

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**anlässlich des Fachgesprächs
der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag
am 4. Juli 2018**

Stand: Juli 2018

I. Vorbemerkungen

Der AWO Bundesverband e.V. bedankt sich für die Einladung zu dem Fachgespräch und die Gelegenheit, zu den Leitfragen der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag schriftlich Stellung zu nehmen. Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege ist es ein zentrales Anliegen der AWO, dass die Menschen in unserem Land für die Lebensrisiken des Alters, der Erwerbsminderung und des Todes angemessen abgesichert sind. Vor diesem Hintergrund hat die AWO bereits im Jahr 2014 mit dem Konzept „Rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern!“¹ Forderungen für mehr Solidarität in der Alterssicherung vorgelegt. Dieses Konzept wurde durch zahlreiche Beschlüsse der Bundeskonferenz 2016² bekräftigt.

II. Zu den Fragen der Kommission im Einzelnen

1. Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter?

Unter Generationengerechtigkeit wird allgemein das Streben verstanden, einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen unterschiedlicher Generationen zu finden. In der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, in der die Beiträge der Versicherten nicht angespart, sondern unmittelbar als Leistungen an die Rentenbe-

¹ Siehe <http://grundsatzprogramm.awo.org/wp-content/uploads/2015/04/2014-AWO-Positionspapier-Rentenkuerzung-stoppen-Altersarmut-verhindern-Lebensstandard-sichern.pdf> (13.7.2018).

² Siehe <https://buko2016.awo.org/beschluesse/> (13.7.2018).

ziehenden ausgezahlt werden, liegt der Fokus oft auf der Betrachtung der beitragszahlenden Generation einerseits und der rentenbeziehenden Generation andererseits. Dabei wird den Versicherten ein Interesse an stabilen Beiträgen und den Rentenbeziehenden ein Interesse an einem auskömmlichen Leistungsniveau zugeschrieben. Verkannt wird dabei, dass auch die Versicherten ein Interesse haben, für ihre Beiträge Leistungen zu erwerben, mit denen sie ihr Leben nach dem Austritt aus dem Erwerbsleben ohne Einschnitte beim Lebensstandard aktiv und selbstbestimmt gestalten können. Beitragszahlungen zur Rentenversicherung sind kein Selbstzweck, sondern stets mit dem Ziel verbunden, im Alter, bei Erwerbsminderung oder beim Tod eines unterhaltspflichtigen Angehörigen materiell ausreichend abgesichert zu sein. Es ist aus Sicht der AWO deshalb nicht generationengerecht, der Beitragssatzstabilität einen einseitigen Vorrang einzuräumen und das Leistungsniveau dadurch aus dem Blick zu verlieren. Vielmehr muss der Gesetzgeber – gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung – einen fairen Ausgleich zwischen den beiden Interessenlagen finden. Zugleich muss der Bund stärker als bisher in die finanzielle Verantwortung genommen werden. Denn die gesetzliche Rentenversicherung erbringt in einem erheblichen Umfang beitragsungedeckte Leistungen, für deren Finanzierung nicht allein die Beitragszahlenden, sondern die gesamte Gesellschaft aufkommen muss.

Leistungs- bzw. Bedarfsgerechtigkeit werden allgemein als zwei unterschiedliche Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit verstanden, bei den es darauf ankommt, ob Güter nach einer zuvor erbrachten Leistung oder nach dem jeweiligen Bedarf verteilt werden. Die gesetzliche Rentenversicherung sucht einen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien. Denn einerseits gilt für die gesetzliche Rentenversicherung das Versicherungsprinzip, das heißt ihre Leistungen werden durch die Beiträge der Versicherten erkaufte. Zudem stellt das Äquivalenzprinzip als eine spezielle Ausformung des Versicherungsprinzips sicher, dass sich die Höhe der individuellen Beitragsleistungen bei der Rentenhöhe widerspiegelt. Andererseits gilt für die gesetzliche Rentenversicherung das Prinzip der Solidarität und des sozialen Ausgleichs. Denn für bestimmte Sachverhalte sieht die Rentenversicherung Leistungen vor, auch wenn ihnen keine Beitragsleistungen zugrunde liegen. Dieses Zusammenspiel von Versicherungsprinzip einerseits und Prinzip der Solidarität und des sozialen Ausgleichs andererseits unterscheidet die gesetzliche Rentenversicherung von Privatversicherungen. Es hat sich bewährt und muss angesichts der sich wandelnden Lebensverläufe und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den „angemessenen Lebensstandard“ zu definieren und auszugestalten. Dabei hat er allerdings nicht freie Hand. Die untere Grenze des Gestaltungsspielraums wird durch das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gezogen. Der Staat muss jedem Menschen, der sich hierzulande in einer existenziellen Notlage befindet, diejenigen Mittel zur Verfügung stellen, die für ein menschenwürdiges Existenzminimum unverzichtbar sind. Das menschenwürdige Existenzminimum soll durch die bedürftigkeitsorientierten Grundsicherungsleistungen des SGB II und SGB XII sichergestellt werden. Da es

jedem Menschen in einer Notlage unabhängig von etwaigen Vorleistungen gewährt werden muss, kann seine Absicherung nicht primäres Ziel eines Leistungssystems sein, das – wie die gesetzliche Rentenversicherung – nur einen Teil der Menschen in Deutschland, nämlich insbesondere die abhängig Beschäftigten, erfasst. Die gesetzliche Rentenversicherung muss ihren zwangsweise einbezogenen und einer Beitragspflicht unterworfenen Versicherten nach langjährigen Beitragszahlungen Leistungen gewähren, die sich deutlich von den vorleistungsfreien, bedarfsorientierten Grundsicherungsleistungen abheben. Primäres Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung ist deshalb nicht, das menschenwürdige Existenzminimum abzusichern, sondern das nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben wegfallende Erwerbseinkommen teilweise zu ersetzen.

Seit dem Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme vom 19. November 1983 ist unbestritten, dass ein angemessener Lebensstandard im Alter sichergestellt ist, wenn das Nettoalterseinkommen 70 bis 90 Prozent des im Arbeitslebens erzielten Erwerbseinkommens beträgt. Bis zur Rentenreform 2001/2004 hatte allein die Rentenversicherung die Aufgabe der Lebensstandardsicherung im Alter und sah hierfür ein Nettorentenniveau von rund 70 Prozent vor, was einem heutigen Nettorentenniveau vor Steuern von 53 Prozent entspricht. Mit der Rentenreform 2001/2004 wurde beschlossen, das Rentenniveau langfristig abzusenken und die Lebensstandardsicherung im Alter auf alle drei Säulen der Alterssicherung zu verteilen. Es zeigt sich heute jedoch, dass die kapitalgedeckte Alterssicherung die Versorgungslücken, die durch die Absenkung des Rentenniveaus entstanden sind und entstehen, aus vielerlei Gründen nicht für alle Versicherten in zufriedenstellender und verlässlicher Weise schließen kann. Eine Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung ist aus Sicht der AWO deshalb alternativlos.

2. Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die künftige Alterssicherung sind aus Sicht der AWO äußerst schwer einzuschätzen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die wiederum Einfluss auf die Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne und damit die lohnorientierten Renten nimmt, ist von zahlreichen Faktoren abhängig. So zeigt der aktuell drohende Handelskrieg wie schnell an sich stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen gestört werden können. Prognosen und Modellrechnungen sind daher stets mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die größer werden, je weiter man sie für die Zukunft errechnet. Dies muss im Grundsatz auch für die demografische Entwicklung beachtet werden. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Entwicklung der beitragsfinanzierten Rentenleistungen anderen Parametern folgt als die Entwicklungen der steuerfinanzierten Grundsicherungsleistungen. Während die Entwicklung der Rentenleistungen im Wesentlichen von der Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne und des demografischen Verhältnisses von Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden abhängig ist, wird die Entwicklung der Grundsicherungsleistungen durch das Verbrauchsverhalten sowie durch die Inflation und die Nettolohnent-

wicklung bestimmt. Eine langfristig stärkere Entwicklung der Grundsicherungsleistungen kann den Legitimationsdruck auf die gesetzliche Rentenversicherung als Pflichtversicherungssystem erhöhen. Auch vor diesem Hintergrund hält die AWO eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung an der gesetzlichen Rentenversicherung für erforderlich.

3. Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

Zentrales Ziel der Rentenreform 2001/2004 war, die Entwicklung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen. Hierzu sollte das Rentenniveau langfristig abgesenkt und das Ziel der Lebensstandardsicherung auf alle drei Säulen verteilt werden. Heute zeigt sich, dass diese Ziele verfehlt wurden. Zum einen wurde das Ziel der Beitragssatzstabilität deutlich übererfüllt. Dies wird deutlich, wenn man die langfristigen Beitragssatzberechnungen der letzten Rentenkommission, der Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“), aus dem Jahr 2003 mit den aktuellen Modellrechnungen der Bundesregierung vergleicht. Seinerzeit ging die Kommission davon aus, dass bei Umsetzung ihrer Vorschläge der Beitragssatz im Jahr 2020 auf 20,2 Prozent gesenkt werden könne. Nachdem nahezu alle Vorschläge der Rürup-Kommission umgesetzt wurden, rechnet die Bundesregierung in ihrem aktuellen Rentenversicherungsbericht mit einem Beitragssatz im Jahr 2020 von nur 18,6 Prozent.

Zum anderen wurde das Leistungsziel der Rentenreform 2001/2004 verfehlt. Denn während das Rentenniveau bereits erheblich gesunken ist, konnten die hierdurch entstandenen Versorgungslücken bei den Versicherten nicht in zufriedenstellender Weise durch die Zweite und Dritte Säule kompensiert werden. Die enttäuschten Renditeerwartungen, die fehlende Sparfähigkeit vieler Arbeitnehmer*innen und die aktuelle Niedrigzinsphase haben das Vertrauen in die kapitalgedeckte Altersvorsorge erheblich enttäuscht. Vor diesem Hintergrund hält die AWO eine Neuausrichtung der drei Säulen zueinander für unerlässlich. Die gesetzliche Rentenversicherung muss wieder einen stärkeren Anteil an der Lebensstandardsicherung übernehmen. Hierfür sind Verbesserungen beim Rentenniveau unverzichtbar.

4. Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?

Der Wandel am Arbeitsmarkt hat zu deutlichen Veränderungen in den Erwerbsbiographien der Versicherten geführt, die eine Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich machen. Zu nennen sind hier zunächst die Selbstständigen, die in kein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogen sind. Ihre Zahl hat sich in den letzten Jahren erheblich erhöht. Da viele dieser Selbstständigen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang für die Lebensrisiken des Alters, der Erwerbsminderung und des Todes vorsorgen, weisen sie ein erhöhtes Armutrisiko auf. Da diese Selbstständigen ein ähnliches Schutzbedürfnis aufweisen wie die abhängig

Beschäftigten, müssen sie in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen werden. Der Vorschlag, ihnen ein Wahlrecht zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und einer Privatvorsorge einzuräumen, ist aus Sicht der AWO nicht zielführend. Denn eine solche „Opt-Out-Lösung“ wird dem Umstand nicht gerecht, dass der heutige Arbeitsmarkt von den Erwerbstätigen ein hohes Maß der Flexibilität verlangt, auch zwischen den unterschiedlichen Formen der Erwerbstätigkeit. Auch vor diesem Hintergrund hält es die AWO für unerlässlich, die gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen.

Einem erhöhten Armutsrisiko unterliegen auch die Niedrigverdienenden. Denn zum einen gilt das entsprechende rentenrechtliche Kompensationsinstrument, die Rente nach Mindestentgeltpunkten, nur für Beitragszeiten vor 1992. Zum anderen ist der Niedriglohnsektor in den letzten Jahren deutlich größer geworden. Aus Sicht der AWO muss dem Risikofaktor Niedriglohn in erster Linie präventiv, also insbesondere durch höhere (Mindest-)Löhne, begegnet werden. Darüber hinaus sind aus Sicht der AWO aber auch Kompensationsinstrumente erforderlich. So könnten mit einer Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten vor allem die Renten derjenigen Versicherten verbessert werden, die bereits seit vielen Jahren im Niedriglohnsektor erwerbstätig sind. Mit dem Instrument des Freibetrags in der Grundsicherung, das häufig als Alternativlösung zur Rente nach Mindestentgeltpunkten diskutiert wird, kann hingegen für alle Niedrigrentenbeziehenden ein Gesamalterseinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle erreicht werden und zwar auch dann, wenn der Niedrigrente keine langfristigen Beitragsleistungen zugrunde liegen.³

Ein erhöhtes Armutsrisiko ergibt sich weiterhin für Versicherte, die ihre Erwerbstätigkeit wegen Care-Arbeit einschränken oder gar aufgeben müssen. Zwar sieht das Rentenrecht für die nichterwerbsmäßige Pflege von Angehörigen und die Erziehung von Kindern Kompensationsleistungen in Form von Rentenbeiträgen für diese Zeiten vor. Aus Sicht der AWO müssen diese Leistungen jedoch vor dem Hintergrund der Lebensrealität der Betroffenen überprüft und weiter verbessert werden. Handlungsbedarf sieht die AWO in diesem Zusammenhang auch bei denjenigen, die im Sozialbereich hauptberuflich erwerbstätig sind und einen im Vergleich zu anderen Branchen niedrigeren Verdienst erzielen. Die AWO setzt sich seit langem für allgemein verbindliche Tarifverträge in den sozialen Berufen ein und unterstützt die entsprechenden Bestrebungen der Bundesregierung mit Nachdruck.

Auch Langzeitarbeitslose unterliegen einem besonderen Armutsrisiko. Angesichts der langen Periode der Massenarbeitslosigkeit haben sich in den Versicherungsbiographien der Betroffenen entsprechende Lücken manifestiert. Diese bestehenden Versorgungslücken müssen geschlossen und die rentenrechtliche Absicherung der heutigen (Langzeit-)Arbeitslosen verbessert werden.

³ Vergleiche Hoinig/Kerschbaumer/Schmidt, Grundrente & Co. – Konzepte für eine bessere Alterssicherung bei Niedriglohn im Vergleich, WISOdirekt 08/2018, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/14442.pdf> (13.7.2018).

5. Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

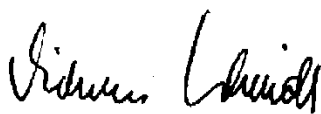
Sowohl die vorleistungsabhängige, beitragsfinanzierte gesetzliche Rentenversicherung als auch die vorleistungsunabhängige, steuerfinanzierte bedarfsorientierte Grundsicherung haben sich im Grundsatz bewährt. Entsprechend ihren unterschiedlichen Sicherungszielen fußt die Legitimation beider Systeme auf unterschiedlichen Prinzipien, nämlich dem Versicherungsprinzip einerseits und dem Bedürftigkeitsprinzip andererseits. Diesen unterschiedlichen Grundprinzipien sollte bei der Fortentwicklung der beiden Systeme Rechnung getragen werden, um die Legitimation und Akzeptanz der beiden Systeme nicht zu gefährden.

Aus Sicht der AWO muss die gesetzliche Rentenversicherung nicht revolutioniert, sondern an die veränderten Lebensverläufe der Menschen sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies erfordert insbesondere eine Verbesserung des Rentenniveaus, eine bessere Absicherung gebrochener Erwerbsbiografien sowie eine langfristige Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Wegen des starken Wechselspiels zwischen der beitragsfinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und dem Arbeitsmarkt gilt es zudem die Erwerbsphase unter dem Blickwinkel der Prävention stärker in den Blick zu nehmen. Hier müssen aus Sicht der AWO die Rehabilitation weiter gestärkt, die Bemühungen um gute Arbeitsbedingungen und faire Löhne erhöht und die Zeiten der Arbeitslosigkeit besser abgesichert werden.

III. Schlussbemerkungen

Die gesetzliche Rentenversicherung hat sich in ihrer bald 130-jährigen Geschichte als ein außerordentlich leistungs- und anpassungsfähiges System erwiesen. Getragen wurde dieses System stets vor allem durch ein hohes Vertrauen und eine hohe Akzeptanz bei den Versicherten sowie Rentnerinnen und Rentnern. Die gesetzliche Rentenversicherung wird auch die vor ihr liegenden Herausforderungen bestehen können, solange sie nicht durch einseitige Beitragssatzbegrenzungen, eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen oder durch Leistungskürzungen geschwächt wird. In diesem Sinne wird die Arbeiterwohlfahrt die Arbeit der Kommission weiter aktiv und konstruktiv begleiten.

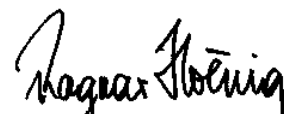
Berlin, im Juli 2018
AWO Bundesverband



Wilhelm Schmidt
Präsident



Wolfgang Stadler
Vorsitzender
des Vorstandes



Ragner Hoenig
Leiter der Abteilung
Arbeit, Soziales, Europa