmehr hängt auch die spätere individuelle Rentenhöhe in besonderem Maße davon ab, in welchem Umfang ein Versicherter am Arbeitsmarkt tätig ist: Lohnhöhe und Lebensarbeitszeit bestimmen aufgrund der Rentenformel die später zu erwartende Rente. Arbeitslosigkeit und andere Ausfallzeiten führen dagegen zu geringeren Rentenleistungen.

Die individuelle Rentenhöhe hängt seit der Einführung des Sozialgesetzbuch VI zum 1. Januar 1992 von der Summe der in den rentenrechtlichen Zeiten erworbenen persönlichen Entgeltpunkte ab. Das persönliche versicherte Entgelt wird dazu jährlich zu dem jeweiligen Durchschnittsentgelt aller Arbeitnehmer ins Verhältnis gesetzt. Es ergibt sich ein Entgeltpunkt, wenn das persönliche Jahresentgelt dem durchschnittlichen Entgelt aller Arbeitnehmer entspricht. Liegt das persönliche Entgelt höher, so erhöht sich der Entgeltpunkt. Liegt das Entgelt darunter, verringert sich der Entgeltpunkt entsprechend. Der Monatsbetrag der Rente ergibt sich, wenn die unter Berücksichtigung des Zugangsfaktors¹⁴ ermittelten persönlichen Entgeltpunkte, der Rentenartfaktor¹⁵ und der

14 Der Zugangsfaktor berücksichtigt, ob der Versicherte abschlagsfrei in Rente geht.

15 Der Rentenartfaktor berücksichtigt die verschiedenen Rentenarten. Je nach Rentenart erfolgt eine Reduzierung der Rente durch diesen Faktor. Der Rentenartfaktor für Altersrenten beträgt 1,0.

aktuelle Rentenwert¹⁶ mit ihrem Wert bei Rentenbeginn miteinander vervielfältigt werden (§ 64 SGB VI).

Versicherte in den alten Bundesländern müssen im kommenden Jahr Rentenbeiträge in Höhe von 6.439,42 Euro erbringen, um Anspruch auf einen Entgeltpunkt (28,07 Euro) zu erwerben.¹⁷ In den neuen Bundesländern sind es 5.472,50 Euro für einen Entgeltpunkt (Ost) beziehungsweise 24,92 Euro. Daraus folgt, dass eine Beschäftigte/ein Beschäftigter in den alten Bundesländern derzeit 229,41 Euro Rentenbeitrag pro Jahr aufwenden muss, um später 1 Euro Monatsrente zu erhalten. In den neuen Bundesländern liegt der Betrag um 4 Prozent geringer bei 219,60 Euro.

Aus dem im November 2012 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichten „Rentenversicherungsbericht 2012“ und dem zeitgleich veröffentlichten „Alterssicherungsbericht 2012“ lassen sich folgende Daten zur Anzahl, Höhe und Struktur der Leistungen in der Rentenversicherung entnehmen¹⁸:

■ Männer:

Die Versichertenrenten an Männer ruhten zum 31. Dezember 2011 im Durchschnitt auf 41,2 Jahren (West 40,2 Jahre/Ost 44,7 Jahre) an rentenrechtlichen Zeiten und 1,01 Entgeltpunkten pro Jahr. Die durchschnittliche monatliche Rente betrug für Männer am 1. Juli 2011 durchschnittlich 977 Euro (West 969 Euro/Ost 1010 Euro).

■ Frauen:

Den Versichertenrenten an Frauen lagen im Durchschnitt 29,8 Jahre an rentenrechtlich relevanten Zeiten (West 27 Jahre/Ost 38,9 Jahre) und 0,78 Entgeltpunkte pro Jahr zugrunde. Die durchschnittliche monatliche Rente betrug für Frauen am 01. Juli 2012 549 Euro (West 505 Euro/Ost 707 Euro).

Zu beachten ist, dass die Angaben zur durchschnittlichen Höhe der gesetzlichen Renten allein keine hinreichende Aussagekraft zur Beurteilung der konkreten Einkommenssituation im Alter haben. Sie berücksichtigen weder weitere Alterseinkommen (zum Beispiel private beziehungsweise betrieb-

16 Der aktuelle Rentenwert ist der Betrag, der einer ungeminderten monatlichen Rente aus Beiträgen eines Durchschnittsverdieners für ein Jahr entspricht (im Jahre 2012 = 24,92 Euro Ost/ 28,07 Euro West)

17 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012, siehe http://www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat_gutachten_zum_rvb_und_asb_2012.pdf

18 Download unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenbericht-28-11-2012.html?nn=31846>

liche Vorsorge, Vermögen) noch den Kontext des Gesamthaushalts, in dem die Rentnerinnen und Rentner leben. So verfügten Ehepaare bei den Rentnerhaushalten mit einer Bezugsperson ab 65 Jahren im Jahr 2011 durchschnittlich über ein monatliches Nettoeinkommen in Höhe von 2.537 Euro West beziehungsweise 2.019 Euro Ost. Alleinstehende Männer verfügen über durchschnittlich 1.615 Euro West beziehungsweise 1.310 Euro Ost, alleinstehende Frauen über durchschnittlich 1.310 Euro West beziehungsweise 1.219 Euro Ost im Monat.¹⁹ Ebenso unberücksichtigt bleibt die Änderung der Lebenssituation von vormals Beitragzahlenden etwa durch Verbeamtung, Beitragszahlung in einem berufsständischen Versorgungswerk statt in der gesetzlichen Rentenversicherung oder eine ertragreiche Form von Selbstständigkeit, die später zu niedrigen Ansprüchen in der gesetzlichen Rentenversicherung bei gleichzeitig hohen Alterseinkommen führen.

Die im November 2012 veröffentlichte Generali-Altersstudie hat die Lebenssituation der heute 65- bis 85-Jährigen in Deutschland zum Gegenstand. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die materielle Lebenssituation von den Rentnern und Rentnerinnen selbst als gut empfunden wird und tatsächlich deutlich besser ist als die der Älteren vor 20 oder 30 Jahren. In finanzieller Hinsicht stellt die Studie fest, dass die 65- bis 85-Jährigen im Durchschnitt über ein Haushalts-Nettoeinkommen von rund 2.200 Euro verfügen. Mehr als jeder Zweite wohnt in der eigenen Immobilie.²⁰ Aufgrund der weiteren sozialen und der demografischen Entwicklung ist jedoch absehbar, dass sich diese Situation deutlich ändern wird.

2.3 Demografische Probleme der Alterssicherung

Das gesetzliche Rentensystem in Deutschland wird sehr stark von der demografischen Entwicklung beeinflusst. Mit der Rentenreform von 1957 wurde das Umlagesystem eingeführt, um dem wachsenden Ungleichgewicht zwischen Erwerbseinkommen und Renten zu begegnen. Die Reserven der Rentenversicherung waren für die Finanzierung der Kriegskosten aufgebraucht worden. Mit der These „Kinder kriegen die Leute immer“ trat Bundeskanzler Adenauer Argumenten entgegen, dass es bei einer veränderten demografischen Entwicklung zu Problemen kommen könne. Das umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherungssystem setzt neben einer günstigen

demografischen Entwicklung relativ konstante Erwerbsverläufe, kurze Zeiten der Erwerbslosigkeit und geringe Erwerbslosenquoten voraus.

Bis Mitte der 90er Jahre wurde von der Bundesregierung beschworen, die gesetzliche Rente sei sicher. Diese Einschätzung änderte sich mit den dramatischen Szenarien, die die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages zur demografischen Entwicklung 2002 entwickelte. Mittlerweile wird die demografische Entwicklung von der Wissenschaft differenzierter diskutiert.²¹ Die Effekte sind weniger dramatisch, wenn etwa bei den Prognosen berücksichtigt wird, dass Frauen heutzutage später Kinder bekommen und kinderlose Frauen mit Mitte 30 nicht in jedem Fall als kinderlos bleibend gerechnet werden müssen. Ebenso können manche Effekte der demografischen Entwicklung durch andere Faktoren, wie wirtschaftliche Veränderungen, entschärft werden. Die demografische Entwicklung wirkt sich auch regional sehr unterschiedlich aus. Festzuhalten ist aber: Der Anteil der Älteren an der Bevölkerung nimmt stetig zu. Während 1980 der Bevölkerungsanteil der mindestens 60-Jährigen bei 19,4 Prozent lag, beträgt er nach kontinuierlicher Zunahme heute 26,3 Prozent.²² Die weitere Ausgestaltung von Hilfen für Ältere muss sich schon allein infolge dieser anhaltenden Entwicklung auf stetig wachsende Bedarfe einstellen.

Befürchtete negative Effekte der demografischen Entwicklung schlagen weniger durch, wenn eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, eine hohe Produktivität und attraktive Zugangsmöglichkeiten zum inländischen Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte für einen Ausgleich sorgen können.

2.4 Veränderte Lebensentwürfe

Die Veränderung von Partnerschaftsformen und Familienentwürfen hat direkte Folgen für die spätere soziale Absicherung im Alter. In Deutschland existieren noch überwiegend familiäre Lebensformen, die dem traditionellen Familienentwurf entsprechen. Langfristige Bindungen, die auf Solidarität und Gemeinsinn basieren, nehmen jedoch ab.

²¹ Einen umfassenden Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Debatte gibt die Homepage des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung an der Universität Rostock, <http://www.demogr.mpg.de/de/default.htm>

²² Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes, Stand: 2012 / Zahlen bis 2011, siehe <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bevoelkerung/lrbev01.html>

¹⁹ Rentenversicherungsbericht 2012

²⁰ Generali Altersstudie 2013. Ergebnisse im Überblick unter: <http://www.generali-altersstudie.de/online/portal/gdinternet/altersstudie/content>. Bestellung: <http://www.generali-altersstudie.de/online/portal/gdinternet/altersstudie/content/815252/831046>

Zunehmend werden alternative Familienformen, wie beispielsweise nicht-eheliche Partner- und Lebensgemeinschaften oder Alleinerziehenden-Haushalte zur Normalität, in deren Folge kaum noch ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente erhoben werden kann. Auch die Kompensation eines niedrigen Einkommens eines Familienmitgliedes, wie sie in Großfamilien gelebt wurde, ist oft nicht mehr möglich. Vielmehr ist eine erhöhte Singlequote im Alter, verursacht durch eine hohe Scheidungs- und eine niedrige Heiratsquote, zu verzeichnen.

Seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts differenzieren sich auch die Erwerbsbiografien. Die Normalbiografie wird für immer mehr Menschen zur „Wahlbiografie“ (Ley 1984) beziehungsweise zur „Bastelbiografie“ (Hitzler 1988), in denen die Einzelnen sich nicht mehr auf vorgezeichnete Erwerbs- und Lebensverläufe verlassen können, sondern diese selbst aktiv gestalten müssen. Wurden die Veränderungen der Lebensläufe seinerzeit vor allem in Bezug auf Umbrüche am Arbeitsmarkt diskutiert, kommen nun viele Menschen mit „bunten“ und unterbrochenen Erwerbsverläufen im Rentenalter an. Hier zeigt sich, dass die den Sozialversicherungen zugrunde liegenden Annahmen bezüglich der „normalen“ Lebensverläufe bei immer mehr Menschen zu nicht ausreichenden Beitragszahlungen und später fehlenden Rechtsansprüchen an die Sozialversicherung führen. Der klassische Lebenslauf im Dreiphasenmodell Ausbildung – Erwerbsleben – Ruhestand ist für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter kaum noch planbar. Insbesondere im Zusammenhang mit Familiengründung und Kinderbetreuung haben unsichere Erwerbs- und Familiensituationen auch direkte Folgen für die soziale Absicherung im Alter.

Armut im Alter ist eine Folge von Armut in der Erwerbsaltersphase, die zu Lücken bei der Alterssicherung führt. Lebensphasen, die in Armut verbracht werden, führen zu niedrigen oder gar keinen Beitragszahlungen in der Rentenversicherung und damit zu später geringen Rentenansprüchen. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in der Erwerbsaltersphase haben wiederum eine positive Wirkung auf die Möglichkeiten der Alterssicherung. Die heutige Armutsproblematik in Deutschland ist – nach den Daten der europäischen Vergleichsstatistik (EU-SILC) – bisher insbesondere durch die hohen Armutsrisikoquoten von Erwerbslosen (67,8 Prozent), Alleinerziehenden (37,1 Prozent), Alleinlebenden (32,3 Prozent), in Ostdeutschland (22,2 Prozent), von Frauen (16,8 Prozent) und von Fami-

lien mit mehr als zwei Kindern (16,2 Prozent) gekennzeichnet.²³

Zentrale Themen der Armutsbekämpfung sind deshalb neben einer gerechteren materiellen Ressourcenverteilung auch eine gerechte Verteilung infrastruktureller Ressourcen mit den Zielen: bessere Zugänge zu Bildung, Überwindung von Erwerbslosigkeit, Überwindung von strukturellen Problemen in Ostdeutschland sowie Verbesserung von Betreuungsangeboten und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Auch der Familienlastenausgleich führt zu Fehlsteuerungen.²⁴ Die stärksten Wirkungen entfaltet er bei hohen Einkommen, während im unteren Einkommensbereich und bei den Leistungsberechtigten in der Grundsicherung deutlich geringere Entlastungswirkungen – und Einschränkungen von Leistungen, wie etwa beim Elterngeld – spürbar sind. Die Differenz zwischen bis zu 277 Euro Nettoentlastung durch Freibeträge bei höheren Einkommen und der Gewährung von 184 Euro Kindergeld bei mittleren und geringeren Einkommen kann über 90 Euro betragen. Der mit dem Ehegattensplitting verbundene Vorteil knüpft allein am Bestand einer Ehe an. Seine Entlastungseffekte sind letztlich am höchsten, wenn in einer Ehe ohne Kinder ein Partner über ein sehr hohes Einkommen und der andere über keine Einkünfte verfügt, da dann zwar die volle Entlastung erfolgt, aber keine Kosten für Kinder anfallen. Unverheiratete Paare mit Kindern können ihre Partnerschaft dagegen nicht steuerlich geltend machen. Um diese Fehlsteuerungen zu beenden, ist eine einheitliche soziale Mindestsicherung von Kindern und Jugendlichen nötig, die durch bedarfsorientierte Leistungen und ein Infrastrukturprogramm ergänzt wird.

2.5 Wachsende Gefahr von Altersarmut

Nach den mit dem Ziel der Beitragsstabilisierung erfolgten Reformen ist die gesetzliche Rente für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung zukünftig nicht mehr armutsfest. Auch privat oder betrieblich erbrachte Vorsorge können die Lücken in der Lebensstandardsicherung für viele nicht schließen.

²³ Berechnungen des statistischen Bundesamtes, European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), für das Erhebungsjahr 2010, siehe Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts, S. 462. Die Schlussfolgerungen aus den Zahlen nach dem SOEP (S. 463) entsprechen weitestgehend diesen Befunden.

²⁴ Zu den Verbesserungsvorschlägen der Diakonie: Diakonie Text 03.2013. Positionspapier: Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten. http://www.diakonie.de/media/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf Zu den hier angesprochenen Themen insbesondere S. 4 und S. 6.

Aufgrund unsicherer Erwerbsbiografien oder längerer Lebensphasen, in denen sie aufgrund von Erwerbslosigkeit, Erziehungsphasen oder nicht existenzsichernden Löhnen am Rande des Existenzminimums leben, können sie keine hinreichenden Beiträge für eine armutsfeste ergänzende Altersvorsorge leisten.

Die soziale Integrationsperspektive stellt sich bei Seniorinnen und Senioren anders als im Erwerbsalter dar. Während im Erwerbsalter noch eine Schließung von Beitrags- und Vorsorgeleistungen denkbar ist, lassen sich diese nach Abschluss der Erwerbsbiografie nicht mehr rückgängig machen. Wenn präventive politische Ansätze zur Verhinderung von Altersarmut versäumt werden, geraten Seniorinnen und Senioren in eine verfestigte Armutssituation, die ohne monetäre Transfers nicht mehr aufgelöst werden kann.

Daher ergeben sich auf europäischer und nationaler Ebene wachsende sozialpolitische Handlungsbedarfe. Für die Bürgerinnen und Bürger müssen die materiellen Existenzgrundlagen und die notwendigen gesundheitlichen und pflegerischen Leistungen, aber auch die Möglichkeit zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im Rentenalter gesichert werden. Neben der Betrachtung der Einkommenssituation entscheidet sich soziale Teilhabe an der Verwirklichung einer armutssensiblen sozialen Infrastruktur.

Die Altersarmut wächst und wird weiter wachsen. Dies lässt sich daran ablesen, dass sich weit unterdurchschnittliche Werte zur Altersarmut in kurzer Frist dem allgemeinen Durchschnittswert angenähert haben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung vermeldete mit den aktuellen Daten aus dem sozio-ökonomischen Panel für 2010 sogar erstmals ein um einen Prozentpunkt höheres Armutsrisiko für Rentner als für die übrige Bevölkerung.²⁵ Auch die Zahl der Menschen, die im Alter Grundsicherungsleistungen beziehen, wächst. Diese ist von 2003 bis 2011 von 257.734 auf 436.210 Personen gestiegen und hat sich damit fast verdoppelt.²⁶ 2,9 Prozent der 65-Jährigen und Älteren sind heute auf Leistungen der Grundsicherung für Ältere angewiesen.

Von Armut im Alter aufgrund von Niedrigrenten sind überproportional Frauen betroffen. In Deutschland beziehen Frauen

um 59,6 Prozent geringere eigene Alterssicherungseinkommen als Männer (sogenannter Gender Pension Gap).²⁷ Das höhere Armutsrisiko von Frauen spiegeln auch die statistischen Daten wider. Nach den vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der EU-Vergleichsstudien erhobenen Zahlen nach EU-SILC²⁸ betrug 2010 die durchschnittliche Armutsrisikquote 15,8 Prozent, bei Frauen jedoch 16,8 Prozent.²⁹ Bei den 18- bis unter 65-Jährigen hatten Frauen eine Armutsrisikquote von 17,0 Prozent und Männer von 15,9 Prozent. Bei den Seniorinnen und Senioren lagen die Frauen bei 16,2 Prozent und die Männer bei 12 Prozent.

Für die nächsten Jahre ist in Deutschland von einer stetig zunehmenden Altersarmut auszugehen. Hinzu kommt die Veränderung der demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung. Seit 1980 ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der Bevölkerungsanteil der über 59-jährigen von 19,4 Prozent auf 26,3 Prozent gestiegen.³⁰ Somit nimmt gleichzeitig der Anteil der Einkommensarmen an den Älteren wie die Zahl der Seniorinnen und Senioren insgesamt zu. Steigende Altersarmut bedeutet also auch, dass sich das „Gesicht“ der Armut zunehmend verändern wird und der Anteil von Seniorinnen und Senioren an den von Armut Betroffenen spürbar zunimmt.

Es ist zu berücksichtigen, dass ein zunehmender Teil der Seniorinnen und Senioren ohne die Hilfe von Angehörigen auskommen muss. Zukünftig wird neben sozialpolitischen Integrationsvorhaben, die auf eine Überwindung von Armut durch bessere bildungs- und arbeitsmarktpolitische Teilhagemöglichkeiten setzen, eine wachsende Anzahl von „Armen Alten“ stehen, die ihre Armutssituation auch theoretisch nicht mehr durch eine bessere Bildungs- oder Arbeitsmarktteilnahme überwinden können. Hier gilt es, andere, dieser Lebens-

27 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), o.J., Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern, Untersuchung des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT), durchgeführt von Judith Flory, St. Augustin, S. 7.

28 Die Erhebung vergleicht die nationale Situation in den Mitgliedsstaaten. Sie stellt die amtlichen Sozialindikatoren zu Armut und sozialer Ausgrenzung für Deutschland („Bundesindikatoren“) bereit. Siehe: Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts vom 21.11.2011, S. 462 sowie Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 17. Oktober 2012 – 362/12. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_362_634.html

29 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 23. Oktober 2012 – 369/12: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_369_634pdf.pdf?__blob=publicationFile und Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, November 2012, S. 462

30 Siehe die Datenbank Genesis-Online, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon>

25 Siehe: Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, November 2012, S. 463

26 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 364/12 vom 18. Oktober 2012. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_364_221.html sowie Zeitreihen der Datenbank Genesis-Online: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=22151-0001>

phase angemessene Instrumente einer Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu entwickeln.

Schon aufgrund der am umlagefinanzierten Rentensystem erfolgten Reformen, mit denen auf geänderte demografische Bedingungen reagiert werden sollte, wird die Altersarmut in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen. Modellrechnungen gehen von einer Bandbreite der vorausgesagten Armut älterer Menschen in 2020 von 17 bis 20 Prozent der Seniorinnen und Senioren aus.³¹

2.6 Besondere Situation in Ostdeutschland

Die Situation der Alterssicherung in Ostdeutschland weist deutliche Unterschiede zur westdeutschen Situation auf. Bis 1989 waren die DDR-Rentenbiografien wesentlich konstanter als im Westen. Dies führte zu günstigeren Rentenansprüchen. Seit der Wiedervereinigung haben sich die Rentenbiografien in Ostdeutschland wesentlich problematischer entwickelt, da die Situation durch eine anhaltend hohe (Langzeit-) Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist.

Arbeitslosenquote 2011:

Bundesland	Männer	Frauen
Brandenburg	11,1 %	10,3 %
Mecklenburg-Vorpommern	13,3 %	11,7 %
Sachsen	10,7 %	10,6 %
Sachsen-Anhalt	11,7 %	11,5 %
Thüringen	8,7 %	9,0 %

Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ)³²

Von unvollständigen und unterbrochenen Erwerbsbiografien sowie Niedriglöhnen von zum Teil unter fünf Euro pro Stunde sind Frauen besonders betroffen. 2010 lag die Niedriglohnschwelle in Ostdeutschland bei 7,04 Euro/Stunde und der Durchschnittslohn im Niedriglohnsektor bei 6,52 Euro.³³ Zunehmende Teilzeitarbeit, „Minijobs“, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, prekäre und unsichere Arbeitsverhältnisse

sowie der häufige Wechsel von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und wieder in Erwerbstätigkeit oder in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen führen zu einem hohen Armutsrisiko. Die sehr niedrigen Löhne im Dienstleistungsbereich in Ostdeutschland werden auch für die späteren Renten gravierende Folgen haben.

Armutsgefährdungsquote 2011 (Bundesmedian)

	Männer	Frauen	65 Jahre und älter gesamt	Erwerbslose
Brandenburg	16,6 %	17,1 %	12,3 %	63,9 %
Mecklenburg-Vorpommern	22,2 %	22,2 %	13,3 %	67,3 %
Sachsen	19,5 %	19,7 %	10,8 %	72,2 %
Sachsen-Anhalt	22,2 %	22,7 %	12,0 %	72,4 %
Thüringen	16,3 %	17,1 %	11,3 %	59,4 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Armutsgefährdung in den meisten Bundesländern gestiegen, PM 13.09.2012; destatis.de

Für die vor 1960 geborenen Jahrgänge in Ostdeutschland lagen 2010 die Renten im Mittel noch zwischen 900 und 1000 Euro. Für die zwischen 1962 und 1971 geborenen Jahrgänge erwartet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung als Folge der beschriebenen Entwicklungen Renten von rund 600 Euro, also unter Grundsicherungsniveau, sowie einen dramatischen Anstieg der kumulierten Arbeitslosigkeit und einen Rückgang der Vollbeschäftigung in den jüngeren Geburtsjahrgängen.³⁴ Im Zusammenhang mit der kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit ostdeutscher Männer ist ein kontinuierlicher Rückgang der Rentenanwartschaften ab den Jahrgängen 1947-1951 festzustellen. Das Rentenniveau wird, bezogen auf den ostdeutschen Durchschnittslohn, von über 40 auf knapp 30 Prozent in den jüngeren Jahrgängen sinken. Für die Frauen in den Neuen Bundesländern führt laut DIW die negative Rentenentwicklung der Geburtsjahrgänge ab 1962 „zu einer starken Zunahme von Zahlbeträgen zwischen 300 und 600 Euro, ihr Anteil steigt um 22 Prozentpunkte auf rund 46 Prozent.“³⁵ Der Anteil geringer Renten unter 600 Euro wächst bei den ostdeutschen Männern in den jüngeren Geburtsjahrgängen noch stärker als bei den Frauen und erreicht knapp ein Drittel aller Altersrenten.

31 Hanesch, Walter, 2010: Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter im Zeitraum 2008 bis 2020. Expertise für den Sozialverband VdK Hessen-Thüringen, Hochschule Darmstadt, University of Applied Sciences, S. 43

32 Armutsgefährdungs- und Arbeitslosenquoten im Vergleich: Bund, Länder 2005 bis 2011. <http://biaj.de/archiv-materialien/37-texte/282-armutsgefahrdungs-und-arbeitslosenquoten-im-vergleich-bund-laender-2005-bis-2011.html>; Seite 9 f.

33 IAQ Report 01/2012, Seite 3

34 Vgl. Geyer/ Steiner: Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten. In: DIW-Wochenbericht 11/2010, Download unter http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.353477.de/10-11.pdf, S. 2-11.

35 A. a. O., S. 9.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes³⁶ stieg die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Deutschland zum Ende 2010 um 5,9 Prozent. Sie wurde von 2,9 Prozent der Frauen und 2,2 Prozent der Männer im Rentenalter in Anspruch genommen. In Ostdeutschland waren dies 1,9 Prozent der Frauen und 1,6 Prozent der Männer; in Brandenburg 0,9 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern 1,2 Prozent, in Sachsen 0,9 Prozent, in Sachsen-Anhalt 1,2 Prozent und in Thüringen 0,7 Prozent.

Neben dem Effekt der verdeckten Altersarmut, bei der Leistungsberechtigte ihnen zustehende Leistungen aus Scham nicht in Anspruch nehmen, erklären sich nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes die derzeit noch relativ niedrigen Zahlen aus der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen

in Ostdeutschland. Diese Situation wird sich aufgrund der gleichbleibend hohen Arbeitslosigkeit und der vielfach unterbrochenen und prekären Erwerbsbiografien in Ostdeutschland nach 1989 in Zukunft massiv verschlechtern.

Diese Entwicklung wird durch den demografischen Wandel verstärkt. Nach Berechnungen des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt 2012 wird der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2025 im Landesdurchschnitt 31,2 Prozent betragen, in einzelnen Regionen 36 Prozent und mehr.³⁷ Das Durchschnittsalter beträgt 2025 demnach voraussichtlich 50,33 Jahre, der Anteil der Kinder und Jugendlichen (0–20 Jahre) im Landesdurchschnitt 15 Prozent, in einzelnen Landesteilen unter 10 Prozent.

³⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 23. Oktober 2012 – 369/12: Jede/r Fünfte in Deutschland von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Download unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_364_221pdf.pdf?__blob=publicationFile

³⁷ Vgl. 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Download unter www.stala.sachsen-anhalt.de

3. Ansatzpunkte zur Bekämpfung von Altersarmut

3.1 Verbeitragung und Mindestrente

Altersarmut aufgrund von fehlenden oder ungenügenden Rentenansprüchen ist eine Spätfolge von prekären Lebenssituationen aus der Vergangenheit, in denen keine ausreichende Vorsorge für die Zukunft getroffen werden konnte. Länger andauernde Einkommensarmut in der aktiven Erwerbslebensphase führt zwangsläufig zu Armut in der Ruhestandsphase. Typische Lücken bei den Beitragszeiten in der gesetzlichen Rente müssen durch eine Neuregelung derselben geschlossen werden:

Erwerbslosigkeit

Immer mehr Menschen geraten selbst dann bei ihren Rentenansprüchen unter das Niveau der Grundsicherung im Alter, wenn sie langjährig sozialversichert beschäftigt waren, aber später aufgrund von langer Erwerbslosigkeit Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben. Im Jahr 2009 waren entsprechend der Erhebung „Leben in Europa“ mehr als sieben von zehn Arbeitslosen (70,3 Prozent) von Armut bedroht, aber nur etwa jede/r vierzehnte Erwerbstätige (7,2 Prozent).³⁸ Im Mai 2012 galten 68,5 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Grundsicherung als Langzeitbeziehende, das heißt, sie waren in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig.³⁹ Von diesen Personen waren viele sogenannte Aufstockende, deren Erwerbseinkommen nicht zur Gewährleistung des Existenzminimums reichte.

Während bis 2005 Zeiten der Erwerbslosigkeit im Arbeitslosengeld und in der Arbeitslosenhilfe abhängig vom früheren Erwerbseinkommen verbeitragt worden waren, wurden bis 2010 im Arbeitslosengeld II nur noch minimale Beiträge gezahlt, während die Bezugszeiten des Arbeitslosengeld I – und damit

auch die Rentenbeitragszeiten aus dieser Lohnersatzleistung – deutlich verkürzt worden waren. Seit 2011 erfolgt gar keine Verbeitragung der Zeiten des Leistungsbezugs nach dem SGB II mehr. Längere Arbeitslosigkeit heute führt daher zu minimalen Rentenansprüchen morgen.

Damit längere Erwerbslosigkeit nicht automatisch in Altersarmut mündet, müssen die Zeiten der Erwerbslosigkeit wieder angemessen in der gesetzlichen Rentenversicherung verbeitragt werden. Ebenso sind Beitragszeiten aufgrund von Erwerbslosigkeit auch bei der Bemessungsgrundlage einer gesetzlichen Mindestrente in einem angemessenen Umfang anzuerkennen, der in jedem Fall die Beitragszahlungen aufgrund von Lohnersatzleistungen nach dem SGB III einschließt. Die Diakonie fordert, die bis 2010 bestehenden Regelungen zum Übergangsgeld im SGB II wieder einzuführen, nach denen der Übergang von Leistungen nach dem SGB II in Leistungen nach dem SGB III der Höhe nach stufenweise erfolgte. Auch diese Übergangszeiten sollten bei den Anspruchsvoraussetzungen in der gesetzlichen Mindestrente als Beitragszeiten gezählt werden.

Pflege

Im Jahr 2010 kümmerte sich nach einer repräsentativen Befragung von Arbeitgebern und Beschäftigten in Deutschland nahezu jede/r zehnte Beschäftigte zwischen 25 und 49 Jahren (9 Prozent) um ältere oder kranke Angehörige.⁴⁰

Die Zahl der Pflegebedürftigen im Sinne der Pflegeversicherung wird zum Jahr 2030 auf 3,4 Millionen Menschen ansteigen. Im Jahr 2009 waren es 2,34 Millionen Menschen.⁴¹ Für das Jahr 2050 beläuft sich die Prognose auf 4,5 Millionen

38 Silvia Deckel und Luca Rebeggiani: Leben in Europa. EU-SILC 2010. In: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik. Februar 2012. S. 152 – 165. Hier: S. 157

39 Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. September 2012, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201209/iiii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-pdf.pdf> ; S. 24

40 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Personalmarketingstudie 2010 „Familienfreundlichkeit – Erfolgsfaktor für Arbeitgeberattraktivität“. Download unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=158834.html>

41 Pflereport 2030 der Bertelsmannstiftung. Download des Reports und ergänzender Materialien unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_114244.htm

pflegebedürftige Menschen. Die Unterstützung der Pflegeversicherung bei den Rentenversicherungsbeiträgen kompensiert bisher die Ausfallzeiten der informell pflegenden Angehörigen nicht vollständig.

Familiäre Problemlösungen bei Pflegebedarfen haben negative Folgen für die spätere Altersvorsorge der Pflegenden, zumeist Frauen. Auch die Pflege der (Schwieger-)Eltern, der des Partners oder anderer Verwandter wurde und wird vorrangig von Frauen übernommen und führt zu Lücken in der Beitragszahlung. Viele Frauen sind beim Aufbau von Ansprüchen in der Altersvorsorge so mehrfach benachteiligt. Ohne häusliche Pflege wäre eine ausreichende Versorgung jedoch nicht zu gewährleisten. Während mittlerweile bundespolitisch wie tarifpolitisch Regelungen und Vereinbarungen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf in Vorbereitung sind, wurden Pflegezeiten bisher ausschließlich durch Vereinbarungen innerhalb von Familien und Partnerschaften gestaltet. Die so entstandenen Lücken bei den Rentenansprüchen könnten durch eine andere Bewertung von Pflegezeiten nachträglich geschlossen werden.

Die mit „informeller Pflege“ durch Angehörige – die neben der „formellen Pflege“ durch Pflegedienste oder Pflegeheime geleistet wird – einhergehenden sozialen Risiken sind schichtspezifisch und regional unterschiedlich verteilt. Die häusliche Pflege durch Angehörige kann abhängig von der Qualifikation der pflegenden Person, der Haushaltsstruktur, der Dauer der Pflegebedürftigkeit oder dem Geschlecht durch unterbrochene Erwerbsverläufe und Einkommensverluste geprägt sein. Hinzu kommt, dass die Unterstützung der Pflegeversicherung bei den Rentenversicherungsbeiträgen die Ausfallzeiten der informell Pflegenden nicht vollständig kompensiert, so dass die informelle Pflege mit Armutsgefährdungsrisiken verknüpft sein kann.

Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige sollten auch bei Pflege von weniger als 14 Stunden wöchentlich gezahlt werden und die Festsetzung der Beitragshöhe unabhängig von der Pflegestufe in einer Höhe erfolgen, die Altersarmut entgegen wirkt. Die Pflegekassen übernehmen bisher die Rentenversicherungsbeiträge nur für Pflegepersonen, die mindestens 14 Stunden in der Woche pflegen. Des Weiteren bestimmt sich die Beitragshöhe nach der jeweiligen Pflegestufe des pflegebedürftigen Menschen und kann bei Erwerbsunterbrechungen zu deutlichen Einbrüchen in der Rentenbeitragszahlung führen. Dies ist nicht sachgerecht. Deshalb muss die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge der Pflegekassen nach § 44 SGB XI zukünftig unabhängig von der Pflegestufe als Lohnersatzleistung erfolgen, soweit es im Vergleich

zu den im bisherigen Erwerbseinkommen gezahlten Beiträgen zu Einbrüchen in die Rentenbiografie aufgrund zu niedrig angesetzter Pflegesätze kommen würde. Außerdem sind auch die pflegenden Angehörigen von Menschen mit einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz (zum Beispiel Menschen mit Demenz) ohne Pflegestufe einzubeziehen. Pflegebedingte Berufsunterbrechungen dürfen nicht zu einem Risikofaktor für Armut im Alter werden.

Erziehung

Immer mehr Frauen werden als Ergebnis vielfacher familienpolitischer Regelungen, die zu Fehlsteuerungen im Sinne traditioneller Rollenmuster führten und immer noch führen, in Altersarmut geraten. Ihre Erwerbsbiografie ist durch Jahrzehnte geprägt, in denen ihre Kindererziehungszeiten ohne Beitragszahlungen in die Rentenversicherung nicht immer frei getroffene Entscheidung, sondern oft Resultat von mangelnden Betreuungsangeboten, diskriminierenden politischen Weichenstellungen und der fehlenden Bereitschaft von Männern waren, sich gleichermaßen an der Kindererziehung zu beteiligen. Insbesondere in Westdeutschland gab und gibt es für sehr viele Frauen aufgrund des Mangels an Betreuungsangeboten keine realistische Alternative dazu, zeitweise Hausfrau oder nur in einem sehr geringem Umfang erwerbstätig zu sein.

Daher entscheidet sich gleichermaßen am Ausbau der Kinderbetreuung wie an der Anerkennung von Erziehungszeiten bei vielen Frauen die Frage, ob sie überhaupt einen Rentenanspruch erwerben können, der oberhalb von Grundsicherungsansprüchen liegt. Das Problem betrifft in besonderer Weise die über 600.000 Alleinerziehenden, die Leistungen nach dem SGB II beziehen.⁴² Von den 45.949 Personen in Haushalten von Alleinerziehenden, die im Dezember 2011 den Leistungsbezug nach dem SGB II verlassen konnten, waren 36,1 Prozent länger als zwei Jahre im Leistungsbezug gewesen, von denen, die im Leistungsbezug waren, 60,1 Prozent.⁴³ Neben den Arbeitslosen gelten Personen in Haushalten von Alleinerziehenden mit einer Quote von 37,1 Prozent nach EU-SILC beziehungsweise 40,1 Prozent nach den Daten des sozioökonomischen Panels als die am stärksten armutsgefährdete soziale Gruppe in Deutschland.⁴⁴ Für die Zeiten des Leistungs-

⁴² Im Juni 2012 615.648 Personen, davon 579.941 Frauen (94,2 %). Quelle: Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. September 2012.
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201209/iii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-pdf.pdf>, S. 6

⁴³ A.a.O.; S. 25

⁴⁴ Siehe Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts, November 2012, S. 462 f.

bezugs im SGB II werden genauso wenig wie für Erziehungszeiten über den Elterngeldbezug hinaus Rentenbeiträge eingezahlt, sodass ein Aussetzen im Erwerbsleben aufgrund von Betreuungslücken spätere Altersarmut direkt befördert.

Zeiten der Erziehung und der Pflege sollten bei Renteneintritt – ohne Stichtagsregelung – insgesamt mit bis zu zehn Jahren als Beitragszeiten in der gesetzlichen Rente gezählt werden. Da auch Familien mit mehr als zwei Kindern ein erhöhtes Armutsrisiko haben, ist der unbürokratische Zugang zu einer Mindestrente für Erziehende ein wichtiger Teil der Bekämpfung von Altersarmut. Grundsätzlich sollten die während einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft erworbenen Rentenanwartschaften zwischen den Partnern aufgesplittet werden und die so erworbenen Beitragszeiten auch Grundlage für die Ermittlung des Anspruchs auf eine Mindestrente sein. Die genannte Regelung würde zudem bisher geltende Regelungen für Verwitwete überflüssig machen und für Verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft Lebende gleichermaßen und von vornherein für einen eigenständigen Rentenanspruch sorgen.

Prekäre und geringfügige Beschäftigung

Die Lebensarbeitszeit und die Lohnhöhe haben Auswirkungen auf die später zu erwartende Rentenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Arbeitszeit und die Lohnhöhe hängen von der Form der Beschäftigung im Laufe des Erwerbslebens ab. Die in Vollzeit und auf einer dauerhaften vertraglichen Grundlage ausgeübte Beschäftigung wird als Normalarbeitsverhältnis bezeichnet.⁴⁵ Soweit eins dieser Kriterien nicht gegeben ist, wird in Abgrenzung zum Normalarbeitsverhältnis in den letzten Jahren immer wieder von atypischen, unsicheren oder auch prekären Beschäftigungsverhältnissen gesprochen.

Eine allgemein anerkannte Definition oder eindeutige Kriterien dafür, wann eine Beschäftigung als prekär zu bezeichnen ist, gibt es nicht. Zu diesen Arbeitsverhältnissen werden Teilzeitbeschäftigungen, geringfügige Beschäftigungen, befristete Beschäftigungen, Beschäftigungen in Niedriglohnbereichen, Leiharbeitsverhältnisse sowie Zeitarbeitsverhältnisse gezählt.

45 Eine unbefristete Vollzeitstelle sehen viele als ideale Beschäftigungsform an. Das bedeutet aber nicht, dass tatsächlich die große Mehrheit der Teilzeitbeschäftigten diesen Status auch anstrebt. Vielmehr wünschen sich nur 29 Prozent der Befristeten und 58 Prozent der unbefristeten Teilzeitbeschäftigten eine Vollzeitstelle (Bertelsmann-Stiftung: Beschäftigung in Deutschland. Gütersloh 2011 http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-10076132-C7FD36CE/bst/xcms_bst_dms_35492_35493_2.pdf, S. 12).

Kennzeichnend ist das Abweichen von Standards der „Normalarbeitsverhältnisse“. Auch reguläre (Vollzeit-)Arbeitsverhältnisse können prekär sein. Vor allem dann, wenn die Entlohnung so niedrig ist, dass daraus keine eigenständige Existenzsicherung resultiert. Auch diese Arbeitsverhältnisse zeichnen sich durch ein erhöhtes Armutsrisiko des/der Beschäftigten aus, welches zusätzlich von der persönlichen Berufsbiografie und dem persönlichen Haushaltskontext abhängig ist.⁴⁶ Ein wachsender Teil der Beschäftigten ist von nicht existenzsichernder Entlohnung betroffen.

Auch die Effekte prekärer und geringfügiger Beschäftigung machen sich im Alter bemerkbar. Die prekäre Beschäftigung weitet sich aus. Nach den Erhebungen der OECD sind mehr als zwei Drittel der Beschäftigten mit Niedriglöhnen Frauen – davon viele, die Kinder erziehen oder Angehörige pflegen.⁴⁷ 2008 verdienten in Deutschland gut 1 Million Erwerbstätige einen Stundenlohn von weniger als 5 Euro, zwei Millionen weniger als 6 Euro und mehr als 3,6 Millionen Erwerbstätige weniger als 7 Euro. Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifizierung aus dem Jahr 2012 geht davon aus, dass 23,1 Prozent aller Beschäftigten im Jahr 2010 für Löhne von unter 9,15 Euro in der Stunde arbeiteten. Schülerinnen und Schüler, Studierende und Rentnerinnen und Rentner ausgenommen, beträgt dieser Anteil sogar leicht erhöht 23,2 Prozent.⁴⁸ Prekär Beschäftigte können aus ihrem Einkommen auch bei einer Vollzeitbeschäftigung weder ihre aktuellen Bedarfe ausreichend finanzieren, noch eine hinreichende Altersvorsorge. Aus „arm trotz Arbeit“ wird im Alter aufgrund der geringen Rentenbeiträge „arm trotz lebenslanger Arbeit, Erziehungsleistung und Pflege Verwandter“. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit war im Juni 2012 von den 4,76 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten ein gutes Viertel (1,32 Millionen) 50 bis unter 65 Jahre alt.⁴⁹ Damit stellt diese Altersgruppe einen großen Anteil der Beschäftigten dar, die

46 siehe: Claudia Weinkopf, Bettina Hieming, Leila Mesaros: Prekäre Beschäftigung. Expertise für die SPD-Landtagsfraktion NRW. Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) Universität Duisburg-Essen 2009, S. 6ff.

47 Werner Eichhorst, Paul Marx, Eric Thode: Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung. Bertelsmann-Stiftung 2010. Siehe insbesondere S. 30. http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31250_31251_2.pdf

48 Siehe IAQ-Report 01/2012 <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2012/report2012-01.pdf>

49 Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ältere ab 50 Jahren. Dezember 2012. Seite 13. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Aeltere/Analyse-Arbeitsmarkt-Aeltere-201212.pdf> sowie Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik. 16.07.2012, 2. Zeitreihe sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte. Siehe <http://statistik.arbeitsagentur.de/>

von Altersarmut bedroht sind. 1,33 Millionen Leistungsbe-rechtigte nach dem SGB II waren im Mai 2012 erwerbstätig und dennoch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen, hiervon rund die Hälfte nicht geringfügig und sozialversicherungspflichtig beschäftigt.⁵⁰

Ein gesetzlicher Mindestlohn in existenzsichernder Höhe kann sicherstellen, dass Erwerbstätige bei Vollzeitbeschäftigung auch tatsächlich vom Erwerbseinkommen leben können. Mindestlohnregelungen würden in hohem Maße Sektoren prekärer und geringfügiger Beschäftigung betreffen, in denen überproportional viele Frauen arbeiten. Höhere Erwerbseinkommen führen indes direkt zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen, mehr Möglichkeiten für eine zusätzliche Altersvorsorge und damit zu höheren Rentenansprüchen. Für Familien sind ergänzende infrastrukturelle und bedarfsorientierte Leistungen zur Armutsbekämpfung notwendig, damit Erwerbstätige mit geringem Einkommen nicht aufgrund ihrer Familiensituation auf ergänzende Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind.

Geringfügige und befristete Beschäftigung können auch bei höheren Stundenlöhnen verhindern, dass die Existenz eigenständig gesichert werden kann. Daher ist ein Bündel von Maßnahmen notwendig, das existenzsichernde Einkommen befördert. Um Altersarmut durch prekäre Beschäftigung zu verhindern, sollten Minijobs zukünftig voll rentenversicherungspflichtig werden. Dies würde auch den Anreiz für Arbeitgeber senken, reguläre Stellen in Minijobs aufzuteilen. Neben das Recht auf Teilzeit muss das Recht auf Rückkehr in Vollzeitbeschäftigung treten. Einen gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe ergänzen Branchenregelungen, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Tarifreuregelungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die maßgebliche Tarifvertrags- und AVR-Regelungen erfassen und den Auftraggeber auf einen Personalkostenansatz entsprechend diesen Regelungen in der Auftragsbeschreibung verpflichten.

Krankheit, Behinderung, Erwerbsminderung

Krankheiten und Behinderungen können zur vorübergehenden oder fortdauernden Verrentung führen. 2011 wurden von der gesetzlichen Rentenversicherung 1,63 Millionen Erwerbsminderungsrenten in einer Höhe von durchschnittlich 692 Euro

im Monat ausgezahlt.⁵¹ Bei fehlenden ausreichenden Ansprüchen für eine Erwerbsunfähigkeitsrente wird dies durch die Grundsicherung bei Erwerbsminderung aufgefangen. 2011 nahmen insgesamt 407.820 Personen als Erwerbsgeminderte Grundsicherungsleistungen in Anspruch.⁵² Ein bedeutender Teil der Erwerbsgeminderten ist auch im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen, da keine ausreichenden Ansprüche an die gesetzliche Rente aufgebaut werden können.

Die Erwerbsgeminderten leben zu einem großen Teil auf Grundsicherungsniveau oder nur knapp darüber, haben aber keine Möglichkeit, diese Armutssituation zu verlassen. Es ist nicht ausreichend, hier nur die Zurechnungszeiten entsprechend der gestiegenen Regelaltersgrenze für den Renteneintritt anzugleichen. Die bisher völlig unklaren Effekte der Erwerbsminderungsrente sind aus armutspolitischer Perspektive zu prüfen. Die alleinige Ausrichtung an einer nur kurzfristigen Beitragszahlung erscheint von ihren Effekten wenig zielgenau und sachgerecht. Zunächst sollten voll Erwerbsgeminderte im Alter unabhängig von anderen Anspruchsvoraussetzungen für diese Leistung aufgrund ihrer besonderen Situation und der fehlenden Möglichkeit zu weiterer Vorsorge Anspruch auf eine gesetzliche Mindestrente erhalten.

Die Anstrengungen, Menschen mit schweren und wesentlichen Behinderungen in das Arbeitsleben und die Erwerbstätigkeit und damit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren, die auch zu ausreichenden Rentenansprüchen führt, müssen deutlich verstärkt werden. So sollen Menschen mit Behinderungen nach Möglichkeit aus der Werkstatt für Menschen mit Behinderung in Betriebe des ersten Arbeitsmarktes wechseln können.

Dabei dürfen die Teilhaberechte der schwerstbehinderten Menschen nicht vernachlässigt werden, die in den meisten Bundesländern sogar von der Tätigkeit in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung ausgeschlossen sind. Die entsprechenden Abgrenzungen sind nach Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention aufzugeben. Auch die regelhafte Teilhabe der chronisch psychisch kranken Menschen am Arbeitsleben muss flächendeckend gesichert werden.

⁵¹ Deutsche Rentenversicherung: Statistische Analysen Bereich 0760. Indikatoren zu Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) im Zeitablauf Stand: Mai 2012. http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238686/publicationFile/51906/indikatoren_zu_erwerbsminderungsrenten.pdf;jsessionid=B8BBEA985CD62520F05D62906C0F4317.cae01

⁵² Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 18. Oktober 2012

⁵⁰ Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, a.a.O.; September 2012, S. 16

Absicherung von Selbstständigen

Die fehlende Beitragszahlung in der gesetzlichen Rente bedeutet für Selbstständige mit geringen Einkommen einen deutlichen Nachteil. Durch Lücken in der Beitragszahlung mindern sich die Ansprüche auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Der wiederholte Wechsel zwischen privater Vorsorge und Beitragszahlung in die gesetzliche Rente beim Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung kann dazu führen, dass in keinem Rentenversicherungssystem ein ausreichender Rentenanspruch aufgebaut wird. Bei nachfolgender sozialversicherter Beschäftigung mit geringem Einkommen kann die private Altersvorsorge nicht zusätzlich aufrechterhalten werden. Bei Unterbrechungen der Beitragszahlungen in die gesetzliche Rente mindern sich dort die Anspruchsvoraussetzungen. Auf lange oder wiederholte Phasen prekärer Selbstständigkeit und dem Wechsel zwischen den Systemen folgt dann ebenfalls Altersarmut.

Die Diakonie plädiert dafür, Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Im Gegenzug würden so für Selbstständige mit längeren prekären Einkommenssituationen auch Ansprüche auf eine gesetzliche Mindestrente entstehen. Probleme durch den Wechsel zwischen den Versicherungssystemen würden vermieden, zugleich der Solidargedanke bei der Rentenversicherung durch eine einheitliche Regelung für alle Beschäftigten gestärkt.

Mindestsicherung in der Rente und Voraussetzungen

Für die soziale Integration von Seniorinnen und Senioren kann Erwerbstätigkeit keine tragende Rolle mehr spielen. Lücken im Alterseinkommen lassen sich im Übergang zur Vollrente durch Zusatzverdienste nur zeitweise mindern. Auf die Dauer besteht aufgrund gesundheitlicher Veränderungen und abnehmender Belastbarkeit keine begründete Hoffnung, dass durch Zuverdienste eine bessere finanzielle Situation oder durch eine Verbeitragung von Zuverdiensten eine bessere rentenrechtliche Situation erreicht werden könnte. Daher haben entsprechende Reformvorschläge nur eine sehr begrenzte Tragweite.

Die Diakonie Deutschland fordert die Einführung einer steuerfinanzierten gesetzlichen Mindestrente in Höhe von 30,3 Beitragspunkten, derzeit 850 Euro, die entsprechend der beschriebenen typischen Problemlagen für weite Personen-

kreise die Verminderung und Bekämpfung von Altersarmut zum Ziel hat.⁵³

Die Höhe der Mindestrente soll auch nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge über den regelmäßigen Leistungen der Grundsicherung im Alter liegen (Regelsatz plus Kosten der Unterkunft). Darum darf zumindest ein Brutto-Betrag von 850 Euro nicht unterschritten werden, wenn die zurzeit bestehenden Regelbedarfe und Unterkunftskosten zugrunde gelegt werden. Hierdurch würde auch in Regionen mit relativ hohen Kosten der Unterkunft die Mindestrente knapp oberhalb der Grundsicherung liegen, soweit die Anspruchsberechtigten Mitglieder der gesetzlichen Krankenkasse sind. Sollte sich aus der von der Diakonie geforderten Neuermittlung der altersgemäßen Bedarfe⁵⁴ die Notwendigkeit eines höheren Regelbedarfes beziehungsweise weiterer einmaliger Leistungen und gegebenenfalls ein höherer Wohnkostenbedarf ergeben, muss selbstverständlich die Höhe der Mindestrente angepasst werden.

Aus Sicht der Betroffenen wäre eine Netto-Rentenregelung vorzuziehen, bei der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung noch zusätzlich übernommen würden. Insbesondere für Anspruchsberechtigte mit Privatversicherungen käme es so zu deutlichen Entlastungen, da die hohen Beiträge oftmals das Existenzminimum in Frage stellen. Hierdurch würden aber gleichermaßen hohe Zusatzkosten bei der Finanzierung der Mindestrente entstehen. Insofern wäre Voraussetzung für eine solche Regelung, dass alle Anspruchsberechtigten der Mindestrente zu gleichen Beträgen krankenversichert sind. Dies ist im Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung kaum zu gewährleisten. Daher wären ergänzende Regelungen sinnvoll, die zu vergleichbaren Krankenversicherungsbeiträgen für alle Rentnerinnen und Rentner in Bezug auf Leistungen entsprechend dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen führen.

Der Anspruch auf eventuelle Zusatz- oder einmalige Leistungen in der Grundsicherung bleibt auch bei Bezug der Mindestrente ergänzend erhalten. Es dürfte kaum möglich sein, die Höhe der Mindestrente so anzusetzen, dass jede Fallkonstellation hinreichend abgesichert wäre – etwa bei hohen Zusatzkosten aufgrund einer besonderen gesundheitlichen Situation und erst recht bei Inanspruchnahme von umfangreichen Pflegeleistungen. Wenn das Ziel der Einführung einer Mindestrente aber sein soll, eine verlässliche Untergrenze

⁵³ Diese muss aufgrund ihres basalen Charakters jährlich anhand der Preisentwicklung fortgeschrieben werden, da sie ansonsten schnell unter das Grundsicherungsniveau rutscht.

⁵⁴ Vgl. Punkt 3.4.

einziehen, hierbei eine zusätzliche Beantragung für die Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung zu vermeiden und der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen aufgrund von Ängsten bei Anträgen an das Sozialamt vorzubeugen, würde das vorgeschlagene Modell eine wesentliche Verbesserung im Sinne der Anspruchsberechtigten bedeuten.

Durch die Definition über Beitragspunkte würde die Höhe der Mindestrente dynamisiert werden. Ansprüche auf eine gesetzliche Mindestrente sollten nicht mehr als 30 Jahre Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland voraussetzen. Zwar erreichten 2011 Männer im Durchschnitt 40,2 Versicherungsjahre, Frauen jedoch nur 27 und die Beitragszeiten waren noch niedriger.⁵⁵ Diese statistischen Daten der Rentenversicherung beziehen jedoch alle Rentenzeiten ein – auch die von später Selbstständigen, Beamten und weiteren Personen, die hohe Einkünfte haben, aber nicht längerfristig gesetzlich rentenversichert sind – und nicht nur diejenigen der Rentenversicherten, für die die gesetzliche Rente die maßgebliche Form der Vorsorge darstellt. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass durch eine solche Regelung ein bedeutender Teil der Menschen mit geringen Rentenansprüchen trotz längerer Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Die Diakonie geht davon aus, dass in die vorausgesetzten Beitragszeiten bei Rentenanstritt auch bis zu zehn Jahre Erziehungs- und Pflegezeiten sowie Zeiten der Erwerbslosigkeit mit Leistungsbezug nach dem SGB III und von zwei Jahren im anschließenden Leistungsbezug nach dem SGB II mitgezählt werden sollen.

Die entsprechende Wertung von Erziehungszeiten als anspruchsbegründend für eine Mindestrente kann auch unabhängig davon erfolgen, ob für die tatsächliche Verbeitragung die Stichtagsregelung in Bezug auf das Geburtsjahr 1992 fortbesteht oder nicht. Unabhängig davon, ob für Zeiten der Erziehung und der Pflege tatsächlich Beiträge entsprechend heute geltender Bestimmungen gezahlt wurden, sollen diese wie solche Beitragszeiten gezählt werden, wenn es um die Ermittlung der anspruchsbegründenden Zeiten für eine Mindestrente geht. Aus Sicht der Diakonie hat die Bekämpfung von Altersarmut durch eine entsprechende Bewertung bei der Mindestrente eine höhere Priorität als eine gleichmäßige Höherbewertung von Erziehungszeiten vor 1992 bei allen Rentnerinnen – also auch denjenigen, die trotz Stichtagsre-

gelung ein Rentenniveau über dem Mindestsicherungsniveau erreicht haben oder in einer Ehe mit insgesamt hohen Alterseinkommen leben.

Eine ergänzende Pflicht zur privaten oder betrieblichen Altersvorsorge ist systemwidrig und benachteiligt vor allem diejenigen, die am stärksten von Armut im Alter bedroht sind. Ein Anreiz zu mehr privater oder betrieblicher Vorsorge würde schon dadurch entstehen, dass Erträge aus dieser Vorsorge sowie für sonstige Zuflüsse für die ersten 100 Euro ganz und für weitere Erträge zu 20 Prozent wie bei den Zuverdienstregelungen für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung für Erwerbsfähige freigestellt werden. Unregelmäßige Zuflüsse und Einnahmen sollen einer ganzjährigen Betrachtungsweise unterliegen.

Über Jahre anwachsende Voraussetzungen an die private und betriebliche Altersvorsorge würden zunehmend diejenigen benachteiligen, die bei prekärer Beschäftigung, in Zeiten der Erwerbslosigkeit oder während Zeiten der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen keine zusätzliche Altersvorsorge leisten können, ohne durch diese Beiträge das eigene soziokulturelle Existenzminimum anzugreifen. Auch ist es unrealistisch, während des Ruhens von Betriebsrentenzahlungen in Erziehungs- oder Pflegephasen nur für diese Zeiten eine weitere Altersvorsorge aufzubauen.

Gerade bei befristeter Beschäftigung oder in Zeiten des Berufseinstieges greifen Regelungen zur betrieblichen Altersvorsorge nicht. Hier kommt auch zum Tragen, dass die Versicherungsbedingungen der Anbieter nicht auf kurzfristige Beschäftigungen zugeschnitten sind. So greifen sie zum Teil erst ab einer Beschäftigungsdauer von mehr als einem Jahr oder sind mit einer mehrjährigen sogenannten Wartefrist verbunden, während der beim Träger der betrieblichen Altersvorsorge Beiträge entrichtet werden müssen. Diese bewirkt, dass Beschäftigte vor Ablauf einer solchen Frist ebenfalls keine Ansprüche in der betrieblichen Altersvorsorge aufgebaut haben. Das führt insbesondere dann zu Problemen, wenn Beschäftigte zu einem Arbeitgeber wechseln, der mit einem anderen Altersvorsorgeträger als der bisherige Arbeitgeber zusammenarbeitet, dadurch bisherige Ansprüche verfallen und neue Wartefristen gelten.

Gerade Frauen erzielen nur geringe Ansprüche durch betriebliche Renten: zwischen 1986 und 2007 ist der Verbreitungsgrad eigener Leistungsansprüche in der betrieblichen Altersvorsorge bei den Frauen von 4 auf 7 Prozent gestiegen (bei den Männern von 23 auf 31 Prozent). In den ostdeutschen Bundesländern können weder Männer noch Frauen in nen-

⁵⁵ Siehe http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII31.pdf sowie http://www.deutsche-ntenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/89934/publicationFile/32119/statistikband_rentenanwartschaften_2010.pdf, S. 92

nenswertem Umfang auf Betriebsrenten hoffen.⁵⁶ Auch eine private Altersvorsorge kann bei kurzfristigen und unsicheren Beschäftigungen nur schwer zuverlässig finanziert werden.

Von besonderer Relevanz für die Entwicklung der eigenen Rentenanwartschaft ist die Aufgabenverteilung in einer Partnerschaft. Um spätere Ungleichgewichte im Rentenanspruch aufgrund einer ungleichen Verteilung von Erziehungslasten zu vermeiden, sollten Rentenansprüche in einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft gleichmäßig gesplittet und diese Beitragszeiten auch als Voraussetzung für den Bezug einer gesetzlichen Mindestrente anerkannt werden. Hierdurch würden für einen wichtigen Personenkreis die Rentenansprüche bereits über Grundsicherungsniveau angehoben werden. In Partnerschaften, in denen kein rechtsverbindliches Unterhaltsverhältnis zueinander besteht, ist eine Anrechnung der Anwartschaften und sonstiger Bezüge des Partners auf einen ansonsten gegebenen Anspruch auf Mindestrente systemwidrig und sollte unterbleiben.

Bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen soll es keine Doppelstrukturen zwischen Grundsicherung und Mindestrente geben. Die Inkraftsetzung der Bundesauftragsverwaltung bei der Grundsicherung im Alter würde es ermöglichen, eine einheitliche Stelle mit der Prüfung der die gesetzliche Rente ergänzenden Anspruchsvoraussetzungen zu befassen und die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung hiervon zu entlasten. Bei Rentenansprüchen unterhalb des festgelegten Mindestsicherungsniveaus in der gesetzlichen Rente soll die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen bei Neuansprüchen auf gesetzliche Rente von Amts wegen erfolgen. Eine solche Regelung würde der verdeckten Altersarmut – wenn Anspruchsberechtigte aus Scham keine Leistungen in Anspruch nehmen – nachhaltig entgegenwirken.

Sobald ein Antrag auf gesetzliche Rente gestellt würde, würde immer von Amts wegen geprüft

- welche gesetzlichen Rentenansprüche bestehen und ob diese unterhalb des Niveaus der gesetzlichen Mindestrente liegen,
- ein Anspruch auf gesetzliche Mindestrente oder
- ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht.

⁵⁶ Bundesministerium für Familie, Jugend, Senioren, Frauen und Jugend, 2011: Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Berlin, Bundestagsdrucksache 17/6240, S. 204. Download unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=174358.html>

Am Ende des Prüfungsverfahrens würden die Leistungsberechtigten einen Rentenbescheid erhalten, aus dem ersichtlich würde, ob

- ausschließlich eine gesetzliche Rente entsprechend der eingezahlten Beiträge oder
- eine Mindestrente mit steuerfinanziertem Anteil oder
- ergänzend Grundsicherung im Alter gezahlt wird.

Aus Sicht der Leistungsberechtigten wäre dieses einheitliche Prüfverfahren mit keiner zusätzlichen Antragstellung verbunden, sondern sie hätten entsprechend dem laufenden Verfahren zur Ermittlung der Leistungsansprüche allenfalls ergänzende Auskünfte zu erteilen beziehungsweise Nachweise zu erbringen. Durch eine Harmonisierung von Regelungen etwa zu sonstigen Zuflüssen und Vermögen zwischen Mindestrente und Grundsicherung würde das Amtsermittlungsverfahren deutlich vereinfacht. Über die den Leistungsberechtigten gewährten Leistungen soll ein einheitlicher Bescheid erteilt werden, der die einzelnen Leistungsanteile aufführt.

Einen eigenständigen Antrag auf Grundsicherung im Alter müssten dann nur noch die wenigen Leistungsberechtigten stellen, die während des Erwerbsalters überhaupt keinen Anspruch in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben hätten. Auch bei schon bestehenden Rentenzahlungen würde die eigene Antragstellung auf ergänzende Grundsicherungsleistungen bestehen bleiben. Die Amtsermittlung wäre auf Neuansprüche zu beschränken, weil sich eine staatliche Gesamtüberprüfung des Rentenbestandes nicht ohne beträchtlichen bürokratischen Aufwand und entsprechende Folgekosten administrieren ließe. Insofern wäre eine Neuorientierung der staatlichen Alterssicherung durch die vorgeschlagene Amtsermittlung von langjährigen Übergängen entsprechend der Neuansprüche auf gesetzliche Rente begleitet.

Finanzielle Rahmensetzungen

Wie die gesetzliche Krankenversicherung zeichnet sich die Rentenversicherung durch eine Systematik aus, nach der Beschäftigte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze⁵⁷, Selbstständige und Beamte sowie der Bezug von Kapitalerträgen in der Regel keiner, zumindest keiner vollen Beitragspflicht in der Sozialversicherung unterliegen. So werden die

⁵⁷ Diese beträgt in 2012 für die alten Bundesländer 5.600 Euro, für die neuen 4.800 Euro brutto.

besonderen sozialen Risiken bei der Altersvorsorge letztlich von den Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen geschultert. Das aber führt zu einer besonderen Belastung mittlerer Einkommen und einer übermäßigen Entlastung höherer Einkommen. Zwar zahlen die Bezieher letzterer höhere Steuern, sie sind dafür aber in der gesetzlichen Sozialversicherung keinerlei Belastungen ausgesetzt. Sie können ihre Altersvorsorge außerhalb des Umlagesystems kapitalgedeckt aufbauen, während die Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems allein von der Arbeitsmarktsituation und somit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie der demografischen Entwicklung abhängig ist.

Sowohl der Ausschluss von Kapitalerträgen als auch die Beitragsbemessungsgrenze nehmen höhere Einkommen aus der Solidarität der Sozialversicherung heraus. Zur Überwindung dieser Problematik gibt es keine einfache Lösung. Wenn alle Einkommensarten und -höhen im Rahmen einer Bürgerversicherung beitragspflichtig gestellt würden, stünden diesen erhöhten Beitragszahlungen auch erhöhte Ansprüche gegenüber (Beitrags-Äquivalenz). Darum muss über die sinnhafte und rechtlich tragfähige Ausgestaltung eines Solidarbeitrages von Kapitalerträgen und von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie von Einkommen ohne Rentenversicherungspflicht diskutiert werden, der solidarisch zur Gegenfinanzierung der gesetzlichen Mindestrente mit herangezogen werden kann, ohne einer Beitrags-Äquivalenz verpflichtet zu sein. Die Ausgestaltung eines solchen Beitrages könnte innerhalb der Sozialversicherung oder durch ein entsprechendes Steuer- und Zuschussmodell zur anteiligen Gegenfinanzierung der nicht allein individuell (durch Beitragszahlungen) erworbenen Ansprüche – wie etwa Mindestrente, Hinterbliebenenrente oder Erwerbsminderungsrente – erfolgen. Grundsätzlich sollte in der gesetzlichen Rente zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Leistungsanteilen klar unterschieden werden. So wäre nachvollziehbar, welche Leistungsanteile im Rahmen des Äquivalenzprinzips aus Beiträgen finanziert werden, denen dann später auch entsprechende Ansprüche für die Beitragszahlenden gegenüberstehen. Es würde vermieden, dass Beiträge einfach zur Finanzierung allgemeiner sozialstaatlicher Aufgaben umgewidmet werden. Zugleich sollte auch ein zu schaffender Solidaritätsbeitrag direkt für die Finanzierung einer Mindestrente eingesetzt werden. In den wenigen Fällen, in denen Personen, die zuvor den entsprechenden Solidarbeitrag leisten mussten, später selbst unterhalb des Mindestrentenniveaus geraten, wäre ihnen ebenfalls ein Anspruch auf diese Leistung einzuräumen. Daher müssen diese Solidar-Beitragszeiten in die 30 Jahre

Beitragszeiten für die Anspruchsvoraussetzung auf eine Mindestrente einberechnet werden. Eine solche Regelung könnte den vorgeschlagenen Beitrag rechtssicher machen, da er nicht als Abgabe ohne Gegenleistung, sondern mit einer entsprechenden Sicherheit auch gegen die eigene Unterschreitung des Existenzminimums im Alter verbunden wäre.

Überlegungen, auch Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, könnten nur sehr langfristig umgesetzt werden. Jahre- beziehungsweise jahrzehntelange Übergangsfristen wären erforderlich, da der Bund, die Länder und Kommunen für vorherige Beamte Pensionslasten auszugleichen, für neue Angestellte aber auch Beitragsleistungen zu gewährleisten hätten.

Aufgrund der mit absehbar steigender Altersarmut wachsenden Anforderungen an das Alterssicherungssystem ist vom Prinzip einer automatischen Senkung der Beitragshöhe bei höheren Rücklagen in der Rentenversicherung Abstand zu nehmen. Diese Mittel sollten vielmehr genutzt werden, um demografie- und armutsfeste Komponenten der Alterssicherung zu entwickeln und weiter auszugestalten. Die Diakonie fordert die Abschaffung der bestehenden Regelungen, nach denen eine Beitragsabsenkung vorgesehen ist, wenn die Nachhaltigkeitsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung das 1,5-fache einer Monatsreserve absehbar übersteigt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind in ähnlicher Weise wie Deutschland mit der Umgestaltung ihrer Alterssicherungssysteme konfrontiert. Die Methode der Offenen Koordinierung (OMK) bietet unter anderem die Möglichkeit der Vergleichbarkeit beziehungsweise der Differenzierung. Relevante Systemelemente können auf diese Weise identifiziert und auf ihre Transferierbarkeit bezogen auf das jeweilige nationale System hin überprüft werden. Die Mitgliedstaaten lernen durch ‚best practice‘ und peer-reviews voneinander. Durch die Einbeziehung von Stakeholdern – zu welchen auch Wohlfahrtsverbände zählen – erlaubt die OMK, Veränderungsprozesse der Alterssicherungssysteme auf mitgliedstaatlicher Ebene qualitativ zu begleiten und mitzugestalten.

Bei der Ausgestaltung von Reformen bei der Alterssicherung muss darauf geachtet werden, dass hierdurch auch Leistungsansprüche von EU-Bürgern entstehen könnten, die nicht in Deutschland rentenversicherungspflichtig waren. Ein entsprechender Gesetzgebungsprozess muss daher auch diesbezüglich eine entsprechende Recht- und Kostenprüfung vorsehen.

3.2 Präventive Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik / Sicherung von Erwerbseinkommen

Eingliederung am Arbeitsmarkt und Existenzsicherung

Aus den aktuellen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit werden die besonderen Probleme langfristig Erwerbsloser deutlich.⁵⁸ Während die Langzeitarbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung) im Vergleich zum Vorjahresmonat um 7,1 Prozent zurückgegangen ist, ist die Langzeitarbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II (Hartz IV) um 0,5 Prozent gestiegen. Heute gelten noch 126.000 Arbeitslosengeld-Empfangende als langzeitarbeitslos, aber 886.000 Leistungsberechtigte im SGB II.⁵⁹ Diese Zahlen bestätigen, dass die prekäre Situation der langzeiterwerbslosen Grundsicherungsempfänger sich weiter verschlechtert, diejenige arbeitsmarktnäherer Personen sich aber verbessert. Fast drei Viertel aller Erwerbslosen, 1,9 Millionen von 2,5 Millionen Leistungsempfängenden, beziehen Hartz-IV-Leistungen. Von denjenigen, die den Leistungsbezug nach dem SGB II verlassen, kehrt ein Viertel innerhalb von 3 Monaten wieder in den Leistungsbezug zurück.⁶⁰ 60,7 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II verbleiben zwei Jahre und länger in der Leistung, 14,1 Prozent ein bis unter zwei Jahre.⁶¹ Diese Befunde zeigen, dass nicht allgemeine Zahlen zum Rückgang der Arbeitslosigkeit über Erfolge bei der Armutsbekämpfung entscheiden, sondern gezielte Hilfen für Langzeiterwerbslose, die SGB-II-Leistungen beziehen. Dieser Zusammenhang wird von der aktuellen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik komplett ignoriert.

Mit dem Haushalt für 2013 setzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Kürzungspolitik fort. Während der Ansatz für die Verwaltungskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stabil bleibt, werden den Jobcentern in 2013 nur noch 3,3 Milliarden Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zugewiesen. Dies sind 465 Millionen Euro beziehungsweise 12,3 Prozent weniger als 2012. Gegenüber dem Haus-

haltsjahr 2010 (6 Milliarden Euro) sind die Eingliederungsmittel um 50 Prozent gekürzt worden. Angesichts einer – auch im internationalen Vergleich – sehr hohen Quote von Langzeitarbeitslosen von 44,5 Prozent (Juni 2012) aller Arbeitssuchenden sollte die arbeitsmarktpolitische Förderung jedoch auf hohem Niveau verbleiben. Gerade in Zeiten eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes müssen benachteiligte Arbeitsmarktgruppen stärker angesprochen und verfestigte Problematiken im SGB II zentrale Aufgaben der arbeitsmarktpolitischen Förderung sein.

Statt, wie 2011 mit der Instrumentenreform, das Integrationsbudget in der Arbeitsmarktpolitik zu minimieren, müssten die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zielgruppenspezifischer und passgenauer ausgestaltet werden. Wie die Befragung der Diakonie zur Umsetzung der Änderungen im SGB II 2011/2012 gezeigt hat, gibt es insbesondere für (Allein-)Erziehende, Menschen mit Migrationshintergrund und für ältere Erwerbslose zu wenig auf ihre besondere Situation zugeschnittene Angebote.⁶²

Erfolgreiche Angebote für die Altersgruppe 50+ werden mit dem Eingliederungstitel zusammengekürzt. Statt ältere Erwerbslose mit 63 in die Zwangsrente zu schicken, fordert die Diakonie bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze engagierte Integrationsangebote, die eine Kultur der Altersarbeit befördern. Dazu gehört auch ein funktionierender zweiter Arbeitsmarkt, der sozialversicherte Stellen bietet. Die Kriterien der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“ sind im Einvernehmen mit den regionalen Arbeitsmarktakteuren so auszugestalten, dass Angebote des zweiten Arbeitsmarkts für Langzeiterwerbslose in größerem Umfang möglich werden. Die Diakonie schlägt vor, durch die Einführung des „Passiv-Aktiv-Transfers“ das Einbringen von Leistungen für den Lebensunterhalt in arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen, um so zu einer größeren Angebotsvielfalt zu kommen.

In ihrem Konzept der aktiven Eingliederung⁶³, die einen Baustein der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausmacht, identifiziert die Europäische Union Herausforderungen, die

58 Siehe: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Oktober 2012 <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201210.pdf> sowie Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, September 2012. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201209/iii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-pdf.pdf>

59 Siehe Monatsbericht Oktober, S. 15

60 Grundsicherung für Arbeitsuchende ..., S. 22

61 A.a.O., S. 25

62 Diakonie-Text 05.2012: Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig. Diakonie-Umfrage ergibt: SGB-II-Rechtsansprüche regelmäßig nicht umgesetzt. <http://www.diakonie.de/diakonie-texte-1519-05-2012-rechtssicherheit-und-fairness-bei-grundsicherung-noetig-9256.htm> ; siehe insbesondere S. 7–9

63 Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der über eine Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, (KOM (2008), Brüssel

Armut und Ausgrenzung in einer postmodernen Gesellschaft bestimmen: Mehrfachbenachteiligungen und Deprivation mit Risikofaktoren wie fehlende grundlegende Zuwendungen, Familienprobleme, mangelnde Lernfähigkeit und fehlende digitale Kenntnisse, schlechter Gesundheitszustand, unangemessene Wohnbedingungen und abgelegene Wohnungen, Ausgrenzung aus der Informationsgesellschaft und Mangel an sozialen Begleitmaßnahmen, in bestimmten Fällen verschärft durch ethnische Diskriminierung (S.4). Dieser Mehrfachbenachteiligung wird ein ganzheitlicher Ansatz entgegengesetzt, der unter anderem auf einem integrativen Arbeitsmarkt und möglichem Zugang zu qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen beruht, die zielgruppenspezifisch zugeschnitten sein sollen. Das europäische Dokument betont die Relevanz „befähigender sozialer Unterstützung“ (S.6) insbesondere für diejenigen, denen es „an grundlegender Lernfähigkeit fehlt oder die lange Zeit arbeitslos sind“. Für diese Personengruppen ist es nicht einfach, von standardisierten Weiterbildungs- oder Rehabilitierungsstrategien zu profitieren, die ihre besondere Lebenssituation nicht hinreichend berücksichtigen. Darüber hinaus sind diese Personen ohne unterstützendes Umfeld auch bei Wiederbeschäftigung noch schutzbedürftig.“ (S.59) Diese Darstellung und ihre Schlussfolgerungen verweisen auf die Notwendigkeit von Unterstützungsstrukturen und Maßnahmen, die nicht primär auf Arbeitsmarktintegration ausgerichtet sind, sondern darauf zielen, Beschäftigungsfähigkeit herzustellen und zu erhalten.

Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation

Gerade weil ältere Mitarbeitende wichtig für die Fachkräftesicherung in deutschen Unternehmen sind, muss dafür gesorgt werden, dass möglichst viele Arbeitnehmende gesund und motiviert bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze arbeiten können. Organisations- und Personalentwicklungskonzepte müssen daher stärker gesundheitsfördernd sowie alters- und altersgerechter ausgestaltet werden.⁶⁴

Die Diakonie plädiert dafür, die betriebliche Prävention und Gesundheitsförderung, deren Ausgangsbasis der gesetzlich verpflichtende Gesundheits- und Arbeitsschutz bildet, stärker zu fördern. Über verhaltenspräventive Interventionen hinaus, die auf eine Veränderung der individuellen Einstellungen und des Handelns der Beschäftigten zielen, sind die Arbeitssituation, das Arbeitsumfeld und die Organisations- und Ablaufstrukturen im Sinne der Verhältnisprävention gesundheitsge-

recht zu gestalten. Neben der Reduzierung von physischen und psychischen Belastungen zielt betriebliche Prävention auf die Stärkung gesundheitlicher Ressourcen, wie Handlungs- und Entscheidungsspielräume, Zeitsouveränität, anregende und abwechslungsreiche Arbeit, soziale Unterstützung und Transparenz.

Wie der Stressreport Deutschland 2012 zeigt, befinden sich die Anforderungen aus Arbeitsinhalt und -organisation in allen Unternehmen seit 2005 auf einem hohen Niveau. Die Zunahme psychischer Erkrankungen wird damit in Verbindung gebracht. 2011 wurden bundesweit 59,2 Millionen Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychischer Erkrankungen registriert. Das ist ein Anstieg um mehr als 80 Prozent in den letzten 15 Jahren. 41 Prozent aller „Neuzugänge“ zur Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit waren auf psychische Störungen zurückzuführen. Psychische Belastungen sind damit inzwischen Ursache Nummer eins für Frühverrentungen. Das Durchschnittsalter lag bei 48,3 Jahren.⁶⁵ Die volkswirtschaftlichen Kosten durch psychische Störungen sind in Deutschland seit 2005 um 23 Prozent auf circa 28,6 Milliarden Euro gestiegen.⁶⁶ Aus Sicht der Diakonie müssen angesichts dieser Erkenntnisse gesundheitspolitische Handlungsspielräume besser genutzt werden und Interventionsmaßnahmen und gesundheitsförderliche Konzepte eine bessere Anwendung in allen Unternehmen finden. Elemente hierzu sind die Weiterentwicklung des Arbeitsschutzgesetzes durch die Aufnahme psychischer Arbeitsbelastungen in die Gefährdungsbeurteilung. Der Erlass einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Arbeitsbelastungen, die sanktionsbewährte Umsetzung des betrieblichen Eingliederungsmanagements (nach § 84 SGB IX), die Stärkung der betrieblichen Gesundheitsförderung der Krankenkassen (nach § 20a SGB V) sowie die verpflichtende Kooperation der Sozialversicherungsträger bei der Information und Beratung der Unternehmen zu Fragen der betrieblichen Prävention sowie bei der regionalen Zusammenarbeit sind weitere Schritte, die auf Umsetzung warten.

Besonderes Augenmerk sollte dabei den Menschen mit einem niedrigen Einkommen gelten, denn die negativen Auswirkungen eines niedrigen Einkommens betreffen neben Einschränkungen der Lebensqualität, Selbstbestimmung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zusätzlich auch den möglichen – oder eben nicht möglichen – Zugang zu Gesundheitsleistungen

64 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: Fortschrittsreport Altersgerechte Arbeitswelt <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeiten%20bis%2067/Fortschrittsreport/inhalt.html>

65 Lohmann-Haislah, A.: Stressreport Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Dortmund: 2012

66 BKK Faktenspiegel 05/2012 Seelische Gesundheit http://www.bkk.de/fileadmin/user_upload/PDF/Faktenspiegel/Aktuelle_Ausgaben/2012-07-04_BV_SON_FS5_Seelische_Gesundheit.pdf

und die Chance, gesund alt zu werden. Zahlreiche Studien zeigen, dass wohlhabende Seniorinnen und Senioren eine höhere Lebenserwartung haben und gesünder sind als Menschen mit niedrigem Einkommen.⁶⁷ Wirtschaftliche Unsicherheit belastet die Betroffenen stark, löst häufiger Stress aus und verschlechtert somit direkt die Gesundheit. Zusätzliche Belastungen ergeben sich auch aufgrund einer schlechteren sozialen Vernetzung, aus stressbedingtem gesundheitsschädigendem Verhalten sowie fehlenden Kenntnissen über Möglichkeiten der gesundheitlichen Prävention.

Neben Gesundheitsförderung und Prävention ist zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit die medizinische Rehabilitation weiter auszubauen. Die geltende Rechtslage wird dem Bedarf, der sich auch in einer steigenden Zahl von Anträgen auf Leistungen zur Teilhabe ausdrückt, nicht gerecht. Da damit gerechnet wird, dass die Zahl der Menschen im Alter zwischen 50 und 65 Jahren – also der „reha-intensiven“ Jahrgänge – in den nächsten zwanzig Jahren weiter stark ansteigen (und erst im Jahr 2030 wieder das Niveau des Jahres 2009 erreichen) wird, sich die Beschäftigungsquote älterer Menschen erhöht und ihre Beschäftigungsfähigkeit auch bei späteren Renteneintrittsalter gesichert werden soll, muss das Budget für Teilhabeleistungen der Rentenversicherung (in § 287 b SGB VI) dem in den nächsten Jahren weiterhin steigenden Bedarf angepasst werden. Die Budgetierung von Leistungen zur Teilhabe sollte zeitlich befristet ausgesetzt werden. Während die Bedarfe in den nächsten Jahren weiterhin steigen, ist in langfristiger Sicht aufgrund der demografischen Entwicklung wieder von einem Sinken der Bedarfe auszugehen, so dass die Aussetzung des Reha-Deckels befristet erfolgen kann.

Die Diakonie gibt zu bedenken, dass aus dem Teilhabebudget auch Leistungen zur Nachsorge, zur medizinischen Rehabilitation für Kinder und Jugendliche, für Rehabilitationsforschung, zur Selbsthilfe sowie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben finanziert werden. Auch diese Leistungen werden durch ein zu geringes Budget gefährdet.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf können familienbedingte Unterbrechungszeiten im Erwerbsleben verkürzt werden. Viele Frauen geben ihre berufliche Tätigkeit im Zuge der Familiengründung zumindest vorübergehend auf

oder schränken die Arbeitszeiten merklich ein und kehren erst mit zunehmendem Alter der Kinder ins Erwerbsleben zurück. Allerdings ist die Erwerbstätigkeit von Müttern seit Mitte der 1990er Jahre angestiegen. So sind mittlerweile 60 Prozent der Mütter mit Kindern unter 18 Jahren aktiv erwerbstätig.⁶⁸ 1996 waren es nur 55 Prozent. Die Erwerbstätigenquote von Vätern mit Kindern unter 18 Jahren liegt bei 84 Prozent.

Der Befragung „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit“ des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2011 (Mikrozensus 2010)⁶⁹ lassen sich folgende Aussagen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erwerbstätiger Mütter und Väter entnehmen:

- Je älter die Kinder sind, desto höher ist die Erwerbsbeteiligung der Mütter. Bei den Vätern ist die Beteiligung am Erwerbsleben dagegen weitgehend unabhängig vom Alter der Kinder.
- Mehr als zwei Drittel (70 Prozent) der aktiv erwerbstätigen Mütter arbeiteten im Jahr 2010 in Teilzeit. Im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) sind die Teilzeitquoten von Müttern nach wie vor deutlich höher als in den neuen Ländern und Berlin (75 Prozent gegenüber 45 Prozent im Jahr 2010). Die Gründe für die Teilzeittätigkeit unterscheiden sich zwischen Ost und West: Während im Westen die Mütter überwiegend wegen persönlicher und familiärer Verpflichtungen einer Teilzeittätigkeit nachgingen, war im Osten auch der Mangel an Vollzeitarbeitsplätzen von Bedeutung.
- 2010 wiesen Lebenspartnerinnen mit Kindern (45 Prozent) die höchsten Vollzeitquoten auf, gefolgt von den alleinerziehenden Müttern (42 Prozent). Erwerbstätige Ehefrauen mit Kindern waren nur zu 25 Prozent vollzeitbeschäftigt.
- Bei mehr als der Hälfte (54 Prozent) der Paare mit Kindern arbeiteten 2010 beide Partner.
- Wenn beide Partner erwerbstätig sind, ist eine Vollzeitbeschäftigung des Vaters in Kombination mit einer Teilzeittätigkeit der Mutter das mit Abstand häufigste Arbeitszeitmodell.

⁶⁷ DIW Wochenbericht 38/2012: Einkommen und Lebenserwartung. Martin Kroh, Hannes Neiss, Lars Kroll und Thomas Lampert: Menschen mit hohem Einkommen leben länger. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.408359.de/12-38.pdf; S. 3–19

⁶⁸ Siehe: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2010 / Statistisches Bundesamt 2011. Siehe https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300107004.pdf?__blob=publicationFile

⁶⁹ A.a.O.

- Wenn Mütter und Väter aktiv erwerbstätig sind, dann ist die eigene Erwerbstätigkeit in den meisten Fällen auch die Quelle des überwiegenden Lebensunterhaltes.

Die Vereinbarkeit mit dem Beruf hängt von der Existenz einer familienorientierten Infrastruktur ab. Dazu gehören auf der einen Seite ein ausreichendes Angebot von Kinderbetreuungsplätzen und das Angebot familienfreundlicher Arbeitsbedingungen auf der anderen Seite.

Das Angebot an Ganztags-Betreuungsplätzen und an Betreuungsplätzen für Unter-Dreijährige ist nicht ausreichend. Nach den aktuellen Statistiken der kommunalen Spitzenverbände und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fehlen deutlich mehr als 200.000 Betreuungsplätze für Unter-Dreijährige, um den ab 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz umsetzen zu können.⁷⁰ Der Mangel an Betreuungsplätzen ist jedoch regional sehr unterschiedlich spürbar. Kommunale Finanzierungsprobleme stellen ein Kernproblem des Ausbaus der Kinderbetreuung dar.⁷¹ Auch die Ganztagsbetreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler nehmen nur langsam zu. Zugang zu einer gebundenen Ganztagschule, in der alle Kinder und Jugendlichen am Ganztagsunterricht teilnehmen, haben heute 12,7 Prozent der Schülerinnen und Schüler; 28,1 Prozent aller Schülerinnen und Schüler nehmen Ganztagsangebote in Anspruch.⁷²

Bestehende Betreuungsangebote genügen häufig nicht den heutigen Flexibilitätsanforderungen. Insbesondere die „Randzeiten“ sowie die Notfall- und Ferienbetreuung stellen sich für viele berufstätige Mütter und Väter immer noch als eine Herausforderung dar. Weitere Probleme entstehen, wenn aufgrund eines Stellenwechsels oder wegen eines Stellenangebots für zuvor Erwerbslose ab sofort ein Betreuungsplatz gesucht wird, dieser aber in der Regel erst im Sommer neu vergeben wird. Beim Ausbau der Betreuungsplätze ist auch

ein flexibler Einstieg entsprechend der Betreuungsnotwendigkeiten aus Sicht der Eltern statt starrer Eintrittstermine vorzusehen.

Gesellschaftliche Anerkennung von Pflege- und Betreuungsberufen

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und um den mit dem demografischen Wandel steigenden Bedarfen an Kranken- und Altenpflege gerecht werden zu können, müssen die Berufe in diesen Tätigkeitsfeldern eine gesellschaftliche und monetäre Aufwertung erfahren. Zum einen muss auch die auskömmliche Entlohnung von Beschäftigten sichergestellt werden, deren Tätigkeit Armut und Hilfebedürftigkeit im Alter verringern oder eine höhere Erwerbstätigenquote durch Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuungsangebote ermöglichen soll. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass Beschäftigte nicht in überdurchschnittlichem Maße allein aufgrund ihrer Tätigkeit (in gering bezahlten Jobs) von Altersarmut bedroht sind. Eine solche Aufwertung hat wiederum auch eine gleichstellungspolitische Wirkung, da Frauen in diesen Tätigkeitsbereichen überproportional vertreten sind.

Die Diakonie fordert eine Änderung der gesetzlichen Regelungen, so dass tarifvertragliche und im Rahmen des sogenannten Dritten Weges in arbeitsrechtlichen Kommissionen verhandelte kirchliche Entgeltordnungen (Arbeitsvertragsrichtlinien / AVR) als verbindliche Grundlage in den Vergütungsverhandlungen mit den Pflegekassen und Sozialhilfeträgern anerkannt und ein entsprechender Personalkostenansatz zur Grundlage der Refinanzierung und Auftragsvergabe gemacht werden. Dies trägt zum einen zur Attraktivität der Pflegeberufe bei und erleichtert zum anderen die Möglichkeit, Rentenversicherungsbeiträge in einer Höhe zu entrichten, die die Gefahr einer späteren Altersarmut vermindert.

In den Bereichen Betreuung, Kranken- und Altenpflege sind deutliche und steigende Hilfebedarfe festzustellen. Im Pflegebereich erhöhen sich diese schon allein aufgrund der demografischen Entwicklung. Die steigende Nachfrage nach Betreuungsleistungen hat einen gesteigerten Personalbedarf an Betreuungs- und Pflegekräften zur Folge. Soziale Einrichtungen stehen dabei vor einer doppelten Herausforderung. Eine wachsende Zahl von hilfebedürftigen Menschen muss mit begrenzten finanziellen Mitteln versorgt werden. Gleichzeitig muss der steigende Personalbedarf bei parallel abnehmender Zahl an verfügbaren Fachkräften bewältigt werden.

70 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Mai 2012. Download unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=187104.html>

71 Katrin Hüskens, Birgit Riedel: Kommunen im Endspurt. Zum Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige. In: DJI-Impulse, Ausgabe 2/2012: Kinderbetreuung – Ausbau, Qualität und Herausforderungen der Früherziehung, S. 4–7

72 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Ganztagschule als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2012; Bestellung: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/publikationen_112227.htm Überblicksdarstellung mit zentralen Daten: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-BF14CF81-400E3C87/bst/hs.xsl/nachrichten_112530.htm

Dazu brauchen soziale Einrichtungen insbesondere Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, attraktive Arbeitsbedingungen mit einer angemessenen Vergütung anzubieten.

Gedeckelte Leistungssätze der Krankenversicherung, Pflegeversicherung oder bei der Vergabe beziehungsweise Beauftragung durch die öffentliche Hand setzen dem enge Grenzen, ebenso die begrenzten finanziellen Mittel der hilfebedürftigen Menschen. Darüber hinaus bedarf es einer Diskussion um die gesellschaftliche Wertschätzung und die finanzielle Ausstattung der sozialen Arbeit.

Ohne mehr Betreuungs- und Pflegekräfte kann die Vereinbarkeit von Erziehung, Pflege und Beruf für einen Großteil der Erwerbstätigen nicht gelingen. Im Pflegebereich werden sich schon allein aufgrund der demografischen Entwicklung die Bedarfe erhöhen. Geringe Leistungssätze in der Krankenversicherung, der Pflegeversicherung und bei der Vergabe beziehungsweise Beauftragung öffentlicher Aufgaben an Dritte sind Ausdruck einer fehlenden gesellschaftlichen Wertschätzung, obwohl hier dringend und in steigendem Maße Fachkräfte gebraucht werden. Die bisherige Praxis kann dazu führen, dass auch Träger, die sich ihrer sozialen Verantwortung bewusst sind, sich gezwungen sehen, untertarifliche Arbeitsplätze zu schaffen, wenn sie weiterhin existieren und Aufträge erhalten wollen.

Derzeit besteht das Paradoxon, dass einerseits intensiv Arbeitskräfte für Betreuung und Pflege gesucht werden. Zugleich werden diese aber so schlecht bezahlt oder nur geringfügig beschäftigt, dass sie in der Folge oft an oder unter der Armutsgrenze leben. Hier besteht deutlich die Notwendigkeit, eine höhere gesellschaftliche Anerkennung einzufordern und Bedarfe im Sinne eines besseren Qualifikationsniveaus und einer besseren Bezahlung zu formulieren. Das würde gleichzeitig eine angemessene Förderung durch die öffentliche Hand voraussetzen.

3.3 Betriebliche und private Vorsorge

Die aufgrund der Umlagefinanzierung gegebenen demografischen Probleme in der Rentenversicherung sprechen dagegen, dass die gesetzliche Rentenversicherung allein ausreicht, eine den Lebensstandard sichernde Alterssicherung zu gewährleisten. Eine Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge und der privaten Altersvorsorge sind dauerhaft notwendig. Modellberechnungen weisen aus, dass die Absenkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur kompensiert werden, sondern das Gesamtver-

sorgungsniveau im Zeitverlauf sogar ansteigen kann:⁷³ durch den Aufbau der staatlich geförderten Altersvorsorge und einer aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge finanzierten privaten Rente bei einer Ausschöpfung der Fördermöglichkeiten

Der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersvorsorge liegt nach dem Altersversicherungsbericht 2012 gegenwärtig bei rund 60 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Im Bereich der privaten Altersvorsorge wurden bis Juni 2012 rund 15,6 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen.⁷⁴ Bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis 65 Jahren können mittlerweile insgesamt mehr als 70 Prozent der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Rentenleistungen aus betrieblicher oder privater Altersvorsorge beanspruchen. Von den Beschäftigten ohne ergänzende betriebliche oder geförderte private Vorsorge haben knapp 45 Prozent keinen beruflichen Ausbildungsabschluss. Der Anteil der Arbeitnehmer ohne zusätzliche Rentenleistungen - aber mit Berufsabschluss - sinkt, je besser die berufliche Bildung ist, auf rund 26 Prozent. Von den Personen mit Bruttolöhnen unter 1.500 Euro im Monat sind 42 Prozent ohne zusätzliche Altersvorsorge, mit steigendem Einkommen sinkt der Anteil auf knapp 14 Prozent. Bei den Beziehern von Einkommen zwischen 2.500 und 3.500 Euro monatlich hat ein Viertel keine betriebliche Altersvorsorge oder eine Riester-Rente. Hinzu kommt, dass die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den jeweiligen Förderrahmen nicht ausschöpfen.

Für eine stärkere Eigenverantwortung im Bereich der Alterssicherung ist hinreichende Information über die grundsätzlichen Zusammenhänge und über Funktionsweisen des Alterssicherungssystems, über ihre Handlungsspielräume und über Chancen und Risiken bestimmter Handlungsoptionen notwendig. Die Daten zeigen, dass eine flächendeckende Verbreitung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht erreicht ist. Insbesondere weniger gut ausgebildete Menschen und Bezieher geringer Einkommen betreiben keine zusätzliche Vorsorge, um die Senkung des Rentenniveaus auszu-

73 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und Alterssicherungsbericht 2012; siehe http://www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat_gutachten_zum_rvb_und_asb_2012.pdf S. 37 ff.

74 Altersversicherungsbericht 2012. Download unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenbericht-28-11-2012.html> Zur privaten und betrieblichen Vorsorge siehe S. 132-164. Der Alterssicherungsbericht erfasst nicht die Verbreitung der ungeförderten privaten Altersvorsorge.

gleichen.⁷⁵ Offenbar gelingt es mit den gegebenen Fördermodellen bisher nicht, Menschen mit geringem Einkommen verlässlich eine zusätzliche Absicherung im Alter zu ermöglichen.

Allerdings wird in der politischen Diskussion vielfach übersehen, dass der Weg der betrieblichen und privaten Vorsorge nicht allen Menschen offensteht. Menschen ohne regelmäßiges Einkommen, in prekärer Beschäftigung oder während Zeiten der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen können keine zusätzliche private Altersvorsorge leisten, ohne durch diese Beiträge das eigene soziokulturelle Existenzminimum anzugreifen. Sie haben auch keinen Zugang zur betrieblichen Altersvorsorge. Betriebliche und private Vorsorge ist deshalb ein wichtiger Baustein, um den Lebensstandard im Alter zu sichern, aber kein Mittel, um das Problem der Altersarmut zu lösen. Im Bereich der geringen Einkommen hat die Festlegung eines verlässlichen unteren Rentenniveaus in der gesetzlichen Rente eine grundlegende Bedeutung, während Personen mit besseren Einkommen eine gewisse Eigenverantwortung für die Lebensstandardsicherung im Alter zugemutet werden kann. Die Attraktivität der zusätzlichen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge kann durch Freibeträge bei der Mindestrente und der Grundsicherung im Alter gewährleistet werden. Bemühungen um eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge im Falle des Bezugs einer gesetzlichen Mindestrente oder der Grundsicherung im Alter sind durch die teilweise Anrechnungsfreiheit dieser Erträge anzuerkennen, wie sie auch bei Zusatzeinkünften von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitssuchende besteht.

Zugleich sind transparente und nachvollziehbare Informationen über realistisch zu erwartende spätere Nettorentenbeiträge und eine Stärkung des Verbraucherschutzes bei privater und betrieblicher Vorsorge notwendig. Hier sind die Abschlusskosten deutlich zu begrenzen und die zu erwartenden Erträge nachvollziehbar und realistisch darzustellen.

3.4 Reform der Grundsicherung im Alter

Die Zahl der Beziehenden von Grundsicherungsleistungen im Alter wächst. Sie ist nach Angaben des Statistischen Bundesamts von 2003 bis 2011 von 257.734 Personen auf 436.210

Personen gestiegen und hat sich damit fast verdoppelt.⁷⁶ Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung geht davon aus, dass nur jede/r dritte Leistungsberechtigte in der Grundsicherung im Alter auch tatsächlich ihre/seine Ansprüche geltend macht.⁷⁷ Schon allein aufgrund der Auswirkungen der fehlenden Rentenbeiträge im Arbeitslosengeld II, der Zwangsverrentung von 63-Jährigen im SGB-II-Leistungsbezug, der deutlichen Verringerung der gesetzlichen Unterhaltsansprüche im neuen Scheidungsrecht und der nach wie vor fehlenden Betreuungsplätze und damit Erwerbsmöglichkeiten für (Allein-)Erziehende ist zukünftig von einem deutlichen Anstieg der Grundsicherungsbeziehenden im Alter auszugehen.

Würden die weiter oben vorgeschlagenen Maßnahmen für die Ausgestaltung einer gesetzlichen Mindestrente umgesetzt und die des weiteren dargestellten präventiven Maßnahmen verwirklicht, wäre dennoch für die nächsten Jahre mit einem sichtbaren „Berg“ von Altersarmen zu rechnen, der sich aus dem Grundsicherungsbezug während der Erwerbsaltersphase oder aus prekärer Beschäftigung in den Grundsicherungsbezug im Alter überträgt. Für eine längere Übergangszeit ist in dieser Gruppe von starken Zuwächsen auszugehen. Hierbei ist zum Ersten zu berücksichtigen, dass gesetzliche Neuregelungen in der Altersvorsorge zwar für zukünftige Rentnerinnen und Rentner positive Effekte schaffen. Die schon in der Rente befindlichen Personen können aber von Gesetzesänderungen in der Regel nicht rückwirkend erreicht werden, da dies eine komplette Neuberechnung der Rentenansprüche von allen schon Rente Beziehenden erfordern würde und somit kaum durchführ- oder finanzierbar wäre. Zum Zweiten bedeutet eine langfristig auch in Bezug auf Altersarmut präventive Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik zwar, dass negative Effekte längerfristig überwunden werden. In der Übergangsphase sind aber dennoch weiterhin diejenigen von einer wachsenden Altersarmut betroffen, die schon aufgrund ihres fortgeschrittenen Lebens- und Erwerbsalters bisher erfahrene Nachteile nicht mehr ausgleichen können. Zum Dritten würde das von der Diakonie vorgeschlagene Amtsermittlungsverfahren – es klärt, ob Anspruch auf Grundsicherung besteht, sobald ein Antrag auf gesetzliche Rente gestellt wird – erstmals dazu führen, dass bisher verdeckte Altersarmut bei allen Neuanträgen auf gesetzliche Rente weit-

⁷⁵ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und Alterssicherungsbericht 2012, S. 34 ff.

⁷⁶ Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 364/12 vom 18. Oktober 2012. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_364_221.html sowie Zeitreihen der Datenbank Genesis-Online: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=22151-0001>

⁷⁷ Siehe Böckler Impuls 13/2012. http://www.boeckler.de/im-puls_2012_13_gesamt.pdf S. 13 sowie http://www.boeckler.de/40838_40861.htm und http://www.boeckler.de/hbs_showpicture.htm?id=40862&chunk=1

gehend sichtbar würde. In der Folge wäre mit einer höheren Zahl von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung im Alter zu rechnen.

Darum kommt einer bedarfsgerechten Ausgestaltung der Grundsicherung im Alter eine entscheidende Bedeutung für die Bekämpfung der Altersarmut in den nächsten Jahren zu.

Im Gegensatz zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, bei der zumindest theoretisch die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme und des Herauskommens aus dem Leistungsbezug bei ausreichendem Erwerbseinkommen besteht, ist bei Grundsicherungsempfängenden im Alter nicht davon auszugehen, dass sie von dieser Leistung noch einmal unabhängig werden. Wer bei der Grundsicherung im Erwerbsalter für „Fördern und Fordern“ plädiert, wird einsehen, dass eine solche Forderung bei Seniorinnen und Senioren sinnlos ist. Selbst wenn Menschen im Rentenalter Anreize für Zusatzverdienste erfahren würden, sind die damit verbundenen Effekte aufgrund der geringen Belastbarkeit und gesundheitlichen Instabilität im Alter gar nicht voraussehbar. Im Regelfall besteht keine Erwerbsfähigkeit. Insofern muss bei der Ausgestaltung der Leistungshöhe anerkannt werden, dass nicht von der Möglichkeit eines Zuverdienstes ausgegangen werden kann. Andererseits können vorherige Bemühungen um eine private oder betriebliche Altersvorsorge honoriert werden. Sofern Grundsicherungsempfänger selbst private oder betriebliche Altersvorsorge betreiben konnten, müssen die Erträge in einem angemessenen Umfang wie bei den Regelungen für den Zuverdienst im SGB II von der Anrechnung freigestellt werden. Die Diakonie schlägt vor, 100 Euro und für darüber hinausgehende Beträge 20 Prozent von Erträgen aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge sowie aus sonstigen Zuflüssen von der Anrechnung freizustellen. Unregelmäßige Zuflüsse und Einnahmen sollen einer ganzjährigen Betrachtungsweise unterliegen. Ebenso ist selbstgenutztes Wohneigentum vor der Anrechnung als Vermögen zu schützen und die Instandhaltungskosten sind laufend zu gewährleisten.

Die Bedarfe von Seniorinnen und Senioren sind altersgemäß zu ermitteln. Aus den Verbrauchsdaten von Menschen im Erwerbsalter kann weder auf die Bedarfe von Kindern, noch auf die Bedarfe von Seniorinnen und Senioren rückgeschlossen werden. Hierbei müssen einerseits altersgemäße Datensammlungen berücksichtigt werden, andererseits aber auch konkrete Mindestbedarfe unter der Beteiligung der Wissenschaft, der Wohlfahrtsverbände und der Sozialverbände ermittelt werden. Nötig ist ein altersgemäßes Integrationsbudget, das nicht mehr auf Arbeitsmarkteffekte zielen kann, aber auf die Förderung von sozialer Vernetzung, freiwilligem

Engagement und gesundheitlicher Prävention zielt. Aufgrund der sehr unterschiedlichen gesundheitlichen Situation im Alter kommt der passgenauen Ausgestaltung von besonderen Bedarfen eine entscheidende Rolle in einer bedarfsgerechten Grundsicherung im Alter zu. So lässt sich Mobilität bei physischen Einschränkungen im Alter weniger leicht und weniger kostengünstig gewährleisten. Schon der Besuch bei Fachärzten, von Seniorentreffs oder von Familienangehörigen lässt sich oft nicht ohne Taxi barrierefrei gestalten – insbesondere in ländlichen Regionen mit einem unterentwickelten oder nicht existierenden Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Einkaufsmöglichkeiten in der Nähe sind oft nicht vorhanden, so dass die Anlieferung von Lebensmitteln mit entsprechenden Zusatzgebühren notwendig wird. Gleiches gilt für ein warmes Mittagessen. Sowohl die Krankenversicherung als auch die Pflegeversicherung sind so auszugestalten, dass durch sie alle gesundheitlichen und pflegerischen Bedarfe abgedeckt sind und nicht allein aufgrund von Krankheit, Zuzahlungen, hohen Versicherungsprämien in der Privatversicherung oder aufgrund von Pflegebedürftigkeit ein Bedarf in der Grundsicherung entsteht.

Menschen im Rentenalter haben neben den Grundbedarfen (Nahrung, Kleidung, Wohnen und so weiter) weitere, andere und gegebenenfalls erhöhte Bedarfe gegenüber erwerbsfähigen arbeitssuchenden Menschen (§ 20 SGB II) oder als erwerbsgeminderte Menschen zwischen 18 und 65 Jahren (§ 41 SGB XII). Hierzu zählen unter anderem erhöhte Bedarfe für Heil- und Hilfsmittel wie Zahnersatz, Brillen, Gehhilfen, Medikamente und erhöhte Kosten für eine entsprechende (diätetische) Ernährung. Ebenfalls zählen dazu die finanziellen Mittel für Fahrten zu Ärzten und zu medizinischen Behandlungen/Reha-Maßnahmen und so fort sowie zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, um Handels- und Dienstleistungseinrichtungen aufsuchen zu können, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Diese Ausgaben sind in den regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben nicht enthalten. Auch muss im Bereich „Wohnen“ beziehungsweise bei den Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft (KdU) zwischen SGB II-Bedarfen und solchen bei Empfängern der Grundsicherung im Alter differenziert werden. Gerade altersgerechte und barrierefreie Wohnungen dürften zu den gängigen Mietobergrenzen in den bisherigen Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch XII nicht zu bekommen sein. Die Konzepte zur Ermittlung der Mietobergrenzen lassen jedenfalls keine Differenzierung erkennen.

Die Diakonie hält an dem 2005 mit der Einführung der Grundsicherung im Alter ursprünglich festgeschriebenen, später aber aufgehobenen Prinzip fest, dass es keine wechselseitige

Unterhaltspflicht von Erwachsenen in der Grundsicherung geben darf. Sind Seniorinnen und Senioren zunächst auf ihre Kinder verwiesen, mit denen unter Umständen eine konfliktreiche Geschichte besteht, ist die Gefahr groß, aus Scham oder Angst wichtige Hilfen nicht in Anspruch zu nehmen. Es wäre angemessener, die bestehenden Entlastungseffekte aufgrund von Unterhaltszahlungen im Rahmen einer steuerlichen Umlage auf Einkommen, Vermögen und Kapitalerträge zu regeln.

Letztlich sind die Unterschiede zwischen Grundsicherungsbedarfen im Erwerbsalter und im Seniorenalter so groß, dass hierfür eine eigenständige Systematik im Sozialgesetz geschaffen werden müsste. Die Grundsicherung im Alter ist von den Leistungen bei Erwerbsminderung systematisch zu trennen. Die Grundsicherung im Alter soll „verschämter Armut“ vorbeugen. Darum soll der Anspruch auf Grundsicherung bei jedem Neuantrag auf gesetzliche Rente von Amts wegen geprüft werden.

4. Langfristige Perspektiven für die Ausgestaltung der Alterssicherung

Die Sicherung der Altersversorgung und Reformen bei Rentenversicherung, privater und betrieblicher Vorsorge sowie steuerfinanzierten Anteilen der gesetzlichen Alterssicherung kommen ohne langfristige Perspektiven nicht aus. Kaum ein soziales Sicherungssystem ist von vornherein durch derart langfristige Auswirkungen gekennzeichnet. Gesetzliche Änderungen, die die Rentenperspektive heute 20-Jähriger betreffen, entfalten erst in 47 Jahren ihre volle Wirkung für diese.

Darum sind Politik, Wohlfahrts- und Sozialverbände hier in einer besonderen Verantwortung. Einfache Lösungen, die von heute auf morgen wirken, stellen berechnete Besitzstände derjenigen in Frage, die schon in der Rente sind oder bereits langjährig vorgesorgt haben. Erworbene Ansprüche können nicht einfach umgewidmet oder gekürzt werden. Einfache Versprechungen werden sich nicht einlösen lassen.

Die Relevanz politischer Vorschläge für Rente und Alterssicherung ist daran zu messen, ob sie langfristige Wirkungen und Veränderungen im Blick haben. Wohlfahrts- und Sozialverbände können, da sie keinen kurzfristigen Wahlperioden unterliegen, diese weitreichenden Perspektiven in den Blick nehmen und eine entsprechende Expertise zur Verfügung stellen und beständig aktualisieren. Die Politik ist aufgerufen, über Legislaturperioden hinaus zu denken und auch in denjenigen Bereichen Weichen zu stellen, die zwar erst in Jahrzehnten voll wirksam werden, für die Sicherung der Altersvorsorge aber nicht zu unterschätzen sind.

In diesem Zusammenhang kann der umlagefinanzierten Rente zwar einerseits das Verdienst zuerkannt werden, über lange Jahre einen angemessenen Lebensstandard der Rentnerinnen und Rentner gesichert und der „Normalität von Mangel im Alter“ für die meisten Seniorinnen und Senioren ein Ende bereitet zu haben. Auf der anderen Seite ließen sich die Grundannahmen der umlagefinanzierten Rente schon bei ihrer Einführung nicht halten. Es ist eben nicht sicher, dass ausreichende Beitragszahlungen automatisch zur Verfügung stehen und die umlagefinanzierte Rente allein eine verlässliche

Alterssicherung gewährleisten kann. Veränderte Erwerbsbiografien und demografische Änderungen produzieren direkte Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit des Systems. Auch der Ausschluss von Selbstständigen und Beamten aus der gesetzlichen Rente schafft immer wieder Inkonsistenzen und Übergangsproblematiken zwischen den Systemen. Gleichwohl lassen sich auch diesbezüglich Änderungen nur in der Perspektive von Jahrzehnten umsetzen. Die Unwägbarkeiten der gesetzlichen Rente werden seit Jahren durch wachsende Steuerzuschüsse ausgeglichen.

Mittlerweile hat sich ein Vier-Säulen-System in der Alterssicherung ergeben:

- 1. Säule:**
Gesetzliche umlagefinanzierte Rentenversicherung
- 2. Säule:**
Betriebliche Vorsorge
- 3. Säule:**
Private Vorsorge
- 4. Säule:**
Steuerfinanzierte Anteile der Alterssicherung

Viel spricht dafür, dass ein System aus mehreren Säulen stabiler ist als die Konzentration auf eine Form der Altersvorsorge. So sind die Kapitalmärkte oder die steuerliche Finanzierungsbasis staatlicher Ausgaben nicht per se stabiler als umlagefinanzierte Systeme zu bewerten. Sie unterliegen nur anderen Risiken.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung steuerfinanzierter Anteile muss bei der Alterssicherung jedoch eine ehrliche Revision erfolgen. Es muss zukünftig klar definiert werden, welche Form der Sockelfinanzierung für ein unteres Rentenniveau der Staat übernimmt. Längerfristig könnte es einfacher und systematisch folgerichtiger sein, eine steuerfinanzierte Basisrente vorzusehen, auf die dann die beitragsfinanzierten

Elemente Umlagefinanzierung, private Vorsorge und betriebliche Vorsorge ergänzend aufbauen. In einem solchen System wäre das Existenzminimum Gegenstand steuerfinanzierter Bemühungen, während die Lebensstandardsicherung durch ein ergänzendes System aus drei Säulen erfolgen würde.

Längere Analysen, ob beitragsfinanzierte Anteile das Existenzminimum hinreichend sichern, würden dadurch obsolet. Es wäre klar, dass diese direkt der Lebensstandardsicherung dienen, das Existenzminimum aber in keinem Fall unterschritten werden darf.

Projektleitung

Michael David, Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Zentrum Migration und Soziales, Diakonie Deutschland

Dr. Gundula Griebmann, Betriebswirtschaft, Zentrum Recht und Ökonomie, Diakonie Deutschland

In der Projektgruppe mitgewirkt haben:

Dr. Alexander Dietz, Stabsstelle Diakonische Kultur und Referent für Armutspolitik; Diakonisches Werk in Hessen und Nassau e. V.

Nicola Fischer, Bundesverband diakonischer Einrichtungsträger (V3D)

Gregor Kochhan, Fachbereich Existenzsicherung/Gemeinwesendiakonie, Diakonisches Werk Mecklenburg-Vorpommern e. V.

Doris Scheer, Europa, Diakonisches Werk Schleswig-Holstein, Landesverband der inneren Mission e. V.

Kristin Schulze, Referentin Altenhilfe, Diakonie Mitteldeutschland

Johannes Spenn, Referent Gesellschaftliche Integration, Diakonie Mitteldeutschland

Harald Thiel, Vorstand Personal / Finanzen Stephanus-Stiftung, Deutscher Evangelischer Verband für Altenarbeit und Pflege e. V.

Ergänzende Fachtexte und Positionierungen der Diakonie Deutschland

Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten, Diakonie Texte. Positionspapier 03.2013

http://www.diakonie.de/media/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf

Positionspapier. Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden! – update erforderlich! Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Dezember 2012

http://www.diakonie.de/media/Buendnis_fuer_ein_menschenwuerdiges_Existenzminimum_Positionspapier.pdf

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes, November 2012

<http://www.diakonie.de/zum-entwurf-des-4-armuts-und-reichtumsberichtes-11538.html>

Die im Schatten sieht man nicht. Armut in Deutschland. Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz. Strassenfeger-Sonderausgabe Oktober 2012

<http://www.hinzundkuntz.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf>

Stellungnahme der „Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband“ zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz), September 2012

http://www.diakonie.de/media/Diakonie_StN_Alterssicherungsstaerkungsgesetz_120906.pdf

Soziale Daseinsvorsorge in den Kommunen: Zivilgesellschaft stärken, Solidarität und Teilhabe sichern. Diakonie-Texte. Positionspapier 06.2012

<http://www.diakonie.de/06-2012-soziale-daseinsvorsorge-in-den-kommunen-10812.html>

Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig. Diakonie-Umfrage ergibt: SGB-II-Rechtsansprüche regelmäßig nicht umgesetzt. Diakonie-Texte. Positionspapier 05.2012

<http://www.diakonie.de/rechtssicherheit-und-fairness-bei-grundsicherung-noetig-10134.html>

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz), April 2012

http://www.diakonie.de/media/DWEKD_StN_RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz_120412.pdf

Stellungnahme des Diakonie Bundesverbands zu den Vorschlägen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Rahmen des Regierungsdialogs Rente, Oktober 2011

http://www.diakonie.de/media/DWEKD_StN_Regierungsdialog_Rente_BMAS_111017.pdf

Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie-Texte. Positionspapier 09.2010

<http://www.diakonie.de/09-2010-erwartungen-der-diakonie-an-die-reform-der-grundsicherung-7030.html>

Notizen

Auszug Diakonie Texte 2011/2012/2013

- 07.2013 Demografischer Wandel – zwischen Mythos und Wirklichkeit
 06.2013 Die insoweit erfahrene Fachkraft nach dem Bundeskinder-
 schutzgesetz – Rechtsfragen, Befugnisse und erweiterte
 Aufgaben
 05.2013 Einrichtungsstatistik zum 1. Januar 2012
 04.2013 Finanzierung von Altenarbeit im Gemeinwesen
 03.2013 Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach,
 transparent und zielgenau ausgestalten
 02.2013 Freiheits- und Schutzrechte der UN-Behindertenrechts-
 konvention und Zwangsmaßnahmen in der Psychiatrie
 01.2013 Dritter Weg im Dialog: Argumente, Glossar und Maßnahmen
 für die interne Kommunikation
 09.2012 In der Diakonie vom Glauben reden – in Kursen zu Themen
 des Glaubens
 08.2012 Das neue Entgeltsystem für psychiatrische und psycho-
 somatische Einrichtungen – Positionen der Diakonie
 07.2012 Klientinnen und Klienten in ihrer Elternrolle stärken – Kinder
 psychisch oder suchtkranker Eltern achtsam wahrnehmen
 06.2012 Soziale Daseinsvorsorge in den Kommunen:
 Zivilgesellschaft stärken, Solidarität und Teilhabe sichern
 05.2012 Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig
 Diakonie-Umfrage ergibt: SGB-II-Rechtsansprüche regel-
 mäßig nicht umgesetzt
 04.2012 Freiwilliges Engagement in Einrichtungen und Diensten
 der Diakonie – Eine repräsentative Studie
 03.2012 Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung
 – Guidelines on Labour Migration and Development
 Art.-Nr: 613 003 032ENGL
 – Principes directeurs pour les migrations et le développement
 Art.-Nr: 613 003 032FR
 02.2012 Sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche – eine Aufgabe
 der Prävention und Gesundheitsförderung aus Sicht der
 Diakonie
 01.2012 Diskriminierungsschutz in diakonischen Arbeitsfeldern
 16.2011 50 Jahre Zivildienst
 15.2011 Pflegestatistik – zum 15. Dezember 2009
 14.2011 Einrichtungsstatistik – Regional – zum 1. Januar 2010
 13.2011 Vorstandsbericht

Liebe Leserinnen und Leser,
 wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie
 Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir
 sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren.
 Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

1. Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes zukommen
 lassen,
2. informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit
 erfahren haben und
3. mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte
 aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben
 werden.

Ihre Rückmeldungen senden Sie bitte an die verantwortliche
 Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt).
 Herzlichen Dank!
 Diakonie Deutschland

Impressum

Diakonie Deutschland –
 Evangelischer Bundesverband
 Evangelisches Werk für
 Diakonie und Entwicklung e. V.
 Caroline-Michaelis-Straße 1
 10115 Berlin

Verantwortlich für die Reihe:
 Andreas Wagner
 Zentrum Kommunikation
 Telefon: +49 30 652 11-1779
 redaktion@diakonie.de
 www.diakonie.de

Kontakt:
 Michael David
 Sozialpolitik gegen Armut
 und soziale Ausgrenzung
 Zentrum Migration und
 Soziales
 Telefon: +49 30 652 11-1636
 Telefax: +49 30 652 11-3636
 michael.david@diakonie.de
 www.diakonie.de

Layout:
 Alfred Stiefel

Druck: Zentraler Vertrieb des
 Evangelischen Werkes für
 Diakonie und Entwicklung e. V.
 Karlsruher Straße 11
 70771 Leinfelden-Echterdingen

© August 2013 – 1. Auflage
 ISBN 978-3-941458-67-3
 Art.-Nr. 613 003 083

Die Texte, die wir in der
 Publikationsreihe Diakonie
 Texte veröffentlichen, sind
 im Internet frei zugänglich.
 Sie können dort zu nicht-
 kommerziellen Zwecken
 heruntergeladen und ver-
 vielfältigt werden. Diakonie
 Texte finden Sie unter
 www.diakonie.de/Texte.
 Im Vorspann der jeweiligen
 Ausgabe im Internet finden
 Sie Informationen, zu wel-
 chem Preis Diakonie Texte
 gedruckt beim Zentralen
 Vertrieb bestellt werden
 können.

Bestellungen:
 Zentraler Vertrieb des
 Evangelischen Werkes für
 Diakonie und Entwicklung e. V.
 Karlsruher Straße 11
 70771 Leinfelden-
 Echterdingen
 Telefon: +49 711 21 59-777
 Telefax: +49 711 797 75 02
 Vertrieb@diakonie.de

Benutzer des Diakonie Wis-
 sensportals können über die
 Portalsuche nicht nur nach
 Stichworten in den Textda-
 teien recherchieren, sondern
 auch auf weitere verwandte
 Informationen und Veröffent-
 lichungen aus der gesamten
 Diakonie zugreifen.
 Voraussetzung ist die Frei-
 schaltung nach der Regis-
 trierung auf
 www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

**Diakonie Deutschland –
Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung e.V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1

10115 Berlin

Telefon: +49 30 652 11-0

Telefax: +49 30 652 11-3333

diakonie@diakonie.de

www.diakonie.de