

Sonderdruck Alterssicherung

Familienpolitische Informationen

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen

Entwurf einer Reform der Alterssicherung

Für eine familien- und generationengerechte Alterssicherung

Grundsätzliches Anliegen

Der Erhalt einer verlässlichen Alterssicherung ist für den Einzelnen sowie für Staat und Gesellschaft von elementarer Bedeutung. Sie sicherzustellen ist mit Blick auf grundlegende gesellschaftliche Veränderungen nur durch einen grundsätzlichen Umbau möglich. Insbesondere der Wandel in der Arbeitswelt durch neue Arbeitsplatzstrukturen und Erwerbsbiographien sowie die demographischen Entwicklungen mit einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft in Folge steigender Lebenserwartung bei gleichzeitig starkem Rückgang der Geburtenzahlen, aber auch gewandelte Vorstellungen und Erwartungen im Verhältnis von Männern und Frauen und deren begründeter Anspruch auf eine gerechtere und letztlich eigenständige soziale Sicherung schaffen neue Voraussetzungen für den »Generationenvertrag«. Eine solche grundsätzliche Reform muss auch eine Neubegründung der Verteilung von Lasten und Leistungen einschließen. Die Fortschreibung des bisherigen, ausschließlich auf Löhnen basierenden Systems, das insbesondere Frauen, die familienbedingt weniger in das Erwerbsleben integriert sind, strukturell benachteiligt, trägt nicht mehr, um eine angemessene Lebensstandardsicherung zu gewährleisten und Altersarmut auf Dauer zu verhindern.

Die eaf setzt sich besonders dafür ein, dass im Zuge der notwendigen Neuordnung der Alterssicherung die spezifischen Interessen und Anliegen der Familien angemessene Berücksichtigung finden. Es ist zukünftig besser zu gewährleisten, dass die familientypischen Erwerbsbiographien, insbesondere von Frauen, die wegen der auch hochgradig im öffentlichen Interesse liegenden Kindererziehung oder Pflege von Familienangehörigen durch Minderungen von Erwerbstätigkeit geprägt sind, nicht zu schwer wiegenden Benachteiligungen in der Alterssicherung führen.

Zugleich ist angemessen dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Erziehung von Kindern ein elementarer Beitrag für den Bestand eines generationenübergreifenden, solidarischen Alterssicherungssystems darstellt und folglich als integraler Bestandteil angemessener Berücksichtigung finden muss. Hiernach begründete Leistungen gehören unmittelbar in das Sicherungssystem und sollten nicht als »versicherungsfremd« bewertet und entsprechend ausgelagert werden.

Die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Komponenten Erwerbstätigenzahl mit entsprechendem Beitragsaufkommen, der Relation Erwerbstätiger zu Rentenbeziehern und deren Lebenserwartung. Das heißt, dass das geltende System der gesetzlichen Rentenversicherung für den Erhalt seiner Leistungsfähigkeit nicht nur auf entsprechende Beitragsaufkommen, sondern auch auf das Nach- und Aufwachsen zukünftiger Generationen angewiesen ist. Es widerspricht prinzipiellen Gerechtigkeitsanforderungen, wenn das Armutsrisiko im Alter weitgehend sozialisiert ist, während die bestandserhaltenden Leistungen und Kosten für Kinder größtenteils privatisiert bleiben.

Die 1987 eingeführte Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten war ein erster richtiger Schritt in diese Richtung. Sie wird jedoch weder strukturell noch materiell den generativen und erzieherischen Leistungen der Eltern als realen Beitrag für den Bestand der Rentenversicherung gerecht. Die vorhandene Schiefe Lage wird durch die mit Rücksicht auf die demographische Entwicklung notwendige Einführung des so genannten Nachhaltigkeitsfaktors im Rahmen der jüngsten Rentenreform insofern verstärkt, als sich die aus der Reform ergebenden Leistungsver schlechterungen undifferenziert auch zu Lasten derer auswirken, die Kinder erziehen und damit Doppelleistungen durch Beiträge und durch Kindererziehung



erbringen. Das heißt, Eltern werden so auch zum Ausgleich der Konsequenzen von Kinderlosigkeit herangezogen.

Die eaf sieht die Möglichkeit, eine familien- und generationengerechte Alterssicherung auf der Grundlage der nachfolgend dargestellten Elemente sozial und politisch nachhaltig zu realisieren. Ihr ist bewusst, dass zusätzliche Belastungen der aktiven Generationen unvermeidbar sind, um ein Altersarmut vermeidendes und darüber hinaus angemessenen Lebensstandard sicherndes System zu realisieren. Gleichwohl sind die Vorschläge auch darauf ausgerichtet, zukünftige Generationen nicht unangemessen mit weiteren Leistungsverpflichtungen zu belasten. In diesem Sinne ist der Vorschlag der eaf zur Schaffung eines »Generationenfonds« innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu verstehen, der solidarisch in besonderer Verantwortung derer, die keine Unterhaltsaufwendungen für Kinder zu erbringen haben, als Kapitalstock aufgebaut werden soll, um hieraus später kinder- bzw. erziehungsbezogene Anwartschaften zu erfüllen.

Die eaf verfolgt das Ziel, die Alterssicherung weitgehend durch Beiträge zu finanzieren, um auf diese Weise Steuermittel prioritär für den dringend nötigen Ausbau einer familiengerechten sozialen Infrastruktur, insbesondere für die Weiterentwicklung der Einrichtungen zur vorschulischen Bildung, Erziehung und Betreuung (z. B. Ganztagskindergärten) einsetzen zu können.

Der von der eaf entwickelte konzeptionelle Entwurf einer Reform der Alterssicherung basiert auf insgesamt vier Prämissen:

1. Die Gesamtbelastung durch alle Beiträge zur Altersvorsorge soll das heutige Ausmaß nicht übersteigen.
2. Die Zahl der Schultern, die zu einer basalen Sicherung im Alter beitragen, soll vergrößert werden. Dies geschieht durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die Beiträge zur Sockelrente.
3. Die Pflichtversicherung für Arbeitnehmer wird erhalten bleiben, ihre Beiträge werden aber deutlich gesenkt werden können.
4. Die wesentlichen Ziele liegen zum Einen im intragenerationellen Ausgleich auf der Leistungs- wie auch auf der Beitragsseite zugunsten derer, die Kinder erziehen bzw. erzo-gen haben und zum Anderen in der Verankerung eine stärkeren Verantwortlichkeit in der eigenen Generation durch kapitalgedeckte Verfahren zwischen den Generationen.

Vorschlag der eaf

Das Alterssicherungskonzept der eaf setzt sich aus drei Komponenten und einer zusätzlich einzuführenden Finanzierungsquelle (Generationenfonds) zusammen:

1. einer den Mindeststandard sichernde **Sockelrente** als solidarische Pflichtversicherung im Sinne einer Bürger-versicherung;
2. einer – in der Beitragshöhe gegenüber heute reduzierten – **Arbeitnehmerpflichtversicherung**, ergänzt durch einen **Generationenfonds**;
3. einer **betrieblichen und privaten Altersvorsorge** mit öffentlicher Förderung.

Der Vorschlag orientiert sich an folgenden Zielwerten:

- Sicherung eines menschenwürdigen Auskommens für alle Menschen im Alter (Vermeidung von Armut) sowie darüber hinaus die angemessene Erhaltung des Lebensstandards, der die aktive Teilnahme am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben auch im Alter ermöglicht;
- Erhaltung von Solidarität in und zwischen den Generationen sowie Gewährleistung von Generationen- und Leistungsgerechtigkeit vor allem durch eine konsequentere Berücksichtigung der durch Kindererziehung erbrachten Leistungen;
- Stärkung der Gleichbehandlung der Geschlechter, insbesondere durch den Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung von Frauen.

Zu den einzelnen Elementen:

1. Sockelrente

Eine für die Zukunft tragfähige Alterssicherung bedarf der Ergänzung durch ein zusätzliches Solidarsystem, das auf möglichst breiter wirtschaftlicher Grundlage altersbezogene Grundsicherung leistet. Die hierzu vorgeschlagene Sockelrente soll im Sinne einer allgemeinen Bürgerversicherung für alle Menschen das zur Sicherung des existentiellen Bedarfs notwendige Einkommen im Alter gewährleisten. Sie kommt vor allem denen zugute, die – wie insbesondere auch familien-tätige Eltern – auf Grund niedriger Einkommen nur geringe Beiträge leisten können, da sie auf der Leistungsseite gleichberechtigt sind.

Für die Sockelrente gelten folgende Merkmale:

- Sie ist nach dem Umlageprinzip über obligatorische Beiträge finanziert.
- Beiträge leisten – unter Berücksichtigung aller steuerpflichtigen Einkunftsarten ohne übergreifenden Verlustausgleich – alle einkommenssteuerpflichtigen Bürger im Alter zwischen 16 und 65 Jahren einschließlich der Beamten und freiberuflich Tätigen.
- Der Beitrag bemisst sich prozentual am jeweiligen Einkommen.
- Das steuerlich geltende Existenzminimum von Eltern und Kindern wird von der Beitragserhebung freigestellt; dadurch wird auch die durch Unterhaltsleistungen für Kinder geminderte Leistungsfähigkeit berücksichtigt.



- Das Prinzip der paritätischen Finanzierung mit einem entsprechenden Finanzierungsanteil der Arbeitgeber findet hier keine Anwendung.
- Die Beitragsfinanzierung wird ergänzt durch einen steuerfinanzierten Bundeszuschuss, der nötig bleibt, um die Sockelrente von Nicht-Beitragszahlern (in erster Linie dauernd Erwerbsunfähigen) finanzieren zu können (Leistungen der Grundsicherung im Alter entfallen dafür zukünftig).
- Anspruchsberechtigt sind alle Bürger mit Erreichen des festgelegten Renteneintrittalters.
- Die Sockelrente ist für alle Bürgerinnen und Bürger gleich hoch. Sie entspricht in der Höhe dem jeweils durchschnittlichen Sozialhilfebedarf. Eine regelmäßige Dynamisierung wird gewährleistet.
- Die Sockelrente ist zusammen mit den anderen Komponenten der Alterssicherung steuerpflichtig.

2. Pflichtversicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die gesetzliche Rentenversicherung bleibt als tragende Säule der Alterssicherung für die große Mehrzahl der Erwerbstätigen erhalten. Sie wird zukünftig in Verbindung mit der »Sockelrente« über den Mindeststandard hinaus wesentlich zur Erreichung der Lebensstandardsicherung beitragen. Für sie gelten weiterhin die sie tragenden Prinzipien wie insbesondere der Grundsatz der Beitragsäquivalenz (Verhältnis von Beitragszeiten, Beitragshöhe und Rentenleistung); ihr Beitrag kann aufgrund der Sicherung durch die Sockelrente deutlich niedriger ausfallen als heute.

Zur Weiterentwicklung des geltenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung macht die eaf folgende Vorschläge:

- Berücksichtigung der Versorgung unterhaltsberechtigter Kinder für die Dauer der Kindergeldberechtigung auf der Beitragsseite, zum Beispiel durch kinderbezogene Freibeträge. Eine solche Regelung trägt der durch Kindererziehung verminderten Leistungsfähigkeit von Eltern sowie der Anerkennung von Leistungen für den Fortbestand des Generationenvertrages Rechnung.
- Einführung eines »Realsplittings« für Ehepaare und ihnen gleichgestellte nichteheliche Lebensgemeinschaften; hiermit würde zugleich die Voraussetzung geschaffen für eine allmähliche Abschmelzung der Hinterbliebenenversorgung.
- Aufhebung der paritätischen Beitragserhebung durch Erhöhung des Arbeitgeberanteils. Diese Verlagerung ist mit Rücksicht auf die zusätzlichen Belastungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch ihren Beitrag für die Sockelrente und auf die hiermit verbundene Entlastung der Arbeitgeber gerechtfertigt und angemessen. Die

paritätische Vertretung in den Selbstverwaltungsorganen bleibt unangetastet.

- Regelung einer durchgehenden nachgelagerten Besteuerung der Renten durch die Abzugsfähigkeit der Beiträge vom zu versteuernden Einkommen.
- Aufrechterhaltung und Anpassung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses zur Finanzierung fälschlicherweise so genannter versicherungsfremder Leistungen unter Berücksichtigung der neu einzuführenden Sockelrente.
- Die eigenständige Beamtenversorgung wird aufrechterhalten, sollte jedoch in wichtigen Merkmalen den Bedingungen der Arbeitnehmerpflichtversicherung angenähert werden.

Generationenfonds

Die gesetzliche Rentenversicherung ist durch ein auf Kapitaldeckungsbasis beruhendes Finanzierungselement zu ergänzen, das der demographisch bedingten zunehmenden Disparität infolge steigender Lebenserwartung einerseits und Dezimierung nachwachsender Generationen in Folge anhaltend niedriger Geburtenzahlen andererseits Rechnung trägt und dabei sicher stellt, dass die Verantwortlichkeit für die Konsequenzen des generativen Verhaltens stärker in der eigenen Generation verankert wird als dies heute der Fall ist.

Es ist eine zentrale familienpolitische Forderung der eaf, die in der Gegenwart und in der weiteren Zukunft erbrachten Erziehungsleistungen stärker als realen Beitrag für den Bestand der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigen. Sie hält eine Anhebung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten von bis zu sechs Jahren pro Kind für angemessen und fordert diese Ausweitung mit besonderer Dringlichkeit für Eltern mit drei und mehr Kindern. Ein möglicher Weg wäre die Staffelung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten nach der Kinderzahl, beginnend mit drei Jahren für das erste Kind.

Um durch entsprechende Erhöhungen der Rentenanwartschaften nicht zukünftige Generationen von Beitragszahlern übermäßig zu belasten, schlägt die eaf die Einführung eines »Generationenfonds« vor, der die Finanzierung familienbezogener Leistungen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung anteilig und langfristig möglichst in vollem Umfang leisten soll. Für den Generationenfonds wird ein Kapitalstock aufgebaut, der aus Beiträgen und einem Bundeszuschuss gebildet wird. Das Kapitaldeckungsverfahren des Fonds ermöglicht unter Berücksichtigung heute erbrachter Erziehungsleistungen das Ansparen von Finanzierungsmitteln, die vor dem gesetzlichen Zugriff für andere Zwecke dauerhaft geschützt sind und generationengerecht für die Erfüllung der in der Gegenwart »versprochenen« Leistungen in der Zukunft zur Verfügung stehen.



Die Finanzierung des Generationenfonds wird als verbindlich festzulegender Anteil aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen geleistet. Hierzu wird der allgemeine Beitragsatz angehoben. Die allgemeine Beitragsfestsetzung hat dem entsprechenden Finanzbedarf für den Aufbau des Generationenfonds Rechnung zu tragen. Das heißt, alle Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligen sich an dessen Finanzierung. Eine insoweit notwendige Erhöhung des allgemeinen Beitragsatzes ist angesichts seiner insgesamt niedrigen Veranschlagung aufgrund der vorgelagerten Sicherung durch die Sockelrente vertretbar. Durch die die Kindererziehung berücksichtigende Beitragsstaffelung (siehe oben) ist im Ergebnis gewährleistet, dass Mütter und Väter mit Kindern durch die Errichtung des Generationenfonds nicht zusätzlich belastet werden. Damit leistet der Generationenfonds durch die Bildung eines Kapitalstocks für Leistungen an zukünftige Generationen einen wesentlichen Beitrag zur intragenerationellen Generationengerechtigkeit. Die vorgesehene Berücksichtigung der Kindererziehung auch auf der Beitragsseite sorgt mittelbar dafür, dass der Generationenfonds im Wesentlichen von denen finanziert wird, die keine Kinder erziehen und betreuen und trägt damit zur Verbesserung der intragenerationellen Generationengerechtigkeit bei.

3. Betriebliche und private Vorsorge

Die Erwartung, im Alter ein dem bisherigen Lebensstandard entsprechendes Wohlstandsniveau zu erhalten, das angemessen die aktive Teilnahme am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglicht, ist nur realistisch, wenn über die solidarische Sockel- und Pflichtversicherungsrente hinaus zusätzlich private Vorsorge geleistet wird.

Mit Blick auf deren standardsichernde Relevanz ist es notwendig, ihre Realisierung gezielt zu fördern und entsprechendes Vermögen angemessen vor dem Zugriff zu schützen. Zunehmende Eigenverantwortlichkeit, die vor allem in einem hohen Maß an Gestaltungs- und Wahlfreiheit in Bezug auf Art und Form der Vorsorge Ausdruck finden soll, muss dabei in angemessener Weise mit öffentlicher Verantwortung verbunden sein. Private Vorsorge sollte nicht zwingend vorgeschrieben werden. Umso wichtiger ist durch entsprechende Anreize und Förderleistungen die Bereitschaft zu stärken und die notwendige Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Gerade die bei Familien durch aktuelle Alltagskosten voll ausgeschöpften Budgets machen es notwendig, entsprechend geringere Chancen

für die Realisierung privater Altersvorsorge durch entsprechende Förderleistungen in Form steuerlicher Entlastungen und direkter Transfers auszugleichen.

Die eaf begrüßt die verschiedenen Modelle von betrieblicher Zusatzversorgung (z.B. Entgeltumwandlung), die bereits jetzt eine wesentliche Rolle bei der Sicherung der Altersversorgung spielen. Bei der betrieblichen Alterssicherung ist die Übertragbarkeit von erworbenen Ansprüchen auf neue Arbeitgeber zu gewährleisten. Die Tarifpartner haben für den Ausbau dieser Vorsorgeform eine besondere Verantwortung.

Stand: September 2008

Ausblick

Zusammenfassend bedeutet das von der eaf vorgeschlagene Alterssicherungskonzept

- einen Zuwachs an Solidarität durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Bereich der Sockelrente,
- einen Zuwachs der Anerkennung von anderen als erwerbsarbeitsbezogenen Leistungen durch die allgemeine Zahlung der Sockelrente und die Erhöhung der Anerkennungszeiten für die Kindererziehung,
- einen Zuwachs des Leistungsausgleichs zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Menschen mit und ohne Kindern sowie einen Zuwachs intergenerationaler Gerechtigkeit durch die Konstruktion des Generationenfonds.

Die eaf erkennt an, dass das von ihr vorgeschlagene Konzept weitreichende Änderungen bedeutet, die vielfältige Interessen und Rechte tangieren. Sie müssen vor allem auch unter Berücksichtigung notwendiger Übergangsregelungen sorgfältig bedacht werden.

Die eaf möchte mit ihrem Vorschlag eine Diskussion anregen, die im Interesse des Erhalts einer bedarfs- und generationengerechten Alterssicherung dringend notwendig ist. Sie stellt ihr Konzept zur Diskussion und wirbt insbesondere bei den familienpolitischen Verbänden um gemeinsame Unterstützung.