

Wege aus der Altersarmut?

Vereinbarungen der Großen Koalition

SIMONE LEIBER

Prof. Dr. Simone Leiber ist Professorin für Politikwissenschaften mit Schwerpunkt Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen

Lange Zeit galt Altersarmut in Deutschland als überwundenes Problem, doch nach den grundlegenden Reformen des Arbeitsmarkts und Alterssicherungssystems der „Agenda 2010“ ist die Diskussion um ein steigendes Armutsrisiko für ältere Menschen zurückgekehrt. Der Beitrag analysiert den Koalitionsvertrag der Großen Koalition im Hinblick auf darin enthaltene Ansatzpunkte zur Armutsvermeidung im Alter. Er zeigt, dass die Koalition vielfältige und detaillierte Maßnahmen auf den Weg bringen will. Dennoch ist lediglich eine begrenzte Abmilderung von Armutsrisiken zu erwarten.

1. Altersarmut in Deutschland nach dem sozialpolitischen Paradigmenwechsel

Unter den Leitbildern von Aktivierung und Eigenverantwortung wurde seit Mitte der 1990er Jahre der Arbeitsmarkt in Deutschland flexibilisiert, atypische sowie Niedriglohnbeschäftigung wurden ausgebaut und die Alterssicherung von der gesetzlichen stärker auf die betriebliche und private Vorsorge verlagert. Dies blieb nicht ohne Folgen für die Alterseinkünfte. Vor diesem Hintergrund hat die rentenpolitische Debatte bereits in den beiden vergangenen Legislaturperioden ihren Schwerpunkt verlagert. Neben der nachhaltigen Finanzierung und unbedingten Stabilisierung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) rückte auch die Frage der Armutsfestigkeit der Alterssicherung in den Mittelpunkt. Dies setzt sich im Koalitionsvertrag von 2018 fort.

Mit Blick auf die aktuelle Einkommenssituation von Senior_innen (über 65 Jahre) zeigt sich, dass die Zahl der Empfänger_innen von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zwischen 2003 und

2016 deutlich angestiegen ist – von rd. 257.000 auf inzwischen mehr als 525.000 Menschen (Statistisches Bundesamt 2018).¹ Dies entsprach 3,1 Prozent der Senior_innen² im Jahr 2016. Damit liegen die Empfänger_innenquoten für Grundsicherungsleistungen im Alter noch immer deutlich niedriger als die der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dennoch ist ein Wachstumstrend erkennbar.

Auch in Bezug auf das Risiko der Einkommensarmut – gemessen daran, wem weniger als 60% des mittleren Einkommens einer Gesellschaft zur Verfügung steht – hat sich die Situation von älteren Menschen in den letzten Jahren verschlechtert. Je nach zu Grunde gelegter Datenquelle liegt die Armutsrisikoquote für Menschen über 65 derzeit zwischen 13,7 (Quelle SOEP 2014) und

- 1 Hinzu kommen weitere rd. 500.000 dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen unterhalb der Regelaltersgrenze des gesetzlichen Rentensystems, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen.
- 2 Hierbei wird als Altersgrenze das schrittweise von 65 auf 67 ansteigende gesetzliche Renteneintrittsalter zu Grunde gelegt.

Tabelle 1: Handlungsfelder zur Bekämpfung von Altersarmut: Was plant die Große Koalition 2018?

Handlungsfelder	Mögliche Stellschrauben	Vereinbarungen des Koalitionsvertrags im Überblick
Erwerbssystem und Vereinbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der Entgelte ■ Beschäftigungsmöglichkeiten ■ Rechtliche Gestaltung der Erwerbsverhältnisse ■ Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie/Pflege und Beruf 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bessere Bezahlung von Frauen in sozialen Berufen ■ Auskunftsanspruch über Entgeltstrukturen ■ Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose ■ Förderung schwer zu erreichender Jugendlicher ■ Förderung von Müttern mit Migrationshintergrund im Programm „Stark im Beruf“ ■ Nationale Weiterbildungsstrategie, Recht auf Weiterbildungsberatung, Stärkung Betriebsräte bei der Weiterbildung ■ Einschränkung befristeter Beschäftigung ■ Evaluierung Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ■ Mehr Geld und mehr Qualität für Kitas, weniger Kita-Gebühren ■ Rechtsanspruch Ganztagsbetreuung im Grundschulalter ab 2025 ■ Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ ■ Förderung mobiles Arbeiten durch Digitalisierung ■ Zuschüsse für haushaltsnahe Dienste ■ Recht auf befristete Teilzeit
Sozialversicherung/ Alterssicherungssystem: Gesetzliche Rentenversicherung	<p>systemimmanent</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Leistungsniveau der Sozialversicherung ■ Maßnahmen des sozialen Ausgleichs ■ Übergang Erwerbsleben/ Ruhestand ■ Versichertenkreis <p>(Systemwechsel</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ weit gehender oder voller Ersatz des Sozialversicherungsmodells) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stabiles GRV-Rentenniveau von 48 Prozent bis 2025 ■ Haltelinie Beitragssatz von 20 Prozent ■ Einsetzung Rentenkommission für die Zeit nach 2025 ■ „Mütterrente II“ ■ Schnittstellenklärung bei eingeschränkter bzw. dauerhafter Erwerbsminderung; Anhebung Zurechnungszeit ■ Rehabilitation in der GRV stärken ■ Gesetzliche Unfallversicherung und das Berufskrankheitenrecht weiterentwickeln ■ Ausweitung Midi-Jobs ohne negative Wirkung auf Rentenleistungen ■ Reduzierter GRV-Beitrag für Minijobs im Bereich Zeitungszustellung ■ Anreize zur Nutzung der „Flexi-Rente“ ■ Altersvorsorgepflicht für Selbstständige (mit Opt-out zur Privatvorsorge) ■ Bedürftigkeitsgeprüfte Grundrente in der GRV
Alterssicherungssystem: Betriebliche und private Vorsorge	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbreitungsgrad ■ Rechtliche Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen und Nutzung ■ Information und Transparenz 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Festhalten am „Drei-Säulen-Modell“ ■ Standardisiertes Riester-Produkt ■ Altersvorsorgepflicht für Selbstständige (mit Opt-out zur Privatvorsorge) ■ Säulenübergreifende Renteninformation
Grundsicherungssystem	<ul style="list-style-type: none"> ■ Leistungshöhe und -anpassung ■ Art der Bedürftigkeitsprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Keine spez. Maßnahmen, aber bedürftigkeitsgeprüfte Grundrente in der GRV (s.o.)

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Leiber (2009)

18,4 (Quelle EVS 2013) Prozent.³ Standen Renter_innen in Bezug auf das Armutsrisiko lange Zeit durchschnittlich deutlich besser da als die Gesamtbevölkerung, haben sich die Werte in allen verfügbaren Datensätzen inzwischen angenähert. Auf Basis der EVS-Daten ist das Armutsrisiko der älteren Menschen jüngst sogar größer als im Durchschnitt der Bevölkerung. Gleichwohl gibt es in der Gesellschaft Gruppen (z.B. Arbeitslose, Alleinerziehende oder Migrant_innen), deren Armutsrisiken noch deutlich höher liegen. Dies führt in der politischen Diskussion häufiger dazu, Probleme der Altersarmut zu relativieren.

Die aktuellen Armutsrisiko- und Grundsicherungsquoten sagen vor allem etwas darüber aus, wie das Rentensystem der Vergangenheit, unter dessen Bedingungen die Mehrheit der heutigen Renter_innen ihre Anwartschaften erworben hat, funktionierte. Relevant für die Altersarmutdiskussion ist jedoch

auch der Blick in die Zukunft. Hier sind verlässliche Daten über einen längeren Zeithorizont hinweg schwieriger zu erlangen. Vorhandene Simulationsstudien (jüngst: Haan u.a. 2017) gehen für den Zeitraum bis 2036 von einer weiteren, klaren Zunahme des Altersarmutsrisikos aus. Grundsicherungsquoten für Senior_innen von bis zu sieben Prozent und Armutsrisikoquoten von bis zu 20 Prozent werden hier erwartet. Als besondere Risikogruppen werden Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen und Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben, identifiziert. Auch für Haushalte in Ostdeutschland soll das Armutsrisiko stark ansteigen. Für Neurentner_innen in Ostdeutschland wird Mitte der 2030er Jahre eine Grundsicherungsquote von ca. elf Prozent und eine Armutsrisikoquote von rd. 36 Prozent erwartet (ebd.). Auch qualitative Untersuchungen, die sich mit der Analyse von

Altersarmutsrisiken über den Lebensverlauf befassen, kommen zu dem Schluss, dass insbesondere familienorientierte Frauen, gescheiterte Selbständige, zugewanderte Personen, „umbruchsgeprägte Ostdeutsche“ sowie Menschen, bei denen ein komplexeres Bündel an Gründen (z.B. persönliche Schicksalsschläge, Suchtprobleme, Obdachlosigkeit u.Ä.) zu einer diskontinuierlichen Erwerbsbiografie führen, im Alter besonders armutsgefährdet sind (Bettschneider/Klammer 2016). Für die Zeit, wenn die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge ins Rentenalter kommen, wird mit zusätzlichen Risikogruppen gerechnet. Darunter fallen vor allem Personen mit langjähriger

3 Ausführlich zu den unterschiedlichen Datenquellen des Sozio-oekonomischen Panels/SOEP, des EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe/EVS zum Thema Einkommensarmut vgl. BMAS (2017a, 549 ff.).

atypischer und/oder niedrig entlohnter Beschäftigung sowie unterbrochenen Erwerbsverläufen.

2. Handlungsfelder zur Bekämpfung von Altersarmut

Um Altersarmut zu bekämpfen reicht es nicht aus, allein auf die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rente oder des Alterssicherungssystems zu schauen, sondern es bedarf einer „sozialen Lebenslaufpolitik“, die den Bürger_innen möglichst „gute Erwerbsbiografien“ und ein hinreichendes Einkommen ermöglicht (Brettscheider/Klammer 2016). Um künftige Handlungsoptionen zu diskutieren ist es sinnvoll, zwischen Reformansätzen zu unterscheiden, die das *Erwerbssystem* (einschließlich Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) betreffen, denjenigen, die das *Alterssicherungssystem* im engeren Sinne⁴ angehen (hier verstanden als das „Drei-Säulen-System“ der gesetzlichen, betrieblichen und staatlich geförderten, privaten Altersvorsorge) und denjenigen, die sich auf das *Grundsicherungssystem* beziehen (Leiber 2009).⁵ Die Maßnahmen, die der Koalitionsvertrag in diesem Bereichen vorsieht, sind in Tabelle 1 im Überblick zusammengestellt. Im Folgenden sollen diese näher erläutert und im Hinblick auf die Frage der Altersarmutbekämpfung bewertet werden.

3. Gute Arbeit und Vereinbarkeitsförderung im Koalitionsvertrag

In Tabelle 1 wird deutlich, dass der Koalitionsvertrag eine ganze Reihe von (Detail-)Maßnahmen vorsieht, die sich dem *Handlungsfeld* „*Erwerbssystem und Vereinbarkeit*“ zuordnen lassen und die geeignet erscheinen, eine „soziale Lebenslaufpolitik“ zu unterstützen. Um den – auch im Hinblick auf die Altersinkünfte relevanten – Lohnabstand zwischen den Geschlechtern (*gender pay gap*) zu verringern, setzt die Große Koalition auf den Abbau finanzieller Ausbildungshürden und Ausbildungsvergütungen bei Sozial- und Pflegeberufen sowie den seit Januar 2018 wirksamen individuellen Auskunftsanspruch, mit dem Beschäftigte eine Auskunft über die Entgeltstrukturen im Unternehmen verlangen können. Zudem sollen zusätzliche Beschäftigungs- und Förder-

möglichkeiten für bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes geschaffen werden: Langzeitarbeitslose sollen über Lohnzuschüsse an einem sozialen Arbeitsmarkt teilhaben. Die Regelung von Sozialversicherungsansprüchen für Langzeitarbeitslose dieses sozialen Arbeitsmarktes bleibt dabei aber noch offen. Die Gruppe schwer erreichbarer Jugendlicher (nach § 16h SGB II) wird mit Maßnahmen im Umfang von jährlich 50 Millionen Euro adressiert. Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Migrationshintergrund soll im Rahmen des Programms „Stark im Beruf“ gefördert werden. Auch dem Thema Weiterbildung widmet sich der Vertrag mit dem Ziel, eine Nationale Weiterbildungsstrategie zu entwickeln, die Rolle von Betriebsräten in diesem Feld zu stärken und ein Recht auf Weiterbildungsberatung einzuführen.

Ein weiteres Maßnahmenbündel adressiert die in den letzten Jahren angestiegenen atypischen Beschäftigungsformen: Befristete Verträge sollen künftig stärker eingeschränkt werden, insbesondere im Bereich sachgrundloser Befristungen. Auch die Leiharbeit soll auf den Prüfstand gestellt werden. Hier ist allerdings bislang lediglich eine Evaluation des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes geplant. Das Kriterium der Befristung ist für die individuelle Alterssicherung auf den ersten Blick unschädlich, da ein Beschäftigungsverhältnis, das sich allein durch seine Befristung von einem Normarbeitsverhältnis unterscheidet, prinzipiell den Zugang zu allen Sozialversicherungszweigen eröffnet. Probleme kann jedoch ein adäquater Zugang zur betrieblichen Altersvorsorge sowie die Portabilität bei einem Arbeitgeberwechsel bereiten (Klammer/Leiber 2007). In ähnlicher Weise treffen Zugangshürden zur betrieblichen Altersvorsorge auch auf Leiharbeiter_innen zu. Bei diesen kommt häufig noch eine geringere Entlohnung als bei den Stammebeschäftigten hinzu, da der Grundsatz „gleicher Lohn für gleich Arbeit“ erst nach neun Monaten greifen muss. Problematisch werden atypische Verträge vor allem dadurch, dass oft kein nahtloser Übergang in eine Anschluss-tätigkeit gelingt. Häufig folgt auf die befristete Beschäftigung oder

Leiharbeit eine Erwerbsunterbrechung (Keller/Seifert 2011). Im Falle von Arbeitslosigkeit entsteht aber nur dann ein Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) I – und von der Arbeitsagentur übernommene Rentenbeiträge –, wenn mindestens 12 (unter best. Umständen sechs) Monate innerhalb der Rahmenfrist von zwei Jahren in einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit gearbeitet wurde. Ansonsten entsteht eine Lücke, auch für die Alterssicherung, da für Empfänger_innen von Arbeitslosengeld II seit 2011 keine Beiträge mehr in der GRV entrichtet werden.

Das letzte Maßnahmenbündel in diesem Handlungsfeld betrifft die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dem die Koalition große Aufmerksamkeit schenkt. Neben dem Kita-Ausbau (hier wird nicht nur die Zahl der Plätze, sondern auch die Betreuungsqualität und die Entlastung von Kita-Gebühren in den Blick genommen)

Um Altersarmut zu bekämpfen reicht es nicht aus, allein auf die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rente oder des Alterssicherungssystems zu schauen.

und einer Bezuschussung haushaltsnaher Dienstleistungen wurden zwei konkrete, neue Rechtsansprüche formuliert, von denen im Grundsatz weiterreichende Veränderungen zu erwarten sind: zum einen das Recht auf Ganztagesbetreuung im Grundschulalter; zum anderen das Recht auf eine befristete Teilzeit, die es insbesondere Frau nach der Familienphase ermöglichen soll, der „Teilzeitfalle“ zu entkommen und in eine Vollzeittätigkeit zurückzukehren.

- 4 Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nimmt eine Zwischenstellung ein, da sie eine besondere Grundsicherungsleistung (mit eingeschränkter Unterhaltspflicht für Familienangehörige) für Menschen, die das gesetzliche Renteneintrittsalter erreicht haben, oder mit dauerhafter Erwerbsminderung darstellt. In diesem Beitrag wird sie in den Bereich des Grundsicherungssystems eingeordnet.
- 5 Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der (beruflichen) Bildung können aus Platzgründen in diesem Beitrag leider nicht thematisiert werden.

Auf Grund des starken Äquivalenzprinzips des deutschen Alterssicherungssystems, in dem familienbedingte Phasen der Erwerbsunterbrechung oder -reduzierung sich spürbar negativ auf die Höhe der Alterseinkünfte auswirken, unterstützen beide Rechtsansprüche eine Verbesserung der Alterseinkünfte, insbesondere von Frauen. Allerdings soll der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule erst ab 2025 greifen. Die befristete Teilzeit wurde mit einer Reihe von Ausnahmeregelungen versehen, so dass diese etwa nur in Unternehmen mit mehr als 45 Mitarbeiter_innen greift und Unternehmen bis zu 200 Mitarbeiter_innen nur „einem pro angefangenen 15 Mitarbeitern“ den Anspruch gewähren müssen.

4. Die Zukunft des „Drei-Säulen-Modells“

4.1. Stabilisierung von Beitragssatz und Rentenniveau

In Bezug auf das *Handlungsfeld Sozialversicherung* ist von besonderem Interesse, dass nach den Jahren der politischen Priorität im Bereich Beitragsstabilität nun der Schritt in Richtung einer gesetzlichen Stabilisierung des GRV-Rentenniveaus in die Wege geleitet wurde. Die Beitragssatzstabilität wurde als Ziel nicht aufgeben, die Koalition will den Beitragssatz bis 2025 nicht über 20% steigen lassen. Gleichzeitig soll das derzeitige Rentenniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 gehalten werden. Unter sonst gleichen Bedingungen bringt dies den Rentner_innen zwar keinen großen finanziellen Zugewinn, da auf Grund der guten Konjunkturlage auch ohne Reform für das Jahr 2025 ein Rentenniveau von 47,4 Prozent erwartet wird (BMAS 2017b, 38). Dennoch ist eine gesetzliche Maßnahme, die das Rentenniveau selbst bei einer negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung per staatlichem Eingriff sichern würde, ein bemerkenswerter Schritt (vgl. auch Schäfer/Hofmann 2018, 67).⁶ Die Entscheidung darüber, was in der Zeit ab 2025 mit dem Rentenniveau und den anderen beiden Säulen des Alterssicherungssystems geschehen soll, wurde in die Zukunft verlagert. Eine 2018 einzusetzende Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ soll dann die entsprechenden Reformen vorbereiten.

Einnahmeseitig ist künftig zudem geplant, Geringverdiener zu entlasten und die Midijobs mit ihren reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen auszubauen. Für die Beschäftigten soll dies jedoch nicht zu geringeren Rentenleistungen im Alter führen. Wie das umgesetzt werden soll, etwa über einen steuerlichen Ausgleich, wird nicht näher konkretisiert.

Eine besondere Ausnahme ist für Arbeitgeber der Branche der Zeitungszusteller vorgesehen. Diese sollen für geringfügig Beschäftigte künftig 10 Prozent weniger Rentenbeitrag bezahlen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Beschäftigten in diesem Bereich von der Option Gebrauch machen, sich von der Rentenversicherungspflicht befreien zu lassen, wird dadurch weiter steigen. Da sich ihr GRV-Beitragsanteil entsprechend erhöht, lohnt sich sonst der Minijob kurzfristig weniger. Dies wirkt langfristig jedoch zu Lasten der individuellen Altersvorsorge.

4.1. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs für Erwerbsgeminderte und Eltern

Weitere Reformpläne in der ersten Säule des Alterssicherungssystems betreffen die Verlängerung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderung sowie die so genannte „Mütterrente II“. Wie eingangs bereits angesprochen, ist eine dauerhafte Erwerbsminderung eine der zentralen Ursachen für den Bezug von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Deutschland. Erwerbsgeminderte machen rund die Hälfte der Leistungsbezieher_innen aus. Eine Erwerbsminderungsrente wird nach aktueller Gesetzeslage so berechnet als hätte die Person seit Beginn der Erwerbsminderung bis zum Alter von 62 Jahren und drei Monaten mit ihrem bis dahin erzielten Durchschnittseinkommen weiter in die Rentenkasse einbezahlt. Diese Zurechnungszeit soll bis zur GRV-Regelaltersgrenze von derzeit 67 Jahren angehoben werden und ggf. weiter mit dieser ansteigen. Die Maßnahme stellt eine wichtige Verbesserung für dauerhaft erwerbsgeminderte Personen dar. Sie hilft allerdings vor allem denjenigen, die bereits vor ihrer Erwerbsminderung eine einigermaßen „gute“ Erwerbsbiografie hatten. Für diejenigen mit größeren Beitragslücken und/oder Zeiten mit geringen Beiträgen vor Eintritt der Erwerbsminderung verbleibt ein hohes Armutsrisiko. Noch wenig konkret wer-

den des Weiteren im Koalitionsvertrag die Ziele genannt, Schnittstellenprobleme zwischen der dauerhaften und der eingeschränkten Erwerbsminderung zu prüfen, die Rehabilitation in der GRV zu stärken sowie die Gesetzliche Unfallversicherung und das Berufskrankheitenrecht weiterzuentwickeln.

Eine weitere, politisch sehr umstrittene Maßnahme des sozialen Ausgleichs in der GRV betrifft die Anrechnung eines dritten Jahrs Erziehungszeit in der GRV auch für Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben. Diese Reform war ein zentrales Anliegen der CSU, womit eine Gleichbehandlung der Kindererziehung vor und nach 1992 erreicht werden sollte. Auf Grund des hohen Kostenvolumens der Maßnahme (für die „Mütterrente I“⁷ werden jährlich rd. 7 Mrd. Euro veranschlagt, für die nun beschlossene „Mütterrente II“ weitere rd. 3,5 Mrd.) und weil diese Eltern nicht zu den größten Armutsrisikogruppen des Alterssicherungssystems zählen, war der Schritt bei allen anderen Parteien umstritten. Der nun gefundene Kompromiss ersetzt ein Kriterium der Ungleichbehandlung durch ein anderes: Die erweiterte Anrechnung von Erziehungszeiten soll nur für Mütter und Väter gelten, die *drei und mehr Kinder vor 1992* erzogen haben. Von Gewerkschaftsseite wird zu recht kritisiert, dass diese dennoch finanziell sehr umfangreiche Solidarmaßnahme eigentlich über Steuern finanziert werden müsste (Schäfer/Hofmann 2018, 73).

4.2. Lehren aus den Negativbilanzen zur Riesterrente?

Was das *Handlungsfeld der betrieblichen (BAV) und privaten Altersvorsorge* betrifft, konstatiert der Koalitionsvertrag eindeutig: „Wir halten am Drei-Säulen-Modell fest“. Gemeinsam mit der Versicherungswirtschaft soll die private Altersvorsorge weiterentwickelt und ein „attraktives standardisiertes Riester-Produkt“ entstehen.

⁶ Zu Möglichkeiten der Gestaltung der Rentenformel, um dieses Ziel zu erreichen, vgl. ebd.

⁷ Die so genannte „Mütterrente I“ beruhte auf der bis Juni 2014 geltenden Regelung in der GRV, wonach die angerechnete Kindererziehungszeit für ab 1992 geborene Kinder drei Jahre beträgt, für vor 1992 geborene Kinder jedoch nur ein Jahr. Im Jahr 2014 wurde diese Zeit zunächst auf zwei Jahre erhöht, wobei ein Unterschied von einem Jahr verblieb.

Der Riester-Rentenmarkt war in der Vergangenheit stark dafür kritisiert worden, zu teuer (z.B. durch hohe Verwaltungsgebühren), wenig rentabel (u.a. durch einen niedrigen Garantiezins und spezifische Sterbetafeln mit hoher Lebenserwartung, welche die Versicherer bei der Vertragskalkulation nutzen) und für Verbraucher höchst intransparent zu sein (exemplarisch Hagen/Kleinlein 2011). Ob dies sich ändert, wenn allein die Versicherungswirtschaft – ohne Verbraucherschützer und/oder andere gesellschaftliche Organisationen mit am Tisch – gemeinsam mit der Regierung an einem neuen Standardprodukt arbeitet, wird sich zeigen. Doch selbst wenn hier einigermaßen sinnvolle Ergebnisse erzielt werden sollten, die gemeinsam mit der geplanten – administrativ aber nicht leicht umzusetzenden – „säulenübergreifenden Renteninformation“ für mehr Markttransparenz sorgen, bleibt ein zentrales Grundproblem des Drei-Säulen-Modells bestehen: Es fließen umfangreiche Steuermittel in die Förderung der Privatvorsorge, von denen gerade die Risikogruppen der Altersarmut nur bedingt profitieren (z.B. Corneo et al. 2015). Diese könnten über die erste Säule zielgerichteter, risikoärmer (etwa in Bezug auf Kapitalmarktrisiken, aber auch hinsichtlich Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Familienzeiten, die in der GRV zumindest teilweise ausgeglichen werden) und effektiver (mit weniger

Die Verlagerung der Lebensstandardsicherung auf die betriebliche und private Vorsorge trägt auch künftig zu einer Verstärkung der Ungleichheit von Alterseinkünften bei.

administrativen Aufwand als über vielfältige Privatanbieter) erreicht werden. Die überwiegend kritischen wissenschaftlichen Bilanzdebatten⁸ 10 bzw. 15 Jahre nach Einführung der Riester-Rente werden somit durch die Koalitionsvereinbarung weitgehend ignoriert. Neben der Kritik an den verbraucherfeindlichen Riester-Produkten selbst wurde in diesen Debatten hervorgehoben, wie

schwer es ist, trotz der großzügigen und schrittweise erhöhten staatlichen Förderung breite Bevölkerungskreise mit einer freiwilligen Privatvorsorge oder über die BAV zu erreichen. Auch wenn einige Politiker_innen auf Grund der bislang abgeschlossenen rund 16 Mio. Riester-Verträge das „Glas als halb voll“ ansehen, zeigt die mehr als 15-jährige Erfahrung, dass Problemgruppen des Arbeitsmarktes mit ohnehin schwierigen Erwerbsbiografien auf diesem Weg nur bedingt gesichert werden können (ausführlich z.B. Leiber 2009; Blank 2011). Die – fortbestehende – Verlagerung der Lebensstandardsicherung von der GRV auf die betriebliche und private Vorsorge trägt somit auch künftig zu einer Verstärkung der Ungleichheit von Alterseinkünften bei.

4.3. Konsistente Erwerbstätigenversicherung nicht in Sicht

Einer bekannten Risikogruppe in Bezug auf das Thema Altersarmut wendet sich der Koalitionsvertrag ausdrücklich zu: Alle Selbstständigen, die nicht bereits anderweitig (z.B. über berufsständische Versorgungswerke) abgesichert sind, sollen verpflichtend in die GRV aufgenommen werden. CDU und CSU konnten jedoch die Möglichkeit eines Opt-outs durchsetzen, die es den Selbstständigen ermöglicht, zwischen der GRV und „anderen geeigneten insolvenzsicheren Vorsorgearten“ zu wählen, solange sie zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen. Das Ziel der „Lebensstandardsicherung“ wird hier also gegen das Sicherungsziel „oberhalb der Grundsicherung“ eingetauscht. Offen bleibt auch, ob diese Wahloption einmalig ist oder zwischen den Systemen gewechselt werden kann. Inwiefern auch das Erwerbsminderungsrisiko mindestens äquivalent zur GRV abgedeckt werden muss, ist ebenfalls ungeklärt. Gleichzeitig ist ein konsistenter Weg hin zu einer Erwerbstätigenversicherung, die alle Erwerbstätigen in einem System absichert und auch die Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Selbstständigkeit absichern kann, durch diesen Reformschritt weiter in die Ferne gerückt.

5. Prinzipienmix aus Sozialversicherung und Grundsicherung

Um dezidiert dem Thema Altersarmut Rechnung zu tragen, soll laut Koalitionsvertrag innerhalb der GRV eine Grundrente eingeführt werden. Ob diese aus Steuern oder Beiträgen finanziert werden soll, ist noch offen. Die Große Koalition knüpft damit an ein Konzept an, das in abgewandelten Formen unter den Schlagworten „Zuschussrente“, „Lebensleistungsrente“ oder „Solidarrente“ auch in vorangegangenen Legislaturperiode bereits geplant, dann aber nicht umgesetzt worden war. Die Grundidee ist, dass Versicherte, die langjährig in die GRV einbezahlt haben (im aktuellen Modell mindestens 35 Jahre an Beitragszeiten⁹ bzw. Zeiten der Kindererziehung oder Pflege), eine Rente oberhalb der Grundsicherung (im aktuellen Modell 10 Prozent über dem Existenzminimum) erhalten sollen. Ansätze der Mindestsicherung innerhalb der GRV werden im Grundsatz schon lange von verschiedenen politischen Seiten sowie aus der Wissenschaft (vgl. z.B. Brettschneider/Klammer 2016) gefordert, um das Äquivalenzprinzip in der GRV abzumildern, Geringverdiener besser abzusichern und damit die Legitimationsgrundlage der ersten Säule zu stärken. Entscheidend am nun gewählten Modell ist jedoch, dass diese Grundrente bedürftigkeitsgeprüft ausgestaltet werden soll, das heißt, dass sie nur Personen gewährt wird, die hilfebedürftig im Sinne des SGB XII sind. Die Bedingung der 35 Jahre ist für viele bereits unrealistisch. Die Bedürftigkeitsprüfung schränkt den Personenkreis, der von der Regel profitieren wird, weiter ein. Zudem findet eine Vermischung von Sicherungsprinzipien statt: *Fürsorgeelemente werden in die Sozialversicherung eingeführt*. Diese neue Bedürftigkeitsprüfung soll von der GRV übernommen werden, die dabei mit den Grundsicherungsträgern

8 Vgl. Blank (2011) und Jöbges u.a. (2012) für eine Zusammenfassung der Diskussion.

9 Zu den Beitragszeiten zählen in der GRV neben Beschäftigungszeiten auch Zeiten mit freiwilligen Rentenbeiträgen, Beiträge unter Bezug von Kranken- und Arbeitslosengeld I, Arbeitslosenhilfe sowie bis 2010 Beitragszeiten aus dem Arbeitslosengeld II (ausführlich Schäfer/Hofmann 2018, 69-70).

kooperieren soll. Dies administrativ zu bewältigen wird mit einigem Aufwand verbunden sein und die konkrete Umsetzung einer solchen „Mischleistung“, etwa über einen Freibetrag oder eine Ergänzungsleistung, ist bislang noch ungeklärt (ausführlich hierzu Schäfer/Hofmann 2018, 70-71; Steffen 2018). Im Prinzip doppelt man mit der Reform Elemente des Fürsorgesystems bei unterschiedlichen Trägern. Die Gruppe der Grundsicherungsempfänger_innen, die das Kriterium der 35 Jahre in der GRV erreichen konnte, wird – voraussichtlich am einfachsten durch einen zehnprozentigen, anrechnungsfreien Zuschlag auf die GRV-Rente (ebd.) – im Vergleich zu den übrigen Grundsicherungsempfänger_innen bessergestellt.

Neben der Einführung der GRV-Grundrente sollen für Grundsicherungsempfänger_innen generell – in der Sozialhilfe wie auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – die Regelungen zur Vermögensverwertung, zum Schonvermögen und zum Wohneigentum überarbeitet werden. Insbesondere sollen Beziehende_innen staatlicher Sozialleistungen nun in ihrem Wohneigentum verbleiben können. Mieter und Mieter_innen müssen dagegen nach wie vor die Wohnung wechseln, wenn diese nicht den Anspruchskriterien der Grundsicherung entspricht, etwa weil sie zu groß oder zu teuer ist. Dieses Maßnahmenbündel schafft somit *neue Ungleichbehandlungen innerhalb des Fürsorgesystems*. Die diejenigen unter den Armen, denen es relativ gesehen ein wenig besser geht (sie haben Wohneigentum erlangt bzw. konnten 35 Beitragsjahre in der GRV erzielen) werden zusätzlich unterstützt, während diejenigen in der allerschlechtesten Situation tendenziell unberücksichtigt bleiben.

Eine klare Trennung der GRV-Grundrente (ausgestaltet als Element des Sozialausgleichs im Rahmen einer Versicherungsleistung) vom Grundsicherungssystem wäre hier eine deutlich wirkungsvollere, mehr Personen erreichende, weniger bürokratische und weniger stigmatisierende Lösung gewesen.

6. Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Große Koalition in den eingangs genannten Handlungsfeldern zur Bekämpfung von Altersar-

mut durchaus aktiv werden möchte. Die Ansatzpunkte haben dabei einen sehr unterschiedlichen Charakter: Einige davon bleiben auf der Ebene allgemeiner Zielformulierungen, einige werden über eine geplante Kommission in die Zukunft verlagert, andere Vorhaben sind bereits sehr detailliert umrissen und haben teils weitreichende, auch prinzipielle Konsequenzen.

Zu den grundsätzlicheren Umbrüchen lassen sich etwa die Bereitschaft zur Re-Regulierung des Rentenniveaus sowie die Einführung einer bedürftigkeitsgeprüften Grundrente innerhalb der GRV benennen. Im Erwerbssystem tragen v.a. die vielfältigen Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien und Beruf dazu bei, Altersarmutsrisiken insbesondere von Frauen zu reduzieren.

Insgesamt kann jedoch nicht von einer prinzipiellen Abkehr von den durch die „Agenda 2010“ eigenleiteten Paradigmen gesprochen werden. Am Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung soll dezidiert festgehalten werden. Es werden somit weiterhin erhebliche Steuermittel in die Privatvorsorge fließen, deren Risiken, Renditen und Nutzen für den Verbraucher wissenschaftlich inzwischen höchst umstritten sind. Einige wichtige Zielgruppen mit hohem Altersarmutsrisiko, wie etwa Selbständige oder langjährig GRV-versicherte Geringverdiener_innen, werden durch die Reformpläne ausdrücklich adressiert. Gleichzeitig ist der Kompromisscharakter der Ansätze an viele Stellen ablesbar, was zu einem Mix von Sicherungsprinzipien (Stichwort: bedürftigkeitsgeprüfte Grundrente), Inkonsistenzen (Stichwort: keine einheitliche Erwerbstätigenversicherung) und neuen Ungleichbehandlungen unter den Adressat_innen sozialer Leistungen (z.B. bei den neuen Wohnvorschriften für Grundsicherungsempfänger_innen oder der „Mütterrente II“) führt. Wichtige Zukunftsentwicklungen hängen nach wie vor davon ab, welche Entscheidungen im Rahmen der geplanten Reformkommission getroffen werden. Einstweilen gibt es vielfältig Aktivitäten, denen das Fehlen einer einheitlichen politischen Linie jedoch anzumerken ist, und die nur ansatzweise dazu beitragen werden, das Altersarmutsrisiko und die Zunahme ungleicher Alterseinkünfte zukünftig abzufedern. ■

Literatur

- Blank, Florian (2011):** Die Riester-Rente. Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, in: Sozialer Fortschritt 60 (6), 109-115.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2017a):** Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2017b):** Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin.
- Brettschneider, Antonio/Ute Klammer (2016):** Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven, Berlin: Duncker und Humblot.
- Corneo, Giacomo/Carsten Schröder/Johannes König (2015):** Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany, School of Business and Economics Discussion Paper 18, Berlin.
- Haan, Peter u.a. (2017):** Entwicklung der Altersarmut bis 2036, Trends, Risikogruppen und Politikalternativen, Bertelsmann Stiftung: Mannheim.
- Hagen, Kornelia/Lucia Reisch (2010):** Riesterrente. Politik ohne Marktbeobachtung, in: DIW-Wochenbericht 8, Berlin.
- Joebges, Heike u.a. (2012):** Auf dem Weg in die Altersarmut. Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente, IMK Report Nr. 73, Düsseldorf.
- Keller, Berndt/Hartmut Seifert (2011):** Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Stand und Lücken der aktuellen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen 64 (3), 138-145
- Klammer, Ute/Simone Leiber (2006):** Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung, in: WSI-Mitteilungen 59 (5), 287-292.
- Leiber, Simone (2009):** Armutsvermeidung im Alter. Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, in: Hans-Jürgen Urban/Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke (Hg.): Der Neue Generationenvertrag: für den Neuaufbau einer solidarischen Alterssicherung, Hamburg: VSA, 72-89.
- Schäfer, Ingo/Markus Hofmann (2018):** Vereinbarungen zur Rente im Koalitionsvertrag: Rentenpolitik unter neuen Vorzeichen. Eine Analyse und Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Soziale Sicherheit 67 (2), 67-74.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Genesis-online Datenbank (Zugriff 20.3.2018).
- Steffen, Johannes (2018):** Die „Grundrente“ im Koalitionsvertrag. Ein Interpretationsversuch, <http://www.sozialpolitik-portal.de/rente/grundrente#FN3> (Zugriff 26.3.2018).