

Johannes Steffen

***Die Entwicklung von
Grundsicherung
und Altersrente seit 2003***

Ein Prozess systemischer Verschmelzung

Johannes Steffen

Die Entwicklung von Grundsicherung und Altersrente seit
2003

Ein Prozess systemischer Verschmelzung

© Portal Sozialpolitik | www.portal-sozialpolitik.de

Berlin, Oktober 2019

Inhalt		
1.	Vorbemerkung	2
2.	Schützt das Rentensystem ausreichend vor Altersarmut?	2
3.	Ein anderer Blick auf die Entwicklung von Grundsicherung und Altersrente	5
4.	Dilemma sozialpolitischer Gestaltung	8
5.	Schlussbemerkung	11

1. Vorbemerkung

Die koalitionsinterne Auseinandersetzung der vergangenen Monate um die konkrete Ausgestaltung der im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarten »Grundrente« macht ein grundsätzliches Dilemma sozialpolitischer Gestaltung seit dem Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts deutlich. »Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. 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.«¹ – So die entsprechende Passage des Koalitionsvertrages.

Vereinbart wurde eine *bedürftigkeitsabhängige Rente* oder aber eine *vorleistungsabhängige Fürsorgeleistung*; dies scheint selbst den federführend handelnden Personen zum Zeitpunkt der Kompromissformulierung nicht klar gewesen zu sein.² Die erste Variante bricht mit den Prinzipien des (vorleistungs-, nicht aber einkommens- oder bedürftigkeitsabhängigen) *Versicherungsprinzips*, die zweite Variante bricht mit der finalen – also vorleistungsunabhängigen – Ausrichtung des *Fürsorgeprinzips* (hier der Grundsicherung im Alter nach SGB XII).³ Die gewählte Begrifflichkeit »Grundrente« trägt das ihre zur inhaltlichen Verwirrung in der öffentlichen wie auch in der Fachdebatte bei.

Ziel der Rentenversicherung ist – in der Diktion des Koalitionsvertrages – die Honorierung von Lebensleistung. Zwar könnte (und müsste) die gesetzliche Rentenversicherung einen sehr viel größeren Beitrag zur Reduzierung finanzieller Altersarmut leisten – so etwa bei der Bewertung von Zeiten der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit oder der Niedriglohnbeschäftigung; ihr (prioritär) die Vermeidung von Altersarmut als Ziel überantworten zu wollen kommt jedoch einer Überforderung bzw. Zerstörung ihrer grundlegenden Konstruktionslinien gleich – selbst wenn die dafür erforderlichen Ressourcen sämtlich aus Steuermitteln aufgebracht würden. Andererseits muss eine zukunftsfähige Rentenpolitik für langjährig vollzeittah Beschäftigte einen Rentenzahlbetrag deutlich oberhalb des verfügbaren Einkommens bei Bezug von Fürsorgeleistungen zum *Ergebnis* haben. Kann sie dies strukturell nicht (mehr) gewährleisten, gerät sie als *Pflichtversicherung* legitimatorisch in schwere See.

2. Schützt das Rentensystem ausreichend vor Altersarmut?

Wer mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder als Volljähriger bei dauerhaft voller Erwerbsminderung seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft decken kann, hat Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII). Das Ausmaß des Grundsicherungsbezugs Älterer gilt gemeinhin als »harter« Ausweis von Altersarmut. Allzu häufig wird deren Ursache in zu geringen Renten verortet. Ist die Rente also schon heute nicht mehr in der Lage, Armut im Alter zu vermeiden?

Im Dezember 2018 bezogen 559 419 Personen Leistungen der Altersgrundsicherung. Das entsprach einem Anteil von 3,2 Prozent der Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren und sieben Monaten (Regelaltersgrenze 2018). Seit der Integration des Grundsicherungsgesetzes (GSiG) von 2003 in das SGB XII im Jahr 2005 ist die Anzahl der Älteren im Leistungsbezug um 216 564 Personen oder 63,2 Prozent gestiegen. Bei den Männern hat sich die Zahl mehr als verdoppelt (plus 114 Prozent), bei den Frauen betrug der Zuwachs knapp 40 Prozent. Nach wie vor beziehen allerdings deutlich mehr Frauen (323 183) als Männer (236 236) Leistungen der Altersgrundsicherung.⁴

¹ Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 07.02.2018, S. 92, abrufbar unter: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-02-07_Koalitionsvertrag_CDU_CSU_SPD.pdf.

² Vgl. die Vorstellung der Arbeitsgruppenergebnisse durch *Karl-Josef Laumann* (CDU), *Andrea Nahles* (SPD) und *Barbara Stamm* (CSU) am 01.02.2018 unter https://www.facebook.com/SPD/videos/10155365020367749/?notif_id=1517492038086368¬if_t=live_video_explicit.

³ Ein solcher Bruch fand allerdings bereits 2018 mit der Einführung eines Freibetrags im SGB XII für Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes statt.

⁴ Unberücksichtigt bleibt hierbei die Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen (Dunkelziffer). Schätzungen auf Basis der SOEP-Daten von 2007 gehen davon aus, dass rd. zwei Drittel der Berechtigten die ihnen rechtlich zustehenden (aufstockenden) Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Vgl. *Irene Becker*, Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform 2/2012.

Zum gleichen Zeitpunkt bezogen im Inland 15 969 704 Personen ab einem vollendeten Lebensalter von 65 Jahren und sieben Monaten eine Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung.⁵ In 6 695 429 Fällen (41,9 Prozent) lag der Zahlbetrag der Rente unterhalb des durchschnittlichen Bruttobedarfs in der Grundsicherung im Alter (Dezember 2018: 795 Euro), der hier als Referenzgröße für die politisch-administrative Armutsgrenze einer Einzelperson (nicht gleichzusetzen mit Alleinstehenden)⁶ herangezogen wird.⁷

Tabelle 1
Altersrenten und Grundsicherung im Alter

Jahr (1)	Alters- renten (2)	Grundsicherung im Alter ⁽¹⁾⁽³⁾			darunter [3] mit Altersrente	Anteil [6] an [2] in v.H.	Brutto- bedarf (4)	Alters- renten [2] mit Zahlbetrag unterhalb des Brutto- bedarfs [8]	Anteil [9] an [2] in v.H.
		gesamt	Männer	Frauen					
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
2003	13.207.454	257.734	74.748	182.986	158.269	1,2	580	5.442.570	41,2
2004	13.707.129	293.137	88.810	204.327	180.773	1,3	599	5.825.068	42,5
2005	14.209.596	342.855	110.166	232.689	218.105	1,5	618	6.200.278	43,6
2006	14.615.855	364.535	119.821	244.714	237.989	1,6	627	6.424.122	44,0
2007	14.844.201	392.368	129.695	262.673	260.372	1,8	642	6.664.276	44,9
2008	15.040.947	409.958	138.651	271.307	270.909	1,8	657	6.851.452	45,6
2009	15.222.539	399.837	140.324	259.513	271.749	1,8	678	6.934.704	45,6
2010	15.194.578	412.081	147.076	265.005	283.327	1,9	679	6.928.896	45,6
2011	15.228.471	436.210	158.437	277.773	308.421	2,0	698	7.132.559	46,8
2012	15.244.296	464.066	170.653	293.413	338.371	2,2	719	7.221.060	47,4
2013	15.288.696	497.433	185.307	312.126	371.335	2,4	740	7.385.476	48,3
2014	15.491.551	512.198	199.810	312.388	388.093	2,5	761	7.145.852	46,1
2015	15.639.058	536.121	214.089	322.032	414.698	2,7	785	7.342.654	47,0
2016	15.776.621	525.595	216.869	308.726	404.836	2,6	800	7.180.145	45,5
2017	15.886.611	544.090	227.665	316.425	421.593	2,7	811	7.146.269	45,0
2018	15.969.704	559.419	236.236	323.183	411.033	2,6	795 ⁽⁵⁾	6.695.429	41,9

⁽¹⁾ Dezember.
⁽²⁾ Inlandsrenten ab Regelaltersgrenze, ab 2012 monatsgenaue Sonderauswertung.
⁽³⁾ 2006 ohne Bremen, 2012 bis 2014 ab Regelaltersgrenze (die vom Statistischen Bundesamt bis einschließlich 2014 veröffentlichten Daten beziehen sich demgegenüber auf Empfänger ab vollendetem 65. Lebensjahr).
⁽⁴⁾ Bundesdurchschnitt.
⁽⁵⁾ Ab 2018 neue Regelung zur Bestimmung des Bruttobedarfs.
Quelle: DRV Bund, DESTATIS, eigene Berechnungen

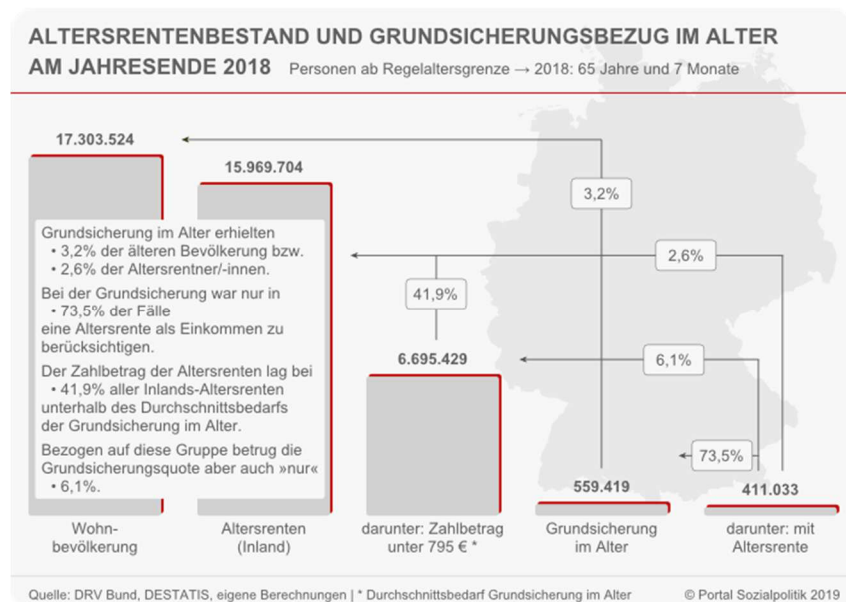
Aus der Grundsicherungs-Statistik lässt sich zudem entnehmen, dass Ende 2018 bei 411 033 Personen – oder 73,5 Prozent der Grundsicherungsfälle im Alter – eine Altersrente als Einkommen zu berücksichtigen war. Gut

⁵ Die DRV Bund weist bspw. in ihrer Publikation *Rentenversicherung in Zeitreihen* derzeit für die Jahre ab 2012 noch leicht abweichende Werte aus. Bislang wurde die Anzahl der Altersrenten ab Regelaltersgrenze über eine pauschale Quotierung der 65-Jährigen approximiert. Die hier verwendeten Daten basieren demgegenüber bereits auf einer (für die Jahre ab 2012) monatsgenauen Sonderauswertung der DRV.

⁶ So wurde bspw. der in die Durchschnittsbildung für Dezember 2018 einfließende Regelbedarf in rd. 61 Prozent der Fälle nach Stufe 1, in rd. 27 Prozent nach Stufe 2 sowie in rd. elf Prozent nach Stufe 3 bemessen – und als Bedarf an Kosten für Unterkunft und Heizung wird bei Mehrpersonenhaushalten ein kopfanteiliger Betrag berücksichtigt, der regelmäßig unterhalb des entsprechenden Bedarfs für eine vergleichbare alleinstehende Person liegen dürfte. Insofern unterzeichnet der hier referenzierte Durchschnittsbedarf der amtlichen Statistik den (typisierten) durchschnittlichen Bedarf alleinlebender Alleinstehender im Alter.

⁷ Die sog. Armutsriskoschwelle nach Mikrozensus, SOEP oder auch EU-SILC (60 Prozent des Medians der sog. Nettoäquivalenzeinkommen auf Basis der modifizierten OECD-Skala) liegen deutlich höher. Bei dem der Armutsriskoschwelle zugrundeliegenden Nettoäquivalenzeinkommen handelt es sich einerseits um eine rein rechnerische Größe. So entspricht beispielsweise die Armutsriskoschwelle für Alleinstehende nicht etwa 60 Prozent des Medians der Einkommen von Single-Haushalten, sondern 60 Prozent des Medians der (gewichteten) Einkommen aller Haushalte. Die Ermittlung der Armutsriskoschwelle bildet andererseits lediglich einen (notwendigen) methodischen Zwischenschritt zur Bestimmung der die Sozialwissenschaften eigentlich interessierenden Größe – der Armutsrisikoquote. Diese wiederum dient unter anderem als Maßstab für den regionalen Vergleich der Entwicklung von Einkommens(ungleich)verteilungen unabhängig von den jeweils unterschiedlichen Wohlstandsniveaus.

ein Viertel der Älteren mit Grundsicherungsbezug hatte demnach keinen Anspruch auf eine Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung. Während ihres Erwerbslebens bestand demnach zu keinem Zeitpunkt oder aber für eine nicht ausreichende Dauer (für eine Regelaltersrente sind insgesamt mindestens fünf Beitragsjahre erforderlich) Kontakt zur Rentenversicherung. – Im Ergebnis wurden von allen im Inland gezahlten Altersrenten ab Regelaltersgrenze (15 969 704) lediglich 2,6 Prozent (411 033) durch Leistungen der Grundsicherung aufgestockt.



Diese Daten zeigen zunächst einmal: Alleine aus der Anzahl niedriger Renten lässt sich nicht umstandslos auf eine mangelhafte Leistungsfähigkeit des Rentensystems schließen. Wegen des die Versicherung prägenden Äquivalenzprinzips hängt die Höhe der Rente ab von der Höhe des versicherten Entgelts – und zwar auf Basis des Monats- und nicht des Stundenentgelts

(Teilzeiteffekt) – sowie von der Anzahl der Beitragsjahre. Aus reduzierter Arbeitszeit und/oder kürzerer Versicherungsdauer resultieren niedrige Altersbezüge. Die aber lassen bezüglich der Leistungsfähigkeit des Rentensystems kaum Rückschlüsse zu und sie besitzen auch wenig Aussagekraft hinsichtlich der tatsächlichen Einkommenssituation im Alter.

Aufgrund weiterer Einkünfte gehen niedrige Renten in der Regel einher mit einem (deutlich) höheren Gesamteinkommen im Alter – bezogen auf die einzelne Person und vor allem bezogen auf den Haushalt.⁸ Für die Grundsicherungsberechtigung ist alleine das Haushaltseinkommen maßgebend – also (weiteres) eigenes sowie eventuelles Partnereinkommen.⁹ Dies sind einige Gründe für die vergleichsweise geringe Empfängerquote. Projektionen zur Inanspruchnahme der Grundsicherung wegen Alters gehen allerdings bis Ende 2030 von einem Anstieg der Quote auf zwischen 4,3 und 5,5 Prozent aus.¹⁰

In der fachlichen wie auch in der öffentlichen Debatte vergleichsweise wenig antizipiert wurde bislang zudem der Umstand, dass sich ca. 40 Prozent der Zugänge in Altersgrundsicherung (2014) aus anderen (zeitlich vorgelagerten) Fürsorgesystemen rekrutieren – aus der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II oder der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII.¹¹ Ein erheblicher Teil der Zugänge in Altersgrundsicherung beruht mithin auf einer *Alterung der Armut* und nicht auf einer *Verarmung im Alter* ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze. Was für die Betroffenen unerheblich sein mag, ist für die Beurteilung sozialpolitisch gebotener Handlungsstrategien sehr wohl relevant:

⁸ Vgl. etwa Bundesregierung, Alterssicherungsbericht 2016, BTDRs 18/10571 v. 02.12.2016, S. 14, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810571.pdf>.

⁹ Zudem bleibt das Einkommen unterhaltspflichtiger Kinder unberücksichtigt, soweit es 100 000 Euro im Jahr nicht übersteigt.

¹⁰ Vgl. Bruno Kaltenborn, Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030. Bericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Potsdam, Oktober 2017, S. 8.

¹¹ Vgl. Bruno Kaltenborn, Grundsicherung wegen Alters: Zugänge und Rentenbezug, Bericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, FNA-Journal 1/2016, Berlin 2016, S. 18. – Eine Zusammenstellung und Aktualisierung mehrerer Projekte, die Kaltenborn im Auftrag des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund erstellt hat, findet sich in: DRV Bund/Bruno Kaltenborn, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium, Berlin 2019, abrufbar unter: https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/Projektberichte/Projektbericht_2018-14.html

Aus welchen überzeugenden Gründen etwa sollte in Fällen einer *Alterung der Armut* plötzlich (ab Regelaltersgrenze) der Rentenversicherung die prioritäre Verantwortung für deren Reduzierung oder Beseitigung überantwortet werden?

Die Eingangsfrage, ob das Rentensystem ausreichend vor Altersarmut schützt, kann auf Ebene der hier in Bezug genommenen Daten am Ende nicht beantwortet werden. Richtet man den Blick auf die Quote aufgestockter Altersrenten (Tabelle 1, Spalte 7), ist man geneigt, die Frage zu bejahen. Fokussiert man die Aufmerksamkeit hingegen alleine auf den Anteil vergleichsweise niedriger Altersrenten (Tabelle 1, Spalte 10), drängt sich eher eine Verneinung auf. Wie die dargelegten Zusammenhänge verdeutlicht haben sollten, sagt aber weder der Anteil vergleichsweise niedriger Renten etwas aus über das Ausmaß von Altersarmut, noch gibt der Anteil aufgestockter Altersrenten Auskunft über die Leistungsfähigkeit des Rentensystems.

Um dem Risiko von Altersarmut zu begegnen sind Maßnahmen erforderlich, die die individuellen Rentenanwartschaften – und deren Bewertung – erhöhen. An vorderster Stelle zu nennen ist die Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf eine Höhe, die bei typisierender Betrachtung nach einer erwerbslebenslangen und vollzeitnahen Beschäftigung einen Rentenzahlbetrag oberhalb des Einkommensniveaus bei Fürsorgebezug erwarten lässt. Solange der Mindestlohn eine solche Höhe nicht erreicht, wäre ersatzweise eine entsprechende Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt festzusetzen.¹² Beide Instrumente sind in ihrer Wirkung allerdings begrenzt auf künftige Zeiten; bereits erworbene (niedrige) Anwartschaften können damit nicht erreicht werden. Niedriglohnzeiten der Vergangenheit ließen sich jedoch über eine Einbeziehung auch der nach 1991 liegenden Zeiten einer Beschäftigung zu Niedriglohn in die Regelungen zur sogenannten Rente nach Mindestentgeltpunkten erreichen.¹³ Ein weiterer Ansatzpunkt betrifft die Bewertung von Zeiten der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit, die grundsätzlich allesamt in das System der (begrenzten) Gesamtleistungsbewertung einzubeziehen wären. Auf diese Weise könnten wertmäßige Anwartschaftslücken geschlossen werden und die negativen Auswirkungen längerer Phasen der Arbeitslosigkeit auf die Höhe der Altersrente ließen sich deutlich mindern.¹⁴ Die genannten Maßnahmen zielen auf Personengruppen, die gemeinhin ein besonders hohes Risiko tragen, im Alter eine Rente zu erhalten, die unterhalb oder nur geringfügig oberhalb des verfügbaren Einkommens bei Grundsicherungsbezug liegt. Zielgenau im Sinne des seit geraumer Zeit nach Hegemonie strebenden Narrativs über die von der Rentenpolitik vorrangig zu adressierenden »wirklich« Bedürftigen – iSd Fürsorgerechts – sind die Instrumente nicht, weswegen sie in den öffentlichen Debatten regelmäßig als ungeeignet zur Bekämpfung von Altersarmut (dis-) qualifiziert werden.¹⁵ Die Systemkoordinaten von Versicherung und Fürsorge werden im politischen Diskurs zunehmend auf den Kopf gestellt.

3. Ein anderer Blick auf die Entwicklung von Grundsicherung und Altersrente

Auch für die interessierte Öffentlichkeit wahrnehmbar ist die Umdeutung der Ziele der Rentenpolitik spätestens seit den Reaktionen auf die vom DGB 2016 gestartete Rentenkampagne, in deren Mittelpunkt die Stabilisierung und langfristige (Wieder-) Anhebung des Rentenniveaus steht.¹⁶ Während u. a. der DGB schon lange auf die das Armutsrisiko erhöhenden Folgen der unter Rot-Grün zu Beginn des Jahrhunderts eingeleiteten Senkung des Rentenniveaus verweist, führen Kritiker der Forderung regelmäßig an, eine Erhöhung des Rentenniveaus sei gerade nicht geeignet, gezielt den »wirklich« Bedürftigen zu helfen. »Die Flut hebt alle Boote« – eine Niveauanhebung käme überwiegend jenen zugute, die sie nicht wirklich nötig hätten; ein Argument, das darauf

¹² Vgl. Johannes Steffen, Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht. Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt, Berlin 2014, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=mindestbemessungsgrundlage>.

¹³ Vgl. ders., Niedriglohn und Rente. Instrumente zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bremen 2011, abrufbar unter: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2011/2011-07-01_Niedriglohn_und_Rente.pdf.

¹⁴ Vgl. ders., Zeiten der Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=arbeitslosigkeit-und-rente> sowie ders., Forderung nach Beiträgen wegen ALG-II-Bezugs überzeugt nicht, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=arbeitslosigkeit-in-der-rente>.

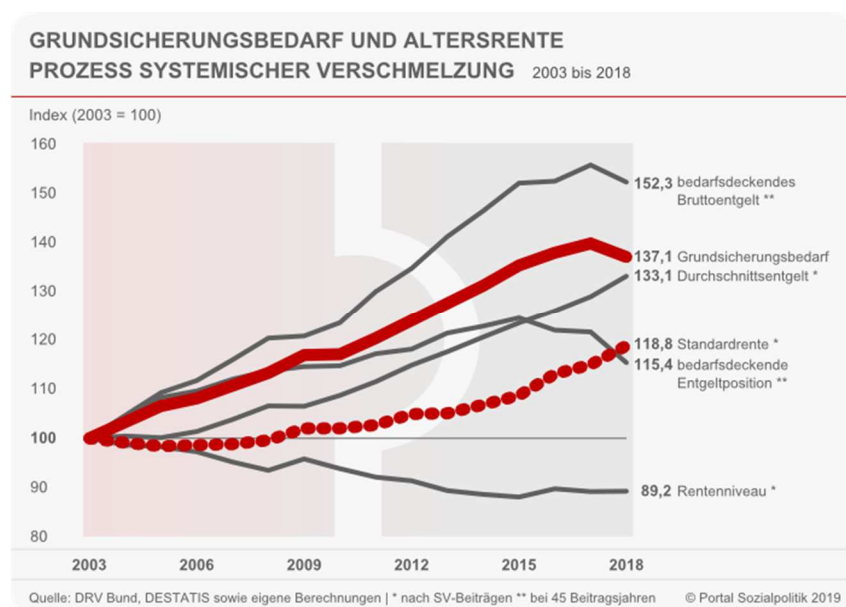
¹⁵ Ein Paradebeispiel hierfür liefert die zahlreich vorgetragene Kritik der vergangenen Monate am »Grundrente«-Vorschlag von Arbeitsminister Hubertus Heil (SPD).

¹⁶ Vgl. <http://www.rente-muss-reichen.de/>

abzielt, die Forderung nach einem wieder lebensstandardsichernd ausgerichteten Rentenniveau als nicht zu verantwortende riesige Geldverschwendung zu desavouieren.¹⁷

Nun wird das Leistungsziel der sozialen Rentenversicherung bereits seit dem rot-grünen Paradigmenwechsel nicht mehr in der Sicherung des Lebensstandards gesehen – diese obliegt nach offizieller Lesart seither dem Zusammenspiel von gesetzlicher, betrieblicher und privater Rente. Zwischenzeitlich wird aber im öffentlichen Diskurs – noch weitergehend – nahezu der gesamte rentenpolitische Handlungsbedarf auf die Vermeidung von Altersarmut reduziert. Schon frühzeitig hat W. Schmähl davor gewarnt, dass der seinerzeitige Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik »zu einer staatlichen Altersrente führen (dürfte), die zwar tendenziell auf Armutsvermeidung im Alter ausgerichtet ist. Sie hat aber nicht mehr eine Verstetigung der Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebensablauf (Lohnersatz) zum Ziel, reicht nur unter bestimmten Bedingungen für langjährig Versicherte zur Vermeidung von Armut und stockt ein unzureichendes Einkommen nach Bedürftigkeitsprüfung auf. Damit wären wir wieder dort angelangt, wo die Geschichte der staatlichen Alterssicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann.«¹⁸ Dass dieser Prozess im öffentlichen und Fachdiskurs in derart rasantem Tempo voranschreiten würde, war anfangs allerdings nicht zwingend zu erwarten.

Die Verengung des Ursachenspektrums von Altersarmut auf die »Rentenfrage« bei gleichzeitig überhöhten Erwartungen an die Möglichkeiten der Rentenversicherung bezüglich der Vermeidung von Altersarmut befördern im öffentlichen Meinungsbild eine schleichende systemischen Verschmelzung von Grundsicherung und Altersrente.



Aber lässt sich ein solcher Prozess systemischer Verschmelzung auch datenfundierte belegen und – falls ja – wie sind vor diesem Hintergrund die politisch aktuell gehandelten Angebote zur Reduzierung von Altersarmut einzuordnen? Hierzu richten wir den Blick im Folgenden auf die Entwicklung einiger zentraler Kenngrößen seit 2003 – dem Jahr der Einführung des GSiG und dem Jahr,

seit dem das Rentenniveau als Folge des seinerzeit eingeleiteten Paradigmenwechsels in der Alterssicherungspolitik im Trend kontinuierlich sinkt. Der gewählte Blick auf die Entwicklung abstrahiert dabei bewusst von den oben angeführten tatsächlichen Empfängerzahlen und -quoten und stellt demgegenüber ab auf die die beiden sozialen Sicherungssysteme prägenden strukturellen Komponenten.¹⁹

¹⁷ Ein »eindrucksvolles« Beispiel für diese »Gegen-Kampagne« lieferte Anfang vergangenen Jahres Axel Börsch-Supan, Direktor des Munich Center for Economics of Aging (MEA) und Mitglied der von der Bundesregierung eingesetzten Rentenkommission. Vgl. Axel Börsch-Supan, Johannes Rausch, Die Kosten der doppelten Haltelinie, mea discussion papers 03-2018, abrufbar unter: http://www.mea.mpsoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/1867_DP_03-2018.pdf. – Kritisch dazu u.a. Johannes Steffén, Ein stabiles Rentenniveau? - »Unbezahlbar!«. Kommissionsmitglied polemisiert gegen Umlagesystem, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=haltelinie-48-prozent> sowie ders., »Boah krass«. 493 Milliarden Euro für ein bisschen mehr Rentenniveau?, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenniveaustabilisierung-kummulierte-kosten>.

¹⁸ Hier zitiert nach Winfried Schmähl, Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem, in: DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 01/2011 (Jubiläumshäfte), S. 171 f.

¹⁹ Wegen der unterschiedlichen Betrachtungsebenen wäre es kein Widerspruch, wenn steigende (sinkende) Empfängerzahlen oder -quoten auf der einen Seite einhergingen mit einer abnehmenden (zunehmenden) systemischen Verschmelzung von Grundsicherung und Rente auf der anderen Seite.

Löhne und Renten. – Das verfügbare²⁰ Durchschnittsentgelt hat von 2003 bis 2018 um 33,1 Prozent zugelegt (Tabelle 2, Spalte 4). Gleichzeitig sind die verfügbare²¹ Standardrente bzw. der verfügbare aktuelle Rentenwert (AR) nur um 18,8 Prozent gestiegen (Tabelle 2, Spalte 3); die Renten blieben damit 14,3 Punkte (18,8 – 33,1) hinter den Löhnen zurück. Ergebnis ist ein um 10,8 Punkte auf 89,2 Indexpunkte (118,8 / 133,1 x 100) gesunkenes Rentenniveau (Tabelle 2, Spalte 5).²²

Löhne und Grundsicherung. – Der durchschnittliche Bedarf der Grundsicherung im Alter lag mit einem Anstieg von 37,1 Prozent (Tabelle 2, Spalte 2) um 4 Punkte oberhalb des Lohnzuwachses.

Tabelle 2
Lohn, Grundsicherung und Rente 2003 - 2018

Jahr ⁽¹⁾	Grundsicherungs-Bedarf ⁽¹⁾⁽²⁾	Aktueller Rentenwert ⁽²⁾⁽³⁾	Durchschnittsentgelt lt. Anlage 1 SGB VI ⁽³⁾	Rentenniveau ⁽³⁾⁽⁴⁾	Bedarfsdeckende Summe an Entgeltpunkten	Bedarfsdeckende Entgeltposition ⁽⁵⁾	Bedarfsdeckendes Bruttoentgelt ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	Erforderliche Beitragsjahre ⁽⁷⁾ bei einer erwerbslebensdurchschnittlichen Entgeltposition von ... Prozent			»Grad der Verschmelzung« ⁽⁸⁾	nachrichtlich: Niedriglohnschwelle Vollzeitbeschäftigter ⁽⁹⁾
								100	75	66,67		
								Jahre				
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]
2003	580	24,03	22.854	56,8	24,1334	53,6	15.519	24,1	32,2	36,2	71,5	20.196
2004	599	23,82	22.962	56,0	25,1454	55,9	16.238	25,1	33,5	37,7	74,5	20.400
2005	618	23,65	22.883	55,8	26,1308	58,1	16.957	26,1	34,8	39,2	77,4	20.508
2006	627	23,70	23.170	55,2	26,4529	58,8	17.338	26,5	35,3	39,7	78,4	20.520
2007	642	23,75	23.726	54,1	27,0293	60,1	17.990	27,0	36,0	40,5	80,1	20.760
2008	657	23,94	24.355	53,1	27,4392	61,0	18.674	27,4	36,6	41,2	81,3	21.240
2009	678	24,52	24.336	54,4	27,6500	61,4	18.744	27,6	36,9	41,5	81,9	21.396
2010	679	24,52	24.845	53,3	27,6908	61,5	19.164	27,7	36,9	41,5	82,0	21.636
2011	698	24,68	25.479	52,3	28,2800	62,8	20.173	28,3	37,7	42,4	83,8	22.416
2012	719	25,22	26.245	51,9	28,5081	63,4	20.907	28,5	38,0	42,8	84,5	23.016
2013	740	25,26	26.868	50,8	29,3004	65,1	21.916	29,3	39,1	43,9	86,8	23.628
2014	761	25,68	27.551	50,3	29,6369	65,9	22.731	29,6	39,5	44,5	87,8	24.192
2015	785	26,13	28.211	50,0	30,0440	66,8	23.610	30,0	40,1	45,1	89,0	24.660
2016	800	27,18	28.796	51,0	29,4371	65,4	23.672	29,4	39,2	44,2	87,2	25.056
2017	811	27,63	29.467	50,6	29,3498	65,2	24.182	29,3	39,1	44,0	87,0	25.668
2018	795	28,55	30.426	50,7	27,8413	61,9	23.642	27,8	37,1	41,8	82,5	26.436
VÄ ⁽¹⁰⁾	37,1	18,8	33,1	-10,8	15,4	15,4	52,3	15,4	15,4	15,4	15,4	30,9

⁽¹⁾ Bruttobedarf im Alter in und außerhalb von Einrichtungen (Bundesdurchschnitt).
⁽²⁾ Dezember.
⁽³⁾ Nach SV-Beiträgen (ohne Beitragszuschlag zur sozialen Pflegeversicherung).
⁽⁴⁾ $([3] * 45 * 12) / [5] * 100$.
⁽⁵⁾ Bei 45 Beitragsjahren.
⁽⁶⁾ Kalenderjahr.
⁽⁷⁾ Zur Erzielung eines Rentenzahlbetrags in Höhe des verfügbaren Einkommens bei Grundsicherungsbezug.
⁽⁸⁾ Gemessen an der Relation von verfügbarem Einkommen bei Grundsicherungsbezug zum Zahlbetrag der Altersrente eines 75%-Verdieners mit 45 Beitragsjahren.
⁽⁹⁾ Niedriglohnschwelle = 2/3 des bundeseinheitlichen Medianentgelts - hier: monatliche Niedriglohnschwelle multipliziert mit Zwölf.
⁽¹⁰⁾ Veränderung 2018 zu 2003 in Prozent.
Quelle: DRV Bund, DESTATIS, BA, eigene Berechnungen

²⁰ Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 zum SGB VI abzüglich der darauf durchschnittlich entfallenden Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung (ohne Beitragszuschlag zur sozialen PV).

²¹ Standardrente bzw. aktueller Rentenwert abzüglich der darauf durchschnittlich entfallenden Beiträge der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung (ohne Beitragszuschlag zur sozialen PV).

²² Hier ausgewiesen als Sicherungsniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen (SnSV).

Rente und Grundsicherung. – Der Anstieg des verfügbaren AR blieb um 18,3 Punkte (18,8 – 37,1) hinter dem Zuwachs des Fürsorgebedarfs zurück. Um nach 45 Beitragsjahren mit der verfügbaren Rente den durchschnittlichen Fürsorgebedarf zu erreichen, war zuletzt eine (relative) Entgeltposition von 61,9 Prozent des Durchschnittsentgelts erforderlich (Tabelle 2, Spalte 7) – 2003 waren es noch 53,6 Prozent; das entspricht einem Anstieg um 15,4 Punkte ($137,1 / 118,8 \times 100 - 100$). – Entsprechend hat sich die Anzahl der erforderlichen Beitragsjahre um 15,4 Prozent erhöht, die erforderlich sind, um am Ende einen Rentenzahlbetrag zu erzielen, der das bei Grundsicherungsbezug im Bundesdurchschnitt verfügbare Einkommen erreicht (Tabelle 2, Spalten 9 bis 11). Bei Durchschnittsverdienst waren dies 2018 27,8 Jahre (2003: 24,1 Jahre); bei 75 (66,67) Prozent des Durchschnittsentgelts waren es 37,1 Jahre (41,8 Jahre) – 2003 reichten hierfür noch 32,2 Jahre (36,2 Jahre) aus.

Auf die Altersrente bezogener bedarfsdeckender Bruttolohn. – Der Anstieg der zur Bedarfsdeckung notwendigen relativen Entgeltposition geht einher mit einem um 32 Prozent gestiegenen Durchschnittsentgelt. Der der bedarfsdeckenden Entgeltposition korrespondierende (absolute) Bruttolohn hat demnach im Zeitraum 2003 bis 2018 um 52,3 Prozent ($1,32 \times 1,154 \times 100 - 100$) zugelegt (Tabelle 2, Spalte 8) – also erheblich stärker als das Durchschnittsentgelt. Der bedarfsdeckende Bruttolohn, der über 45 Jahre hinweg erzielt werden muss, nähert sich immer stärker der Niedriglohnschwelle (2/3 des bundeseinheitlichen Medianentgelts) Vollzeitbeschäftigter an (2003 76,8 Prozent, 2018 89,4 Prozent).

Diese Daten machen deutlich, wie weit die systemische Verschmelzung von vorleistungsabhängiger Rente und vorleistungsunabhängiger Fürsorge seit 2003 bereits fortgeschritten ist – hier ausgewiesen als »Grad der Verschmelzung«, der das verfügbare Einkommen bei Grundsicherungsbezug ins Verhältnis setzt zum Zahlbetrag der Altersrente eines 75-Prozent-Verdieners nach 45 Beitragsjahren (Tabelle 2, Spalte 12).²³

Zwischenzeitlich (2015) war dieser Prozess noch deutlich stärker ausgeprägt. Die (rückläufige) Entwicklung am aktuellen Rand ist vor allem zwei Sonderfaktoren geschuldet:

- (a) Aufgrund der positiven Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen fiel die seitherige Anpassung der Renten unerwartet hoch aus; auch im kommenden Jahr ist mit einem Anpassungssatz von rd. drei Prozent zu rechnen.
- (b) Zum anderen haben sich 2018 die Regelungen zur Ermittlung des Bruttobedarfs nach SGB XII geändert. Im Ergebnis sank der ausgewiesene durchschnittliche Bedarf in der Altersgrundsicherung um 16 Euro oder zwei Prozent²⁴; bis dahin war er im Schnitt jährlich um 2,4 Prozent gestiegen.

Beide Sonderfaktoren haben entsprechende Folgen für die Entwicklung der »abgeleiteten« Größen. Die (bezogen auf die spätere Rentenanswartschaft) bedarfsdeckende Entgeltposition bzw. die Anzahl der erforderlichen Beitragsjahre, die nach aktuellem Stand – in Abhängigkeit von der individuellen Entgeltposition – für eine Rente in Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungs-Einkommens erforderlich sind, fallen gegenüber dem Stand von 2015 merklich niedriger aus. Hierbei handelt es sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt um eine Momentaufnahme und nicht um Indizien oder gar Belege für eine Trendumkehr.

4. Dilemma sozialpolitischer Gestaltung

Was treibt die seit Jahren geführte Debatte um Altersarmut im politischen Raum an? Allgemein als zu gering erachtete Subsistenzmittel bei Bezug von Leistungen der Grundsicherung sind es offensichtlich nicht. Wären sie es, so läge die sozialpolitische Lösung auf der Hand: Erhöhung vor allem der Regelbedarfsstufen auf eine mehrheitlich als angemessen eingestufte Höhe. Obwohl ein solcher Schritt als Beleg verstärkter Anstrengungen zur Armutsbekämpfung positiv zu werten wäre, schlug sich eine deutliche Anhebung der Regelbedarfsstufen unmittelbar nieder in einer Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises, was in der Öffentlichkeit wiederum absehbar als Anstieg (auch) der statistisch ausgewiesenen Altersarmut kommuniziert würde. Zudem nähme der Grad der systemischen Verschmelzung von Grundsicherung und Altersrente unmittelbar und für alle deutlich sichtbar zu.²⁵

²³ Der hier verwendete »Grad der Verschmelzung« dient als Messinstrument für die Entwicklung der beiden Sicherungssysteme und nicht als normative Vorgabe.

²⁴ Vgl. Johannes Steffen, Bruttobedarf in der Grundsicherung nach SGB XII. Gesetzliche Neuregelung senkt Durchschnittsbetrag, abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=bruttobedarf-grundsicherung-sgb-xii>.

²⁵ Dies ist allerdings kein belastbares Argument gegen die Anhebung der Regelbedarfsstufen des SGB XII.

Angetrieben wird die Debatte um Altersarmut im Kern von den absehbaren, teilweise bereits spürbaren Folgen einer verfehlten Alterssicherungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die politisch fahrlässig vernachlässigte rentenrechtliche Bewertung von Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung und (Langzeit-) Arbeitslosigkeit senkt bei einer nennenswerten Anzahl Versicherter den Umfang ihrer Rentenanwartschaften und das seit 2003 gesunkene (und nach heutigem Stand ab 2025 – dem Ende der gesetzlichen »Haltelinie« beim Rentenniveau – voraussehbar weiter sinkende) Rentenniveau mindert die Bewertung sämtlicher Anwartschaften *aller* Versicherten und Rentner relativ zur Entwicklung der Löhne. Während für die Vermeidung von Altersarmut im Einzelfall vor allem eine Erhöhung individueller Rentenanwartschaften erforderlich ist – sei es durch eine Ausweitung der Beschäftigungszeiten (Zurückdrängung von Teilzeitbeschäftigung), sei es durch eine verbesserte Entgeltposition (höhere Mindestlöhne, bessere Bewertung von Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit), so liegt die einzig Erfolg versprechende politische Handlungsoption gegen die weitere systemische Verschmelzung der beiden Sicherungssysteme in der allgemeinen Anhebung des Rentenniveaus.

Solange der Mainstream in Politik und Öffentlichkeit keines der genannten (generell wirkenden) Instrumente zum Zuge kommen lässt und stattdessen alle Anstrengungen darauf konzentriert sehen will, alleine die »wirklich Bedürftigen« unter den langjährig Versicherten zu honorieren, solange bleiben die dann noch in Betracht kommenden Optionen gefangen in einem selbst geschaffenen sozialpolitischen Gestaltungsdilemma, das sich zwischen *bedürftigkeitsabhängiger Rente* und *vorleistungsabhängiger Fürsorge* bewegt.

Beides aber trägt nicht zur Problemlösung – einem Leben im Alter möglichst unabhängig von Grundsicherungsberechtigung – bei. Vielmehr zementiert ein Ausbau der vorleistungsabhängigen Fürsorge das Kriterium der Hilfebedürftigkeit als konstitutive Leistungsvoraussetzung, bindet diese (besondere oder gehobene) Hilfebedürftigkeit zudem an zusätzliche, systemexterne Voraussetzungen und führt mit der Privilegierung ausgewählter, vorleistungsbasierter Einkommen (-steile) in der Grundsicherung im Ergebnis wieder zu einer sozialen und gesellschaftlichen Unterscheidung zwischen bzw. Separierung in »würdige« und »unwürdige« (Alters-) Arme – so, wie in den historischen Anfängen staatlicher Fürsorgepolitik in Deutschland. Andererseits implementiert die Bindung – und sei es (zunächst) nur eines Teilbetrages – der Versichertenrente an eine Bedürftigkeits- oder Einkommensprüfung Fürsorgeelemente in die Versicherung und dokumentiert damit die systemische Verschmelzung nicht nur de facto, sondern dann auch de jure.

Als zielführendes Instrument etabliert hat sich im öffentlichen Meinungsbild zwischenzeitlich die Einführung eines Freibetrags auf Versichertenrenten im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung im Alter. Konzeptionell findet sich diese Option sowohl im Referentenentwurf des BMAS als auch im »Rentenschutzschirm«-Papier der CSU (jeweils mit Wartezeiterfordernis von 35 Jahren) sowie im »Basis-Renten«-Modell der FDP (ohne Wartezeiterfordernis).²⁶

Beim Freibetrag in der Grundsicherung handelt es sich um einen vom Einkommen des Hilfebedürftigen absetzbaren Betrag, der bei gegebenem Bruttobedarf den individuellen Nettobedarf, also die aufstockende Zahlung der Grundsicherung, und damit das am Ende verfügbare Einkommen erhöht. In seiner Wirkung ist ein Einkommensfreibetrag vergleichbar mit einer entsprechenden Anhebung des Regelbedarfs. Wird ein Freibetrag auf Renteneinkommen an eine längere rentenrechtliche Wartezeit gebunden, so ist dies – verglichen mit den oben aufgeführten Optionen – zugleich die finanziell »billigere« Lösung. Dem aber stünde auf der anderen Seite ein hoher politischer Preis gegenüber (vgl. im Folgenden Tabelle 3).

Einer Freibetrags-Lösung würden sich, bei gleichzeitig weiter vorgetragener Kritik an einer womöglich verpassten Chance zur (generellen) rentenrechtlichen Aufwertung von Niedriglöhnen, am Ende vermutlich auch Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbände nicht in den Weg stellen. Merheitlich haben sie bereits den im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes ins SGB XII eingeführten Freibetrag für Leistungen aus

²⁶ Vgl. *BMAS*, Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes (GruRG) v. 21.05.2019 (§ 82a SGB XII), *CSU*, Die gerechte Rente. Bayerische Vorschläge für einen Schutzschirm für die Altersrente v. 18.03.2019 sowie *FDP* (Antrag), Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen, BTDRs 19/7694 v. 12.02.2019; allesamt abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundrentengesetz>. – Der Freibetrag bei Bezug von Altersgrundsicherung will Einkommen aus Altersrenten privilegieren und die langjährige Zugehörigkeit zur Rentenversicherung honorieren. Hierzu dient das Wartezeiterfordernis, das beispielsweise im CSU-Modell den Unterschied ausmacht zur ansonsten identischen Freibetragsregelung im geltenden § 82 Abs. 4 SGB XII für Einkommen aus einer zusätzlichen Altersvorsorge; der geltenden Regelung geht es weniger um Honorierung von Lebensleistung als vielmehr um die Stärkung des finanziellen Anreizes zu privater Altersvorsorge – und da wäre jedes Wartezeiterfordernis kontraproduktiv.

zusätzlicher Altersvorsorge – de facto eine weitere Subventionierung privater Vorsorge – als Erfolg verbucht. Schon damals forderten sie mehrheitlich eine analoge Regelung für Alterseinkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (»Gleichbehandlung«). Und auch die Rentenversicherungsträger selbst haben zumindest ein hohes Eigeninteresse daran, dass die »Grundrente« am Ende nicht bei ihnen »landet« und dürften alleine deswegen eine Freibetragslösung im Rahmen der Grundsicherung favorisieren. – Sie alle erwiesen damit dem Pflichtversicherungssystem Rente allerdings einen Bärendienst.

Je nach konkreter Ausgestaltung (BMAS-Modell versus CSU-Modell) entspricht der Freibetrag (2018) im Maximum dem Gegenwert von 3,6 bzw. 7,3 Entgeltpunkten (EP). Erreicht wird der maximale Freibetrag (104 Euro bzw. 208 Euro) ab einem Rentenzahlbetrag in Höhe von 416 Euro (BMAS) bzw. 460 Euro (CSU), was einer Rentenanwartschaft von insgesamt 14,6 EP bzw. 16,1 EP entspricht. Ein 75-Prozent-Verdiener erreicht eine Anwartschaft in dieser Höhe nach 19,4 Beitragsjahren (14,6/0,75) bzw. nach 21,5 Beitragsjahren (16,1/0,75) ²⁷.

Tabelle 3
Rentenfreibetrag in der Fürsorge – Simulationsrechnung 2003 bis 2018

Jahr ⁽¹⁾	Grundsicherungs-Bedarf ^{(1) (2)}	Eck-Regel-satz bzw. Regel-bedarfs-stufe 1 ⁽²⁾	BMAS					CSU				
			Max. Frei-betrag ⁽³⁾	Ent-spricht einer Summe an EP von ...	Verfü-gbares Ein-kommen bei GruSi-Bezug [2] + [4]	Ent-spricht einer Summe an EP von ...	»Grad der Ver-schmel-zung« ⁽⁴⁾	Max. Frei-betrag ⁽⁵⁾	Ent-spricht einer Summe an EP von ...	Verfü-gbares Ein-kommen bei GruSi-Bezug [2] + [9]	Ent-spricht einer Summe an EP von ...	»Grad der Ver-schmel-zung« ⁽⁴⁾
			Euro	EP	Euro	EP	Prozent	Euro	EP	Euro	EP	Prozent
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]
2003	580	295	73,75	3,1	653,75	27,2	80,6	147,50	6,1	727,50	30,3	89,7
2004	599	295	73,75	3,1	672,75	28,2	83,7	147,50	6,2	746,50	31,3	92,9
2005	618	345	86,25	3,6	704,25	29,8	88,2	172,50	7,3	790,50	33,4	99,0
2006	627	345	86,25	3,6	713,25	30,1	89,2	172,50	7,3	799,50	33,7	99,9
2007	642	346	86,50	3,6	728,50	30,7	90,9	173,00	7,3	815,00	34,3	101,7
2008	657	349	87,25	3,6	744,25	31,1	92,1	174,50	7,3	831,50	34,7	102,9
2009	678	355	88,75	3,6	766,75	31,3	92,6	177,50	7,2	855,50	34,9	103,4
2010	679	359	89,75	3,7	768,75	31,4	92,9	179,50	7,3	858,50	35,0	103,7
2011	698	364	91,00	3,7	789,00	32,0	94,7	182,00	7,4	880,00	35,7	105,6
2012	719	374	93,50	3,7	812,50	32,2	95,5	187,00	7,4	906,00	35,9	106,4
2013	740	382	95,50	3,8	835,50	33,1	98,0	191,00	7,6	931,00	36,9	109,2
2014	761	391	97,75	3,8	858,75	33,4	99,1	195,50	7,6	956,50	37,3	110,4
2015	785	399	99,75	3,8	884,75	33,9	100,3	199,50	7,6	984,50	37,7	111,6
2016	800	404	101,00	3,7	901,00	33,2	98,2	202,00	7,4	1.002,00	36,9	109,2
2017	811	409	102,25	3,7	913,25	33,1	97,9	204,50	7,4	1.015,50	36,8	108,9
2018	795	416	104,00	3,6	899,00	31,5	93,3	208,00	7,3	1.003,00	35,1	104,1

⁽¹⁾ Bruttobedarf im Alter in und außerhalb von Einrichtungen (Bundesdurchschnitt).
⁽²⁾ Dezember.
⁽³⁾ Der Referentenentwurf des BMAS (21.05.2019) sieht (bei mindestens 35 »Grundrenten«-Jahren) einen Freibetrag in Höhe von 25 Prozent des Einkommens aus der gesetzlichen Rente, höchstens jedoch in Höhe von 25 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 vor.
⁽⁴⁾ Gemessen an der Relation von verfügbarem Einkommen bei Grundsicherungsbezug zum Zahlbetrag der Altersrente eines 75%-Verdieners mit 45 Beitragsjahren.
⁽⁵⁾ Der »Rentenschutzschirm« der CSU (18.03.2019) sieht (bei mindestens 35 Jahre Beitragszeiten/Kindererziehungs- oder Pflegezeiten) eine Freibetragsregelung analog zu § 82 Abs. 4 SGB XII (für Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge) vor; hiernach sind die ersten 100 Renten-Euro anrechnungsfrei – vom darüber hinausgehenden Rentenbetrag sind 30 Prozent und in der Summe maximal 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 anrechnungsfrei.
Quelle: DRV Bund, DESTATIS, eigene Berechnungen

²⁷ Im Gedankengebäude der Arbeitsanreiztheorie würde sich für diejenigen, die im Alter ohnehin mit Grundsicherungsbezug rechnen, ab einer erreichten Rentenanwartschaft in der genannten Höhe kein zusätzlicher Rentenbeitrag mehr »lohn« – wäre da nicht das zu erfüllende Wartezeitfordernis von 35 Jahren.

Der Freibetrag erhöht das verfügbare Einkommen bei Grundsicherungsbezug von monatlich 795 Euro in der Spitze auf 899 Euro bzw. 1 003 Euro. Um diesen Wert alleine mit dem Zahlbetrag der Rente erreichen zu können, sind statt 27,8 EP (Tabelle 2, Spalte 6) im BMAS-Modell 31,5 EP (Tabelle 3, Spalte 7) und im CSU-Vorschlag 35,1 EP (Tabelle 3, Spalte 12) erforderlich. Ausgedrückt in Beitragsjahren müsste ein 75-Prozent-Verdiener (2018 entsprach dies einem Bruttoentgelt in Höhe von 22 820 Euro pro Jahr oder 1 902 Euro pro Monat) statt 37,1 Jahre dann 42,0 Jahre (31,5/0,75 – BMAS) bzw. 46,8 Jahre (35,1/0,75 – CSU) an Beitragszeiten erreichen, um alleine mit dem Zahlbetrag seiner Rente auf das verfügbare Einkommen bei Grundsicherungsberechtigung zu gelangen.

5. Schlussbemerkung

Die Entgeltposition bzw. die Anzahl der Beitragsjahre, die nötig ist, um alleine mit der Rente auf einen Zahlbetrag oberhalb des verfügbaren Einkommens bei Grundsicherungsbezug zu gelangen, stiege als Folge eines Renten-Freibetrags nochmals deutlich an. In der aktuellen Auseinandersetzung um Altersarmut und ihre perspektivisch wirksame Reduzierung werden die verschiedenen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge auf empirischer Ebene einerseits und auf systemischer Ebene andererseits sowie die mit einzelnen Vorschlägen verbundenen Rückkoppelungseffekte kaum antizipiert. Der politische Preis der vermeintlich »billigeren« Freibetragslösungen bestünde in der nahezu vollständigen Verschmelzung von Grundsicherung und Rente (Tabelle 3, Spalten 8 und 13). Ergebnis der auf die »wirklich Bedürftigen« abstellenden Lösungsvorschläge wäre nicht die Herausführung langjährig Rentenversicherter aus der Fürsorgeabhängigkeit, sondern das genaue Gegenteil. Die systemisch noch stärkere Einbeziehung langjährig Versicherter in die Fürsorgeberechtigung kann aber weder erstrebenswertes *Ziel* einer Honorierung von Lebensleistung, noch sollte sie deren *Ergebnis* sein.