



Mindestsicherungselemente im Spannungsfeld von Äquivalenz, Versorgung und Fürsorge

**FNA-Jahrestagung
31.01.2019**

Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Überblick

1. Systematisierung von Alterssicherungssystemen
2. Charakteristik des deutschen Alterssicherungssystems
3. GRV: Teilhabeäquivalenz und sozialer Ausgleich
4. Betriebliche und private Altersvorsorge
5. Beamtenversorgung
6. Grundsicherung im Alter
7. Reformoptionen und -diskussionen



1. Systematisierung von Alterssicherungssystemen

Versicherung, Versorgung, Fürsorge: eine typisch deutsche Trias

Versicherung:

Abdeckung der Standardrisiken, Beitragsfinanzierung, Entsprechungsverhältnis/Äquivalenz zwischen der Höhe der Beiträge/des versicherten Einkommens und der späteren Geldleistungen, risikobezogene und intertemporale Umverteilung

Fürsorge:

Abdeckung des sozial-kulturellen Existenzminimums im Notfall, steuerfinanziert und nach Bedürftigkeitsprüfung

Versorgung:

für Personen, die besondere „Opfer“ für die Gesellschaft erbracht haben, wie auch für Beamte (Treue- und Dienstverhältnis), steuerfinanziert, Normierung der Leistungen nach Art und Höhe



Vergleichende Sozialpolitikforschung/OECD

Typ I: Erwerbs-, verdienst-, vorleistungsunabhängige Systeme

Grundrentensysteme

Mindestrentensysteme

Einkommens- und bedarfsgeprüfte Systeme

Typ II: Erwerbs-, verdienst-, vorleistungsabhängige Systeme

Obligatorische Regelsysteme mit Entsprechungsverhältnis vom lebens-durchschnittlichen oder letzten Einkommen, Dauer der Beschäftigung und späterer Rente

In der Regel beitragsfinanziert (Versicherungen) und Umlageverfahren, auch steuerfinanziert (ÖD)

Ergänzung durch Zusatzsysteme (obligatorisch oder freiwillig, öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich, betriebliche und/oder private Vorsorge, Kapitaldeckungsverfahren)

Vielfältige Mischungs- und Ergänzungsverhältnisse zwischen I und II



2. Charakteristik des deutschen Alterssicherungssystems

Dominanz von Typ II

starke Erwerbs-, Einkommens- und Vorleistungsabhängigkeit in der Rentenversicherung, der Beamtenversorgung, Sondersystemen, betrieblicher und privater Altersvorsorge

> Leistungsgerechtigkeit

Vermischung von Versicherung und Versorgung, verwirrende Begrifflichkeiten

Betriebliche Altersversorgung?, Zusatzversorgung im ö.D.? Berufsständische Versorgungssysteme?

Keine Mindestrentenabsicherung (Leistung in fixer Höhe)

weder innerhalb (Mindestrente), noch außerhalb der Regelsysteme (Grundrente)

Mindestabsicherung allein durch die Grundsicherung

> Bedarfsgerechtigkeit

Mittlerweile: Grundsicherung als 4. Schicht der Alterssicherung



Strukturelle Veränderungen/Verschiebungen in den Bereichen Versicherung und Fürsorge

Geringere Armutsfestigkeit?

Typ I nicht automatisch egalitärer

Entscheidend: Gesamthöhe des Alterseinkommens

Wichtig für internationale Vergleiche

Verteilungswirkungen des gesamten Sozialsystems, z.B. hinsichtlich Krankenversicherung (Beispiel Schweiz), Kostenfreie/kostengünstige oder teure private soziale Dienste und Einrichtungen für Ältere (Pflege, Kultur, Freizeit, Betreuung, Mobilität)?



3. GRV: Äquivalenz und sozialer Ausgleich

Teilhabeäquivalenz

Widerspiegelung der (relativen) lebensdurchschnittlichen Verdienstposition (Höhe der persönlichen Entgeltpunkte) in der späteren Rentenposition

Keine Unterscheidung nach Dauer der Arbeitszeit

Niedrigrenten als Problem?

Bei Niedriglöhnen, Teilzeitarbeit, kurzfristiger Beschäftigung (Sicherung des Lebensunterhalts im Partnerkontext!)

> werden Renten unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen

> nicht zwangsläufig Indikator für Altersarmut

Leistungsziel der Rentenversicherung

nicht Grundsicherungsvermeidung per se

aber strukturelle Armutsfestigkeit, nach langjähriger Beitragszahlung

Gefahr des Legitimations- und Akzeptanzverlustes der Pflichtversicherung



Sozialer Ausgleich

Aufweichung der engen Kopplung von abhängiger Beschäftigung und Verdienst und Rentenanwartschaften, höhere Entgeltpunkte u.a.

Absicherung von Lebensphasen außerhalb der Erwerbstätigkeit
Zurechnungszeiten

Höherbewertung bestimmter Erwerbszeiten (Berufsausbildung, erziehungsbedingte Teilzeitarbeit)

Rente nach Mindestentgeltpunkten

Zahlung von Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten

Neu: Volle Rentenanwartschaften im Übergangsbereich (850 bis 1.300 €)

Rückführung des sozialen Ausgleichs

Ausbildungszeiten, Zeiten der Arbeitslosigkeit (SGBII)

Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten

Keine reine Beitragsfinanzierung, Steuerfinanzierung

knapp 25 % der Ausgaben der allg. RV

Weitere Steigerung zur Begrenzung des demografisch bedingten Beitragssatzanstiegs?



4. Betriebliche und private Altersvorsorge

Kein Solidarausgleich

Strenges Verhältnis von Leistung (Beiträge, Sparleistungen) und Gegenleistung

Keine Kompensation gerade von Niedrigrenten

Allerdings: Interpersonelle Umverteilung durch Zulagen bei der Riester-Rente insb. für kinderreiche Familien



5. Beamtenversorgung

Bifunktionales System

Höhe des Ruhegehalts abhängig von Dienstzeit und der letzten ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge

Steuerfinanziert, keine beitragsfundierte und eigentumsrechtlich geschützten Anwartschaften

Aber: Mindestversorgung nach 5 Dienstjahren

In NRW 2018: Etwa 1.600 Euro brutto

GRV Standardrente (45 Entgeltpunkte): 1.400 Euro (alte Länder)



6. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Vorleistungsunabhängig, Bedürftigkeitsgeprüft

Anrechnung von Einkommen und Vermögen (Freibetrag 5.000 Euro)
Kein Rückgriff mehr auf Kinder (mit Ausnahmen)

Ziel: Sicherstellung des sozio-kulturellen Existenzminimums

Kein einheitlicher Wert für Deutschland, zwar bundeseinheitliche Regelbedarfe, aber stark abweichende Kosten der Unterkunft
Maximalbetrag für Einzelperson (mit Mehrbedarfzuschlägen, hohe Miete)
durchaus bei 1.100 Euro/Monat

Trend zur vorleistungsabhängigen Grundsicherung

Seit 2018: Freibeträge hinsichtlich von Leistungen der zusätzlichen Altersvorsorge (aber nicht für Renten aus der GRV-Pflichtversicherung)
Spezielles Existenzminimum für einen Teil der Rentenbezieher

Wohngeld als besondere einkommensgeprüfte Leistung

Rund 50 % der Bezieher sind Rentner_innen



6. Reformoptionen und -diskussionen

Drohender Anstieg der Grundsicherungsbedürftigkeit?

Zusammenspiel eines sinkenden Rentenniveaus und niedrigen Entgeltpunkten für einen Teil der nachrückenden Kohorten
Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt (aber auch Entlastungen!),

Gesamtbedarf der Grundsicherung wird (vor allem wegen der Kosten der Unterkunft) stärker steigen als der aktuelle Rentenwert

Wachsende Überschneidung von individueller Rentenhöhe und Grundsicherungsniveau auch nach langjähriger Beitragszahlung

Aber kein dramatischer Anstieg der Grundsicherungsquote



Wie lässt sich das vermeiden? Vielzahl von Begrifflichkeiten und Modellen

- Bedingungsloses Grundeinkommen für die gesamte Bevölkerung
- Grundrente bzw. solidarische Mindestrente für alle Älteren
- Garantierente (30 Jahre Versicherungszeit in der GRV)

Wie hoch?

Pauschales (!) BGE mindestens 1.100 Euro

Solidarische Mindestrente 1.050 € netto/1.200 € brutto

Garantierente: 30 Entgeltpunkte = 962 €

Einkommensanrechnung?

Eigene Gesamteinkommen? Partnereinkommen?

Ergebnis

Je höher der Grund/Mindestbetrag und je geringer die versicherungsrechtlichen Bezugsvoraussetzungen – bei gleichzeitig sinkendem Rentenniveau,
umso mehr verschmelzen Mindestrenten und beitragsfundierte Renten



Verteilungspolitische Probleme

Bis in den mittleren Bereich der Rentenzahlbeträge hinein wird das Äquivalenzprinzip/die Beitragsbezogenheit der GRV aufgehoben

Gleichhohe Renten für jene, die nicht/nur gering vorgesorgt haben/geringe Beiträge gezahlt haben, mit jenen, die über Jahre hinweg Beiträge gezahlt haben

Wechsel der politischen Orientierungen

Bedeutungsverlust von Gestaltungsstrategien

- Arbeitsmarkt und Erwerbsverläufe
- Füllung von Versicherungslücken
- Erhöhung von Entgeltpunkten
- Stabilisierung des Rentenniveaus



Vorstellungen/Pläne der Bundesregierung(en)

Seit drei Legislaturperioden

Koalitionsvertrag: „Einführung einer Grundrente, die ein Alterseinkommen von 10 Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs garantiert“

„Die Grundrente gilt für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen. Voraussetzung für den Bezug der Grundrente ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung. Die Abwicklung erfolgt durch die Rentenversicherung. Bei der Bedürftigkeitsprüfung arbeitet die Rentenversicherung mit den Grundsicherungsämtern zusammen.“



Mehr Fragen als Antworten

Grundrente oder Zuschlag zur Rente oder erweiterte Grundsicherung (bedürftigkeitsgeprüft)?

Erweiterte Freibeträge in der Grundsicherung

- Unterschied oder Gleichstellung zu Freibeträgen bei zusätzlicher Altersvorsorge (35 Beitragsjahre)?
- Einheitsbeträge oder prozentuale Rentenanteile, einheitliche oder prozentuale Erhöhung des Gesamteinkommens oberhalb der Grundsicherungsschwelle?
- Lokale Berechnung der Grundsicherungsschwelle?
- Berücksichtigung der Arbeitszeiten?
- Auch für den Rentenbestand?

Voraussichtliches Ergebnis

- Keine Administration durch die Rentenversicherung
- Keine Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen
- Keine Aufweichung des Äquivalenzprinzips
- Erweiterung der vorleistungsabhängigen Grundsicherung für einen bestimmten Personenkreis, unterschiedliche Existenzminima
- Begrenzt steigende Empfängerzahlen



Ergänzende/alternative Ansätze

Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten
Füllung von Versicherungslücken (Arbeitslosigkeit/SGB II)
Rentenversicherungspflicht von Selbstständigen
Reform des Wohngelds
Neubemessung/Anhebung der Regelbedarfe

Gesamtstrategie?

Lebensstandardsicherung/Haltelinien und Armutsfestigkeit