

# Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen

---

## Zusammenfassung

Die Debatte über Leistungsziele und Reformbedarfe im deutschen Alterssicherungssystem ist seit einigen Jahren recht einseitig auf Armutsvermeidung fokussiert und lässt das eigentlich zentrale Ziel weitgehend außer Acht, im Ruhestand einen annähernd lebensstandardsichernden Lohnersatz zu gewährleisten. Vielfach wird in diesem Sinne für einen Ausbau der Mindestsicherung im Alter plädiert, der aber insbesondere bei einem weiteren Rückgang des Rentenniveaus fatale Folgen hätte: Mindestleistungen mit bestenfalls geringen Zugangshürden und lohnbezogene gesetzliche Renten würden sich noch stärker aufeinander zubewegen, sodass schließlich selbst jahrzehntelange substanzielle Beitragszahlungen kaum noch lohnenswert wären und faktisch zu einer weiteren Steuer mutieren würden. Ein solches Szenario dürfte allerdings keine allgemeine Akzeptanz finden und wäre wohl Wegbereiter für eine steuerfinanzierte Grundrente auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Eigentlich wohlmeinende Reformvorschläge für einen besseren Schutz vor Altersarmut laufen damit Gefahr, einer Reduktion der sozialstaatlichen Leistungsfähigkeit das Wort zu reden – auf jahrzehntelang bewährte Lebensstandardsicherung würde bloße Armutsvermeidung folgen.

Statt Leistungen der Grundsicherung im Alter deutlich auszuweiten oder gar eine gesetzliche Mindestrente zu schaffen, muss das Rentenniveau wieder im Mittelpunkt von Debatte und Politik stehen. Notwendig ist eine Stabilisierung und schließlich wieder Anhebung des „Nettorentenniveaus vor Steuern“ auf mindestens 50 Prozent, damit langfristig auf lohnbezogene Beiträge lebensstandardsichernde Renten folgen können. Betriebliche und private Vorsorge sind erkennbar nicht in der Lage, die Absicherungs- und Akzeptanzproblematik flächendeckend zu lösen – an einer wieder starken beitragsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung führt dauerhaft kein Weg vorbei.

## 1. Rückblick

Wohlhabende Sozialstaaten verfolgen in der Alterssicherungspolitik mit der Lebensstandardsicherung und der Armutsvermeidung traditionell zwei wesentliche Ziele, die je nach Vorstellungen zur Angemessenheit durchaus unterschiedlich gewichtet werden können und entsprechenden Niederschlag in der Ausgestaltung der Systeme finden. In Deutschland hatte man sich mit der grundlegenden Rentenreform von 1957 prinzipiell dafür entschieden, den weitgehenden Stuserhalt für breite Bevölkerungsschichten in den Mittelpunkt der Rentenpolitik zu stellen – ohne jedoch die für eine Minderheit unbedingt relevante Armutsvermeidung aus dem Blick zu verlieren. Tatsächlich gelang es in den folgenden Jahrzehnten, abhängig Beschäftigten über eine bloße Mindestsicherung hinaus strukturell lebensstandardsichernde und notfalls auch armutsvermeidende gesetzliche Renten zu gewährleisten. Dies lag zum einen in der Stärke der nun erheblich ausgebauten, das Alterssicherungssystem noch immer klar dominierenden gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) begründet: Sie konnte mit einem „Nettorentenniveau vor Steuern“ von deutlich über 50% und wirksamen Mechanismen des sozialen Ausgleichs nicht nur einen umfassenden Lohnersatz für Arbeiter und Angestellte mit unproblematischen Erwerbskarrieren bieten, sondern auch Problemgruppen wie Geringverdiener oder Arbeitslose mit gezielten Aufwertungen und Gutschriften unterstützen.

### Infobox 1: Nettorentenniveau vor Steuern / Entgeltpunkte / aktueller Rentenwert

Das **Nettorentenniveau vor Steuern** (NvS) ist anders als vielfach angenommen kein Indikator für die Höhe einer individuellen (Netto-)Rente im Vergleich zum vorherigen (Netto-)Gehalt, sondern eine abstrakte Maßzahl für die Beurteilung der generellen Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung, insbesondere im Zeitvergleich. Ein NvS von etwa 53% galt nach bis zur Jahrtausendwende allgemein geteilter Auffassung als weitgehend lebensstandardsichernd; es entsprach nach Steuern – die damals nur auf hohe Renten erhoben wurden – etwa einer Ersatzrate von 70% (echter Nettovergleich). Das Sozialgesetzbuch definiert ein NvS von 46% im Jahr 2020 und von 43% im Jahr 2030 als politische Untergrenzen des eingeleiteten „Sinkflugs“; aktuell geht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für diese Jahre von einem etwas höheren NvS von 47,9% bzw. 44,5% aus und erwartet für 2045 ein Niveau von nur noch 41,7%. Ein Sinken des gesetzlichen Rentenniveaus bedeutet zwar nicht, dass laufende Renten in absoluter Höhe gekürzt werden – eine solche „Negativanpassung“ ist gesetzlich ausgeschlossen –, es bedeutet aber sehr wohl, dass Bestandsrentner sukzessive vom Wohlstandsgewinn der abhängig Erwerbstätigen abgekoppelt werden, und dass der relative „Absturz“ beim Wechsel von Beschäftigung in Rente für zukünftige Neurentner immer stärker ausfallen wird. Zur Berechnung des NvS wird (vereinfacht) die sogenannte „Standardrente“ in Höhe von 45 Entgeltpunkten mit dem Durchschnittsentgelt der Versicherten ins Verhältnis gesetzt, wobei zwar (erneut vereinfacht) die jeweiligen Sozialversicherungsbeiträge, nicht aber die Steuern abgezogen werden.

**Entgeltpunkte** (EP) stellen die Maßzahl für individuell erworbene Rentenansprüche dar; sie ergeben sich jährlich als Quotient aus eigenem beitragspflichtigem Einkommen und Durchschnittsentgelt (ein Durchschnittsverdiener erzielt also im jeweiligen Jahr genau einen Entgeltpunkt) und ergeben aufsummiert die „Lebensbilanz“ aus Sicht der insofern kühl bilanzierenden GRV. Den einem „Standardrentner“ unterstellten 45 EP entsprechen also beispielsweise 45 Beitragsjahre zum jeweils aktuellen Durchschnittsverdienst. Der jährlich maximal erzielbare Entgeltpunktwert entspricht dem Quotienten von aktuell gültiger Beitragsbemessungsgrenze (2017: 76.200 Euro in den alten Ländern) und Durchschnittsentgelt (2017: vorläufig 37.103 Euro in den alten Ländern) und beträgt seit einigen Jahren mit leichten Schwankungen etwas mehr als 2.

Zur Übersetzung der abstrakten EP in konkrete Renten dient schließlich der **aktuelle Rentenwert** (jährlich brutto-lohnorientiert angepasst, aber nur gedämpft und damit niveausenkend), der den Wert eines EP in Euro ausdrückt. Bis zur Jahresmitte 2018 liegt dieser „aRW“ in den alten Bundesländern bei 31,03 Euro, sodass eine ungekürzte „Standardrente“ gegenwärtig brutto 1396,35 Euro beträgt ( $45 \cdot 31,03$  Euro).

Zum anderen sorgte die weitgehende Orientierung der Bevölkerung an den impliziten Vorgaben des Systems – also annähernd lückenlose Versicherungsverläufe mit guten Löhnen und Absicherung von Nichterwerbstätigen durch ihre Ehepartner (ggf. über nachfolgende Hinterbliebenenrenten) – dafür, dass die abstrakten Leistungsversprechen des deutschen Sicherungsmodells konkret in auskömmlichen Alterseinkommen mündeten. Obwohl explizite Armutsvermeidung in jedem Einzelfall – beispielsweise durch Mindestrenten über dem Sozialhilfeniveau – gerade nicht Ziel der streng äquivalenzorientierten<sup>1</sup> GRV war und ist, konnte die zuvor weit verbreitete Altersarmut gewissermaßen nebenbei („strukturelle Armutsfestigkeit“), drastisch reduziert werden: Die Quote des Sozialhilfebezugs im Alter ging allmählich auf etwa 1% zurück, das ohnehin nachgelagerte Instrument zur ausdrücklichen Armutsbekämpfung wurde also nahezu bedeutungslos.

Die jahrzehntelang erfolgreiche Gewährleistung von Stuserhalt und Armutsvermeidung im Alter ist wegen fundamentaler Veränderungen im Sicherungssystem und auf dem Arbeitsmarkt allerdings zunehmend prekär – das Zusammenspiel von starker Rentenversicherung und ‚passenden‘ Erwerbsläufen gerät von beiden Seiten unter Druck.

Auf der Ebene der Alterssicherungsprogramme ist dies maßgeblich auf das beinahe kontinuierliche Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus zurückzuführen, das als vermeintlich alternativlose Maßnahme zur Dämpfung „demografischer Kostenbelastungen“ in der dafür gezielt veränderten Rentenanpassungsformel angelegt ist. Infolge steigender Beitragssätze und eines sich tendenziell verschlechternden Zahlenverhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verliert die gesetzliche Rentenversicherung damit automatisiert immer mehr ihre Fähigkeit, jedenfalls nach einer vollständigen Erwerbskarriere den Lebensstandard zu sichern und auch Geringverdienern Alterseinkünfte über der Armutsschwelle bereitzustellen. Erhebliche Einschnitte in den sozialen Ausgleich haben darüber hinaus zur Folge, dass aktuell Beschäftigte kaum noch von einer rentenrechtlichen Kompensation problematischer Phasen profitieren können: So gilt die proportionale Aufwertung langjähriger Niedrigentgelte auf durchschnittlich höchstens 0,75 Entgeltpunkte nur für Zeiten vor 1992 (sogenannte „Rente nach Mindestentgeltpunkten“), und werden bei Arbeitslosigkeit nur noch in den relativ wenigen Fällen Rentenanwartschaften aufgebaut, in denen die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld – und nicht die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II – bezogen wird. Und schließlich erscheint eine Kompensation der sich weiter vergrößernden Sicherungslücke durch betriebliche und private Vorsorge insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen kaum realistisch, da sie häufig keine oder nur geringe Ansprüche auf Zusatzrenten aufbauen (können).<sup>2</sup> Abgesehen davon, dass der politisch beabsichtigte Umbau des

1) Im Grundsatz gilt: Auf den doppelten (halben) Beitrag folgt die doppelte (halbe) Rente, und die schließlich erreichte individuelle Rente stellt somit im positiven (negativen) Sinne die „Quittung“ für ein „erfolgreiches“ („gescheitertes“) Erwerbsleben dar.

2) Nur rund die Hälfte aller Beschäftigten mit einem Bruttomonatsverdienst bis 2.500 Euro verfügt derzeit überhaupt über

bisher für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer klar auf die GRV konzentrierten Alterssicherungssystemen in Richtung eines „Mehrsäulenmodells“ mit umfassender betrieblicher und privater Vorsorge wegen grundsätzlicher Nachteile dieser kapitalgedeckten Systeme problematisch ist,<sup>3</sup> kommt er in der Praxis eben kaum voran und wird mindestens mittelfristig nicht zu flächendeckend angemessener Alterssicherung führen.

Parallel zur Verschlechterung der systemischen Sicherungskapazitäten entwickelt sich auch ein erheblicher Teil der Versicherungsverläufe nachteilig, sodass beide Problematiken in diesen Fällen kumulieren. In den vergangenen Jahrzehnten haben Erwerbskarrieren mit häufigeren und längeren Versicherungslücken aufgrund von Arbeitslosigkeit oder ungesicherten Erwerbsformen sowie mit Niedriglohn- und Teilzeitphasen merklich zugenommen, die den impliziten Erwartungen der GRV nicht entsprechen. Schon im „klassischen“ System hätten diese wegen des engen Bezugs der Leistungen zu den Beiträgen zu vergleichsweise geringen Renten geführt; bei zurückgehendem Ersatzniveau und nur noch rudimentärem Sozialausgleich sind Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung nunmehr vollends gefährdet.

## 2. Aktuelle Debatte

Ungeachtet der Tatsache, dass der nur unzureichend kompensierte Rückbau der bewährten gesetzlichen Rentenversicherung und der gestiegene Anteil problematischer Versicherungsverläufe beide Sicherungsziele inklusive des traditionellen GRV-Kernversprechens „Statuserhalt“ gefährdet, weist die öffentliche, politische und sogar wissenschaftliche Debatte eine erstaunliche Schlagseite auf. Primär wird nicht etwa die Erosion der Lebensstandardsicherung thematisiert, von der qua Definition alle Versicherten betroffen sind, sondern die zunehmende Altersarmut für eine auch in Zukunft noch klare Minderheit.<sup>4</sup>

Dass das eigentlich kleinere Sicherungsproblem nun schon seit Jahren deutlich im Vordergrund der Diskussion steht, birgt zwei sich ggf. gegenseitig verstärkende Gefahren: Zum einen kann bereits die Debatte dazu führen, dass der zentrale Anspruch, den im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard auch im Ruhestand weitgehend aufrechterhalten zu können, schlussendlich völlig aus dem Blick gerät. Infolge aktiver Änderungen oder ausbleibender Anpassungen würde er schließlich über keinerlei institutionelle „Wegbereiter“ mehr verfügen (ggf. nicht einmal mehr in einem „Mehrsäulensystem“ mit weiteren Einkommenskom-

---

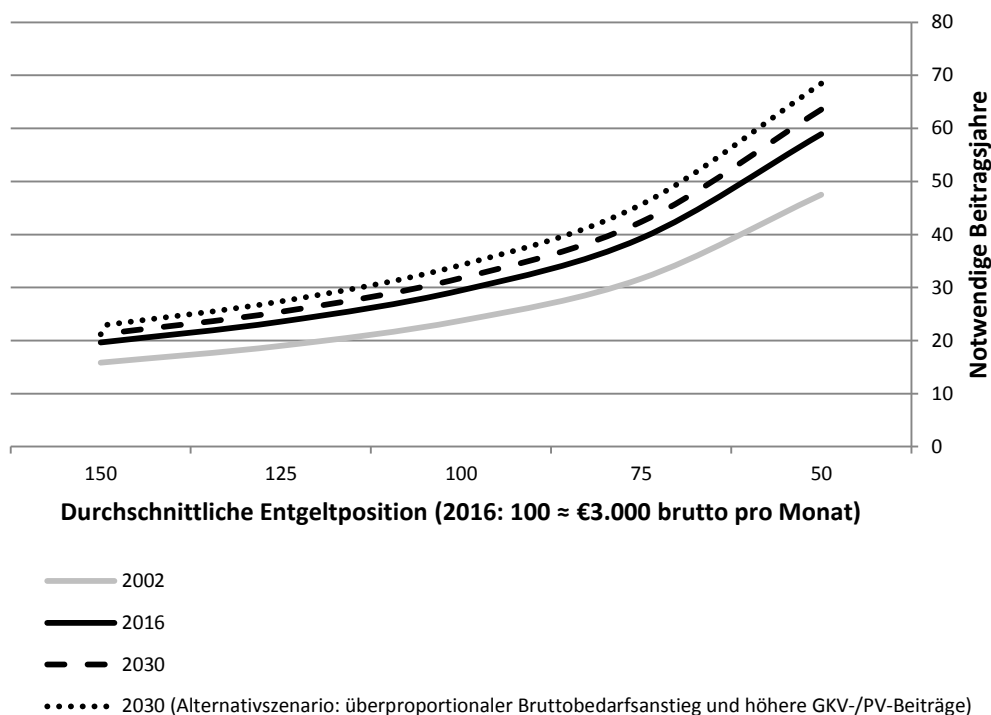
zusätzliche Vorsorge, und nur jede(r) Sechste mit einem solchen Gehalt kann sowohl eine Betriebs- als auch eine „Riester-Rente“ erwarten (siehe BMAS 2017: Verbreitung der Altersversorgung 2015 (AV 2015) – Endbericht, S. 40).

3) Siehe Arbeitnehmerkammer Bremen 2017: KammerPosition Alterssicherung – für eine starke gesetzliche Rente.

4) So kommt etwa eine aktuelle Simulationsstudie zum Ergebnis, dass die Armutsrisikoquote (also der Anteil derer, deren gewichtetes Nettoeinkommen unter 60% des entsprechenden Median liegt) von Neurentnern in den kommenden zwei Jahrzehnten von derzeit etwa 16 auf rund 20% steigen dürfte, und dass der Anteil der grundsicherungsberechtigten Zugangrentner (die ihren Anspruch zu einem erheblichen Teil nicht wahrnehmen) gleichzeitig von rund 5 auf 7% zunimmt (siehe DIW/ZEW 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politiksznarien). Wenngleich die Steigerungsraten hoch sind und einen klaren Handlungsbedarf anzeigen, machen die Gesamtquoten doch unmittelbar deutlich: Altersarmut ist ein wachsendes Problem, es bleibt aber gegenüber dem generellen Statusverlust im Alter deutlich nachrangig.

ponenten) und könnte so in letzter Konsequenz auch bei umfassenden Anstrengungen kaum noch erreicht werden, da bereits die systemischen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Zum zweiten würden vielfach diskutierte praktische Maßnahmen, die ausdrücklich und ausschließlich auf Armutsvermeidung gerichtet sind und Mindestleistungen erhöhen oder einfacher zugänglich machen,<sup>5</sup> die Akzeptanz der mit lohnbezogenen Beiträgen finanzierten Rentenversicherung – zumal bei weiter sinkendem Leistungsniveau – notwendigerweise untergraben. Die Schwelle, ab der sich geleistete Beiträge individuell tatsächlich dergestalt bezahlt machen, dass sie nicht nur zu einem bloßen Leistungsanspruch auf irgendeine Rente führen, sondern die eigene Rente tatsächlich weitgehend proportional steigern, wäre immer schwieriger zu überschreiten.<sup>6</sup> Bereits heute besteht diese Schwellenproblematik zunehmend mit Blick auf die Grundsicherung im Alter, die (von ihrer fürsorgerechtlichen Ausgestaltung mit recht strenger Bedürftigkeitsprüfung abgesehen) funktional einer sogar völlig vorleistungslosen Mindestrente gleichkommt:

**Abb. 1: Grundsicherungsschwellen (eigene Berechnung)**



- 5) Dazu gehören beispielsweise eine deutliche Anhebung des durchschnittlichen Bruttobedarfs in der Grundsicherung im Alter, die Einführung von Freibeträgen oder die Schaffung einer GRV-internen Mindestrente (ggf. abhängig von einer Mindestbeitragszeit).
- 6) An jene harte Schwelle, vor deren Überwindung sich eigene Beiträge in rein monetärer Betrachtung objektiv überhaupt nicht gelohnt haben, schließt sich eine eher diffuse, subjektiv zu bestimmende Übergangszone an, in der sich die eigenen Beiträge kaum gelohnt haben, da der jahrzehntelangen Zahlung nur ein marginaler Differenzbetrag zwischen Rente und vorleistungsunabhängiger Mindestleistung gegenübersteht. Die Akzeptanzproblematik ist in diesen Übergangsbereichen bestenfalls leicht gemindert, sodass die primäre Problemlösung erkennbar nicht in bloßen „Überschreitungsgarantien“ leicht über den Schwellenwerten liegen kann: Beitragsleistung muss sich generell merklich bezahlt machen und nur im Ausnahmefall lediglich formal.

Die dargestellten Verlaufskurven zeigen für verschiedene Jahre, dass die jeweils vorliegenden Renten- und Grundsicherungsniveaus sehr unterschiedliche Hürden schaffen, die Beziehender verschiedener Lebensdurchschnittseinkommen überwinden müssen, um den durchschnittlichen Fürsorgebedarf mit dem Zahlbetrag (Bruttorente minus Sozialversicherungsbeiträge) ihrer gesetzlichen Rente zu übertreffen. Genügten im Jahr 2002 bei einem NvS von etwa 53% und einem gemittelten Grundsicherungsbedarf von 566 Euro noch knapp 24 Entgeltpunkte für das Überschreiten der Grundsicherungsschwelle, waren es im vergangenen Jahr bei einem NvS von nur noch 48% und einem auf 800 Euro gestiegenen Durchschnittsbedarf bereits fast 30 EP. Ein Durchschnittsverdiener mit gegenwärtig gut 3.000 Euro Bruttomonatsgehalt muss(te) entsprechend viele Jahre „verbeitragen“, ein Geringverdiener mit dem dauerhaft halben Einkommen hingegen den doppelten Zeitraum (also mittlerweile fast 60 – offensichtlich unerreichbare – Jahre). Sinkt das NvS bis zum Jahr 2030 wie prognostiziert auf 44,5%, so würde die Schwelle nur dann „lediglich“ weiter auf das mit der gestrichelten Verlaufskurve markierte Niveau steigen, wenn die Bruttobedarfe nur in Höhe der Lohnsteigerungen zunehmen. Dies ist allerdings wenig realistisch, da Erstere nicht allein aus den vergleichsweise moderat steigenden Regelbedarfen bestehen (siehe Infobox 2), sondern wohl durch weiter zunehmende Kosten der Unterkunft, Mehrbedarfe und ggf. auch Versicherungsprämien erheblich nach oben getrieben werden. Wie in den Jahren seit Einführung der Grundsicherung im Alter (vgl. Fn. 7) dürften sie deshalb auch zukünftig besonders stark steigen und damit noch einmal mehr Entgeltpunkte zu ihrer Überwindung erforderlich machen. Hinzu kommt ein absehbarer deutlicher Anstieg der Beitragssätze zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, der bei der vorliegenden Betrachtung nur für Rentenbezieher ins Gewicht fällt und die Grundsicherungsschwelle weiter erhöht: Die Bruttorente muss nochmals höher ausfallen, damit sich die Beiträge im Nachhinein gelohnt haben. Nimmt man nun an, dass der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf bis 2030 um insgesamt 5% stärker steigt als die Löhne, und dass der von Rentnern zu zahlende Sozialversicherungsbeitrag bis dahin um etwa 2,5 Prozentpunkte zunimmt (beide Schätzwerte dürften noch zu niedrig angesetzt sein), so ergibt sich für dieses Jahr überschlägig die gepunktete Verlaufskurve mit insgesamt wohl realistischeren Werten. Bereits Durchschnittsverdiener müssten danach rund 35 Beitragsjahre aufweisen, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung ausgezahlt zu bekommen, und für Beschäftigte, die dauerhaft lediglich ein monatliches Bruttoeinkommen von 2.000 Euro (in heutigen Werten) erzielen, wäre die Überwindung der Grundsicherungsschwelle mit ihrer gesetzlichen Rente auch bei einer lückenlosen Versicherungshistorie wegen der durchschnittlichen Entgeltposition von etwa 65% nicht mehr leistbar.

Insgesamt ist festzustellen: Durch das sinkende Rentenniveau und das gleichzeitig überproportional gestiegene Grundsicherungsniveau „wächst in erstaunlichem Tempo zusammen, was nicht zusammengehört“,<sup>7</sup> denn selbst Durchschnittsverdienern dürfte es in einzigen Jahrzehnten nicht mehr ohne weiteres gelingen, die voraussetzungslose Grundsicherung mit der eigenen Rente zu übertreffen. Diese abstrakte Problematik muss sich zwar nicht zwangs-

7) Siehe Steffen, Johannes 2017: Rente und Grundsicherung. Prozess systemischer Verschmelzung (<http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/grundsicherung-und-rente-seit-2002>).

läufig konkretisieren, wenn nennenswerte zusätzliche Altersvorsorge, Partnereinkommen und/oder Eigentum (etwa in Form einer selbstgenutzten Immobilie) vorliegen. Für einen erheblichen Teil gerade der Geringverdiener sind im Alter aber Zusatzvorsorge (siehe Fn. 2) und Mietfreiheit<sup>8</sup> eben nicht gewährleistet, sodass die Schwellenüberwindung nur durch die gesetzliche Rente tatsächlich eine verbreitete Herausforderung darstellt.

#### Infobox 2: Grundsicherung im Alter

Die 2003 geschaffene und bereits 2005 wieder in das System der Sozialhilfe (SGB XII) eingegliederte Grundsicherung im Alter ist als „Auffangnetz“ für jene Personen jenseits der Altersgrenze konzipiert, die ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenem Einkommen und/oder Vermögen bestreiten können, das jenseits eines geringen Schonvermögens von aktuell 5.000 Euro für Barwerte (angemessene Wohnimmobilien und Hausrat werden nicht angerechnet) vorrangig zu verwerten ist. Als steuerfinanziertes, vorleistungsunabhängiges System der Armutsbekämpfung ist die Grundsicherung der beitragsfinanzierten und lohnersatzorientierten gesetzlichen Rentenversicherung diametral entgegengesetzt, die gerade kein Instrument der „Altersarmutsbearbeitung“ ist. Grundsicherungsleistungen setzen sich aus dem Regelsatz von gegenwärtig 409 Euro (Bedarfsstufe 1) für Alleinstehende und jeweils 368 Euro (Bedarfsstufe 2) für zusammen lebende Partner (der Regelsatz wird auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt und zwischenzeitlich durch einen Mischindex von Preis- und Lohnsteigerungen fortgeschrieben), angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung („KdU“), möglichen Mehrbedarfen (etwa für Schwerbehinderte) und ggf. zu übernehmenden Versicherungsbeiträgen zusammen. Auf den so ermittelten Bruttobedarf eines Antragstellers werden eigene und Partnereinkommen (nicht aber das Einkommen von Kindern oder Eltern mit Jahreseinkommen unter 100.000 Euro) grundsätzlich vollständig angerechnet. Ausnahmen bestehen nur für Erwerbseinkommen (30% bleiben bis zur Hälfte der Bedarfsstufe 1 anrechnungsfrei) und ab dem Jahr 2018 für Renten aus freiwilliger Altersvorsorge (100 Euro pauschaler Freibetrag, darüber hinaus bleiben 30% bis zur Hälfte der Bedarfsstufe 1 anrechnungsfrei), die damit gegenüber der gesetzlichen Pflichtvorsorge in höchst fragwürdiger Weise privilegiert werden. Der an den Leistungsberechtigten ausgezahlte Nettobedarf stockt das anzurechnende Einkommen auf den jeweiligen Bruttobedarf auf und ist damit in Fällen ohne anrechenbares Einkommen (immerhin rund 15% aller älteren Grundsicherungsbezieher) mit diesem identisch.

Bei der derzeit vollen Anrechnung von Alterseinkommen macht sich Vorsorge folglich praktisch erst dann bezahlt, wenn der fiktive individuelle Bruttobedarf aus eigener Kraft überschritten wird, darunter wird der Pflichtbeitrag im Nachhinein faktisch zur Steuer ohne konkreten Gegenwert. Für Personen ohne selbstgenutztes Wohneigentum liegt die entsprechende Schwelle mittlerweile durchschnittlich bei rund 800 Euro, die dieser Analyse zugrunde gelegt werden (darüber hinaus wären für neuzugehende Altersrentner die gegenwärtigen Durchschnittsbedarfe nur für Neuzugänge zur Regelaltersgrenze und außerhalb von Einrichtungen relevant; sie liegen allerdings nicht vor und dürften sich wegen tendenziell höherer KdU einerseits und eher geringerer gesundheitsbedingter Mehrbedarfe andererseits auch nicht wesentlich unterscheiden). Individuelle Mehrbedarfe und regionale Unterschiede des Wohnungsmarktes haben allerdings eine erhebliche Bandbreite der Bruttobedarfe zur Folge,<sup>9</sup> sodass in Einzelfällen – entsprechend gehäuft in Metropolregionen wie München, Hamburg oder dem Rhein-Main-Gebiet auftretend – bereits monatliche Alterseinkünfte von deutlich über 1.000 Euro nicht mehr ausreichen, um der Bedürftigkeit zu entgehen. Diese Spreizung der Fürsorgebedarfe wird im Folgenden nicht weiter problematisiert; es ist aber festzuhalten, dass sie einer flächendeckenden Armutsbekämpfung durch Pauschalbeträge wegen ihrer Ungenauigkeit einerseits oder der nochmaligen Anhebung der Schwellenwerte andererseits logisch entgegensteht, und dass sich die „Wertlosigkeitsproblematik“ eigener Vorsorge in „Hochbedarfsregionen“ schon jetzt umso stärker ausprägt (und umgekehrt in „Niedrigbedarfsregionen“ geringer ist).

<sup>8)</sup> Zuletzt verfügten nur etwa 13% der Älteren mit Niedrigeinkommen über Wohneigentum, und von den Senioren mit mittleren und hohen Einkünften wohnte immerhin noch ein Drittel zur Miete (siehe Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015: Lebenslagen und Einkommenssituation älterer Menschen – Implikationen für Wohnungsvergorgung und Wohnungsmärkte, S. 66).

<sup>9)</sup> Siehe Kaltenborn, Bruno 2014: Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Schon bei der derzeitigen Ausgestaltung der Mindestsicherung im Alter, deren Leistungsniveau offensichtlich nicht abgesenkt werden kann, ist die Akzeptanz des beitragsfinanzierten Systems also absehbar erheblich gefährdet: Die gezielt geschwächte Rentenversicherung wird es ohnehin nicht mehr schaffen, den Lebensstandard im Alter zu sichern, und sie scheidet mittelfristig sogar daran, selbst vielen Personen mit dauerhafter Vollzeitbeschäftigung eine (oft eben nicht durch weitere Alterseinkommen ergänzte) Rente oberhalb der voraussetzungslosen Grundsicherung auszuzahlen. Im Mittelpunkt einer angemessenen Alterssicherungspolitik muss deshalb die Lösung des Kernproblems stehen, statt weiter diskursiv und mit einer Anhebung von „Beitragsnutzenschwellen“ womöglich bald sogar institutionell Öl ins Feuer zu gießen. Notwendig ist eine Stabilisierung und mittelfristig auch wieder Anhebung des Rentenniveaus,<sup>10</sup> um den Stuserhalt zu gewährleisten und indirekt auch die skizzierte Schwellenproblematik zu entschärfen.

**So nachteilig die Systemstruktur für die an lebensstandardsichernden Renten interessierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits heute ist: Mit einer Stärkung von Mindestsicherungselementen bei unverändert sinkendem Rentenniveau wäre sie noch problematischer, weil damit ohne klare politische Kommunikation dieses fundamentalen Systemwechsels der Weg zu einer allgemeinen Grundrente geebnet würde. Für immer mehr Beschäftigte würden sich die lohnbezogenen Pflichtbeiträge zur GRV schließlich praktisch nicht mehr bezahlt machen und zu einer zusätzlichen Lohnsteuer mutieren, und der absehbare Widerstand gegen das faktisch kaum noch umgesetzte Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungen hätte langfristig wohl generelle steuerfinanzierte Basisleistungen auf voraussichtlich niedrigem Niveau zur Folge. Auf eine Überbetonung des Problems Altersarmut, von der sich die Mehrzahl der Protagonisten eigentlich einen Ausbau des sozialstaatlichen Leistungskatalogs verspricht, würde in letzter Konsequenz ein Rückbau des Sozialstaats in Zielen und Instrumenten folgen: Ein vormaliges Mindestniveau müsste für alle genügen, und der neue Lebensstandard wäre die erheblich bescheidenere Armutsvermeidung.**

Die Arbeiterkammer Bremen hat schon vor einiger Zeit auf die grundsätzliche Problematik der anhaltenden Debatte über Altersarmut hingewiesen und vor einem (unfreiwilligen) Abbau der bewährten lohnbezogenen und damit grundsätzlich zum Stuserhalt fähigen Rentenversicherung zugunsten bloßer Armutsvermeidung gewarnt.<sup>11</sup>

Was entsprechende Maßnahmen tatsächlich bedeuten würden – für welche Versicherten also beispielsweise die Einführung einer Mindestrente in Höhe von 1.000 Euro eigene Rentenbeiträge letztlich überflüssig machen würde – soll im Folgenden anhand konkreter Zahlen aufgezeigt werden. Dabei wird sich die Analyse auf eine Anhebung bzw. Schaffung von Mindestleistungen bei grundsätzlich weiter bestehender Äquivalenzorientierung im beitragsfinanzierten primären Sicherungssystem beschränken. Die zusätzliche Reformoption,

<sup>10)</sup> Siehe Arbeiterkammer Bremen 2017: KammerPosition Alterssicherung – für eine starke gesetzliche Rente.

<sup>11)</sup> Siehe Steffen, Johannes 2012: Altersarmut: eine (neue) Herausforderung für die Rentenpolitik?, in: Arbeiterkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2012.



eine einheitliche Grundrente mit lohnbezogenen Beiträgen zu schaffen, ist als gewissermaßen „revolutionärer“ Vorschlag ohnehin kaum verbreitet, und sie würde auch nicht einmal mehr in Aussicht stellen, dass aus höheren Pflichtbeiträgen höhere Renten folgen. Etwas abgeschwächt gilt dies auch für das häufiger vertretene Modell, bei genereller Beitragsbezogenheit eine ausgeprägte „Kompression“ der ausgezahlten Renten dergestalt vorzunehmen, dass eine vergleichsweise hohe Mindestrente analog zur Schweizer „Alters- und Hinterlassenenversicherung“ mit einer relativ niedrigen Höchstrente kombiniert wird (dort im Verhältnis 1:2). Die grundsätzliche Akzeptanz- und Umwälzungsproblematik würde sich bei solchen Instrumenten nicht etwa schleichend und zunächst weitgehend unbeachtet aufbauen (wie bei den hier diskutierten Ansätzen der Fall), sondern wäre unmittelbar erkennbar und vor der Einführung gesellschaftlich und politisch zu beantworten.

### 3. Empirische Grundlagen

Zur besseren Einordnung der folgenden Betrachtung konkreter Ansätze ist vorab festzustellen, welche Vorleistungen für welche Rentenzahlbeträge grundsätzlich erbracht werden müssen (wie einfach oder schwierig konkrete Schwellen also qua eigener Pflichtvorsorge zu überwinden sind), und wie häufig entsprechende Leistungen überhaupt (noch) von der heutigen, hinsichtlich ihrer Versicherungsbiografien noch vergleichsweise unproblematischen Rentnerkohorte erreicht werden. (wie groß also der Anteil der Betroffenen bereits heute wäre).

Abb. 2: Erforderliche Entgeltpunkte für Rentenzahlbeträge (eigene Berechnung)

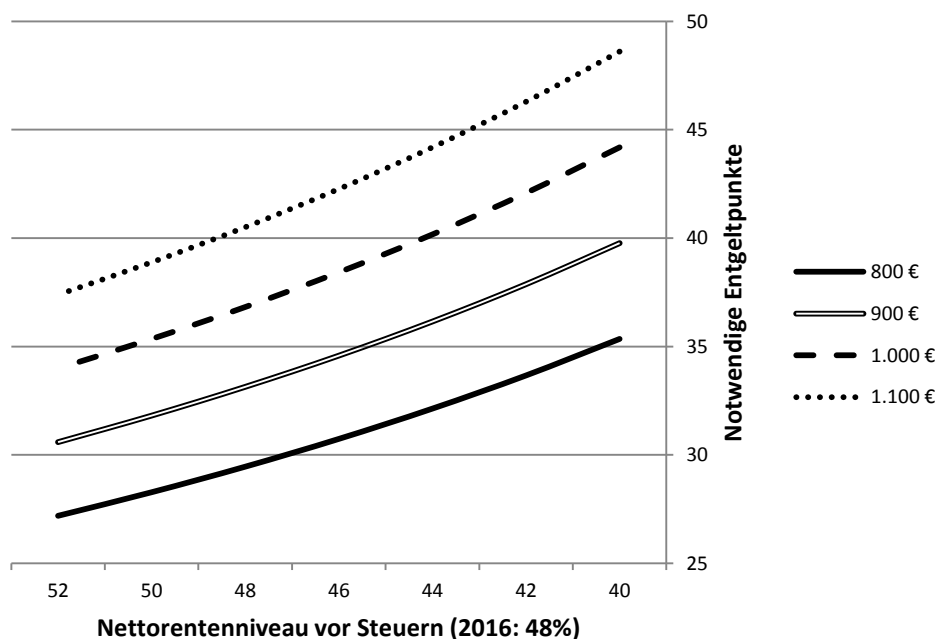
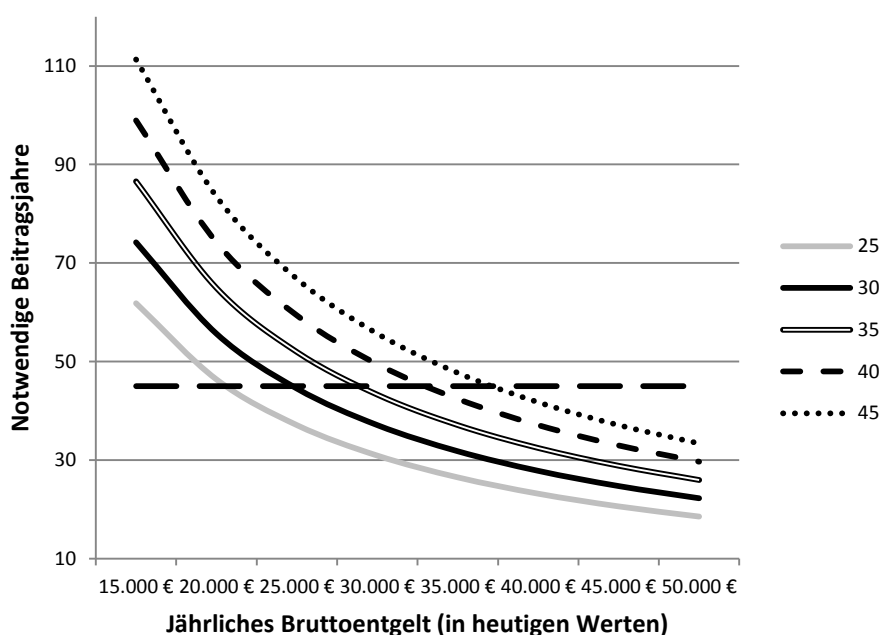


Abb. 2 verdeutlicht zunächst, wie vieler Entgeltpunkte es bedarf, um einen gegebenen Zahlbetrag (in heutigen Werten) bei unterschiedlichen Rentenniveaus zu erreichen.<sup>12</sup> Weiter steigende Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge würden jeweils noch problemverschärfend wirken, sodass hier letztlich ein best case-Szenario beschrieben wird. Die untere Linie steht für die durchschnittliche heutige Grundsicherungsschwelle von etwa 800 Euro, die ein Versicherter aktuell (48% NvS) mit knapp 30 EP überschreitet, wohingegen er bei 52% NvS lediglich 27 und andererseits bei 40% NvS schon mehr als 35 EP erarbeiten muss (vgl. Abb. 1). Wäre eine Mindestsicherungsleistung von 1.100 Euro zu übertreffen, um eigene Beiträge tatsächlich lohnenswert zu machen, so stiegen die Werte erheblich auf über 40 (48% NvS) bzw. beinahe 49 EP (40% NvS) an.

Daran anknüpfend zeigt Abb. 3, wie viele Beitragsjahre notwendig sind, um mit verschiedenen Durchschnittsentgelten (in heutigen Werten) die gegebene EP-Summe zu erlangen. Hilfsweise ist eine Linie bei 45 Beitragsjahren eingezeichnet, die auch in Zukunft von der deutlichen Mehrheit der Versicherten – zumal von jenen mit dauerhaft geringen Arbeitsentgelten – nicht übertroffen werden dürfte. Sie stellt gewissermaßen eine Schnittkante dar, die die Erreichung spezifischer EP-Summen praktisch erst ab bestimmten Lebensdurchschnittseinkommen erlaubt. Personen mit lediglich 15.000 Euro jährlichem Durchschnittsentgelt haben damit keine realistische Möglichkeit, auch nur einen (für jegliche Mindestsicherung unzureichenden) EP-Stand von 25 zu erarbeiten, und die mittelfristig (s. o.) schon für die Überwindung der bisherigen Grundsicherungsschwelle notwendigen 35 Entgeltpunkte sind auch bei lückenloser Beschäftigung erst ab knapp 30.000 Euro Durchschnittsentgelt zu erreichen (bei geringerer Beitragszeit sind entsprechend höhere Einkommen notwendig).

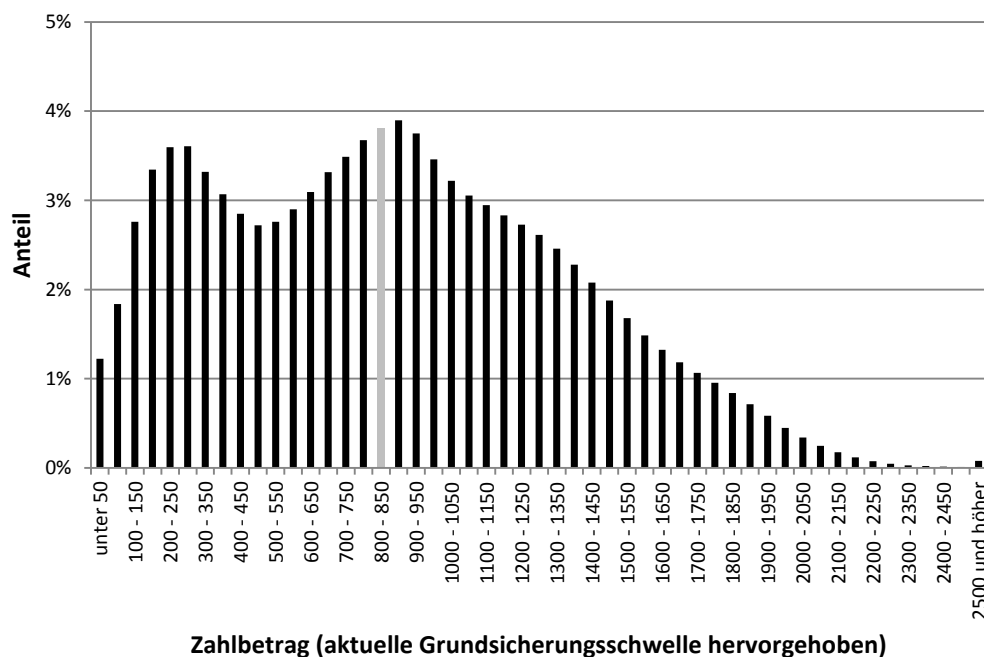
**Abb. 3: Erforderliche Beitragsjahre für Entgeltpunkte (eigene Berechnung)**



<sup>12)</sup> Zwischenwerte lassen sich hier und im Folgenden anhand der gleichmäßigen Abstände näherungsweise bestimmen.

Jenseits der abstrakten Problembeschreibung ist von Interesse, wie viele Altersrentner bereits jetzt mit ihren Rentenzahlbeträgen unter den genannten Schwellenwerten liegen und potentiell von ihnen betroffen wären (bei Mindestrenten in jedem Fall, bei bedarfsgeprüften Leistungen in Abhängigkeit von Zusatzrenten, Partnereinkommen und Wohneigentum oder sonstigem Vermögen). Blickt man zunächst auf die Schichtung aller rund 18 Mio. Altersrenten, so wird deutlich, dass ein ganz erheblicher Teil der aktuellen Zahlbeträge unter dem derzeitigen durchschnittlichen Grundsicherungsniveau liegt, und dass höhere Schwellenwerte nur von Minderheiten erreicht würden:

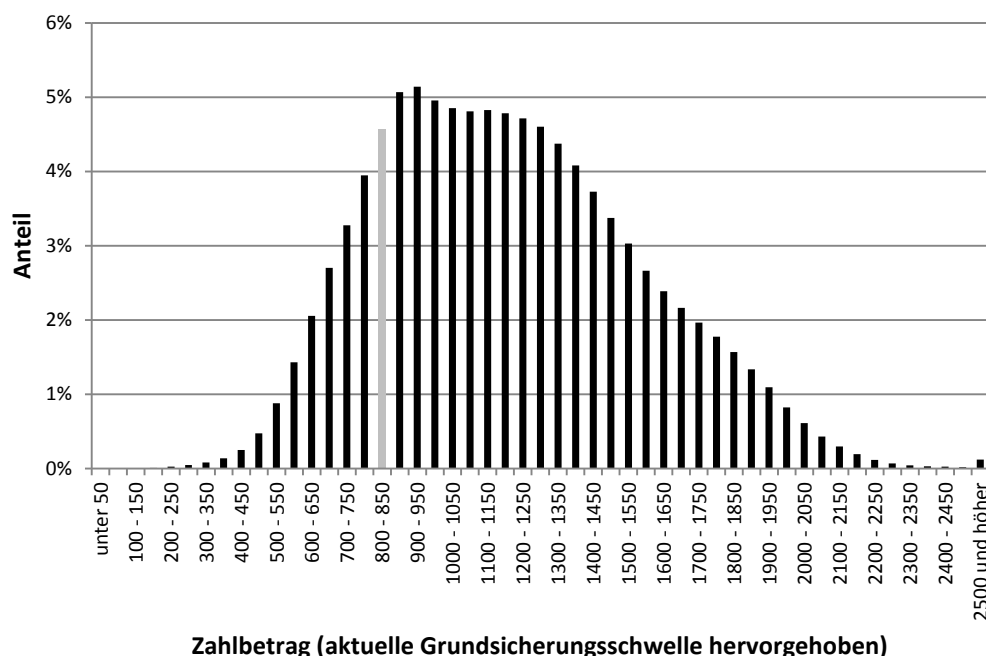
**Abb. 4: Schichtung aller Altersrenten**  
(Quelle: DRV, Rentenbestand zum 31.12.2016; eigene Darstellung)



Zunächst lässt diese Grafik eine schon heute virulente Untersicherungsproblematik vermuten, die angesichts der bislang noch vergleichsweise moderaten Grundsicherungsbezugs- und Armutsrisikoquoten aber offensichtlich nicht vorliegt. Sehr geringe Rentenzahlbeträge per se sind eben kein guter Indikator für tatsächliche Armutslagen, da sie ganz überwiegend durch andere eigene Einkünfte oder im Haushaltskontext „aufgefangen“ oder gar auf ein insgesamt lebensstandardsicherndes Gesamteinkommen aufgestockt werden können. Und sie sind auch deshalb kein guter Indikator für die hier thematisierte Akzeptanzproblematik, weil sie häufig nicht auf langjährigen Niedrigverdienst, sondern auf sehr kurze Versicherungszeiten in der GRV zurückzuführen sind, von denen sich der (ggf. eigentlich über die Beamten- oder berufsständische Versorgung abgesicherte) „Kleinstrentner“ ohnehin nie eine Rente über einem nennenswerten Schwellenwert versprochen haben dürfte. Um sich den in diesem Sinne relevanten Renten anzunähern, bietet sich ein Blick auf die Schichtung der bestehenden Altersrenten an, denen mindestens 35 Beitragsjahre zugrunde liegen (gut 7 Mio., also etwa 40% aller Altersrenten). Ihre Bezieher stellen jenen Personenkreis dar, der

nach jahrzehntelanger Versicherungsdauer in aller Regel auf die gesetzliche Rente baut bzw. bauen muss und tatsächlich den Anspruch formulieren dürfte, dass sich die geleisteten Pflichtbeiträge in angemessenen, mindestens aber merklich über einem voraussetzungslosen Mindestsicherungsniveau befindlichen Zahlbeträgen niederschlagen. Gelänge es selbst erheblichen Teilen dieses „harten Kerns“ der Versicherten nicht, (erhöhte) Schwellenwerte aus eigener Kraft zu übertreffen, so wären entsprechende Mindestsicherungsreformen schon jetzt in hohem Maße akzeptanzgefährdend.

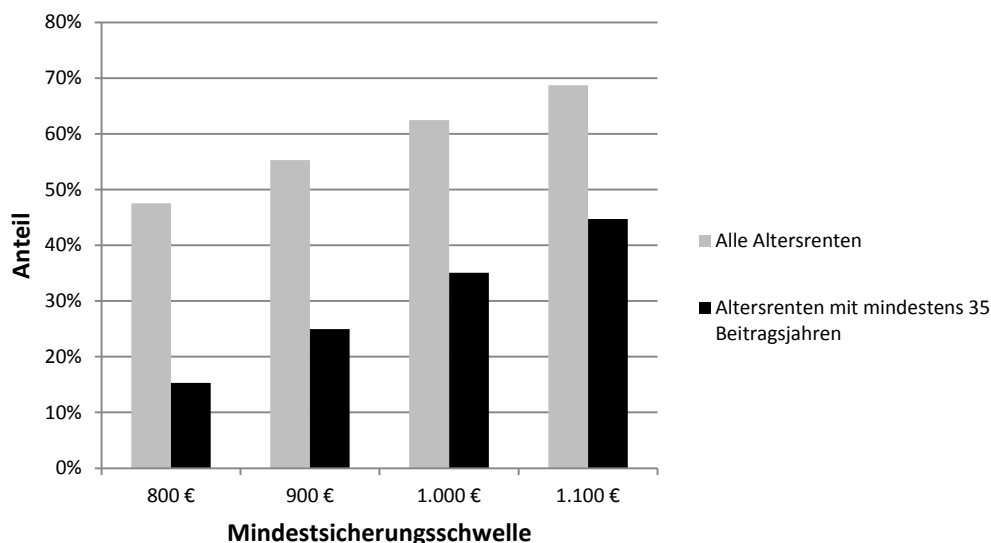
**Abb. 5: Schichtung aller Altersrenten mit mindestens 35 Beitragsjahren (Quelle: DRV, Rentenbestand zum 31.12.2016; eigene Darstellung)**



Wie zu erwarten nimmt der unter der aktuellen Grundsicherungsschwelle liegende Anteil des Altersrentenbestandes bei dieser Betrachtung ganz erheblich ab – der Wegfall der überwiegend niedrigen Renten mit geringen und mittleren Beitragszeiten verschiebt die Gesamtverteilung in Abb. 5 deutlich nach rechts. Klar wird aber auch, dass die derzeit noch gewährleistete ganz überwiegende Überschreitung der Mindestschwelle allein durch die Rentenzahlbeträge der langjährigen Beitragszahler bei einer Anhebung um 200 oder gar 300 Euro fundamental gefährdet wäre, wie die folgende Abb. 6 schon für die präsentierten aktuellen Zahlen zeigt. Geht man davon aus, dass Schwellenwerte aus Angemessenheitsgründen auch zukünftig mindestens so stark wie die Renten steigen – so die Annahme im Folgenden – und sich der Rentenbestand deshalb und wegen problematischer Erwerbsverläufe relativ zu ihnen tendenziell verschlechtern wird (s. o.), wird das inhärente Problem umfassender „Mindestsicherungsreformen“ darin konkret erkennbar: Absehbar könnten substantielle Untergrenzen nicht einmal von der Mehrheit der langjährigen Beitragszahler überschritten werden (schon heute wird eben nur an rund 55% der Altersrentner mit min-

destens 35 Beitragsjahren eine Rente von mindestens 1.100 Euro ausgezahlt), sodass das lohnbezogene Pflichtversicherungssystem unter unmittelbarem Rechtfertigungsdruck geriete.

**Abb. 6: Anteil der Altersrenten unter Schwellenwerten**  
(Quelle: DRV, Rentenbestand zum 31.12.2016; eigene Darstellung)



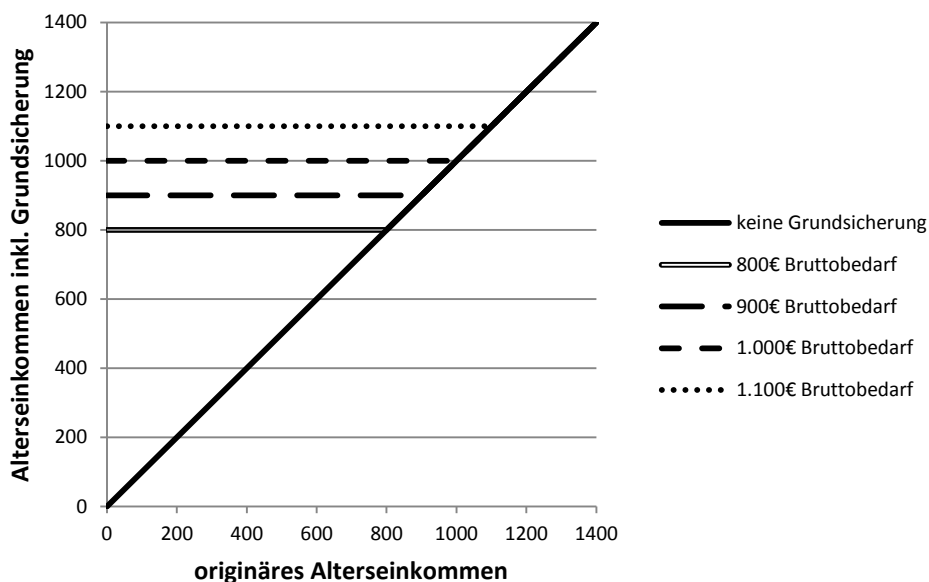
#### 4. Modelle der Mindestsicherung

Generell lassen sich mit Reformen der Grundsicherung im Alter und der Einführung von (ggf. auf ausgewählte Personenkreise ausgerichteten) Mindestrenten zwei Ansätze unterscheiden, mit denen bei grundsätzlich fortbestehendem Beitrags-Leistungs-Zusammenhang Elemente der Mindestsicherung gestärkt bzw. überhaupt erst geschaffen werden können. Zunächst ist der Blick dabei auf die bereits bestehende Grundsicherung im Alter zu richten, die als besondere Form der Sozialhilfe die nach der Rentenreform 1957 ausdrücklich nicht mehr mindestsichernde<sup>13</sup> – zuvor gab es Sockelbeträge – GRV nach unten absichert (und wiederum vom letzten Auffangnetz der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach unten abgesichert ist).

Denkbar wäre zunächst eine deutliche, über den regulären Anpassungsmechanismus hinausgehende Anhebung des Bedarfsniveaus, die wohl über den alle Leistungsempfänger betreffenden Regelsatz vorgenommen würde. Mit einer solchen Reform würde die oben illustrierte Problematik notwendigerweise verschärft, da erheblich größere Personenkreise – tatsächliche Bedürftigkeit und Antragstellung vorausgesetzt – der nivellierenden Wirkung der Grundsicherung unterfielen:

<sup>13)</sup> Eine gewisse Ausnahme bildete die „Rente nach Mindesteinkommen“, die – vereinfacht dargestellt – bei mindestens 25 Jahren mit Pflichtbeitragszeiten diese für den Zeitraum vor 1973 auf durchschnittlich 0,75 EP aufwertete, sodass bei Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen faktisch eine Mindestrente unabhängig von der ggf. sehr niedrigen Anwartschaftshöhe geschaffen wurde.

Abb. 7: Nivellierende Wirkung von Grundsicherungsniveaus

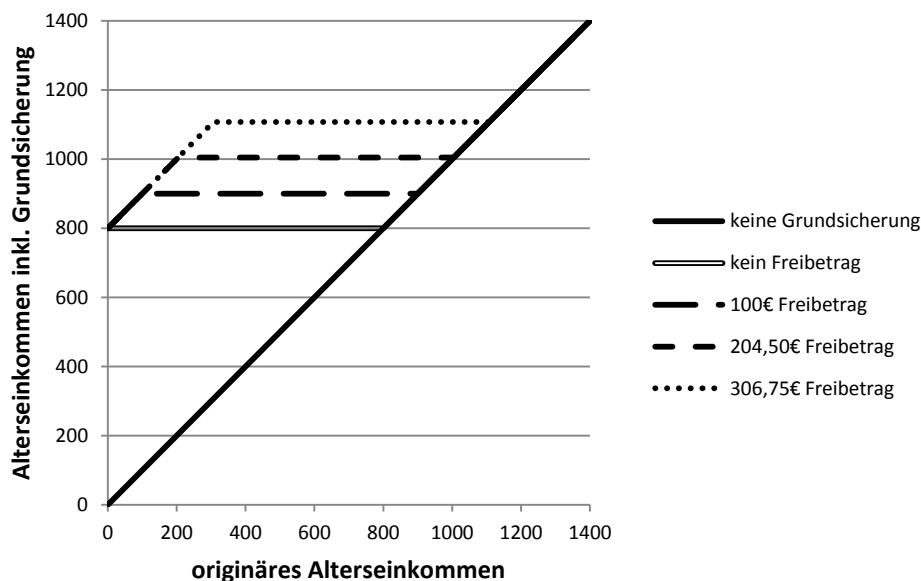


Während Alterseinkünfte bis jetzt – auf die anstehende Privilegierung von Zusatzvorsorge ist hingewiesen worden – bei Bedürftigkeit auf den jeweiligen Bruttobedarf von gegenwärtig etwa 800 Euro aufgestockt werden, wäre eigene Altersvorsorge im dargestellten Extremfall ggf. sogar bis zu einem Zahlbetrag von 1.100 Euro praktisch wertlos. Zwar liegen gegenwärtig keine hinreichenden Daten zum betreffenden Personenkreis vor (diese müssten neben allen Alterseinkünften auch relevante (Immobilien-)Vermögen und den Haushaltskontext berücksichtigen), doch liefert die Studie „Alterssicherung in Deutschland 2015“<sup>14</sup> einen ersten Anhaltspunkt: Danach verfügte im Jahr 2015 etwa ein Fünftel der alleinstehenden Männer und Frauen im Rentenalter (insgesamt knapp 1,5 Mio. Personen) über ein Nettoeinkommen aus eigener Regel- und Zusatzsicherung (also etwa selbst erworbene gesetzliche und Betriebsrenten) zwischen 800 und 1.100 Euro. Diese Einkünfte können definitionsgemäß nicht durch Partnereinkommen über Mindestschwellen gehoben werden, und die ihnen zugrundeliegende Vorsorge würde, sofern keine Hinterbliebenenrenten, Erwerbseinkommen oder (Immobilien-)Vermögen existieren, bei entsprechend erhöhten Bruttobedarfen im Nachhinein entwertet. Schon anhand einer vergleichsweise kleinen Teilgruppe zeigt sich also deutlich, dass bei niedrigen Gesamtversorgungsniveaus nicht nur reine gesetzliche Renten, sondern sogar die bloß vermeintlich (viele Personen mit langjährig geringen bis mittleren Einkommen verfügen schließlich über keine Zusatzvorsorge) merklich höheren gesamten Alterseinkommen oftmals unter dem Niveau möglicher Mindestleistungen liegen und damit ebenfalls Armuts- und Akzeptanzproblematiken zur Folge haben können – die verbreitete Annahme einer allgemein zuverlässigen Armutsvermeidung durch das „Mehrsäulenmodell“ geht heute und wohl auch zukünftig (vgl. Fn. 2) fehl.

14) Siehe <http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/asid-2015/>

Zur Anhebung des Mindestsicherungspotenzials der Grundsicherung im Alter werden alternativ zu höheren Bedarfsniveaus auch Freibeträge diskutiert, die für Bezieher geringer primärer Alterseinkommen deutlich einkommenssteigernd wirken. Sie müssten dazu pauschal ausgestaltet sein und – anders als zuletzt beschlossen – auch Renten aus gesetzlicher Pflichtvorsorge einbeziehen. Abb. 8 macht deutlich, dass die Wirkung verschiedener Freibeträge – in Anlehnung an die mit dem „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ vorgenommene Neuregelung werden 100 Euro, 204,50 Euro (die Hälfte der Bedarfsstufe 1) und zusätzlich 306,75 Euro (drei Viertel der Bedarfsstufe 1) gewählt – jener von höheren Bedarfen nahezu gleichkommt. Zwar würde der Beginn des Nivellierungsbereichs (derzeit noch bei 0 Euro) um die Höhe dieses Freibetrags verschoben, sodass sich bis zu dieser ersten Schwelle jede eigene Anwartschaft voll bezahlt macht:

**Abb. 8: Nivellierende Wirkung pauschaler Grundsicherungsfreibeträge (800 Euro Bruttobedarf)**

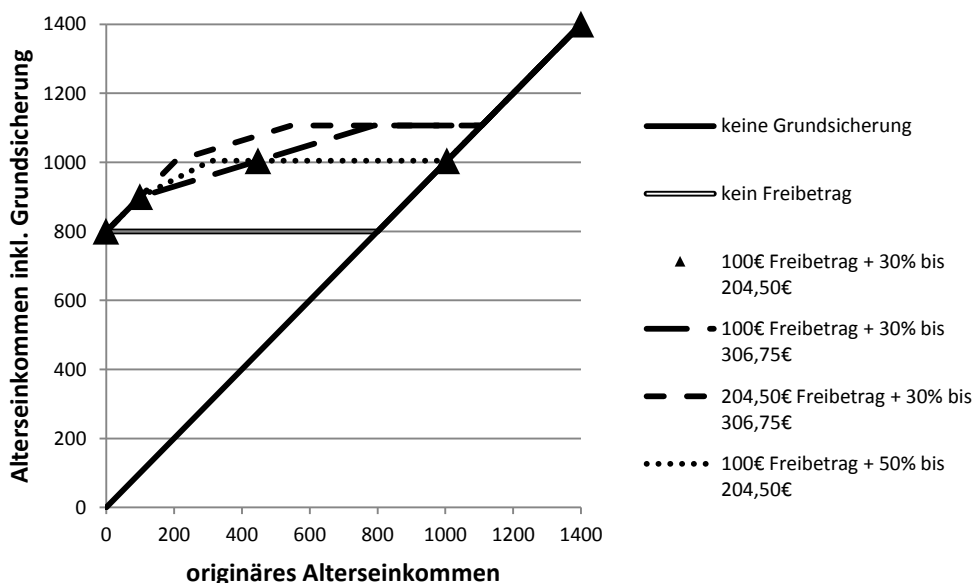


Diese zunächst positiv erscheinende begrenzte Aufhebung der Schwellenproblematik ist für sich genommen allerdings kaum relevant, weil derart niedrige Alterseinkünfte sehr selten sind, und sie wirkt wie die Bedarfsanhebung sogar problemverschärfend, weil sie die Nivellierungszone (deren derzeitiges Ende in Höhe des Bruttobedarfs die eigentlich relevante Schwelle ist) nicht verkürzt, sondern um die Höhe des Freibetrags in Richtung der breiten Mittelschicht verschiebt: Mehr Personen mit vergleichsweise üblichen Erwerbsverläufen und Anwartschaften würden von ihr erfasst und sähen sich mit nachträglich entwerteten Vorsorgebemühungen konfrontiert. Nicht nur minimale Alterseinkünfte vorausgesetzt wirkt ein solcher Freibetrag letztlich also wie eine entsprechende Anhebung des Bruttobedarfs.<sup>15</sup>

<sup>15)</sup> Während jene zur analogen Anpassung des steuerlichen Grundfreibetrags führen müsste, käme hier die langfristig volle Rentenbesteuerung problemverschärfend hinzu: Trotz zusätzlicher Abzugsmöglichkeiten müssen schließlich auch Rentner nur etwas oberhalb des weiterhin geringen Existenzminimums zum notwendigen „Ausgleich“ ihrer Steuerlast über nochmals höhere Ansprüche verfügen, da Grundsicherungsbezieher mit Freibetragsnutzung keine Einkommensteuer zahlen.

Während bislang „lediglich“ jene lückenlos über 45 Jahre pflichtversicherten Rentner potenziell von der Nivellierung qua Grundsicherung betroffen sind, die ein durchschnittliches Bruttojahresgehalt von 25.000 Euro (in heutigen Werten) verbeitragt haben, würden von pauschalen Freibeträgen mitunter sogar besonders langjährig Versicherte mit fast 35.000 Euro Gehalt erfasst, und bei einem bis auf 42% gesunkenen NvS beträfe ein einheitlicher Freibetrag von 306,75 Euro womöglich selbst jene Beschäftigten, die mit einem Gehalt von lebensdurchschnittlich gut 38.000 Euro über dem derzeitigen Durchschnittsentgelt liegen – der „Standardrentner“ ginge im Grundsicherungsbezug mit Pauschaleinkommen auf. Um die Nivellierungswirkung pauschaler Sätze abzuschwächen und trotz umfassender Mindestsicherung zwischen verschiedenen Einkommen zu differenzieren, können zusätzlich prozentual bemessene Freibeträge mit Deckel eingeführt werden, die (im Umfang begrenzt) umso mehr an resultierendem Alterseinkommen ermöglichen, je mehr an originären Alterseinkünften aufgewiesen wird. Sie ergänzen die bei Pauschalbeträgen unvermeidliche strenge Nivellierung um eine vorgelagerte Dämpfungszone, in der geringere ursprüngliche Einkommen zwar durch die Grundsicherung heranrücken, nicht aber vollends aufschließen können. Trotz der „Aufwertung“ sehr niedriger Einkommen bleibt damit in dieser Zone gewährleistet, dass etwas höhere Einkommen auch schlussendlich zu etwas (aber „weniger etwas“ – der Abstand schrumpft) höheren Einkommen inkl. Grundsicherung führen. Rein prozentual bemessene Grundsicherungs Freibeträge waren, obwohl über grundsätzliche Vorteile verfügend (s. u.), bislang nicht maßgeblicher Gegenstand der politischen Debatte, sehr wohl aber eine gedeckelte Kombination mit dem zuvor analysierten Pauschalmodell. Ein solcher Ansatz mit den Parametern 100 Euro Pauschalbetrag und anschließend 30% Prozentualbetrag bis (aktuell) 204,50 Euro wurde bekanntlich zur Förderung der Zusatzvorsorge gewählt und könnte ohne Weiteres auch Alterseinkommen aus Pflichtvorsorge umfassen.

**Abb. 9: Nivellierende Wirkung kombinierter pauschaler und prozentualer Grundsicherungs Freibeträge mit Deckel (800 Euro Bruttobedarf)**





Wie die Darstellung der abstrakten Folgen dieses Modells (mit Dreiecken hervorgehoben) und ähnlicher Ansätze in Abb. 9 deutlich macht, verschiebt der pauschale Sockelbetrag dabei wie in Abb. 8 zunächst die Angleichungszone nach rechts, die aber wegen des prozentualen Freibetrags nicht direkt von genereller Nivellierung, sondern zunächst von der beschriebenen Dämpfung geprägt ist. Die Breite dieser Dämpfungszone bestimmt sich anhand des angewandten Prozentsatzes und der Differenz zwischen Sockel- und Endfreibetrag (bei hohen Sätzen und geringen Differenzen ist die Zone sehr schmal, bei geringen Sätzen und hohen Differenzen sehr breit). Im hervorgehobenen Fall beginnt die Dämpfungszone bei 100 Euro und reicht bis zu dem Punkt, an dem mit zusätzlich 30-prozentiger Anrechnung originärer Alterseinkünfte ein Höchstfreibetrag von 204,50 Euro erreicht ist. Diese Grenze liegt hier bei 448,33 Euro, sodass sich bis 100 Euro jeder „angesparte“ Euro vollauf bezahlt macht, der Mehrwert in der anschließenden Dämpfungszone bis 448,33 Euro abgeschwächt ist<sup>16</sup> und in der sich wiederum anschließenden Nivellierungszone wie gehabt vollständig entfällt. Sie betrifft all jene, die durch ihre hinreichend hohen Einkommen den Prozentualbetrag voll bis zum Freibetragsdeckel ausgeschöpft und faktisch in einen hohen Pauschalbetrag umgewandelt haben, und reicht auch hier bis zur Summe aus ebendiesem und dem Bruttobedarf.

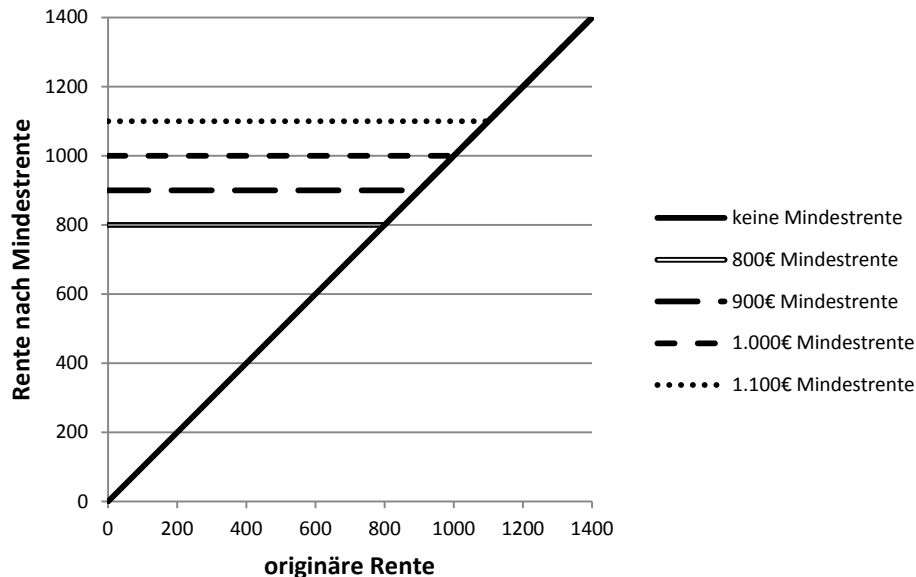
Letztlich ergeben sich in den dargestellten Kombinationsmodellen keine im hier verstandenen Sinne wesentlichen Unterschiede zum Ansatz vollkommen pauschaler Freibeträge – gerade im „neuralgischen“ Bereich der primären Alterseinkünfte zwischen 800 und 1.100 Euro käme es auch weiterhin zu umfassender Nivellierung, die eben nicht durch den neugeschaffenen (wenngleich teils gedämpften) Mehrwert für sehr geringe Renten kompensiert werden kann. Regelungen, die explizit oder aufgrund der verwendeten Parameter implizit pauschale Freibeträge für substanzielle Teile der aktuellen und zukünftigen Rentnerkohorten schaffen, verstärken die bestehende Schwellenproblematik also grundsätzlich und im Ergebnis kaum weniger stark als eine direkte Anhebung des Grundsicherungsniveaus – sie wirken absehbar akzeptanzgefährdend und nicht etwa akzeptanzsichernd.

Noch deutlicher als bei höheren Leistungen in der Grundsicherung im Alter prägt sich die Akzeptanzproblematik hinsichtlich der gesetzlichen Pflichtversicherung bei Mindestrenten innerhalb der GRV aus. Während bei Ersteren das gesamte Haushaltseinkommen aus der GRV und weiteren Quellen der eigentlich relevante Faktor ist (hinzu kommen noch etwaige Vermögenswerte, s. o.), müssen Mindestrenten unbedingt schon mit eigenen GRV-Anwartschaften übertroffen werden, um die Beitragszahlung faktisch lohnenswert zu machen: Die entsprechende „Bedarfsprüfung“ stellt eben nur auf den individuellen Rentenanspruch ab, und so ergäbe sich ungeachtet sonstiger Einkommen und Vermögen ein „Wertlosigkeitsproblem“ für die Pflichtbeiträge all jener, die die jeweilige Schwelle nicht mit der eigenen gesetzlichen Rente erreicht haben – also für einen im Vergleich zur spezifischen Grundsicherungsproblematik immer erheblich größeren Personenkreis.

---

<sup>16)</sup> Beispiel: Ein primäres Alterseinkommen von 200 Euro führt bei einem grundsätzlichen Bruttobedarf von 800 Euro so zu 930 Euro Gesamteinkommen, ein Einkommen von 300 Euro hingegen „nur“ zu 960 Euro – die Einkommensdifferenz von ursprünglich 100 Euro schrumpft also auf 30 Euro.

Abb. 10: Nivellierende Wirkung allgemeiner Mindestrenten



Die abstrakten Auswirkungen ansonsten voraussetzungsloser Mindestrenten für Altersrentenbezieher (irgendein Altersrentenanspruch genügt, unabhängig von der Höhe) auf die tatsächlich bezogene Rente entsprechen letztlich jenen (erhöhter) Grundsicherungsbedarfe auf tatsächliche Alterseinkommen (vgl. Abb. 7).<sup>17</sup> Allerdings gibt es hinsichtlich des Beitragsmehrerts einen bedeutsamen Unterschied: Überaus wertvoll wären bei einem solchen Modell die überhaupt erst anspruchsbegründenden Beiträge (aber wiederum nur der Art nach, nicht der Höhe) – hier also die Zahlungen, die zum Erwerb der für eine Regelaltersrente erforderlichen fünf Beitragsjahre zu leisten sind. Ist die entsprechende Rente schließlich mit insgesamt überschaubaren Beiträgen erarbeitet, so wird jeder weitere Beitrag bis zur jeweiligen Schwelle praktisch wertlos, bevor die Altersrente proportional gesteigert wird (erst jetzt entfaltet das eigentlich zentrale Äquivalenzprinzip tatsächlich Wirkung). Die Akzeptanzproblematik würde bei allgemeinen Mindestrenten also nicht nur deswegen verschärft, weil nun ein erheblich größerer Personenkreis (vgl. Abb. 6) der Nivellierungswirkung unterfällt, sondern auch dadurch, dass nicht bedürftige Personen sich mit recht geringen Beiträgen substantielle, aus sozialpolitischer Sicht kaum mehr begründbare Altersrentenleistungen erkaufen könnten. „Zwischen den Stühlen“ säßen jene, die als pflichtversicherte Niedrig- bis Durchschnittsverdiener zu langjährigen, letztlich aber keinen Mehrwert bietenden Beiträgen gezwungen sind. Diese Beschäftigten haben anders als freiwillig Versi-

<sup>17)</sup> Hinsichtlich des konkreten Betroffenenkreises ist noch entscheidend, ob eine Mindestregelung auf Bruttorenten oder auf Rentenzahlbeträge angewandt wird. Näherungsweise kann angenommen werden, dass die Höhe einer Bruttorente derzeit etwa 9/8 „ihres“ Rentenzahlbetrags entspricht und umgekehrt für eine nominal gleiche Bruttorente lediglich 8/9 der für einen solchen Zahlbetrag notwendigen Entgeltpunkte (vgl. Abb. 2) erforderlich sind. Eine Bruttomindestrente beträfe also etwas geringere Teile des Altersrentenbestands (vgl. Abb. 4 und 5) als ein Mindestrentenzahlbetrag in gleicher Höhe und würde damit die Akzeptanzproblematik leicht abschwächen, könnte aber wegen der noch anfallenden Sozialabgaben auch kein unbedingt wirksamer Ersatz für eine nettoorientierte Grundsicherung mit gleichem Nominalwert sein (angesichts der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums kann die zunehmende Rentenbesteuerung hier außer Acht bleiben).

cherte nicht die Option, ihre Beitragszahlungen auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken, ihnen gelingt es anders als Personen mit höheren Verdiensten allerdings auch nicht, die aufgebaute Mindestrentenhürde zu überwinden. Die Pflichtversicherung für Arbeitnehmer geriete bei einer allgemeinen Mindestrente also noch weiter unter legitimatorischen Druck, und sie liefe zusätzlich Gefahr, von rationalen Nutzenmaximierern (erst kurzzeitige Erarbeitung einer Mindestrente, dann langfristige Absicherung auf dem privaten Versicherungsmarkt) ausgebeutet zu werden. Insgesamt würde das bisherige Leitmodell der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung so wohl vollends untergraben.

Um das Problem der „ungewünschten Inanspruchnahme“ durch kurzzeitig, offenbar nicht primär auf die GRV vertrauende Versicherte zu umgehen, könnte die Mindestrente dergestalt modifiziert werden, dass nur langjährig abgesicherte Personen (etwa jene mit mindestens 35 Beitragsjahren) von ihr profitieren. Die abstrakte Wirkung entspräche weiterhin dem in Abb. 10 dargestellten Modell, wäre aber a priori auf einen deutlich kleineren Kreis originärer Altersrenten bezogen und könnte damit wiederum anderweitige Akzeptanzprobleme nach sich ziehen, da auch Personen knapp unterhalb der zeitlichen Zugangshürde „harsch“ von diesen Mindestleistungen ausgeschlossen werden. Entsprechend geringer wäre der Anteil der von der Nivellierung Betroffenen (vgl. Abb. 6 für den Fall eines Mindestzahlbetrags) – insbesondere bei eher geringen Schwellenwerten, die bei langjähriger Versicherung noch vergleichsweise unproblematisch zu überwinden wären. Bei weiter sinkendem Rentenniveau nehmen die erforderlichen Entgeltpunktzahlen allerdings wie gezeigt merklich zu: Sind für Rentenzahlbeträge von 800 bzw. 1.100 Euro heute bereits knapp 30 bzw. gut 40 EP notwendig, so lägen die Werte bei einem NvS von nur noch 42% bei mindestens 34 bzw. 46 EP; angesichts der absehbar steigenden GKV- und PV-Beiträge vermutlich sogar noch höher. Definitiv – bei der oben diskutierten Grundsicherungsreform war dies noch von weiteren Einkommen und Vermögen abhängig – würde eine regelmäßig nach Lohnsteigerungen angepasste Mindestzahlrente von 1.100 Euro also langfristig dazu führen, dass sogar „Standardrentner“ mit 45 EP eine solche Garantieleistung erhalten würden. Die Abkehr vom Äquivalenzprinzip wäre damit gewissermaßen offiziell und eine lohnbezogene Pflichtversicherung wohl spätestens jetzt nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Die bisherige Betrachtung hat deutlich gemacht, dass Ansätze zur Mindestsicherung, die explizit oder implizit weite Teile des Altersrentenbestands auf ein pauschales Leistungsniveau anheben, mit einem äquivalenzorientierten Pflichtversicherungssystem mit niedriger und absehbar weiter sinkender Ersatzrate grundsätzlich inkompatibel sind. Wird hingegen das Zielniveau tatsächlich von den originären Anwartschaften abhängig gemacht, so ist eine grundsätzlich „systemkonforme“ Aufbesserung geringerer Renten bzw. Alterseinkommen tatsächlich möglich – allerdings auf Kosten einer unbedingten Mindestsicherung, wenn nicht über einen Sockel hinaus proportional aufgestockt werden soll. Zwei entsprechende Reformmodelle sind die „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ (RnMEP), die aber zur Vermeidung jeglicher Nivellierung modifiziert werden müsste, und insbesondere ein rein prozentual ausgestalteter Grundsicherungsfreibetrag für alle Alterseinkünfte inkl. gesetzlicher Renten aus Pflichtvorsorge, der trotz Sockels überhaupt keine Nivellierung mehr zur Folge hätte.

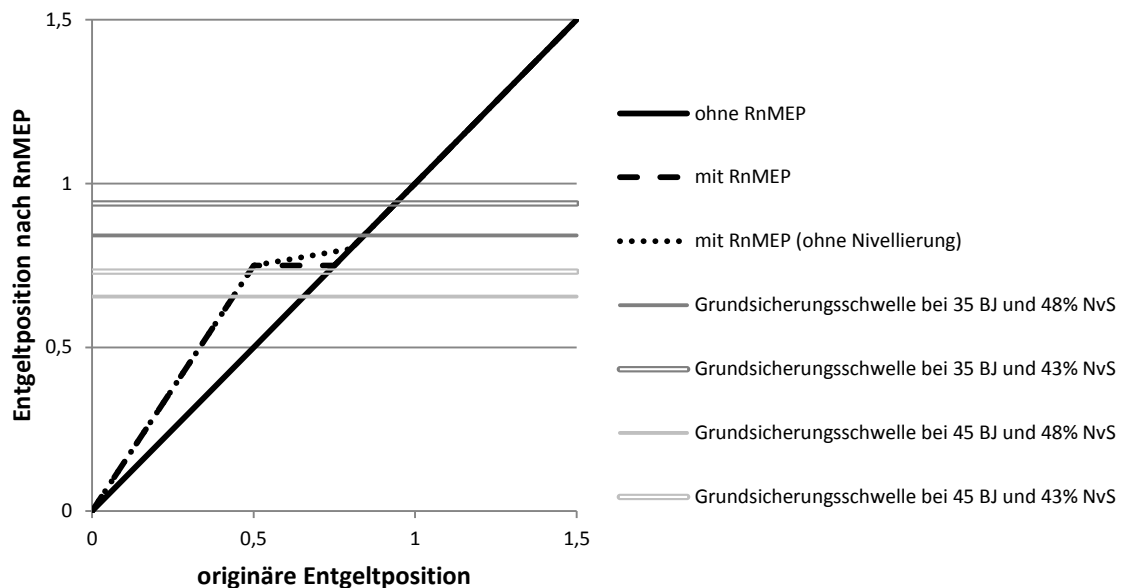
Die bereits bestehende RnMEP (im SGB VI ihrer Ausgestaltung angemessener als „Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt“ geführt) ähnelt der „Rente nach Mindesteinkommen“ (RnME, siehe Fn. 13)<sup>18</sup> nur dem Namen nach und wird in der Debatte häufig mit diesem umfassend nivellierenden Ansatz verwechselt. Tatsächlich ist sie aber ein grundsätzlich äquivalenzorientiertes Instrument, das letztlich die generelle Ersatzrate für geringe Einkommen erhöht und noch weniger als die RnME zur unbedingten Armutsvermeidung dienen kann. Gewissermaßen als Nachfolgerin für die bereits rückwirkende RnME geschaffen, ist auch die RnMEP retrospektiv angelegt und wirkt nur für Zeiten vor 1992 aufwertend, müsste also zur Geltung auch für aktuelle Beschäftigung entfristet werden. Neben den relevanten rentenrechtlichen Zeiten – Bedingung für eine Aufwertung sind nun 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten jeder Art (ggf. auch seit 1992), von denen die vollwertigen Pflichtbeitragszeiten einen durchschnittlichen EP-Wert von weniger als 0,0625 EP pro Monat bzw. 0,75 EP pro Jahr aufweisen müssen (dieser „Zugangsdeckel“ entspricht heute also einem durchschnittlichen Jahresbrutto von knapp 28.000 Euro) – liegt der wesentliche Unterschied wie erwähnt im Aufwertungsmechanismus. War die RnME mit der pauschalen Hochwertung auch sehr niedrig bewerteter Jahre auf 75% noch stärker „zielorientiert“, ist die RnMEP klar vorleistungsbezogen: Aufgewertet werden die vollwertigen Pflichtbeitragszeiten vor 1992 um die Hälfte bei einer Deckelung des Durchschnitts auf 0,75 EP pro Jahr, sodass eine volle Ausschöpfung erst mit eigenen durchschnittlichen Anwartschaften von 0,5 EP pro Jahr möglich ist. Diese Ausgestaltung hat offensichtlich ebenfalls eine Nivellierungszone zur Folge: Längsschnittentgeltpositionen von 50 bis 75 Prozent (also von derzeit rund 18.500 bis etwa 28.000 Euro Bruttojahresentgelt) werden gleich behandelt, und bei identischen rentenrechtlichen Zeiten kommt es in diesem Korridor trotz u. U. ursprünglich erheblich abweichender Löhne und Gehälter letztlich zu gleichen Renten, denen durchschnittlich 0,75 EP pro Jahr zugrunde gelegt werden. Eine derartige Aufhebung der Vorleistungsbezogenheit wäre hinsichtlich der Systemakzeptanz offensichtlich keineswegs unerheblich – schließlich gehört aktuell ungefähr ein Fünftel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen dem umrissenen Einkommensbereich an.

Allerdings ist die im bisherigen RnMEP-Modell angelegte Nivellierung keineswegs zwingend – im Gegenteil ließe sich bei einer Modifikation durchaus gewährleisten, dass sich ein langjähriges Durchschnittsentgelt von 25.000 Euro gegenüber 20.000 Euro wieder in einer höheren Altersrente ausdrückt, ohne dass die geringere Entgeltposition Nachteile erleidet. Wenn an einem allgemeinen Rentenniveau in einer Höhe unterhalb des um die Hälfte erhöhten „RnMEP-Niveaus“ festgehalten werden soll, muss der in Abb. 11 gestrichelte „RnMEP-Graph“ (Entgeltposition von Personen mit mindestens 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten nach RnMEP) zwar wieder an den durchgehenden Graphen für eine unveränderte Entgeltposition herangeführt werden, doch muss dies nicht zwangsläufig waagrecht und damit streng nivellierend geschehen. Tatsächlich wäre auch in diesen zweiten Bereich eine – wenngleich erheblich geringere – Steigung denkbar, sodass die Nivellierungs- in eine Dämpfungszone umgewandelt würde. In den Auswirkungen analog zum prozentualen Freibetrag (vgl. Abb. 9) würden also auch Durchschnittsentgelte oberhalb von 50% noch eine

<sup>18)</sup> Für eine umfassende Darstellung beider Modelle siehe Steffen, Johannes 2011: Niedriglohn und Rente, Bremen.

genuin vorleistungsbezogene Hochwertung erfahren und eben nicht pauschal auf 75% gedeckelt. Ein solches Modell repräsentiert der gepunktete Graph:

**Abb. 11: Durchschnittliche Entgeltposition bei Rente nach Mindestentgeltpunkten**



Bis zur durchschnittlichen Entgeltposition von 0,5 EP würde wie gehabt hälftig aufgewertet, anschließend und bis durchschnittlich 0,8 EP (entspricht aktuell knapp 30.000 Bruttojahresverdienst) gleitend auf eben jene 80% des Durchschnitts.<sup>19</sup> So würde auch im System der Rentenaufwertung gewährleistet, dass Zahlbeträge nicht weitreichend vereinheitlicht werden – eine vorher höhere Entgeltposition wäre auch nach RnMEP-Anwendung stets (aber ggf. nur etwas) höher, und bei gleichen Beitragszeiten resultierte damit auch eine tatsächlich höhere Rente. Der überschaubare Preis dafür läge in etwas höheren Leistungen im bisherigen Nivellierungsbereich und einer Ausweitung des Adressatenkreises (nun würden auch Personen mit einer Entgeltposition von 75% oder 79% von der Höherwertung auf jetzt 79,17% bzw. 79,83% profitieren), woraus sich entsprechende Mehrkosten ergeben. Allerdings macht die Grafik anhand der vier Hilfslinien auch deutlich, dass die auf relative Hochwertung, nicht absolute Niveauerreichung ausgerichtete Rente nach Mindestentgeltpunkten nur dann insgesamt ausreichende Rentenzahlbeträge gewährleisten kann, wenn der individuellen Aufwertung hinreichende Beitragsjahre zugrunde liegen<sup>20</sup> und die resultierenden Entgeltpunkte auch angemessen bewertet werden, das Rentenniveau also hinreichend hoch ist. Bei „lediglich“ 35 Beitragsjahren, so zeigen die oberen beiden Linien, läge die notwendige Entgeltposition zur Überwindung der Grundsicherungsschwelle deutlich über

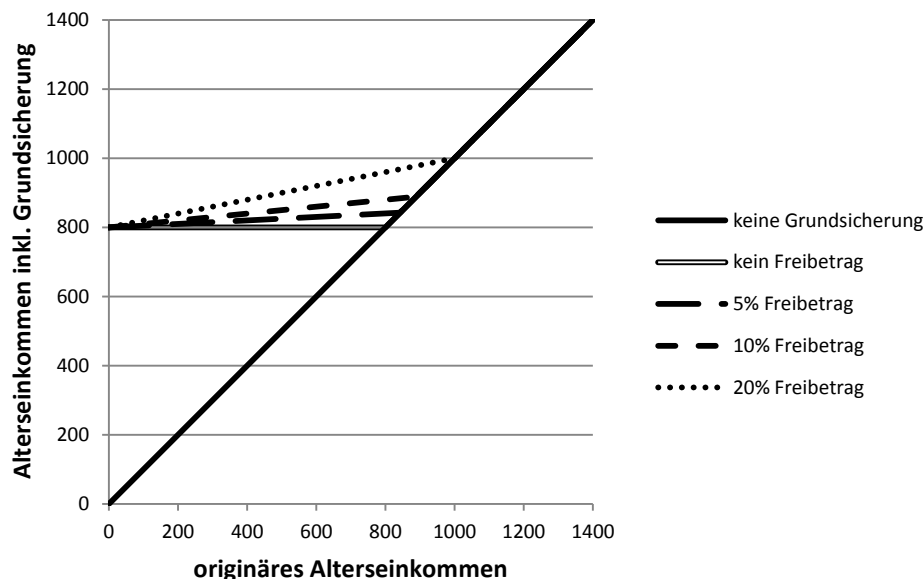
19) Für Personen mit einer originären Entgeltposition bis 0,5 würde also weiterhin gelten:  
 $y$  (Entgeltposition der vollwertigen Pflichtbeitragszeiten nach RnMEP) =  $x$  (originäre Entgeltposition dieser Zeiten) \* 1,5  
 Für Personen mit einer originären Entgeltposition zwischen 0,5 und 0,8 würde neu gelten:  
 $y = 0,75 + (x - 0,5)/6$  [denn:  $(0,8 - 0,75) / (0,8 - 0,5) = 1/6$ ]

20) Der bloße Zugang aufgrund von 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten reicht insofern nicht aus, da er noch keine Mindestzahl an aufwertungsfähigen vollwertigen Pflichtbeitragszeiten garantiert.

0,75, sodass sie von einer RnMEP in üblicher Ausgestaltung schon beim heutigen NvS nicht mehr erreicht werden könnte (notwendig wäre ein NvS von fast 54%). Werden hingegen die dem Standardrentner unterstellten 45 Beitragsjahre erreicht, so gelänge die Überschreitung der Schwelle aktuell auch den meisten Geringverdienern (nämlich schon ab einem Jahresverdienst von rund 16.000 Euro), und selbst bei einem auf 43% gesunkenen NvS wären Versicherte mit anhaltend halbem Durchschnittsverdienst womöglich –günstige Beitrags-satzentwicklung in der Kranken- und Pflegeversicherung vorausgesetzt – noch vor dem Grundsicherungsbezug geschützt, nicht aber mehr in den absehbaren Zeiten weiter zurückgehenden Lohnersatzes.

Um auch jenen Gruppen, die von einer grundsätzlich äquivalenzorientierten Aufwertung qua RnMEP nicht profitieren würden, zu einer systemkompatiblen Mindestsicherung zu verhelfen, kann schließlich auf eine Grundsicherung mit ausschließlich prozentual bemessenem Freibetrag und ohne nivellierenden Deckel zurückgegriffen werden:

**Abb. 12: Wirkung prozentualer Grundsicherungsfreibeträge (800 Euro Bruttobedarf)**



Im Gegensatz zu Mindestrentenmodellen wäre ein solcher Ansatz zum einen sehr zielgenau – er würde wie bisher sicherstellen, dass nur bedürftige Personen ohne nennenswerte Alterseinkünfte, Vermögen und Absicherung durch den Partner Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen können –, und er würde anders als im bisherigen System auch gewährleisten, dass eigene Anwartschaften unterhalb des Bruttobedarfs nicht faktisch entwertet werden („jeder Euro lohnt sich“). Der Preis für diese „Mindestsicherung mit Gegenwertgarantie“ liegt wie bei den anderen Freibetragsmodellen in der Ausweitung des Berechtigtenkreises, da die entsprechende Schwelle mit steigendem Freibetragsatz durchaus erheblich

angehoben wird.<sup>21</sup> Neben zusätzlichen Kosten führt also auch ein pauschaler Grundsicherungsfreibetrag unweigerlich zur argumentativen Herausforderung, dass eine Leistungsverbesserung (verdeutlicht durch die Keile oberhalb der bei 800 Euro gezogenen Doppellinie) einen merklichen Anstieg des Fürsorgebezugs nach sich zieht (Inanspruchnahme vorausgesetzt). Unbedingt wäre deshalb darauf hinzuweisen – ggf. flankiert von einer Umbenennung der bisherigen „Grundsicherung“ –, dass sich die Tauglichkeit jeglicher absoluter und relativer Bezugswerte zur Messung bekämpfter Altersarmut am Zeitpunkt der Einführung eines jeglichen Freibetrags bricht: Zahlen vor diesem Moment wären keinesfalls mit Werten danach vergleichbar, da sich die Kriterien für den Leistungszugang fundamental gewandelt haben. Ein Grundsicherungsfreibetrag im Korridor zwischen 5 und 10% des originären Alterseinkommens erscheint im Hinblick auf dieses Hindernis besonders vorteilhaft: Er würde vorherige Vorsorge – nun eben auch jene im Pflichtsystem der GRV – noch spürbar honorieren, ginge mit einem vergleichsweise geringen Finanzaufwand einher und würde den Kreis der Fürsorgebezieher nicht drastisch ausweiten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Rente nach Mindestentgeltpunkten (insbesondere in der Variante ohne Nivellierungszone) und vor allem prozentuale Freibeträge für die Grundsicherung im Alter eine Stärkung der Systemakzeptanz bewirken können, die in der gegenwärtigen „Fusionskonstellation“ fundamental bedroht ist – pauschal bemessene Grundsicherungsleistungen und proportionale Renten einer immer weniger leistungsfähigen GRV bewegen sich aktuell auf fatale Art und Weise aufeinander zu. Obligatorische und freiwillige Altersvorsorge würde sich bei einer (Wieder-)Einführung dieser Modelle auch für Personen mit problematischen Versicherungsbiografien regelmäßig wieder lohnen, da auch unter Berücksichtigung des Fürsorgesystems fortan gilt: Wer mehr verbeitragt hat, hat letztlich auch mehr. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Akzeptanzrettung ist allerdings ein nicht noch weiter sinkendes und absehbar wieder steigendes Rentenniveau. Anderenfalls würden auch aufgewertete Renten nach jahrzehntelangen Versicherungszeiten noch unter der Fürsorgeschwelle verharren (die RnMEP wäre per se weitgehend nutzlos und nur bei weiteren Einkommensquellen eine potentielle Hilfe), bzw. käme es zu einer starken Kompression der tatsächlichen Alterseinkommen bis in die breite Mittelschicht hinein, da große Teile der Senioren in die Dämpfungszonen einer reformierten Grundsicherung fallen. Mindestsicherung im Alter kann ein bewusst geschwächtes äquivalenzorientiertes Rentensystem nicht von sich aus retten, sondern immer nur als ein Baustein zur Stabilisierung und erneuten Stärkung der Systemakzeptanz dienen: Grundstein erfolgsversprechender Bemühungen muss die Korrektur des eigentlichen Missstandes „sinkendes Rentenniveau“ sein.

---

21) Dabei gilt (die Erfüllung sonstiger Bezugskriterien vorausgesetzt):

Höchstes Einkommen für Grundsicherungsanspruch =  $\text{Bruttobedarf} / ((100 - \text{Freibetragsatz}) / 100)$ .

Bei einem Bruttobedarf von 800 Euro und einem Freibetrag von 5% können also Personen bis zu einem Nettoeinkommen von 842,11 Euro Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen, bei einem Freibetrag von 20% reicht der „aufstockungsfähige“ Bereich hingegen bereits bis 1000 Euro.

### 5. Fazit

Die detaillierte Auseinandersetzung mit Ansätzen zum Ausbau der Mindestsicherung im Alter hat deutlich gemacht, dass explizite „Altersarmutspolitik“ mit Augenmaß vorgehen muss und sich gegenüber der Lebensstandardsicherung nicht in den Vordergrund drängen darf, wenn dieses in einem wohlhabenden Staat wesentliche Ziel nicht konterkariert werden soll. Der zentrale Reformbedarf im Sicherungssystem besteht eben nicht in bloßer Symptombehandlung (und eine solche wäre die Kompensation für das nahezu stetig sinkende Rentenniveau), sondern in der Behebung der Ursache selbst. Auskömmliche Alterseinkünfte können langfristig nur gewährleistet werden, wenn auf gute Löhne aus guten Arbeitsverhältnissen gute Renten aus einem starken öffentlichen Sicherungssystem folgen, ggf. ergänzt (nicht in Teilen ersetzt) durch betriebliche und private Vorsorge. Ist dies gewährleistet, so stellen andererseits auch relativ umfassende Mindestleistungen keine maßgebliche Gefahr für die langfristige Akzeptanz des lohnbezogenen Pflichtversicherungssystems dar, da es dem allergrößten Teil der Versicherten gelingt, die entsprechende Schwelle mit eigenen Beiträgen deutlich zu übertreffen. Der Fall Österreichs ist diesbezüglich ein instruktives Beispiel.<sup>22</sup> Wird der politisch induzierte Sinkflug aber nicht gestoppt und gar noch mit pauschalen Mindestleistungen über dem bereits bestehenden Grundsicherungsniveau flankiert, so wären derartige Reformen zuverlässige „Sargnägel“ der GRV-Akzeptanz. Armutsvermeidung um jeden Preis führt in dieser Konstellation denkbare zum Ende der Pflichtversicherung mit lohnorientierten Beiträgen, zumal es angesichts bewusst begrenzter Beitrags- und Steuereinnahmen wohl zu einem Teufelskreis der Mittelumschichtung hin zur nun deutlich kostspieligeren Mindestsicherung käme.<sup>23</sup> Besonders problematisch sind versicherungsinterne Ansätze, also Mindestrenten: Sie zwingen den Einzelnen nicht nur dazu, das jeweilige Mindestniveau bereits mit der eigenen Rente zu übertreffen, wenn sich Vorsorge schließlich gelohnt haben soll, sondern sind daneben selbst bei einer Beschränkung auf Personen mit jahrzehntelanger Versicherungszeit nur begrenzt zielgenau. Denn eigene Zusatzeinkünfte, Partnereinkommen, Wohneigentum oder sonstiges Vermögen mögen im Einzelfall trotz niedriger Rentenzahlbeträge durchaus einen guten Lebensstandard gestatten, auch wenn dies im Umkehrschluss eben nicht als allgemein gegeben unterstellt werden darf. Zur unbedingten Vermeidung einer in vielen Fällen gar nicht eintretenden Armutslage würde die Akzeptanz des Pflichtbeitragsystems mit gesetzlichen Mindestrenten gewissermaßen ohne Not geopfert.

---

22) Dort führt eine 45-jährige Versicherungszeit auch für heutige Beitragszahler zu einer Bruttoersatzrate von rund 80 Prozent des durchschnittlich versicherten Entgelts; sie ist damit perspektivisch gut doppelt so hoch wie in Deutschland. Bezieher gesetzlicher Renten (dafür sind mindestens 15 Versicherungsjahre erforderlich) haben ggf. Anspruch auf die einkommensgeprüfte und von den Versicherungsträgern gezahlte „Ausgleichszulage“ mit monatsdurchschnittlich knapp 1.040 Euro Bruttobedarf (und sogar über 1.160 für Personen mit 30 Pflichtbeitragsjahren), die angesichts des allgemein hohen Leistungsniveaus allerdings lediglich von rund 6% der österreichischen Altersrentner bezogen werden muss (siehe [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/sozialleistungen\\_auf\\_bundesebene/pensionen\\_und\\_renten/020127.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/pensionen_und_renten/020127.html)).

23) Die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz würde dabei nochmals aufgeweicht – diesmal allerdings nicht durch Aufwertung im unteren, sondern durch „Abwertung“ im oberen Bereich der versicherten Einkommen.



Um (wieder) ein Alterssicherungssystem zu schaffen, das Beitragszahlungen an die GRV in aller Regel lohnenswert macht, dieses Versprechen insbesondere für Geringverdiener untermauert und schließlich auch für den Fall des trotz allem eingetretenen Fürsorgebedarfs Vorsorge honoriert, ohne den Lohnersatzcharakter der Rentenversicherung durch maßgebliche Nivellierung zu untergraben, sind aus Sicht der Arbeitnehmerkammer deshalb folgende – unbedingt aufeinander aufbauende – Reformmaßnahmen erforderlich:

- ▶ Zunächst die Stabilisierung und perspektivische Anhebung des Nettorentenniveaus vor Steuern auf mindestens 50%, um schließlich wieder lebensstandardsichernde gesetzliche Renten zu ermöglichen.
- ▶ Anschließend die Wiedereinführung der (modifizierten) Rente nach Mindestentgeltpunkten, um auch geringe Beiträge bei regelmäßiger Zahlung grundsätzlich lohnenswert zu machen. Diese nicht in jedem Fall zielgenaue Maßnahme zur Armutsvermeidung verliert als spezifischer Kompensationsmechanismus für Geringverdiener sukzessive an Notwendigkeit, wenn das allgemeine Rentenniveau wieder deutlich steigt.
- ▶ Zuletzt die Schaffung eines legitimatorischen Auffangnetzes in Form überschaubarer prozentualer Grundsicherungsfreibeträge auch für gesetzliche, ggf. schon einmal aufgewertete Renten.

Erfolgen Reformen hingegen in entgegengesetzter Richtung, oder wird gar dauerhaft auf den „Grundstein Rentenniveau“ verzichtet, so würde mittel- bis langfristig zwar keine harte Nivellierung, wohl aber eine zunehmende Kompression der Einkommenschichtung im Alter resultieren. Es erscheint fraglich (vgl. Fn. 6), ob ein bloß formaler, ggf. in nur wenigen Euro ausgedrückter Mehrwert eigener Vorsorgeanstrengungen bei einem großen Betroffenenkreis noch erkennbare Vorteile gegenüber einer harten Nivellierung böte – an einer Anpassung der zentralen Maßzahl „Nettorentenniveau vor Steuern“ führt letztlich kein Weg vorbei.

---

**August 2017**

**Dr. Magnus Brosig**

---

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik  
[brosig@arbeitnehmerkammer.de](mailto:brosig@arbeitnehmerkammer.de)

---