

Antrag

der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Elke Ferner, Iris Gleicke, Gabriele Hiller-Ohm, Christel Humme, Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Caren Marks, Katja Mast, Thomas Oppermann, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Es ist ein Erfolg bundesrepublikanischer Alterssicherungspolitik, dass das Risiko von Armut im Alter in Deutschland nicht überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist: So zeigt der „3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ (Bundestagsdrucksache 16/9915 vom 30. Juni 2008), dass die Gefahr der relativen Einkommensarmut – ein gewichtetes Nettohaushaltseinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens – im Jahr 2005 in der Altersgruppe 65 Jahre und älter unter Verwendung der Daten der europäischen Statistik im Durchschnitt aller Personen liegt, nämlich bei 13 Prozent. Zieht man stattdessen die Daten des Sozio-oekonomischen Panels heran, so lag die Armutsrisikoquote in dieser Altersgruppe mit 12 Prozent sogar 6 Prozentpunkte unterhalb der durchschnittlichen Armutsrisikoquote in der Bundesrepublik Deutschland. Definiert man Armut enger im Sinne des Bezuges von bedürftigkeitsorientierten Leistungen, so ist die Mindestsicherungsquote sogar deutlich unterdurchschnittlich: Am Jahresende 2007 bezogen rund 392 000 Personen, die älter als 65 Jahre waren, Leistungen der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII), so dass der Anteil der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung über 65 Jahren 2,4 Prozent betrug. Bei den erwerbsfähigen Hilfeempfängerinnen und -empfängern im Alter von 15 bis 64 Jahre betrug die Mindestsicherungsquote hingegen 9,4 Prozent und bei den Kindern unter 15 Jahren, die Sozialgeld nach dem SGB II beziehen, betrug dieser Anteil sogar 16,4 Prozent („Soziale Mindestsicherung in Deutschland“, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt und von den statistischen Landesämtern, November 2009).

Alterssicherungspolitik, die auf lange Sicht ausgelegt ist, darf diese Fakten aber nicht umstandslos als auch für die Zukunft gegeben ansehen. Die aktuell vergleichsweise günstige Einkommenssituation im Alter beruht darauf, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Vergangenheit einerseits nur geringe Lücken in ihrer Versicherungsbiographie aufwiesen und andererseits nur selten von Niedrigeinkommen betroffen waren.

Diese beiden Faktoren, die in einem auf Beitragsäquivalenz basierenden Rentenversicherungssystem von wichtiger Bedeutung für die spätere Höhe der Rentenanwartschaften sind, haben in den letzten Jahrzehnten aber an Bedeutung gewonnen, so dass für zukünftige Rentnerinnen und Rentner die Gefahr besteht, dass bei ihnen das Risiko der Altersarmut steigt. So identifiziert die von der Deutschen Rentenversicherung Bund und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 2007 veröffentlichte Studie „Altersvorsorge in Deutschland 2005“ (AVID 2005), in der die Anwartschaften deutscher Personen der Geburtsjahrgänge 1942 bis 1961 in die Zukunft projiziert worden sind, ein besonderes Risiko im Fall der Arbeitslosigkeit: Versicherte mit niedrigem Alterseinkommen weisen im Schnitt zwei- bis dreimal so häufig Zeiten der Arbeitslosigkeit auf wie Personen mit höherem Alterseinkommen. Diese Befunde werden von einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. (Viktor Steiner, Johannes Geyer, „Erwerbsbiographien und Alterseinkommen im demographischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland“, Politikberatung kompakt, Nr. 55, Berlin, März 2010) bestätigt: Die zunehmende Dauer von Zeiten der Arbeitslosigkeit und deren Auswirkungen auf die Lohnposition bei den jüngeren Alterskohorten wird insbesondere in Ostdeutschland zu – in heutigen Werten gerechnet – sinkenden Rentenzahlbeträgen führen, da die Verfestigung von Arbeitslosigkeit und der Anteil von Niedriglohnbeschäftigung hier besonders dramatisch sind.

Auf diese Entwicklung gilt es zu reagieren. Dabei gilt es klar die Ursachen und Verantwortungen zu identifizieren: Das Risiko der Altersarmut liegt in erster Linie in der Erwerbsphase begründet. Die gesetzliche Rentenversicherung, die die Einkommensposition der Versicherten widerspiegelt, kann nicht alle Defizite in der Erwerbsphase ausgleichen. Von primärer Bedeutung ist daher eine Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die dem Leitbild der „guten Arbeit“ verpflichtet ist, und sich daher konsequent einsetzt für

- die Erhöhung des Beschäftigungsvolumens und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;
- die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und daher deren Erosion durch u. a. geringfügige Beschäftigung und abhängige Selbstständigkeit bekämpft;
- die gleichgewichtige Entwicklung der Löhne und Gehälter und der Produktivitätsentwicklung;
- einen gesetzlichen Mindestlohn, der eine unterste Grenze markiert, unter die Löhne und Gehälter nicht fallen dürfen;
- gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit, um Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen zu erreichen.

Altersarmut besitzt dabei eine eindeutige geschlechtsspezifische Ausprägung: Gegenwärtig sind zwei Drittel derjenigen, die Leistungen der Grundsicherung im Alter beziehen, Frauen. Dies erklärt sich nicht nur durch deren höhere Lebenserwartung, sondern eben auch durch deren unzureichende Rentenanwartschaften. Die geringeren Rentenanwartschaften sind dabei die Folge von kürzeren Erwerbsbiographien, Teilzeitbeschäftigung und Lohndiskriminierung. Zudem unterbrechen Frauen häufiger ihr Erwerbsleben, um Kinder zu erziehen oder Angehörige zu pflegen.

Die gesetzliche Rentenversicherung kann nur eine Korrektur der Einkommensverteilung, wie sie sich durch die im Erwerbsleben erworbenen Rentenanwartschaften ergibt, leisten. Dabei gibt es sowohl sozial- als auch haushaltspolitische Gründe, die finanziellen Mittel zur Schließung von Lücken in der Versicherungsbiographie nur dann einzusetzen, wenn das Risiko der Altersarmut droht, und keine vorleistungs- und bedarfsunabhängige Risikoabsicherung vorzunehmen. Die möglichen Instrumente, wie die bessere rentenrechtliche Bewertung

von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohnbeschäftigung, müssen dann allerdings auch eingesetzt werden, da ansonsten eine Pflichtversicherung, bei der ein immer größerer Teil der Versicherten keine Anwartschaften erzielt, die oberhalb des Niveaus der Grundsicherung im Alter liegen, ihre Legitimation verliert.

Zusätzlich zur Frage der Altersarmut als Folge unzureichender Anwartschaften während des Erwerbslebens muss auch das Risiko der Invalidität stärker berücksichtigt werden. Dies erfordert sowohl die Anpassung der Arbeitswelt an die demographischen Veränderungen durch bessere Arbeitsbedingungen, flexible Regelungen zum Übergang aus dem Erwerbsleben in die Rente durch die geförderte Altersteilzeit und Verbesserungen bei der Teilrente, garantierte Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere mit gesundheitlichen Einschränkungen als auch bessere Erwerbsminderungsrenten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem die folgenden Punkte geregelt werden:

A. Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit werden als beitragsgeminderte Zeiten gemäß § 263 SGB VI in der gesetzlichen Rentenversicherung gewertet.

Zeiten des Bezuges von Arbeitslosenhilfe vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2004 sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II seit dem 1. Januar 2005 sollen als beitragsgeminderte Zeiten nach § 263 SGB VI gewertet werden. Indem sie zusätzlich zur Behandlung als Beitragszeit auch als bewertete Anrechnungszeit berücksichtigt werden, werden diese Zeiten im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung für beitragsgeminderte Zeiten nun jeweils bei den Versicherten mit dem Wert an Entgeltpunkten berücksichtigt, der dem durchschnittlichen Wert ihrer Beitragszeiten entspricht. Dabei soll eine Begrenzung auf 50 Prozent des Durchschnittseinkommens erfolgen, so dass sie mit maximal 0,5 Entgeltpunkten pro Jahr berücksichtigt werden können.

Diese bessere Bewertung der Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit soll auf Versicherte konzentriert werden, bei denen typischerweise von einem Risiko der Altersarmut ausgegangen werden kann: Sie soll für Versicherte gelten, die zum Zeitpunkt des Rentenzugangs weniger als 30 Entgeltpunkte erworben haben. Nur in diesen Fällen sollen die Zeiten des Bezuges der Arbeitslosenhilfe bzw. der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung als beitragsgeminderte Zeiten berücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung als beitragsgeminderte Zeit soll auch für Langzeitarbeitslose gelten, die z. B. aufgrund eines anzurechnenden Partnereinkommens selber nicht hilfebedürftig im Sinne des SGB II bzw. der Arbeitslosenhilfe sind bzw. gewesen sind und daher auch keinen Anspruch auf Geldleistungen besitzen bzw. besaßen, da in diesen Fällen auch keine Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet worden sind.

B. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten wird für Beitragszeiten bis zum 1. Januar 2011 fortgeführt.

Die Regelung des § 262 SGB VI (Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt), die gegenwärtig auf Beitragszeiten vor dem 1. Januar 1992 befristet ist, wird für Beitragszeiten bis zum 1. Januar 2011 verlängert. Durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten erhalten Versicherte mit einem geringen Arbeitsentgelt Mindestentgeltpunkte für die jeweiligen Beitragszeiten, indem die Entgeltpunkte aus Beitragszeiten mit niedrigem Arbeitsentgelt mit dem Faktor 1,5 multipliziert werden, wobei eine Kappung bei einer Anwartschaft erfolgt, die einer Entgeltposition von 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes entspricht.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus dazu auf,

die Berichtspflicht nach § 154 Absatz 4 SGB VI („Überprüfungsklausel“ zur Anhebung der Regelaltersgrenze) ernst zu nehmen und dabei auch die besondere Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen zu berücksichtigen.

Berlin, den 18. Mai 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Nummer II

Zu Abschnitt A

Langzeitarbeitslosigkeit stellt ein großes Risiko dar, wegen nicht ausreichender Beitragsleistung zur gesetzlichen Rentenversicherung und daraus folgenden niedrigen Anwartschaften von Altersarmut bedroht zu sein. Um die Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung im Alter zu begrenzen, besteht hier ein dringender Handlungsbedarf. Dies gilt

- für Zeiten des Bezuges von Arbeitslosenhilfe vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2004, da in diesem Zeitraum Beiträge nur noch auf der Grundlage des tatsächlichen Zahlbetrages der Arbeitslosenhilfe entrichtet worden sind, und
- für die seit dem 1. Januar 2005 existierende Grundsicherung für Arbeitssuchende, da hier einheitliche Rentenversicherungsbeiträge auf einer Bemessungsgrundlage von 400 Euro (in den Jahren 2005 und 2006) bzw. von 205 Euro (seit 2007) entrichtet werden.

Dieses Risiko existiert insbesondere in Regionen, die durch Strukturschwäche und daher besonders hohe Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Namentlich in den neuen Ländern leiden viele Menschen aufgrund der wirtschaftlichen Umbrüche seit 1990 an mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten und unter anhaltender Arbeitslosigkeit.

Die Bewertung von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit als beitragsgeminderte Zeit, die erst im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung ihren tatsächlichen Wert erhält, berücksichtigt die jeweilige Lebensleistung der Versicherten: Je höher und häufiger Beiträge entrichtet worden sind, umso höher fällt der Wert der Anrechnungszeit aus. Langjährig Versicherte werden also gegenüber Personen, die nur relativ kurze Beitragszeiten aufweisen, bessergestellt.

Diese Regelung ist damit Vorschlägen, die Bemessungsgrundlage der Rentenversicherungsbeiträge beim Bezug der Grundsicherung für Arbeitssuchende wieder auf 400 Euro im Monat anzuheben, deutlich überlegen:

- Zum einen würde der erstgenannte Vorschlag (bei einem jährlichen Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 des SGB VI im Jahr 2010 von 32 003 Euro) nur zu einer Anwartschaft von 0,15 Entgeltpunkten führen, also zu einer monatlichen Rentenanwartschaft von – in heutigen Werten – 4,08 Euro. Bei der bewerteten Anrechnungszeit von max. 0,5 Entgeltpunkten gemäß einem modifizierten § 263 SGB VI kann der monatliche Ertrag hingegen 13,60 Euro (West) bzw. 12,07 Euro (Ost) betragen.

- Zum anderen hätte die Umsetzung des erstgenannten Vorschlages nur Auswirkungen für zukünftige Beitragszeiten, während die hier vorgeschlagene Regelung eben auch rückwirkend greift.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich diese Regelung nicht nur im Bereich der Alterssicherung positiv auswirkt, sondern auch bei der Absicherung im Falle der Erwerbsminderung: Kommt es unmittelbar nach bzw. aus dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II zu einer Erwerbsminderung, so wird gegenwärtig die Zurechnungszeit auch auf Grundlage der sehr geringen Beitragszeiten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende berechnet – bei dem Modell der bewerteten Anrechnungszeit würde nicht nur der Invaliditätsschutz erhalten bleiben, sondern es käme sogar zu einer besseren Absicherung durch die Rentenversicherung, da nur die vorherigen Beitragszeiten die Bemessungsgrundlage für die Zurechnungszeiten bildeten, während die Zeiten des Bezuges von Leistungen nach dem SGB II nicht mehr in die Bewertung eingingen.

Da nicht jeder Bezug von Leistungen der Arbeitslosenhilfe in den genannten Jahren und der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Altersarmut führt, ist es sinnvoll, hier sowohl eine Begrenzung in den Anspruchsvoraussetzungen als auch bei den maximalen Vorteilen vorzunehmen:

- Indem nur bei Versicherten, die zum Zeitpunkt des Rentenzugangs weniger als 30 Entgeltpunkte erworben haben, diese Zeiten als bewertete Anrechnungszeiten berücksichtigt werden, wird das Risiko minimiert, hier eine Fehlsubventionierung zugunsten derjenigen vorzunehmen, die auch ohne diese Regelung mit ihren Rentenanwartschaften die Bedarfsschwelle der Grundsicherung im Alter übersteigen. So betrug zum Jahresende 2008 der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 657 Euro, so dass eine allein lebende Person ohne weitere Einkünfte mit einer Rentenanwartschaft von 30 Entgeltpunkten eine Bruttorente von 816 Euro (West) bzw. 723,90 Euro (Ost) bezieht und damit auch nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge oberhalb des Durchschnittsbedarfes verbleibt.
- Eine Begrenzung auf maximal 0,5 Entgeltpunkte für die zu bewertende Zeit ist sinnvoll, um zu verhindern, dass es zu Verwerfungen im Vergleich zu den Rentenanwartschaften während der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld kommt: Hier werden Rentenanwartschaften auf Grundlage von 80 Prozent des vorherigen Bruttoentgelts erworben, so dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ein Einkommen mit einer Entgeltposition von 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes erzielt haben, eine Rentenanwartschaft von 0,5 Entgeltpunkten während des Bezuges von Arbeitslosengeld erwerben; Versicherte mit einem geringeren Einkommen erzielen entsprechend niedrigere Anwartschaften. Dass vorher relativ gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Falle des Bezuges der bedürftigkeitsorientierten Leistung der Grundsicherung eine höhere Rentenanwartschaft erzielen als vormals gering entlohnte Versicherte im Fall der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, wäre sozialpolitisch nicht zu begründen; die Begrenzung auf 0,5 Entgeltpunkte (also der Rentenanwartschaft auf Grundlage des halben Durchschnittsverdienstes) im Falle des Bezuges von Leistungen nach dem SGB II ist also sinnvoll.

Die Berücksichtigung der Zeiten der Arbeitslosigkeit auch bei den Versicherten, die aktuell – insbesondere aufgrund eines Partnereinkommens – nicht bedürftig sind, ist ein notwendiger Beitrag zur Sicherung eigenständiger Anwartschaften, von der insbesondere Frauen profitieren. Dies gilt insbesondere, da nicht unterstellt werden kann, dass der aktuelle Zustand der Nichtbedürftigkeit im Kontext der Bedarfsgemeinschaft sich bis ins Alter fortsetzt. Ohne die Berücksichtigung als bewertete Anrechnungszeit wären die Zeiten der Arbeitslosigkeit so für die Absicherung im Alter verloren, da keine Beiträge entrichtet worden sind.

Zu Abschnitt B

Mit der Rentenreform 1972 ist das Instrument der Rente nach Mindestentgeltpunkten geschaffen worden, durch das bei langjährig Versicherten die aus unterdurchschnittlichen Beitragszeiten resultierenden Anwartschaften höher gewertet werden. Ziel dieser Regelung war eine nachträgliche Korrektur der individuellen Entgeltrelation. Hierdurch sollte ein sozialpolitischer Ausgleich für regional- und branchenbedingte Lohngefälle geschaffen werden, um damit vor allem die Folgen der Lohndiskriminierung von Frauen für deren spätere Rentenhöhe abzuschwächen. Dieses ursprünglich auf Zeiten vor dem 1. Januar 1973 begrenzte Instrument ist mit dem Rentenreformgesetz 1992 für Beitragszeiten bis zum 1. Januar 1992 verlängert und geringfügig modifiziert worden: Bei Versicherten mit 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten, bei denen sich aus den Kalendermonaten mit vollwertigen Pflichtbeiträgen ein Durchschnittswert von weniger als 0,0625 Entgeltpunkten errechnet (entspricht 0,75 Entgeltpunkten im Jahr), wird die Summe der Entgeltpunkte erhöht, indem der Durchschnittswert mit 1,5 multipliziert wird, wobei eine Begrenzung bei 0,0625 Entgeltpunkten pro Kalendermonat erfolgt.

Angesichts der Zunahme atypischer Beschäftigung und einer seit Jahren fortschreitenden Lohnspreizung – gerade infolge der deutschen Einheit – ist es sinnvoll, das Instrument der Rente nach Mindestentgeltpunkten für langjährig Versicherte noch einmal zu verlängern, indem Versicherungszeiten bis zum 1. Januar 2011 als anhebungsfähige Zeit für die Rente nach Mindestentgeltpunkten anzuerkennen sind. Dabei wird durch die Zugangsvoraussetzung von 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten, wobei neben den Pflichtbeitragszeiten auch Ausfallzeiten, Zeiten mit freiwilligen Beiträgen und Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung und Pflege berücksichtigt werden, sichergestellt, dass von der Regelung nur Personen profitieren, die langjährig niedrig entlohnt worden sind.

Die sozialpolitische Begründung besteht dabei in erster Linie in der Korrektur von Lohndiskriminierung und Lohndumping. Daher ist eine Befristung der anzuerkennenden Zeiten bis zum 1. Januar 2011 sinnvoll, da eine unbefristet geltende Regelung der Aufwertung von Zeiten geringer Anwartschaften ein falsches Signal für die Durchsetzung existenzsichernder Arbeitsentgelte wäre: Wenn flächendeckende Mindestlöhne vorhanden sind, erübrigt sich eine generelle Anhebung geringer Entgeltpositionen. Das System der Alterssicherung würde überfordert, dauerhaft eine unzureichende Einkommensverteilung in der Erwerbsphase so zu korrigieren, dass höhere Alterseinkommen erreicht werden, als sie sich auf Grundlage der Lohn- und Beitragsbezogenheit eigentlich ergäben.

Zu Nummer III

Mit dem Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) ist in § 154 SGB VI der neue Absatz 4 aufgenommen worden, wonach die Bundesregierung erstmals im Jahr 2010 im Rahmen des Rentenversicherungsberichtes eine Berichtspflicht über die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat. Auf dieser Grundlage soll sie eine Einschätzung abgeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint. Diese „Überprüfungsklausel“ muss dabei gerade auch die Einkommens- und Beschäftigungssituation von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen berücksichtigen, da Invalidität ein großes Risiko beim Entstehen von Altersarmut darstellt. Hier muss beachtet werden, dass in Deutschland der Anteil der gesundheitlich Beeinträchtigten, die überhaupt einen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente besitzen, im internationalen Vergleich unterdurch-

schnittlich ist; viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die formal noch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, faktisch aufgrund ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigungen aber keine Chance auf eine Beschäftigung besitzen, sind dann auf die Versicherungsleistungen des SGB III oder der fürsorgeorientierten Leistungen des SGB II angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

