

Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme?

Brigitte L. Loose

An der aktuellen Diskussion zur Altersarmut fällt auf, dass sie sich weniger um die Frage, denn um die Lösung künftiger Altersarmutprobleme rankt. So nimmt die Anzahl der Vorschläge zur Armutsvermeidung stetig zu, die damit verbundenen Problemdefinitionen und Ursachenanalysen bleiben jedoch ebenso wie die zugrunde liegenden konkreten Zielsetzungen weitgehend im Dunkeln. Die sozialpolitische Debatte ist geprägt vom Ringen um unterschiedliche Konzepte zur Armutsvermeidung, deren Bewertung vielen jedoch schwer fällt. Dieser Beitrag will in Anbetracht der Unübersichtlichkeit zu einer exakteren Problemdiagnose anregen, die daraus resultierenden Veränderungsoptionen systematisch auffächern und damit ein Plädoyer für einen fundierten Problemlösungsprozess abgeben.

1. Einleitung

Dass die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) mittelfristig in vielen Fällen keine Lebensstandardsicherung und in einigen Fällen auch keinen Schutz vor Altersarmut gewährleisten kann, wird in der jüngsten Debatte um Altersarmut häufig als Beleg für die Notwendigkeit armutsvermeidender Instrumente in der Alterssicherung angeführt. So zutreffend diese Feststellung auch sein mag – neu ist sie nicht, denn das galt im Prinzip immer: Ein Alterssicherungssystem, in dem Rentenansprüche beitragsäquivalent aus den Einkünften abhängiger Erwerbsarbeit abgeleitet werden, kann im Grunde nur die relative Einkommensposition aus der Erwerbsphase in die Altersphase übertragen.

Brigitte L. Loose ist Mitarbeiterin im Bereich Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Trotzdem hat dieses System über einen sehr langen Zeitraum im Ergebnis zu einem relativen Wohlstand der Rentnergenerationen und zu sehr geringer Altersarmut geführt¹. Der Anteil der über 65-Jährigen, die heute auf Fürsorgeleistungen aus der Grundversicherung im Alter angewiesen sind, lag Ende 2006 mit etwa 2 % deutlich unter dem Bevölkerungsdurchschnitt. Zu diesem Ergebnis hat die RV als mit Abstand wichtigstes Alterssicherungssystem den wesentlichen Teil beigetragen. Insofern lässt sich die RV bisher als ein erfolgreiches armutsvermeidendes Alterssicherungssystem beschreiben.

Vor dem Hintergrund zahlreicher erwerbs- und familienbiografischer Veränderungen², wodurch das sog. Normalarbeitsverhältnis ebenso wie die lebenslange „Versorgerehe“ an empirischer Bedeutung verliert, wird die aktuelle Debatte jedoch um eine armutssichere Alterssicherung geführt. Folgt man dem Tenor in den Medien zum Thema Alterssicherung, scheint Altersarmut gegenwärtig „zum Greifen nah“³. Parteien, Gewerkschaften, Verbände, Wissenschaftler und sogar Unternehmer entwickeln eigene Reformmodelle, deren Spektrum von Modifikationen des bestehenden Rentenversicherungssystems bis zur vollständigen Systemumstellung reicht⁴.

2. Vorüberlegungen

2.1 Altersarmut: Was ist das Problem?

Zunächst soll als Ausgangsbasis für die weiterführenden Überlegungen ein Blick auf das bestehende System, d. h. das geltende Recht und die vorhandenen Instrumente zur Armutsbekämpfung geworfen werden: Der deutsche Sozialstaat basiert primär auf dem gegliederten System der erwerbsarbeitsbezogenen

¹ Das hier zugrunde liegende Konzept von Altersarmut im engeren Sinne orientiert sich als absolute Größe an der „Grundsicherungsbedürftigkeit“. Daneben wird in der Wissenschaft der weitergehende Begriff der relativen Armut, gemessen an 60 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens, verwendet. Vgl. Hauser/Becker, 2004: Verteilung der Einkommen 1999–2003. Gutachten zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

² Zu den Ergebnissen einer aktuellen Untersuchung von Armutsrisiken in der Erwerbsphase infolge institutioneller Änderungen auf dem Arbeitsmarkt, im Erwerbsverhalten und in den sozialen Sicherungssystemen vgl. Andreß/Seeck, 2007: Ist das Normalarbeitsverhältnis noch armutsvermeidend? Erwerbstätigkeit in Zeiten deregulierter Arbeitsmärkte und des Umbaus sozialer Sicherungssysteme. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 3, Jg. 59, S. 459–492.

³ Vgl. z. B. Vermögensbarometer 2007 [Deutscher Sparkassen- und Giroverband]; vgl. auch Postbankstudie: „Altersvorsorge in Deutschland 2007/2008“.

⁴ Vgl. Loose/Thiede, 2006: Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? In: RVaktuell, Heft 12/06, S. 479–488.

Sozialversicherung, das Schutz vor den großen Risiken des Erwerbslebens – Einkommenswegfall wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter – bieten soll. Für den Fall, dass die Absicherung durch die Sozialversicherung nicht oder nicht hinreichend greift und darüber hinaus auch keine weiteren Einkommensquellen zur Verfügung stehen, sind zur Existenzsicherung nachgelagerte bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistungen – so die ehemalige Sozialhilfe – vorgesehen.

Dieses unterste Sicherungsnetz wurde in den vergangenen Jahren zielgruppenspezifisch fragmentiert⁵. Seit 2003 gibt es für 65-Jährige und Ältere und für dauerhaft Erwerbsgeminderte in den Fällen, in denen die Alterseinkünfte auf Haushaltsebene zur Existenzsicherung nicht ausreichen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung⁶. Für erwerbsfähige Menschen wurde im Jahr 2005 die Grundsicherung für Arbeitsuchende – das Arbeitslosengeld II – und für deren Haushaltsmitglieder das Sozialgeld geschaffen⁷. Alle Übrigen erhalten im Armutsfall oder auch wenn die Grundsicherungsleistungen nicht ausreichen, um ggf. Sonderbedarfe abzudecken, Leistungen aus der Sozialhilfe⁸. Insgesamt lässt sich feststellen, dass es in Deutschland ein flächendeckendes System zur Armutsvermeidung gibt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, worum es in der aktuellen Diskussion um Armutsvermeidung im Alter geht.

Gemessen am Kriterium der Armutsvermeidung scheint das bestehende System bei statischer Betrachtung von hoher Effizienz, denn der finanzielle Aufwand ist offenbar dem Bedarf angemessen und die Zielgenauigkeit des Instruments ist wegen der Bedürftigkeitsprüfung hoch. Im dynamischen Zusammenwirken mit dem System der Alterssicherung zeigen sich jedoch Effekte, die systematisch auf eine Verlagerung von der über die Sozialversicherung, betrieblich oder privat organisierten Eigenvorsorge zur staatlichen Fürsorge hinwirken und damit die Effizienz des Alterssicherungssystems insgesamt nachhaltig infrage stellen können, wie die folgenden Überlegungen belegen:

Aus Gründen, die im Erwerbssystem liegen, läuft das Sozialversicherungssystem Gefahr, seinen idealtypischen Sicherungsfall – den Standard-Erwerbstätigen, der dann zum Standardrentner wird – nach und nach zu verlieren⁹. So nimmt in dem Umfang, in dem sich Erwerbseinkommen unterhalb eines existenzsichernden Niveaus und jenseits der Sozialversicherungspflicht verbreiten und die Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt, auch das Risiko von Sicherungsdefiziten im Alter zu. Sofern diese Defizite nicht im Haushaltskontext kompensiert werden können, sind Betroffene systematisch auf das darunter liegende Sicherungsnetz der Grundsicherung angewiesen. Bereits nach geltendem Recht benötigt ein Durchschnittsverdiener rd. 27 Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – bei 50 % des Durchschnittsverdienstes bereits über 50 Jahre – um eine Rente der RV in Höhe des

Grundsicherungsniveaus zu erreichen¹⁰. In der Fachliteratur wird dieser Zusammenhang unter dem Begriff „Sozialhilfe-Break-Even“ diskutiert¹¹. Zugespielt ließe sich daraus schlussfolgern, dass es für bestimmte Erwerbsgruppen – mit relativ schwach ausgeprägter Erwerbsbeteiligung und unterdurchschnittlichen Entgelten – kaum möglich ist, aufgrund eigener Beitragszahlungen an die RV eine eigenständige existenzsichernde Alterssicherung aufzubauen¹².

Aus dieser – sich durch die beschlossene langfristige Rentenniveaubesenkung verschärfenden – Problematik heraus stellt sich zumindest für die davon Betroffenen die Frage nach dem Sinn ihrer Beitragszahlungen an die RV in Anbetracht der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung¹³. Zwar ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass vor Inanspruchnahme der Grundsicherung eigenes Einkommen und Vermögen der Betroffenen und seines Ehepartners (teilweise) „verwertet“ werden müssen, während dies bei der gesetzlichen Rente nicht der Fall ist. Es stellt

⁵ Vgl. Strengmann-Kuhn, 2004: Grundrente und Grundsicherung im Alter. Ziele, Modelle und offene Fragen. In: Opielka (Hrsg.), Grundrente in Deutschland. Wiesbaden. S. 99–118.

⁶ §§ 41–43 SGB XII.

⁷ §§ 7–13 SGB II.

⁸ §§ 27–40 SGB XII.

⁹ Im Zeitraum zwischen 1992 und 2006 hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen um fast drei Millionen Personen verringert, so dass sich im Ergebnis deren Anteil an allen Erwerbstätigen von mehr als 77 % auf heute noch etwa 67 % verringert hat. Gleichzeitig hat sich die Teilzeitquote von 17 % auf 33,2 % fast verdoppelt. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der nichtsozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen um rd. vier Millionen Menschen angestiegen. Darunter sind in nennenswertem Umfang geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer, aber auch selbständig Erwerbstätige. Der Anteil der abhängigen Vollzeitbeschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle stieg im Zeitraum von 1995 bis 2003 um rd. 160 000 Personen von 15,5 % auf 18,6 %. Im Januar 2007 bezogen rd. 1,3 Millionen Personen trotz Erwerbstätigkeit SGB II-Leistungen. 2005 lag die Zahl der „Aufstocker“ im Jahresdurchschnitt noch bei rd. 880 000. Vgl. BMAS 2007, Statistisches Taschenbuch und IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 22/30. 11. 2007.

¹⁰ Das Grundsicherungsniveau wird hier vereinfachend definiert als Leistung in Höhe von rd. 600 EUR.

¹¹ Thiede, 2005: Alterssicherung muss sich lohnen – Ansätze für einen besseren „Sozialhilfe-Break-Even“ in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: RVaktuell, Heft 12/05, S. 519–525.

¹² Dieses Problem bleibt grundsätzlich auch dann bestehen, wenn man unterstellt, dass neben den Beiträgen zur RV zusätzlich Beiträge z.B. für eine Riester-Rente entrichtet werden, die allerdings bewirken, dass sich der Zeitraum bis Alterssicherungsleistungen in Höhe des Grundsicherungsniveaus entzweit, verkürzt.

¹³ Ein vergleichbarer Zusammenhang zeigt sich im Übrigen auch für die Arbeitslosenversicherung. Auch hier besteht bei geringen Erwerbseinkommen ein „Sozialhilfe-Break-Even“, wenn das Arbeitslosengeld durch Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) ergänzt werden muss. Im Juni 2007 betrug deren Anteil rd. 10,5 % der Bezieher von Arbeitslosengeld insgesamt. Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

sich aber die Frage, ob von dem hier betrachteten Personenkreis überhaupt in größerem Umfang Vermögen aufgebaut werden kann. Darüber hinaus schwinden hier auch die Anreize, zusätzlich für das Alter vorzusorgen, da beim Grundsicherungsbezug alle weiteren Einkünfte angerechnet werden. Sollte ein wachsender Anteil von Versicherten – trotz langjähriger Beitragszahlung – nur noch Renten unter dem Grundsicherungsniveau erreichen und infolgedessen gezwungen sein, Fürsorgeleistung vom Staat zu beantragen, könnte man von einem sich verschärfenden Zielkonflikt zwischen Armutsvermeidung durch bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen und der Förderung der Alterssicherung aus drei Säulen sprechen. Außerdem könnte die Akzeptanz der beitragsäquivalenten RV erheblichen Schaden nehmen, wenn sich die Grundsicherung sukzessive zur Regelsicherung für Personen im unteren Einkommenssegment entwickelt¹⁴.

Die Frage nach der Problemdefinition, die hinter der Forderung nach Armutsvermeidung steht, lässt jedoch nicht nur die im Voranstehenden skizzierte, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Antworten zu, die auf ganz verschiedene Lösungen abzielen. So könnte der Problemdruck in Bezug auf die Armutsvermeidung auch darin liegen, dass das heutige Grundsicherungsniveau für nicht armutsvermeidend gehalten wird. Definiert man die Leistungen aus der Grundsicherung auf ihrem jetzigen Niveau als Indikator für Armut, dann wäre z. B. eine Anhebung der Regelsätze eine systematisch naheliegende Maßnahme der Armutsvermeidung¹⁵. Um eine Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe gibt es seit längerem eine kontrovers geführte Debatte, an der sich u. a. die Wohlfahrts- und Sozialverbände intensiv beteiligen¹⁶.

Es könnte aber auch sein, dass die Aussicht auf eine zunehmende Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen durch ältere Menschen aus psychologischen Gründen als problematisch angesehen wird, weil dadurch eine wachsende Verunsicherung in der ohnehin von Abstiegsängsten geprägten Erwerbs-

bevölkerung verstärkt werden könnte¹⁷. Dadurch könnten zum einen auch Bevölkerungsgruppen, die eigentlich gar nicht zum Kreis der potenziellen Grundsicherungsempfänger gehören würden, ihr Altersvorsorgeengagement einschränken, was ggf. zu Folgekosten für die Gesellschaft führen könnte. Zum anderen könnte die Verunsicherung auch zu irrational hohen Vorsorgeanstrengungen verleiten, was volkswirtschaftlich ebenfalls negative Implikationen hätte.

Die hier zusammengetragenen Facetten möglicher Probleminterpretationen bezüglich der Altersarmut verdeutlichen, dass Lösungsansätze zur Armutsvermeidung, je nachdem, welcher Fokus auf mögliche Entwicklungen der Einkommensverteilung im Alter gelegt wird, erheblich variieren können.

2.2 Auf welche Zielgruppe sollte die Armutsvermeidung gerichtet sein?

Weitere zielführende Erkenntnisse zur Präzisierung des Anliegens „Armutsvermeidung im Alter“ könnte die Frage nach dem Adressatenkreis bringen. Auch hier sind verschiedene Ansätze denkbar. Während Befürworter der bedingungslosen Grundrente oder der Sockelrente die Gesamtheit aller Bürger als Adressatenkreis der Armutssicherung nennen, beschränken sich andere Ansätze stärker auf die Erwerbsbevölkerung. Dieser Beschränkung liegt die Vorstellung zugrunde, dass Menschen, die in ihrer gesamten aktiven Phase keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, vermutlich andere Einkommensquellen zur Existenzsicherung nutzen konnten, die allerdings – anders als Erwerbseinkünfte – im Alter typischerweise nicht wegfallen. Das könnte z. B. bei Vermögenseinkünften oder auch bei Bezug von Unterhaltsleistungen der Fall sein.

Sieht man die Strukturveränderungen der Erwerbstätigkeit als Ursache für ein steigendes Armutsrisiko an, ließe sich die Zielgruppe auf die Erwerbsbevölkerung beschränken. Eine Vielzahl von Modellen zur Armutsvermeidung im Alter bezieht sich deshalb auf die Versichertengemeinschaft der RV, in der die weit überwiegende Mehrheit der Erwerbsbevölkerung – allerdings mit Ausnahme der meisten Selbständigen – fürs Alter abgesichert ist.

Darunter finden sich jedoch keine Ansätze, die für eine generelle Aufstockung aller Renten auf ein armutssicheres Niveau eintreten. Das liegt vermutlich daran, dass niedrige Renten kein zuverlässiger Indikator für Altersarmut sind, da bei vielen Rentenbeziehern im Alter weitere Leistungen aus anderen Alterssicherungssystemen hinzukommen. Nach den Ergebnissen der AVID 2005 werden von den heute 40- bis 60-Jährigen in den alten Ländern im Alter nur 16 % (Männer) bzw. 32 % (Frauen) ausschließlich über Renten aus der RV verfügen können, in den neuen Ländern liegen die entsprechenden Anteile bei 31 % (Männer) bzw. 28 % (Frauen). Der Rest der Rentenbezieher erhält neben der Rente noch weitere Alterssicherungsleistungen¹⁸. Das gilt insbesondere in sol-

¹⁴ Vgl. Loose/Thiede, 2006: a. a. O.

¹⁵ Vgl. Beschlüsse der Bundesdelegiertenkonferenz 2007 von Bündnis 90/Die Grünen vom 22./23.11.2007 „Aufbruch zu neuer Gerechtigkeit“.

¹⁶ Vgl. Expertise des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex. Berlin 2007. Vgl. auch „Zum Leben zu wenig ...“, Broschüre des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, 2004.

¹⁷ Vgl. Vogel, 2005/2006: Der Entzug der Statussicherheit. Das Gefüge des Sozialen im wohlfahrtsstaatlichen Wandel, in: Forschungsinstitut Arbeit, Bildung, Partizipation, Universität Bochum [FIAB] (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur, Bd. 23/24, Bochum, S.185-190.

¹⁸ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund/BMAS (Hrsg.) 2007: Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID), DRV-Schriften Band 75, S.144 ff.

chen Fällen, wo nur kurze Zeiten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückgelegt wurden und stattdessen in ein anderes Alterssicherungssystem, etwa die Beamtenversorgung oder ein berufsständisches Versorgungswerk, gewechselt wurde. Um vor diesem Hintergrund ineffektive Umverteilungen zugunsten nicht armutsbedrohter Versicherter auszuschließen, wird von einigen vorgeschlagen, Aufstockungsleistungen an bestimmte Voraussetzungen zu koppeln, die eine höhere Zielgenauigkeit solcher Umverteilungen erwarten lassen, z.B. an eine bestimmte Versicherungsdauer und niedrige durchschnittliche Entgeltpunkte.

Gegen die Beschränkung des Adressatenkreises auf langjährig Versicherte der RV mit niedrigen Anwartschaften wird allerdings eingewandt, dass damit ein generelles Instrument der Teilzeitförderung eingeführt würde, von dem vor allem geringfügig Beschäftigte profitieren würden. Wollte man diesen Förderungsfokus vermeiden, ließe sich der Kreis der Adressaten einer armutssicheren Rente auf langjährig Vollzeitbeschäftigte beschränken. Das Ziel der Armutsvermeidung hieße dann: „Wer sein Leben lang vollzeitlich beschäftigt war und Beiträge zur RV gezahlt hat, soll im Alter nicht in Armut fallen.“ – Eine Position, die auch häufig von den Gewerkschaften geäußert wird. Eine solche Abgrenzung würde allerdings all jene von der Armutssicherung ausnehmen, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten – z.B. weil sie keine Vollzeitstelle finden konnten – oder die aus familiären Gründen nur Teilzeit arbeiten konnten.

An diesen Überlegungen zur Bestimmung des „Subjekts“ der Armutssicherung zeigt sich – ebenso wie bei der Problemdefinition hinsichtlich der Altersarmut – eine deutliche Varianz, die vielfältige Implikationen für die Entwicklung von geeigneten Lösungsansätzen hat.

3. Handlungsebenen der Armutsvermeidung

Obwohl fast alle einschlägigen Reformmodelle in ihrer Begründung auf die veränderten Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit, insbesondere auf die Arbeitsmarktlage, die Verteilung der Erwerbseinkommen bzw. die ungleichen Erwerbchancen als Ursachengeflecht für eine mögliche Zunahme von Altersarmut verweisen, setzen die gegenwärtig diskutierten Lösungsvorschläge überwiegend nicht in diesem Handlungsfeld an, sondern konzentrieren sich auf einen mehr oder weniger weitgehenden Umbau des Alterssicherungssystems. Die grundlegende Tatsache, dass Altersarmut fast immer in der Erwerbsphase entsteht, spiegelt sich im Spektrum der zur Lösung künftiger Altersarmutprobleme vorliegenden Reformvorschläge auffallend wenig wider. Grundsätzlich können Maßnahmen zur Armutsvermeidung aber sowohl an den Ursachen als auch bei den Wirkungen ansetzen. Sie können insofern sowohl auf eine Veränderung der armutsverursachenden Verhältnisse zielen, als auch die Intention verfolgen, den Widerhall dieser im Erwerbssystem liegenden Ver-

hältnisse in der Alterssicherung zu kompensieren oder zumindest zu dämpfen.

3.1 Armutsvermeidung durch Veränderung der Erwerbsverhältnisse und ihrer Rahmenbedingungen

Vorschläge für ein bedingungsloses Grundeinkommen wählen dabei den am weitesten gehenden – man könnte auch sagen fatalistischen – Ansatz, indem sie die Idee eines erwerbsarbeitsbezogenen Sicherungssystems aufgeben und stattdessen auf ein System der Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung setzen, in dem fehlender Erwerbserfolg oder mangelnde Erwerbsbeteiligung nicht mehr zu (Alters-)Armut führen können.

Wollte man im Gegensatz dazu an dem Grundsatz festhalten, dass erwerbsfähige Menschen ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit bestreiten und darüber in ein soziales Sicherungssystem integriert sind, welches ihnen Schutz vor den sog. großen erwerbsarbeitsbezogenen Risiken des Lebens bietet, ließen sich die Verhältnisse v.a. durch Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – z.B. durch Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, durch die Regulierung von Mindestlöhnen und durch die Abschaffung sozialversicherungsfreier geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse – armutspräventiv gestalten.

Während heute ein Großteil der arbeitsmarktpolitisch geförderten Erwerbstätigkeit auf selbständig Erwerbstätige entfällt, wäre als armutspräventive Maßnahme im weiteren Sinn z.B. auch eine stärkere Fokussierung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung denkbar¹⁹. Insgesamt könnte eine Arbeitsmarktpolitik, die die Beschäftigungschancen – insbesondere der Geringqualifizierten – verbessert, und damit u. a. das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit verringert, Wesentliches zur Vermeidung von Altersarmut beitragen²⁰. Denkbar wären aber auch Maßnahmen, die die aktuelle Ausgestaltung des Rentenrechts betreffen, so z.B. die Erweiterung des Sozialversicherungsschutzes auf bisher nicht geschützte Erwerbsverhältnisse (vgl. Kap. 4).

3.2 Armutsvermeidung durch Korrekturen des Vorsorgeverhaltens

Geht man davon aus, dass nicht allein die Verhältnisse im Erwerbssystem, sondern darüber hinaus auch das Verhalten der Menschen ein besonderes Risiko für Altersarmut darstellen, ließen sich auch Ansätze und Instrumente finden, die auf das Vor-

¹⁹ Betrachtet man die Struktur der Leistungsbezieher beschäftigungsbegleitender Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, zeigt sich für das Jahr 2006, dass rd. 100 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten rd. 300 000 selbständige Erwerbstätige gegenüberstehen. Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 55. Jahrgang, Sondernummer 1: Arbeitsmarkt 2006, Tabelle II.B.4a.

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007, S. 169.

sorgeverhalten der Erwerbstätigen abzielen. Grundsätzlich wären dazu verpflichtende Regulierungen oder aber direkte und indirekte Anreize zur Vorsorge denkbar.

Eine Möglichkeit der Einflussnahme auf das Vorsorgeverhalten läge z. B. in der Aufklärung über bestehende Alterssicherungsansprüche, so dass sich jeder Einzelne ein möglichst klares Bild von seiner individuellen Einkommenssituation im Alter machen kann. Diesbezüglich hat die RV in den letzten Jahren ihre Informationsdienstleistungen systematisch verbessert. Seit 2002 erhalten die Versicherten einmal jährlich eine ausführliche Renteninformation²¹. Für einen Gesamtüberblick über die individuelle Alterssicherung könnte jedoch eine auf alle Säulen der Alterssicherung abgestimmte Information sinnvoll sein²².

Ein Risiko für die Zunahme von Altersarmut wird in der mangelnden zusätzlichen Vorsorge bestimmter Bevölkerungsgruppen gesehen. Zwar sei die Einsicht in die Notwendigkeit, neben der RV zusätzlich vorzusorgen, mittlerweile weit verbreitet, in vielen Fällen seien die finanziellen Möglichkeiten jedoch so begrenzt, dass darauf zugunsten von Gegenwartspräferenzen verzichtet werde.

Das Vorsorgeverhalten in der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung könnte auf freiwilliger Basis über Anreize oder zwingend über ein Obligatorium beeinflusst werden. Wollte man besonders die Erwerbsgruppen mit einem hohen Armutsrisiko er-

reichen, wäre z. B. eine spezifische Förderung von Beziehern niedriger Entgelte möglich.

In der Ausgestaltung der Riester-Rente hat der Gesetzgeber über eine Förderung durch Grundzulagen und Kinderzulagen gezielte Anreize zur zusätzlichen Vorsorge insbesondere von Beziehern geringer Einkommen gesetzt²³. Sollte sich erweisen, dass diese nicht ausreichen, um gerade Menschen mit einem erhöhten Armutsrisiko zu erreichen, könnte darüber nachgedacht werden, ob man diese Klientel bei der Eigenvorsorge noch stärker unterstützen kann. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang im Herbst 2007 einen Gesetzentwurf vorgelegt, in dem vorgesehen ist, die Riester-Zulage für ab 2008 geborene Kinder um gut 60 % auf 300 EUR zu erhöhen²⁴.

3.3 Armutsvermeidung durch Ergebniskorrektur

Einen direkteren Weg gehen Ansätze zur Armutsbekämpfung im Alter, die eine Korrektur defizitärer Alterssicherungsergebnisse vorschlagen. Die Anhebung bzw. Ergänzung niedriger Alterseinkünfte könnte grundsätzlich sowohl außerhalb als auch innerhalb des Systems der RV erfolgen.

Reformmodelle, die eine bedürftigkeitsunabhängige Leistung wie z. B. eine Grund- oder Sockelrente oder auch ein Grundeinkommen vorsehen, verfolgen Ansätze der Ergebniskorrektur. Diese sind allerdings als bedingungslose, universelle Leistungen an alle Bürger – d. h. unabhängig von der jeweiligen Bedürftigkeit – unspezifisch. Die Vielzahl der Grundsicherungsmodelle lässt sich grob unterteilen in solche, die eine grundlegende Systemänderung vorsehen und darauf zielen, bestehende Sozialleistungen und -transfers weitgehend zu ersetzen, und solche, die das bestehende gegliederte Alterssicherungssystem ergänzen wollen²⁵. Das derzeit prominenteste Modell eines solchen Ergänzungsansatzes ist das sog. KAB-Modell, das das Sozialversicherungssystem durch einen einheitlichen Sozialbetrag – der allen älteren Bürgern zusteht – unterfüttern will²⁶. Dadurch soll per se ausgeschlossen werden, dass Menschen im Alter unter die Armutsschwelle fallen. Die erwerbseinkommensbezogene Lebensstandardsicherung wird von der – gewissermaßen zum Konzentrat eingedampften – beitragsbezogenen „Versicherungsrente“ gewährleistet.

Ein weiterer Ansatz zur Armutsvermeidung, der auf eine nachträgliche Korrektur der Alterssicherungsergebnisse setzt, basiert auf einer selektiven Aufstockung niedriger Alterssicherungsleistungen²⁷. Als ein Vorbild für dieses Modell kann die schwedische „Garantierente“ gelten. Nach diesem Modell würden Alterssicherungsleistungen, die unter der Armutsschwelle liegen, mindestens auf Grundsicherungsniveau aufgestockt²⁸. Dabei bliebe – wie im Sockelmodell auch – ein Abstand zwischen den Versicherten mit unterschiedlich hoher Beitragszahlung grundsätzlich erhalten. Beitragszahlungen würden sich in jedem Fall lohnen, da die daraus resultierenden Leistungen nur teilweise auf die Aufstockung ange-

²¹ Büchel/Fasshauer, 2004: Die Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherung. In: DRV Nr. 11–12, S. 692–712.

²² Zu den „Perspektiven einer verbesserten Vorsorgeinformation in der Alterssicherung“ vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. 2004: Informationsdienst 299, Köln.

²³ Zu den Verteilungswirkungen der Riester-Rente aus theoretischer Sicht vgl. Viebrock/Himmelreicher/Schmähl, 2004: Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente – Wer gewinnt, wer verliert?, Münster. Erste empirische Analysen zu den Verteilungswirkungen der Zulagenförderung liefern Stolz/Rieckhoff, 2005: Aktuelle Ergebnisse der zulagengeförderten Altersvorsorge. In: DAngVers 52 (9), S. 409–416.

²⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung; BT-Drucks. 16/6539 vom 28. 9. 2007.

²⁵ Vgl. Bäcker, 2001: Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter. In: Becker/Ott/Rolf (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer Dynamischen Gesellschaft; Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt.

²⁶ Vgl. Das Rentenmodell der katholischen Verbände, Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands und des Familienbundes der Katholiken, März 2007.

²⁷ Strengmann-Kuhn, 2007: Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax“. In: Werner (Hrsg.): Symposium Grundeinkommen: bedingungslos. Karlsruhe.

²⁸ Die Zielgenauigkeit der Armutsvermeidung ließe sich durch eine umfängliche Berücksichtigung der Alterssicherungsleistungen – z. B. aller Leistungen aus obligatorischen Alterssicherungssystemen – erhöhen.

rechnet würden. Ein Unterschied zum Sockelmodell besteht allerdings darin, dass die Aufstockung mit zunehmenden eigenen Alterssicherungsansprüchen abgeschmolzen wird.

Einen restriktiveren Ansatz der Ergebniskorrektur verfolgt der Vorschlag, erworbene Alterssicherungsansprüche bei Bezug von Grundsicherungsleistungen im Alter nicht im vollen Umfang anzurechnen. Ein Anreiz zur freiwilligen Altersvorsorge bliebe auch dann erhalten, wenn ein hohes persönliches Risiko bestünde, im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein. Im Unterschied zur Variante, bei der lediglich die individuellen Alterssicherungsleistungen bei der Aufstockung berücksichtigt werden, würden in diesem Ansatz alle Einkünfte auf Haushaltsebene auf die Leistungen zur Grundsicherung im Alter angerechnet.

Nicht zuletzt wäre – als weitere Form der Ergebniskorrektur – auch eine Anhebung der heutigen Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung möglich, sofern man dieses Einkommensniveau als nicht armutsvermeidend begreift.

4. Ansatzmöglichkeiten zur Armutsvermeidung in der RV

Die soziale Umverteilung ist eines der konstitutiven Merkmale der RV. Sie erfolgt zum einen über die Abstraktion vom individuellen Risiko und zum anderen über den sozialpolitischen Ausgleich, bei dem rentenrechtliche Zeiten unter bestimmten Voraussetzungen höher bewertet werden, als wenn lediglich die eigenen Beitragszahlungen berücksichtigt worden wären²⁹. Doch der Umverteilung sind in der RV systematische Grenzen gesetzt. Im bestehenden Rentensystem kann kein absoluter Schutz vor Armut sichergestellt werden, weil die RV auf dem konstitutiven Prinzip der Äquivalenz und des Einkommensersatzes begründet ist, mit dem sie im Alter den Wegfall des Erwerbseinkommens kompensieren will. Deshalb kann z. B. – zumindest nach geltendem Recht – aus der langjährigen Ausübung eines Minijobs keine armuts sichere Rente in der RV resultieren.

Festzustellen ist aber, dass unter den Bedingungen dieses beitragsbezogenen und seit der Rentenreform von 1957 auch lohdynamischen Rentensystems die in den frühen sechziger Jahren noch relativ hohe Altersarmut deutlich zurückgegangen ist und inzwischen seit Jahrzehnten die Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen (Sozialhilfe, Grundsicherung) bei älteren Menschen deutlich unter dem Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Insofern hat die am Äquivalenzprinzip orientierte gesetzliche Rente über Jahrzehnte hinweg im Ergebnis armutsvermeidend gewirkt.

In diesem Zusammenhang ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass die Höhe der Rente aus der gesetzlichen RV kein geeigneter Indikator für das Vorliegen von Altersarmut ist.

Ginge man von den Rentenzahlbeträgen in der RV aus und würde auf dieser Grundlage die Frage nach

Altersarmut beantworten, käme bereits heute ein absurd hoher Armutsanteil heraus³⁰. Würde man nun alle niedrigen Renten über die Armutsschwelle heben, hätte man – gemessen an der tatsächlichen Armutsquote von rd. 2 % dieser Altersgruppe – eine rd. 95-prozentige „Fehlerquote“. Mit diesem grob vereinfacht dargestellten Zusammenhang soll verdeutlicht werden, dass der Indikator Rentenhöhe in der RV – insbesondere auch wegen der häufigen Beteiligung in anderen Alterssicherungssystemen – kein zuverlässiger Hinweis auf Altersarmut ist³¹.

4.1 Ansätze zur Armutsvermeidung in der Aufbau-phase der Renten

Instrumente der Armutsvermeidung können in der RV grundsätzlich auf der Vorsorge- oder der Nachsorge-seite ansetzen. Gemeint sind damit auf der einen (Beitrags-)Seite die Möglichkeiten von Modifikationen des Rentenrechts, die den Anwartschaftserwerb in der Aufbauphase der Renten beeinflussen und auf der anderen (Leistungs-)Seite die Möglichkeit von Modifikationen bei der Rentenberechnung bzw. die nachträgliche Aufwertung von rentenrechtlichen Zeiten. Im Folgenden geht es zunächst um solche Ansätze, in denen Versicherten mit ansonsten unzureichenden Rentenanwartschaften der Aufbau zusätzlicher Anwartschaften ermöglicht wird.

Eines der Hauptargumente für die Vermutung einer künftig zunehmenden Altersarmut bezieht sich auf die fehlende Absicherung „kleiner Selbständiger“ und auf die immer häufiger vorkommenden Diskontinuitäten in den Erwerbsbiographien. Danach steige das Risiko von Vorsorgelücken, wenn Erwerbstätige häufige Statuswechsel vollziehen und sich Zeiten der Selbständigkeit mit Zeiten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abwechseln. Diese Gefahr besteht insbesondere bei Existenzgründungen, die die finanziellen Spielräume der Eigenvorsorge oftmals erheblich verengen³². In den letzten Jahren sind Erwerbsverhältnisse besonders auch in der Grauzone zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit angewachsen³³. Insofern ist die Angst vor Sicherheitsdefiziten, die u. U. im Erwerbsverlauf nicht mehr aus-

²⁹ Vgl. Heidel/Loose, 2004: Das Soziale in der Rentenversicherung. In: DAngVers 5/6, S. 221–254.

³⁰ Ende 2006 lagen etwa 47 % aller Altersrenten (nach SGB VI) unter dem Rentenzahlbetrag von 650 EUR. Vgl.: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenbestand am 31.12.2006, S. 50.

³¹ Empirische Befunde zum Zusammenhang von niedrigen RV-Renten und Gesamteinkommen im Alter vgl. Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2005, Kap. C 2.5 und Anhang-tabelle C.7.

³² Vgl. Fachinger/Oelschläger/Schmähl, 2004: Alterssicherung von Selbständigen. Münster.

³³ Vgl. Rische, 2008: Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung – Ansätze zur Begründung und konkreten Ausgestaltung. In: RVaktuell, Heft 1/08, S. 2–10.

geglichen werden können, ein Ergebnis der tendenziell zunehmenden Erwerbsverhältnisse außerhalb des Sozialversicherungsschutzes.

Zur Lösung dieses Problems ist allerdings kein radikaler Systemwechsel erforderlich, sie könnte durch eine Anpassung des bestehenden Sozialversicherungssystems an die veränderten Rahmenbedingungen erfolgen. Ein Vorschlag, der nicht allein aus den Reihen der RV³⁴, sondern mittlerweile auch von den Gewerkschaften und Sozialverbänden immer wieder in die Diskussion gebracht wird, ist eine Fortentwicklung von der Arbeitnehmerversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung³⁵. Es wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Armutsvermeidung getan, wenn alle Erwerbstätigen, die bislang nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, in den Schutzbereich der RV integriert wären, um Versicherungslücken gar nicht erst entstehen zu lassen³⁶.

Ausgehend vom Schutzgedanken wäre es hingegen wenig sinnvoll, die Erwerbsgruppen der Beamten und Freiberufler, die in Versorgungswerken abgesichert sind, in die RV einzubeziehen, da das Armutsrisiko in diesem Erwerbssegment deutlich unterdurchschnittlich ist³⁷. Für das Armutsrisiko infolge diskontinuierlicher Erwerbsverläufe liegt insofern mit der Erwerbstätigenversicherung ein Lösungsansatz auf der Beitragsseite vor, der den Aufbau höherer Rentenansprüche auf dem Weg einer kontinuierlichen Beitragszahlung über den gesamten Erwerbsverlauf vorsieht.

Eine weitere wichtige Ursache für die Befürchtung künftiger Altersarmut ist die Arbeitslosigkeit. Diese Sorge ist schon deshalb naheliegend, weil Arbeitslosigkeit bereits in der Erwerbsphase eines der größten Armutsrisiken darstellt. Allerdings gilt das vor allem für das Problem anhaltender Arbeitslosigkeit bzw. für Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit. So entrichtet die Bundesagentur für Arbeit im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit während des Bezuges von Arbeitslosengeld I relativ hohe Rentenversicherungsbeiträge auf der Grundlage von 80 % des letzten Entgelts. Weitaus gefährdender für den Aufbau der Altersvorsorge ist bei andauernder Arbeitslosigkeit der Bezug von Arbeitslosengeld II, denn in diesem Fall

werden lediglich sehr geringe Beiträge auf Basis einer Bemessungsgrundlage von nur 205 EUR im Monat in die RV gezahlt. Aus diesen Beitragszahlungen entstehen nach einem Jahr Rentenansprüche in Höhe von etwas mehr als 2 EUR im Monat.

Wollte man das Altersarmutsrisiko infolge länger andauernder Arbeitslosigkeit bekämpfen, könnte die Anhebung dieser Mindestbeiträge dazu beitragen. Allerdings ist zu befürchten, dass diese Maßnahme für sich genommen in vielen Fällen nicht ausreichen würde, um Armut zu verhindern, denn nicht selten kumulieren mehrere Armutsrisiken; z. B. Langzeitarbeitslosigkeit mit geringen Entgelten. Mit einer Anhebung der Beiträge zur RV während des Bezuges von Arbeitslosengeld II ließe sich deshalb u. U. ein Beitrag zur Verringerung von arbeitslosigkeitsbedingter Altersarmut, nicht aber deren völlige Vermeidung erreichen.

In der aktuellen Diskussion um Kombilöhne findet sich auch der Vorschlag, Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener zu subventionieren. Grundsätzlich ließe sich ein solches Instrument auch dazu nutzen, höhere Beiträge, als die Bemessungsgrundlage des Erwerbseinkommens erfordern würde, zum Aufbau von Anwartschaften einzusetzen.

Diskutiert wird zuweilen auch, weitere Kindererziehungs- oder Pflegezeiten, Zeiten der Aus- und Weiterbildung oder auch Zeiten des ehrenamtlichen Engagements in die Versicherungspflicht einzubeziehen. Zu klären wäre dabei jedoch, wer in diesen Fällen die Beitragszahlungen trägt – die Betroffenen selbst oder Dritte. Über eine Ausweitung der rentenrechtlichen Zeiten hinaus wäre der Aufbau von Rentenansprüchen auch durch Veränderungen bei der Höhe der Beitragszahlungen sowohl des Bundes für Kindererziehungszeiten als auch der Pflegeversicherung für Zeiten der Pflege grundsätzlich gestaltbar.

Eine weitere Möglichkeit, den Anwartschaftsaufbau auf der Beitragsseite zu stärken, läge in der Abschaffung von Beitragsbefreiungstatbeständen. Gemäß der Sozialversicherungsentgeltverordnung (SvEV) besteht für bestimmte Lohnzuschläge – z. B. Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge – aber auch (innerhalb bestimmter Grenzen) für die Entgeltumwandlung keine Beitragspflicht. Sofern sich zuverlässige Hinweise darauf fänden, dass die davon betroffenen Erwerbsgruppen im Alter ein erhöhtes Armutsrisiko aufweisen, könnte dem entgegengesteuert werden, indem diese Befreiungstatbestände abgeschafft werden.

Mit dem Modell der „Flexiblen Anwartschaften“ liegt schließlich ein weiterer Ansatz vor, mit dem der Aufbau von Alterssicherungsansprüchen in der RV durch eine stärkere Bewertung der Versicherungsdauer, insbesondere für Geringverdiener, gefördert werden kann. Nach diesem Modell erwerben Versicherte mit ihren Beitragszahlungen neben den beitragsäquivalenten Rentenansprüchen „zeitäquivalente“ zusätzliche Anwartschaften³⁸.

³⁴ Z. B. bereits bei Rische, 2000: Die gesetzliche Rentenversicherung im 21. Jahrhundert. In: DAngVers 47 (1), S. 1–7. Vgl. auch Rische 2008, a. a. O.

³⁵ Vgl. Sozialverband (SoVD), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Volkssolidarität Bundesverband e. V. 2007: Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft.

³⁶ Zudem hat auch der Anspruch, armutsvermeidende Instrumente in die RV zu implementieren, zur Voraussetzung, dass insbesondere jene Erwerbstätigengruppen mit einem erhöhten Armutsrisiko dort auch integriert sind und davon erreicht werden können.

³⁷ Vgl. Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (2005); Anhangtabellen B 13 und B 15.

³⁸ Vgl. Langeltüdeke/Rabe/Thiede, 1999: Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. In: DAngVers 46 (1), S. 7–13.

Die Frage, wie effektiv und effizient Altersarmut mit den aufgelisteten Maßnahmen bewältigt werden kann, lässt sich gegenwärtig kaum beantworten. Eine Bewertung der aufgeführten theoretischen Möglichkeiten aus dem Blickwinkel der Armutsvermeidung kann deshalb an dieser Stelle nicht erfolgen. Dazu wäre eine differenzierte Analyse von Verteilungseffekten erforderlich, in die u. a. auch Annahmen über künftige alterssicherungsrelevante Entwicklungen – z. B. die Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung – eingehen müssten. Letztendlich könnte man in Anbetracht dieser relativ unklaren Verteilungsergebnisse auch fragen, ob es sinnvoll ist, mit erheblichen finanziellen Mitteln – gewissermaßen auf Verdacht – den Aufbau von Anwartschaften in der RV zu „pushen“, wenn im Ergebnis nicht sichergestellt werden kann, dass dadurch Armut im Alter tatsächlich verhindert wird.

4.2 Ansätze zur Armutsvermeidung durch nachträgliche Aufwertung von Anwartschaften

Anders als bei den bisher genannten Ansätzen zielen die im Folgenden aufgeführten Ansätze nicht darauf ab, Sicherungsdefizite von potenziell von Altersarmut bedrohten Personen durch den Erwerb zusätzlicher Rentenanwartschaften, sondern im Leistungsfall durch eine bessere Bewertung der vorhandenen Anwartschaften zu vermeiden.

In Anbetracht der Dynamik, die durch die Senkung des Rentenniveaus in die Altersarmutsdebatte gekommen ist, liegt es nahe, zunächst auf die Möglichkeit einer Rücknahme der beschlossenen Rentenniveausenkungen zu verweisen³⁹. Damit ließe sich Armut zumindest für solche Versicherten vermeiden, deren Renten ohne Niveausenkung das Grundsicherungsniveau knapp überschreiten und die zugleich nicht über weitere Alterssicherungsleistungen aus anderen Systemen verfügen.

Eine Korrektur niedriger Renten der gesetzlichen RV könnte grundsätzlich auch durch eine generelle Aufwertung aller Anwartschaften (bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen) oder die gezielte Aufwertung definierter rentenrechtlicher Zeiten erfolgen. Die Aufwertung könnte in unterschiedlichen Verfahren sowohl an einer bestimmten Mindestleistung oder auch an einer prozentualen Aufwertung orientiert sein⁴⁰.

Bereits nach geltendem Recht erfolgt mit der „Rente nach Mindesteinkommen“⁴¹ unter bestimmten Voraussetzungen die prozentuale Aufwertung geringer Anwartschaften bis zu einer bestimmten Mindestentgeltzahl. Über eine leicht modifizierte Fortführung dieser Rente nach Mindesteinkommen wird derzeit nachgedacht⁴². In einer anderen Aufwertungsvariante wird vorgeschlagen, Anwartschaften aus den ersten Beitragsjahren so lange höher zu bewerten, bis ein bestimmtes Mindestniveau erreicht ist, ab dem wieder ein beitragsäquivalenter Anwartschaftsaufbau erfolgt. Im Ergebnis könnten auch nur die „besten Jahre“ der Rentenberechnung zugrunde gelegt werden.

Die Aufwertung von Anwartschaften in der RV könnte sich theoretisch auch ausschließlich auf Zeiten der Arbeitslosigkeit – etwa der Langzeitarbeitslosigkeit – oder auf bestimmte andere Zeiten, wie z. B. Kinderberücksichtigungszeiten oder Pflegezeiten, beziehen.

Jede der skizzierten denkbaren Aufwertungsmöglichkeiten von Rentenanwartschaften wäre allerdings mit erheblichen Kosten verbunden, die z. B. von den Steuerzahlern, von der Versicherungsgemeinschaft oder von anderen Dritten getragen werden müssten: So könnte eine Aufwertung niedriger Anwartschaften oder gar die generelle (Wieder-)Anhebung des Rentenniveaus in der RV u. a. durch einen Anstieg des Beitragssatzes oder durch Kürzungen einzelner Leistungen finanziert werden. Ersteres bliebe jedoch vermutlich nicht ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und würde zudem bei den Versicherten bestehende finanzielle Spielräume für die zusätzliche Altersvorsorge reduzieren, was wiederum zu einem Anstieg von Armutsrisiken im Alter beitragen könnte.

Ein weiterer Weg der Finanzierung armutsvermeidender Instrumente in der RV wäre die Erhöhung des Bundeszuschusses, d. h. der Finanzierung durch die Steuerzahler. Das wäre sachgerecht, weil es sich bei der Armutsbekämpfung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Um die Legitimation zusätzlicher Bundesmittel für die RV zu stärken, müssten aber sowohl die Effizienz als auch die „Flächendeckung“ dieser Mittel in der RV gewährleistet sein, denn wenn nur ein Teil der Erwerbstätigen davon profitieren könnte, müsste der Bevölkerung plausibel erklärt werden, warum alle dafür „zahlen“ sollen. Die Erweiterung der RV von einer Arbeitnehmersicherung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung wäre insofern eine wichtige Grundlage für die Schaffung armutsvermindernder Instrumente in der RV.

5. Fazit

Die Vermeidung von Armut im Alter ist eine elementare Aufgabe staatlicher Sozialpolitik. Unabhängig davon, ob die Alterssicherungssysteme ausdrücklich auf dieses Ziel hin ausgerichtet sind oder nicht – in ihrem Zusammenwirken muss ein Sicherungsergebnis erreicht werden, das Altersarmut vermeidet bzw. auf ein gesellschaftlich akzeptiertes Mindestmaß reduziert. Denn Altersarmut ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, sondern kann darüber hinaus auch ein Legitimationsproblem für das Sozialver-

³⁹ Vgl. Schmähl, 2006: Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut. In: Soziale Sicherheit Heft 12, S. 397–402. Vgl. auch Antrag der Fraktion DIE LINKE: Wiedereinführung der Lebensstandardsicherung in der Rente. BT-Drucks. 16/5903.

⁴⁰ Vgl. Thiede, 2005, a. a. O.

⁴¹ § 262 SGB VI.

⁴² So z. B. vom Deutschen Gewerkschaftsbund, vgl. Buntenbach: AVID – Antworten des DGB auf die sozialpolitischen Herausforderungen. Rede auf der Rentenpolitischen Tagung des DGB vom 22. 11. 2007.

sicherungssystem und nicht zuletzt auch ein fiskalisches Problem für den Staat sein.

Die Bedingungen der Einkommenssicherung durch Erwerbsarbeit sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten für einen Teil der Erwerbsbevölkerung zunehmend prekärer geworden. Diese Entwicklung hat die Kluft zwischen den Sicherheitsbedürfnissen und den Erwartungen hinsichtlich der tatsächlichen Sicherungsergebnisse wachsen und Unsicherheit bezüglich des Sozialschutzes – insbesondere auch in Hinblick auf die Alterssicherung – entstehen lassen. Wenn zudem ein relevanter Anteil der Erwerbsverhältnisse so ausgestaltet ist, dass die Sozialversicherung im Ergebnis für die Erwerbspersonen ihre eigentliche Funktion nicht mehr erfüllt, weil sie trotz Erwerbsarbeit auf Fürsorgeleistungen aus der Grundsicherung angewiesen sind – und dieses Erwerbssegment anwächst –, gerät die Akzeptanz des Sozialversicherungssystems in Gefahr.

Um einen Anstieg der Altersarmut zu vermeiden sind sowohl Korrekturen der armutsverursachenden Ver-

hältnisse als auch der bereits entstandenen Verteilungsergebnisse denkbar. Die Spannweite politischer Zielsetzungen, die sich daraus ableiten lässt, ist somit größer als die in der aktuellen Debatte um Reformmodelle zur Vermeidung von Altersarmut verfolgte Zielsetzung einer Sicherung des untersten Randes der Einkommensbezieher durch Modifikationen bei der Sekundärverteilung. Für das Funktionieren des deutschen Sozialversicherungssystems ist die Primärverteilung das entscheidende Kriterium. Insofern sollten Ansätze, die an der Regulierung von Erwerbsverhältnissen ansetzen und Anreize für eine zeitgemäße Rekonstruktion des „Normalarbeitsverhältnisses“ schaffen, bei der Suche nach armutspräventiven Lösungen nicht außer Acht gelassen werden. Wenn es dauerhaft nicht gelingt, armutsvermeidende Erwerbseinkommen – aus denen sich armutssichere Altersgruppen ergeben – in hinreichendem Maß zu generieren, müssen Second-best-Lösungen gefunden werden, die eine zielgenaue und effiziente Umverteilung gewährleisten können. Welche Rolle die RV dabei spielen kann, ist sorgfältig zu prüfen.