

Die Grundsicherung im Alter im Zusammenspiel mit der Rentenversicherung

FLORIAN BLANK,
ERIK TÜRK

Dr. Florian Blank ist Referatsleiter Sozialpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Mag. Erik Türk ist Referent für Fragen der Alterssicherung und der Sozialstaatsfinanzierung, Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist das letzte Sicherungsnetz für Personen, die nicht mehr am Erwerbsleben teilnehmen bzw. nicht mehr teilnehmen können. Seit ihrer Einführung ist die Zahl der Personen, die diese Leistung in Anspruch nehmen, deutlich gestiegen. Diese Entwicklung ist Ausweis einer zunehmenden Bedürftigkeit, die aufgrund von rentenpolitischen Entscheidungen in Zukunft noch weiter zunehmen dürfte. Das Beispiel Österreich zeigt dagegen, wie das Zusammenspiel von Sozialversicherung und Grundsicherung bei deutlich großzügigeren Leistungen funktioniert. Höhere Nutzungsquoten in Österreich sind nicht Ausdruck größerer Bedürftigkeit, sondern eines weniger restriktiven Systems.

1. Einleitung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde im Zuge der weit reichenden Rentenreformen Anfang des Jahrhunderts eingeführt und ist seit 2003 in Kraft. Zunächst als ein eigenes Gesetz formuliert, sind die Regeln seit 2005 Bestandteil des Sozialgesetzbuches (SGB XII – Sozialhilfe). Es handelt sich um eine bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistung, bei der im Unterschied zur Hilfe zum Lebensunterhalt aber nur ein deutlich schwächerer Rückgriff auf die Einkünfte von Eltern und Kinder der LeistungsbezieherInnen möglich ist. Auch werden Einkünfte von weiteren im Haushalt lebenden Personen – außer Ehe- oder Lebenspartnern – nicht berücksichtigt.

Zielsetzung des Gesetzgebers bei der Einführung der Grundsicherung war die Vermeidung „verschämter Armut“.¹ Zudem war das Ziel die Verhinderung

des künftigen Anstiegs von Altersarmut: „Eine solche Entwicklung kann aus vielfältigen und heute in ihren Auswirkungen noch nicht einschätzbaren Ursachen, wie beispielsweise Brüche in den Erwerbsbiographien oder langfristige Folgen der Arbeitslosigkeit, nicht ausgeschlossen werden“ (BT-Drs. 14/4595: 43). Allerdings

1 „Vor allem ältere Menschen machen bestehende Sozialhilfeansprüche im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen oftmals nicht geltend. Der Verzicht auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen kann unterschiedliche Ursachen haben. Mangelnde Information und fehlende Kenntnis der Anspruchsvoraussetzungen können hier ebenso eine Rolle spielen wie die Angst vor Behördengängen und vor sozialer Kontrolle. Vor allem bei älteren Menschen kommt aber der Furcht vor einem Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder die größte Bedeutung für das Phänomen der verschämten Altersarmut zu“ (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Altersvermögensgesetz, BT-Drucksache 14/4595: 43)

liegen die Leistungen der Grundsicherung bzw. der durchschnittliche Bruttobedarf der LeistungsbezieherInnen deutlich unterhalb der statistischen Armutsgefährdungsgrenze (vgl. Türk und Blank 2017b).

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bildet das letzte Netz des Sozialstaats. Sie greift, wenn andere Mittel des Lebensunterhalts nicht ausreichen. Sie unterscheidet sich strukturell in zwei Aspekten maßgeblich von der klassischen Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“): Zum einen ist sie eine Leistung, die in der Regel dauerhaft bezogen wird. Sie richtet sich an diejenigen, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen können, da sie voll und dauerhaft erwerbsunfähig sind, und an diejenigen, die nach Erreichen der Regelaltersgrenze (aktuell: 65 Jahre und sechs Monate) dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen müssen. Wer Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bezieht, für den kann angenommen werden, dass er nicht wieder am Erwerbsleben teilhaben kann und wird – und sich damit auch in Zukunft keine höheren Leistungen aus einem anderen System erarbeiten kann und auf die Grundsicherung angewiesen bleiben wird.

Der zweite Aspekt betrifft das Zusammenspiel mit der Sozialversicherung. Im deutschen Sozialstaat wird für Beschäftigte die Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung idealerweise durch die Rentenversicherung und zusätzliche private Vorsorge umgesetzt. Sind die Alterseinkünfte – und das heißt vor allem: die Leistungen der Rentenversicherung – in einem Haushalt zu gering, greift die Grundsicherung. Geringe oder fehlende Ansprüche an die Rentenversicherung und weitere Sicherungssysteme können sich aus den individuellen Lebensläufen ergeben, die durch die allgemeinen Arbeitsmarktentwicklungen beeinflusst werden (zu geringe rentenrechtliche Zeiten bzw. zu geringe Beiträge, etwa wegen Arbeitslosigkeit oder Teilzeitbeschäftigung), sie können aber ebenso aus rentenrechtlichen Änderungen folgen, die das Verhältnis von Renten und Grundsicherungsleistungen verändern.

Das Zusammenspiel zwischen Grundsicherungsleistungen und Leistungen der Sozialversicherung kann unterschiedlich

Tabelle 1: Übersicht über zentrale Werte zur Grundsicherung und Armutsgefährdung (2016, in Euro/Monat)

Regelbedarfsstufe I	404
Durchschnittlicher Bruttobedarf (Dezember)	786
Durchschnittlicher Nettobedarf (Dezember)	487
Durchschnittliche Aufwendungen für Heizung und Unterkunft (Dezember)	336
Armutsgefährdungsschwelle (Alleinstehende) nach EU-SILC	1.064
Armutsgefährdungsschwelle (Alleinstehende) nach Mikrozensus	969

Quelle: Destatis 2018b, c, g

justiert werden – durch Regelungen im Renten- wie im Grundsicherungssystem. Dies kann durch einen Vergleich mit Österreich veranschaulicht werden, da hier ähnliche institutionelle Strukturen (äquivalenzorientierte Sozialversicherung und Fürsorgesystem) vorhanden sind, aber deutlich anders ausgerichtet sind und durch eine weitere Mindestsicherung ergänzt werden. Das österreichische Beispiel kann damit dazu beitragen, Reformbedarfe und -optionen für Deutschland zu beleuchten.

Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter ist ein Indikator dafür, in welchem Maße die Rentenversicherung bzw. andere Alterssicherungssysteme Menschen vor Notlagen bewahren.

Dieser Artikel stellt aktuelle Entwicklungen in der Grundsicherung dar. Nach einer Darstellung der Entwicklung des Bezugs von Grundsicherung (2.1) fokussiert er deren Zusammenspiel mit der Rentenversicherung (2.2). Dieses Zusammenspiel wird durch einen Vergleich mit den österreichischen Renten- und Grundsicherungsleistungen illustriert (2.3). In einem Fazit werden Reformoptionen diskutiert, wobei auch knapp auf die derzeit diskutierte Grundrente eingegangen wird.²

2. Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, ihrer Nutzung und ihrer Leistungen, ist von erheblicher Bedeutung für die Legitimität der Sozialpolitik. An ihr macht

sich fest, wie mit denjenigen umgegangen wird, bei denen keine ausreichenden Einkommensquellen vorhanden sind, um ein Existenzminimum sicherzustellen. Die Höhe der Grundsicherung entspricht der politischen Festlegung, über welches Einkommen Menschen in einer Gesellschaft zumindest verfügen können sollen bzw. in welchem Ausmaß Notlagen durch staatliche Fürsorgeleistungen abgemildert werden sollen. An ihrer Nutzung zeigt sich auch, in welchem Umfang sich Menschen auf andere Sicherungssysteme verlassen können – in welchem Umfang diese vor dem „Gang zum Amt“ schützen. Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter ist damit auch ein Indikator dafür, in welchem Maße die Rentenversicherung bzw. andere Alterssicherungssysteme Menschen vor Armut bewahren und ob die Grundsicherung auf ihre Rolle als letztes Sicherungsnetz zur Linderung von Armut, als ein „Ausnahmesystem“ für Notlagen beschränkt bleibt.

Grundsicherungsbezug und Einkommensarmut sind dabei allerdings nicht in eins zu setzen. In Deutschland (und auch im später noch behandelten Österreich) liegt die statistische Armutsrisikogrenze deutlich oberhalb des Grundsicherungsbedarfs. In diesem Sinne schützt die Grundsicherung nicht vor Armut, sondern mildert diese ab (vgl. Türk/Blank 2017b). Tabelle 1 gibt einen Überblick über zentrale Werte für das Jahr 2016.³

² Für rechtliche Änderungen im Bereich Grundsicherung s. Steffen 2017.

³ Armutsgefährdungsquoten geben den Anteil der Personen mit einem gewichteten Äquivalenzeinkommen unter 60% des Medianwertes an der jeweiligen Gesamtpopulation wieder. Zu den Datenquellen vergleiche Seils 2013. Die letztverfügbaren Werte für den Bereich Grundsicherung betragen: Regelbedarfsstufe 1: 416 Euro (2018); durchschnittlicher Nettobedarf: 498 Euro, durchschnittlicher Bruttobedarf: 798 Euro (September 2017), durchschnittliche anerkannte Aufwendungen für Unterkunft und Heizung: 339 Euro (Juni 2017).

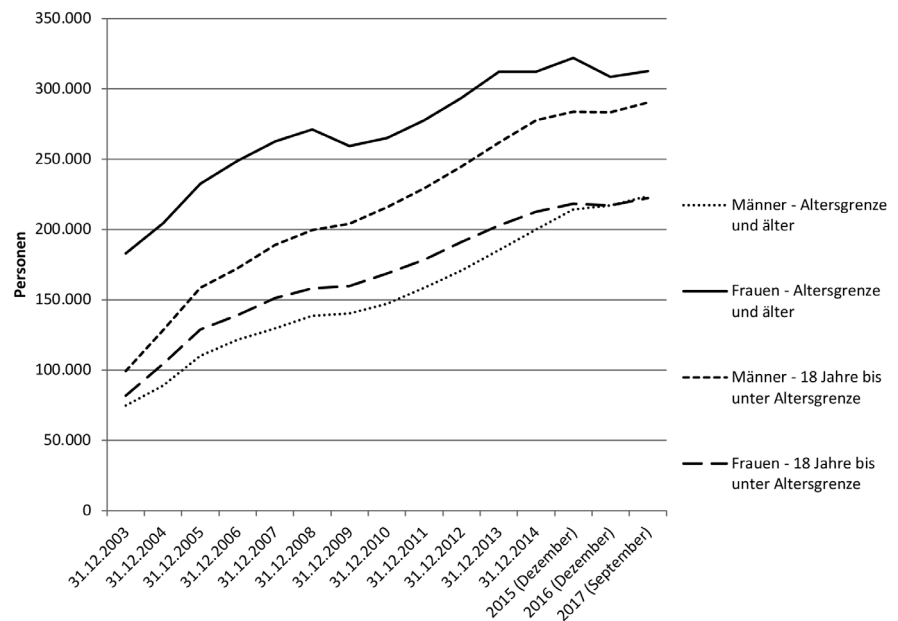
Die Regelbedarfe der Grundsicherung werden nach einem Mischindex, in den Lohn- und Preisentwicklung eingehen, angepasst (§§ 28, 28a SGB XII).⁴ Regelmäßig wird eine Anpassung auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorgenommen.

2.1 Bezieherinnen und Bezieher der Grundsicherung

Die Anzahl der Bezieherinnen und Bezieher der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat seit der Einführung erheblich zugenommen. Waren es 2003 noch rund 440.000 Personen, hat sich die Zahl auf 1,05 Mio. Personen im September 2017 erhöht (Destatis 2018d). Ein minimaler Rückgang war nur in den Jahren 2009 und 2016 zu verzeichnen. Dies lässt sich auf Änderungen beim Wohngeld zurückzuführen, der Rückgang 2016 auf eine starke Anhebung der Renten (sozialpolitik-aktuell.de 2018).

Auf die Grundsicherung im Alter (also die BezieherInnen ab Altersgrenze) entfällt mit aktuell 536.000 Personen etwas mehr als die Hälfte der BezieherInnen. Unter diesen machen die Frauen die Mehrheit aus (313.000 Frauen gegenüber 224.000 Männern). 513.000 Personen beziehen Leistungen der Grundsicherung aufgrund von Erwerbsminderung (18 Jahre bis unter Altersgrenze). Hier sind Männer

Abbildung 1: Entwicklung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Geschlecht



Quelle: Destatis 2018d

häufiger Leistungsempfänger als Frauen (290.000 Männer gegenüber 222.000 Frauen) (Abb. 1; Destatis 2018d).

Die Bezugsquoten (LeistungsempfängerInnen bezogen auf alle Personen dieser Altersgruppe) weisen eine vergleichbare Entwicklung auf. Hier ist vor allem die Bezugsquote der BezieherInnen von

Grundsicherung im Alter aussagekräftig. Für diese ist im Zeitraum 2003-2016 ein Anstieg von 1,7 % auf 3,1 % zu verzeichnen (Abb. 2; Destatis 2018e). Auch hier zeigen sich die Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Frauen weisen eine höhere Bezugsquote der Grundsicherung im Alter auf (2016: 3,2 % der Frauen gegenüber 2,9 % der Männer). Die Bezugsquote der Grundsicherung im Alter liegt damit erheblich niedriger als die Armutsquoten der jeweiligen Altersgruppen.⁵ Das ist u. a. deswegen nicht überraschend, weil die Armutsgefährdungsschwelle oberhalb des Bruttobedarfs in der Grundsicherung liegt (s.o.).

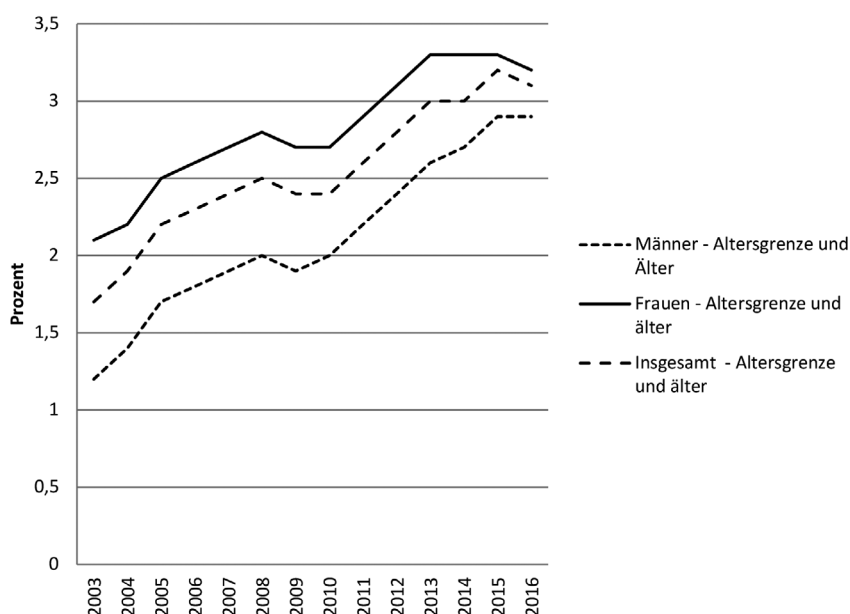
2.2 Grundsicherung und Rentensystem

Entwicklungen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung können nicht ohne Bezugnahme auf Entwicklungen in der Rentenversicherung erklärt werden. Auch nach Übergang zum sogenannten Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung, also den Teilersatz des öffentlichen Systems durch private

⁴ Zu den letzten Änderungen 2011 s. im Detail Steffen 2017.

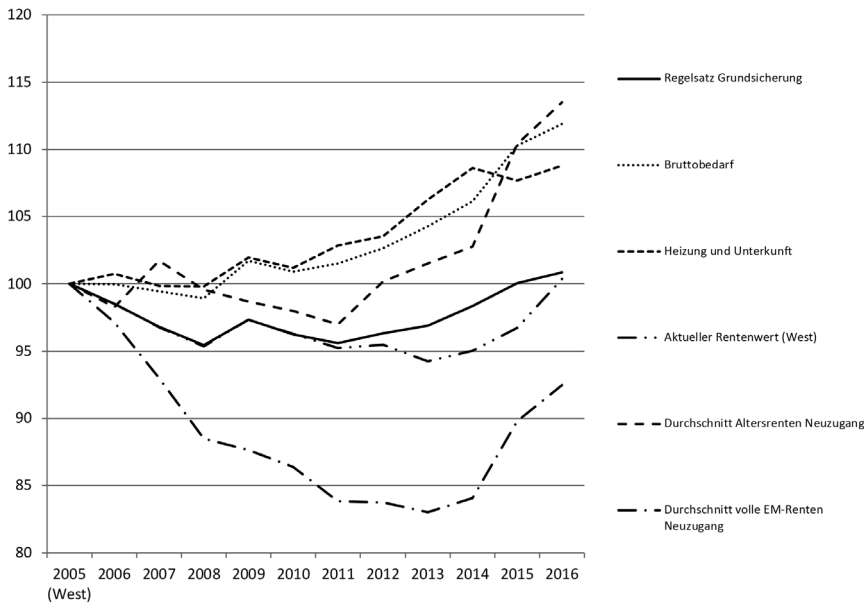
⁵ Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen für 65jährige und Ältere 2016: 17,6% (Datenbasis EU-SILC; Destatis 2018c) bzw. 14,8% (Datenbasis Mikrozensus; Destatis 2018a).

Abbildung 2: Entwicklung der Bezugsquoten in der Grundsicherung im Alter (Anteil an der Bevölkerung an der Altersgrenze und älter)



Quelle: Destatis 2018e

Abbildung 3: Entwicklung zentraler Werte von Grundsicherung und Rente, real, indexiert (2005 = 100)



Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Destatis 2018f, g, DRV Bund 2017: 123, 126, 261

und betriebliche Vorsorge ist die gesetzliche Rentenversicherung das wichtigste System der Alterssicherung in Deutschland. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung zentraler empirischer und administrativer Werte aus Grundsicherung und Rentenversicherung im Zeitraum 2005-2016 (preisbereinigt, Index 2005 = 100). Sowohl der Regelsatz als auch der aktuelle Rentenwert haben sich gegenüber den Ausgangswerten (gemessen am Verbraucherpreisindex) real vermindert (Index <100). Erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums erreichen die Indexwerte in etwa das Ausgangsniveau. Für die Grundsicherung zeigt sich zudem, dass sich die Indexwerte der durchschnittlichen anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung stärker entwickelt haben als die des Regelsatzes. Das spiegelt sich auch in den Entwicklungen beim durchschnittlichen Brutto- und Nettobedarf (o. Abb.) wider.

Die Entwicklung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung kann als deutliches Indiz dafür gewertet werden, dass Preissteigerungen in diesem Segment die Verbraucherpreisindex-Steigerung merklich übersteigen und NiedrigeinkommensbezieherInnen hiervon relativ betrachtet deutlich stärker betroffen sind. Der Anstieg der Bruttobedarfe sollte daher nicht als Anstieg der Kaufkraft von GrundsicherungsbezieherInnen missinterpretiert werden.

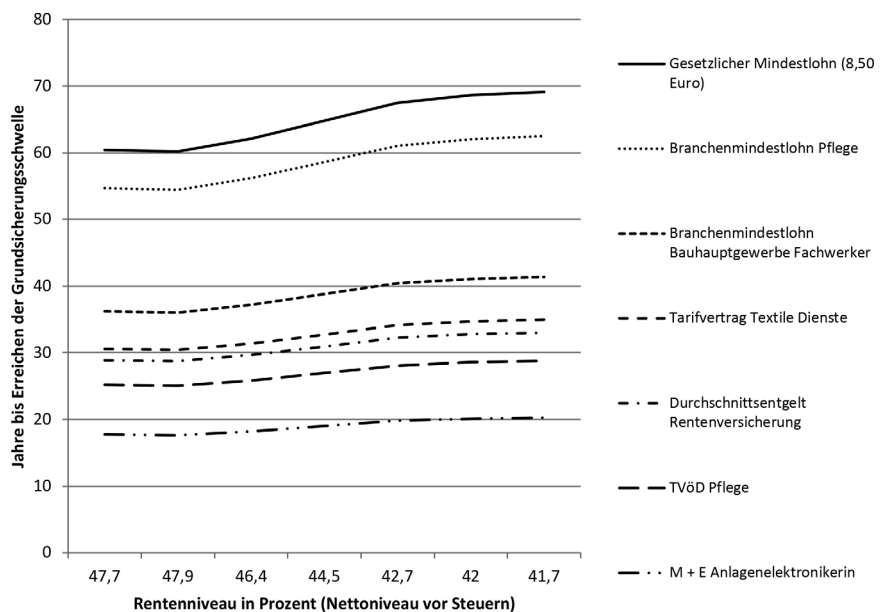
Die jährliche Entwicklung des aktuellen Rentenwertes ist hinter der der Werte der Grundsicherung zurückgeblieben. Renten sind damit – unter sonst gleichen Bedingungen – gegenüber der Grundsicherung abgewertet worden. Die Indexwerte der durchschnittlichen Altersrenten (Neuzugang) und insbesondere der vollen Er-

werbsminderungsrenten (Neuzugang) sind hinter den Werten der Bruttobedarfe der Grundsicherung zurückgeblieben (Ausnahme: Altersrente 2016). Das weist auf eine deutliche Verschlechterung der relativen Einkommensposition, aber auch der realen Einkommenssituation von RentnerInnenhaushalten mit Niedrigeinkommen hin.

In den Indexwerten der durchschnittlichen Zugangsrenten spiegelt sich das kohortenspezifische Zusammenspiel von aktuellem Rentenwert und Versichertenbiografien wider. Die Altersrenten im Neuzugang hatten von 2014 auf 2015 einen starken Zuwachs zu verzeichnen. Hierfür könnte ausschlaggebend die „Rente mit 63“ gewesen sein, die es einer Reihe von Personen mit langen Biografien ermöglicht hat, in diesen Jahren in die Rente zu wechseln. Dieser Effekt wirkt sich auch auf den Rentenbestand aus und sollte in den kommenden Jahren wieder auslaufen. Ebenso lässt sich der Zuwachs bei den vollen Erwerbsminderungsrenten im Zugang ab 2014 auf eine rentenrechtliche Leistungsverbesserung (Verlängerung der Zurechnungszeiten) zurückführen. Insgesamt ist damit, sofern in den hier zusammengefassten RentnerInnenhaushalten keine weiteren Einkommensquellen vorliegen, also eine deutliche Verschlechterung der Einkommensposition der Haushalte anzunehmen.

Ein weiteres Zurückbleiben der Entwicklung der Renten hinter der der

Abbildung 4: Jahre bis zum Erreichen der Grundsicherungsschwelle bei sinkendem Sicherungsniveau vor Steuern (Werte: 2015)



Quelle: Blank 2017

Grundsicherung ist auch für die Zukunft realistisch. Grund hierfür ist vor allem das Sinken des Rentenniveaus infolge der Modifikation der Rentenanpassungsformel 2001/2004. Zur Illustration der Wirkung eines sinkenden Rentenniveaus lässt sich berechnen, wie lange eine Person mit einem gegebenen Einkommen arbeiten muss, um die Grundsicherungs- bzw. die Armutgefährdungsschwelle zu überschreiten (vgl. Steffen 2011, Bäcker 2017, Blank 2017, Türk/Blank 2017a).⁶ Abbildung 4 zeigt anhand von Werten für 2015 die notwendige Anzahl von Jahren zur Erreichung des Grundsicherungsniveaus für verschiedene Mindest- und Tariflöhne und das Durchschnittsentgelt in der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI, Anlage 1) bei sinkendem Sicherungsniveau (Rentenniveau vor Steuern).⁷ Die angegebenen Rentenniveaus entsprechen den vom BMAS genannten bzw. prognostizierten für die Jahre 2015, 2020, 2025, 2030, 2035, 2040 und 2045 (BMAS 2016).⁸ Es wird deutlich, dass es durch das sinkende Rentenniveau erheblich schwieriger wird, die Grundsicherungsschwelle zu erreichen.⁹ Dabei steigt die Zahl der erforderlichen Jahre bei geringen Einkommen deutlich stärker als bei vergleichsweise hohen Einkommen. Deutlich wird auch, dass schon zum jetzigen Zeitpunkt Mindestlöhne selbst bei langer Erwerbsbiografie nicht zu einer Rente oberhalb der Grundsicherung führen.

Ein Vergleich von Grundsicherungsdaten mit den Daten der Rentenversicherung ist instruktiv, darf allerdings nicht überinterpretiert werden, da die Rentenversicherung in Deutschland weder für Beschäftigte die einzige Einkommensquelle im Alter ist, noch alle Beschäftigten umfasst. Ebenso, wie aus Entwicklungen im Rentensystem nicht direkt auf Altersarmut – die im Haushaltskontext gemessen wird – geschlossen werden darf, ist der Zusammenhang zwischen Rentenversicherung und Grundsicherung kein direkter. Eine gemeinsame Behandlung ist aber aufgrund der Wechselwirkungen geboten.

Die Deutsche Rentenversicherung weist in ihren Statistiken die Schnittmengen von Rentenversicherung und Grundsicherung aus – also Zahl und Anteil der RentnerInnen, deren Alters Einkünfte durch die Grundsicherung aufgestockt werden, wie auch Angaben, die es ermöglichen, den Anteil der GrundsicherungsbezieherInnen, die eine Rente erhalten, zu bestimmen. 2016 bezogen 404.836 Personen zusätzlich zur Grundsicherung im Alter eine Altersrente (bei insgesamt rund 15,7 Mio. AltersrentnerInnen; nur Inlandsrenten), außerdem gab es 187.485 Grundsicherungsfälle aufgrund Erwerbsminderung mit Rentenbezug (bei rund 1,3 Mio. ErwerbsminderungsrentnerInnen; nur Inlandsrenten; DRV Bund 2017: 275).

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass sich der Anteil der GrundsicherungsbezieherInnen an den RentnerInnen deutlich erhöht hat (Abb. 5). Während der Wert für die BezieherInnen der Grundsicherung im Alter im Zeitraum 2003-2016 von 1,2 % auf 2,6 % gestiegen ist, fällt der Anstieg im Bereich Erwerbsminderung deutlich steiler aus: von 4,1 % auf 14,7 %. Dies entspricht den oben beschriebenen Entwicklungen. Nicht nur haben sich die Grundsicherungsquoten bezogen auf die jeweiligen Altersgruppen erhöht (s.o.), relativ immer mehr RentnerInnen sind auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

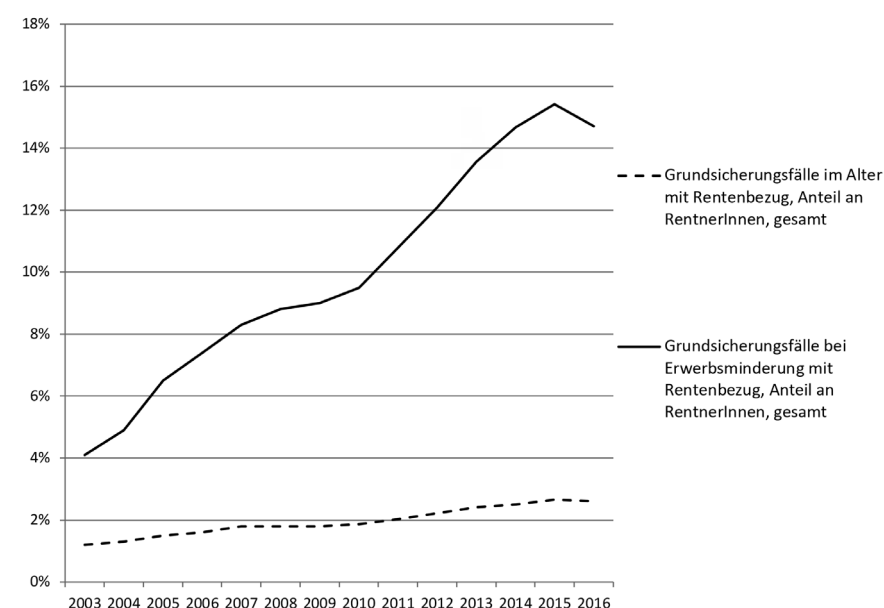
Wird stattdessen der Anteil der Personen, die eine Rente beziehen, an den GrundsicherungsbezieherInnen bestimmt (Abb. 6), zeigt sich ebenfalls eine Verschiebung. Der Anteil der RentnerInnen an den GrundsicherungsbezieherInnen ist gestiegen – Grundsicherungsbezug ist damit in zunehmenden Maße (relativ) weniger eine Sache fehlender GRV-Renten, sondern geringer GRV-Renten, ggf. in Verbindung mit geringen weiteren Alterseinkommen.

2.3 Deutschland und Österreich im Vergleich

Wie oben dargestellt, lässt sich das Zusammenspiel von Rentenpolitik und Grundsicherung illustrieren, indem für Beschäftigte bestimmt wird, wie lange sie arbeiten müssen, um durch ihre Beitragszahlungen bei einem gegebenen Rentenniveau die Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Diese Herangehensweise eignet sich auch für internationale Vergleiche: So kann gezeigt werden, wie leistungsstark die unterschiedlichen Rentensysteme sind und wie sie mit den national unterschiedlichen Mindestsicherungssystemen interagieren.

- 6 Dabei werden eine über den Lebensverlauf stabile Einkommensposition und Beschäftigung in Vollzeit ohne Unterbrechungen angenommen.
- 7 Für methodische Details s. Blank 2017. Das Grundsicherungsniveau entspricht hier dem Regelbedarf und den durchschnittlichen anerkannten Leistungen für Heizung und Unterkunft in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oberhalb der Altersgrenze.
- 8 Der Rentenversicherungsbericht 2017 weist für die Jahre 2020, 2025 und 2030 um bis zu einem Prozentpunkt höhere Werte aus (BMAS 2017). Hier werden zwecks einheitlicher Darstellung nur die Angaben des BMAS von 2016 verwendet.
- 9 Das gilt natürlich in einem noch stärkeren Ausmaß für das Erreichen der höheren Armutgefährdungsschwelle.

Abbildung 5: Anteil der Grundsicherungsfälle an RentnerInnen; Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten (Prozent; nur Inlandsrenten)



Quelle: DRV Bund 2017: 275

Ein Vergleich der Länder Deutschland und Österreich bietet sich an, vor allem, da beide Länder mit dem gleichen „Rohmaterial“ Sozialversicherung arbeiten, ihre Systeme in den letzten Jahrzehnten aber in unterschiedliche Richtungen weiterentwickelt haben (Blank et al. 2016). Mit Blick auf die Mindestsicherung im Alter sind vor allem zwei Elemente hervorzuheben: Zum einen das grundsätzlich höhere Rentenniveau in Österreich, das die Rente nach einer definierten Beschäftigungs- und Beitragszeit ins Verhältnis zum Durchschnittslohn setzt. Für Österreich wird die Leistungsseite des Rentensystems mit der Formel 80/45/65 beschrieben: 80 % Bruttoersatzrate (bezogen auf das durchschnittliche Einkommen während des Erwerbslebens) bei 45 Versicherungsjahren und Rentenantritt mit 65. In Deutschland wird in der Regel das Nettorentenniveau vor Steuern als Maßstab verwendet, von der Deutschen Rentenversicherung wird zudem auch das Bruttorentenniveau ausgewiesen. Dieses betrug 2016 44,5 % (Stand Oktober 2017; DRV Bund 2017: 258; das Nettorentenniveau vor Steuern betrug 48,1 %). Das österreichische Rentenniveau liegt damit deutlich über dem deutschen. Diese Unterschiede werden sich durch die Rentenniveauabsenkungen in Deutschland noch vergrößern. Das gilt nach Berechnungen der OECD in der Zukunft auch, wenn für Deutschland die

private Vorsorge mitberücksichtigt wird (OECD 2015, 2017).

Zum anderen verfügt Österreich nicht nur über ein bedürftigkeitsgeprüftes Sozialhilfesystem („bedarforientierte Mindestsicherung“), sondern mit der Ausgleichszulage auch über eine weitere Mindestsicherung. Diese soll für RentenbezieherInnen ein Mindesteinkommen sicherstellen (ist also keine bedingungslose Mindestrente) und wird von der Rentenversicherung administriert, auch wenn sie rechtlich eine eigenständige Leistung ist. Die Ausgleichszulage liefert einen Ausgleich bei niedrigeren (Haushalts-) Einkommen.¹⁰ Es findet mithin eine Einkommensanrechnung statt, aber keine Vermögensanrechnung. Das System ist steuerfinanziert, von den Leistungen müssen Krankenversicherungsbeiträge abgeführt werden (5,1 %). Voraussetzung für den Leistungsbezug ist ein Anspruch auf Rente. Für Altersrenten sind dabei 15 Versicherungsjahre, von denen mindestens 7 Erwerbsjahre sein müssen, erforderlich. Der Ausgleichszulagenrichtsatz betrug 2016 882,78 €/Monat für Alleinstehende (vor Krankenversicherung, 2016, 14 Zahlungen), für Ehepaare im gemeinsamen Haushalt 1.323,58 €/Monat. Seit 01.01.2017 erhalten Personen mit 360 Beitragsmonaten Erwerbstätigkeit 1.000,00 €/Monat. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung wird in der Regel 12mal

jährlich ausgezahlt, die Leistung betrug 2016 837,76 Euro.¹¹ Dabei ist zu beachten, dass auch die österreichischen Mindestsicherungsleistungen unter der nationalen Armutsgefährdungsschwelle liegen, dieser Abstand aber deutlich geringer ausfällt als in Deutschland (vgl. Türk/Blank 2017b).

Abbildung 7 zeigt mit den Werten von 2016, dass es in Deutschland aufgrund des deutlich niedrigeren Rentenniveaus länger dauert, die Grundsicherungsschwelle zu erreichen, als in Österreich die entsprechenden Grenzwerte. Dies ist der Fall, obwohl die entsprechenden Schwellen in Österreich höher liegen als in Deutschland. In Zukunft wird sich dieser Unterschied noch weiter vergrößern.

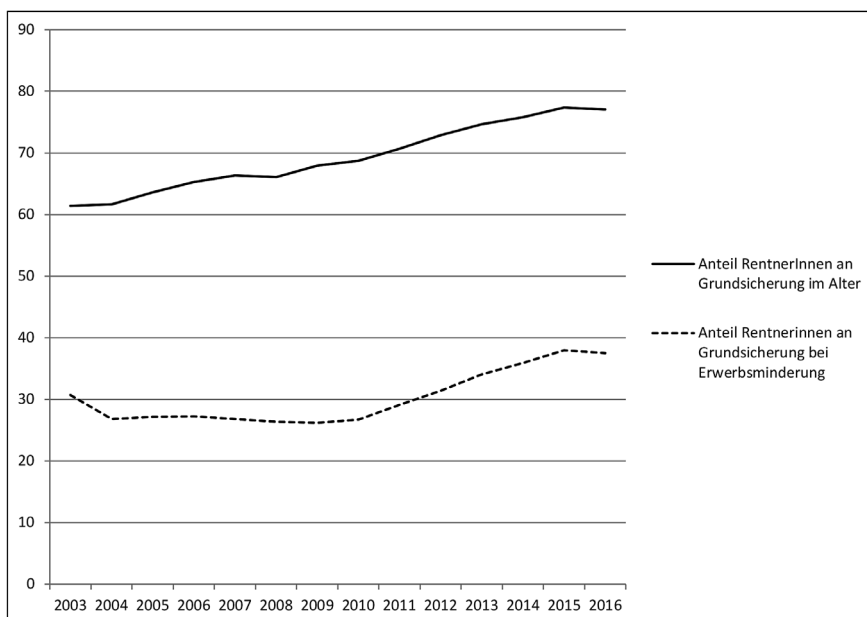
Der niedrigschwelligere Zugang in Österreich bei der Ausgleichszulage (Verwaltung durch die Rentenversicherung, Verzicht auf Vermögensanrechnung) sowie die höheren Leistungen führen zu deutlichen höheren Nutzungsquoten – sie sind damit nicht Ausdruck größerer Bedürftigkeit, sondern eines weniger restriktiven Systems.

Die „Großzügigkeit“ des Systems spiegelt sich auch im Vergleich der Grundsicherungsquoten zu den Armutsquoten der beiden Länder wieder – diese liegen in Österreich deutlich näher beieinander als in Deutschland (vgl. Tab. 2). An den Armutsquoten, die in Österreich deutlich niedriger liegen als in Deutschland, zeigt sich zudem das unterschiedliche Niveau der Regelleistungen der Rentenversicherung, nicht jedoch die Ausgestaltung und Höhe der Grundsicherung (da diese Leistung – wie gesagt – unter der statistischen Armutsgefährdungsgrenze liegt).

3. Fazit und politische Handlungsempfehlungen

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nimmt stetig an Bedeutung zu. War dies in den ersten Jahren nach Einführung möglicherweise noch ein Ergebnis davon, dass die neuen An-

Abbildung 6: Anteil der BezieherInnen von Alters- und Erwerbsminderungsrenten an den GrundsicherungsbezieherInnen (Prozent)

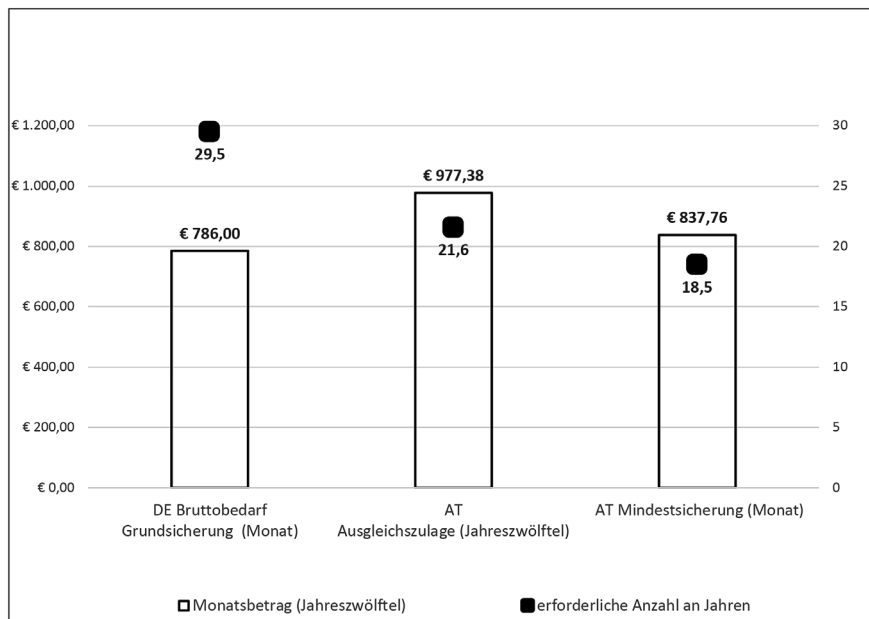


Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von DRV Bund 2017: 274, 275

¹⁰ Auf das Haushaltseinkommen wird nur bei Ehepartnern mit eigenem Richtsatz abgestellt, lebt ein(e) AZ-BezieherIn mit unverheiratetem Partner im gemeinsamen Haushalt, dann wird ein (steuerrechtlicher) Pauschalbetrag für Kost und Logis angerechnet, nicht aber auf das Haushaltseinkommen abgestellt.

¹¹ Der Nettobetrag 837,76 Euro entspricht dem AZ-Richtsatz in der Höhe von 882,78 abzüglich des KV-Beitrages von 5,1%. Im Ergebnis entspricht die monatliche Leistungshöhe der Ausgleichszulage (ohne 13. und 14. Zahlung!) also der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Abbildung 7: Höhe der Grundsicherungsleistungen und Jahre bis Erreichen einer Rente in Höhe der Grundsicherungsschwelle bei Durchschnittsverdienst; Werte von 2016.



Quelle: eigene Berechnung

spruchsvoraussetzungen erst bekannt werden mussten, spricht der längerfristige Trend für eine Zunahme der Bedürftigkeit in der Bevölkerung. Das Steigen des durchschnittlichen Bruttobedarfs und des Nettobedarfs ist ein Hinweis auf geringere Einkommen bei steigenden Ausgaben.

Die Analyse des Zusammenspiels mit der Rentenversicherung verdeutlicht, dass die Grundsicherung von einer Leistung, die im Ausnahmefall wirken soll, zu einer Leistung mit weiter Verbreitung wird. Eine Absenkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung wird in Zukunft zu

höherem Leistungsbezug in der Grundsicherung führen. Das Beispiel Österreich zeigt, das höhere Bezugsquoten auf Grundlage höherer Leistungen und einfacherer Zugangsvoraussetzungen nicht notwendigerweise ein Legitimitätsproblem für die Sozialpolitik darstellen. Höhere Bezugsquoten stellen insbesondere dann kein Problem dar, wenn gleichzeitig die Leistungen der öffentlichen Rentenversicherung (wie in Österreich) deutlich höher liegen. Ein weiter verbreiteter Bezug von (höheren) Mindestsicherungsleistungen ist dort gleichzusetzen mit einer besseren und deutlich breiter wir-

kenden Abmilderung von Altersarmut – in Deutschland lässt die „Vergrundsicherung“ dagegen Legitimitätsverluste für die Sozialversicherung befürchten.

Der Vergleich unterstreicht auch, dass Reformen in der Mindestsicherung an verschiedenen Punkten ansetzen können. Das sozialpolitische Vorgehen hängt dabei davon ab, was als das eigentliche Problem identifiziert wird: Sind Niedrigrenten das Problem und/oder die gesamte Einkommenslage (bzw. Altersarmut)? Im Bereich der Grundsicherung wäre eine Anhebung der Regelsätze eine Option, durch die unter sonst gleichen Bedingungen aber das Problem der Legitimität der beitragsfinanzierten Rentenversicherung eher verschärft wird. Reformen im Rentensystem können in die Breite wirken (Anhebung des Rentenniveaus), zudem sind aber auf Seite der individuellen Ansprüche Verbesserungen denkbar. Hier ginge es um die Aufwertung von Zeiten mit geringem Einkommen: Aufwertung etwa von Zeiten der Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen (z. B. durch eine „Mindestbemessungsgrundlage“, vgl. Steffen 2014) oder generell Aufstockung von Zeiten mit geringen Beiträgen (etwa die Rente nach Mindestentgeltpunkten). An der Schnittstelle der Systeme geht es um die Verrechnung von Leistungen, also etwa Freibetragsregelungen auch für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Das österreichische Beispiel zeigt mit der Ausgleichszulage zudem einen dritten Weg zwischen Fürsorge und Sozialversicherung auf mit einer Leistung, die zwar durch die Rentenversicherung verwaltet wird, rechtlich aber eine eigenständige Leistung darstellt (und zudem auch auf einem höheren Leistungsniveau der Rentenversicherung aufsetzt).

Ein der Ausgleichszulage vergleichbares System existiert in Deutschland nicht. Allerdings sind in den vergangenen Jahren wiederholt Vorschläge gemacht worden, die Alterssicherungspolitik durch Regeln zu ergänzen, die bei langer Beitragszahlung

Tabelle 2: Grundsicherungs- und Armutsgefährdungsquoten in Deutschland und Österreich (2015)

	Deutschland	Österreich
Anteil BezieherInnen von Altersrenten mit Grundsicherung bzw. Ausgleichszulage	2,7 %	7,1 %
Anteil BezieherInnen von EM-Renten mit Grundsicherung bzw. Ausgleichszulage	15,4 %	24,3 %
Anteil Männer Grundsicherung im Alter bzw. Ausgleichszulage/Mindestsicherung (Österreich: Männer ab 65)	2,9 %	6,3 % (5,7 % nur AZ)
Anteil Frauen Grundsicherung im Alter bzw. Ausgleichszulage/Mindestsicherung (Österreich: Frauen ab 60)	3,3 %	11,4 % (10,4 % nur AZ) (Frauen ab 60)
Armutsgefährdungsquote Männer ab 65 Jahren (EU-SILC; D in Klammern: It. Mikrozensus)	14,9 % (12,6 %)	10,0 %
Armutsgefährdungsquote Frauen ab 65 Jahren (EU-SILC; D in Klammern: It. Mikrozensus)	20,1 % (16,3 %)	15,7 %

Quelle: Türk/Blank 2017b; Böckler Impuls 2017

12 Präziser sah der Vorschlag des BMAS einen Zuschlag zur Rente vor, der die gesamten Leistungen nach Sozialabgaben auf den regionalen durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf zzgl. 10 % anhebt. Das BMAS-Papier nannte eine Einkommensanrechnung mit Freibeträgen für Vorsorge und begleitende Erwerbstätigkeit, ebenso wie für Partnereinkommen (1.600 Euro). Vermögen sollte nicht angerechnet werden.

13 Im BMAS-Papier hieß es noch ab 2023: 40 Jahre. Perspektivisch sollten bei der Definition der Zugangsvoraussetzungen auch Entgeltpunkte und Wochenarbeitszeit berücksichtigt werden. Vgl. BMAS 2016: 34.

Leistungen oberhalb der Grundsicherungsschwelle sicherstellen. Diese Vorschläge wurden als Zuschussrente, Lebensleistungsrente und zuletzt Solidarrente und Grundrente von verschiedenen Akteuren in die Debatte eingebracht. 2016 hatte das BMAS im Rahmen des „Gesamtkonzepts zur Alterssicherung“ unter Bezugnahme auf den Koalitionsvertrag 2013 einen Vorschlag zu einer Solidarrente vorgelegt. Ein ähnliches Vorhaben findet sich als „Grundrente“ auch im Koalitionsvertrag von Union und SPD (CDU/CSU/SPD 2018: 91-92; vgl. Steffen 2018). Es zielt darauf ab, trotz langer Beitragszahlung unter Grundsicherungsniveau liegende Renten zu vermeiden. Zielgruppe sind GrundsicherungsbezieherInnen. Es wird eine neue Leistung außerhalb der GRV und des Sozialhilferechts angestrebt, deren Umsetzung von der Rentenversicherung in Zusammenarbeit mit den Grundsicherungsämtern übernommen werden soll. Die bedürftigkeitsgeprüfte Leistung soll 10 % über dem Grundsicherungsniveau liegen

(CDU/CSU/SPD 2018: 91).¹² Als Voraussetzung werden 35 Jahre Beitragszeiten (inkl. Kinder, Pflege) genannt.¹³ Die Regeln zum Schonvermögen sollen überarbeitet werden.

Auf den ersten Blick zeigen sich zwar strukturelle Gemeinsamkeiten mit der österreichischen Ausgleichszulage: Eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zusätzlich zur Rentenversicherung und zur Grundsicherung i.e.S., die oberhalb der Grundsicherung liegen soll, von der Rentenversicherung administriert wird und Rentenversicherungsbeiträge zur Voraussetzung macht. Allerdings zeigt das deutsche Modell, wie es in den Vorschlägen präsentiert wird, deutlich geringere Leistungen und einen deutlich restriktiveren Zugang. Mit Werten von 2016 betrüge die deutsche Leistung

Die Entwicklungen in der Grundsicherung in Deutschland zeigen, dass das System der Alterssicherung Mängel aufweist.

durchschnittlich 864,60 Euro monatlich (ausgehend vom durchschnittlichen Bruttobedarf), bei unterschiedlicher regionaler Ausprägung. Die monatliche Leistung der Ausgleichszulage lag im selben Jahr bei 977,38 Euro netto (inkl. anteilig 13. und 14. Zahlung), also rund 13 Prozent höher. Die Ausgleichszulage wendet sich an alle Rentenberechtigten auf Grundlage der Vorversicherungszeit von 15 Jahren (s.o.), in Deutschland ist mehr als die doppelte Zeit vorgesehen. Das in Deutschland diskutierte Konzept dürfte damit eine deutlich geringere Breitenwirkung erzielen. Allerdings würde sie vor dem Hintergrund eines deutlich niedrigeren Rentenniveaus installiert werden, was die Zahl der potentiell Begünstigten erhöhen könnte.

Die Entwicklungen in der Grundsicherung in Deutschland sind als klarer Hinweis zu sehen, dass das aktuelle System der Alterssicherung Mängel aufweist. Reformen sollten das Zusammenspiel von Sozialversicherung und Fürsorgesystem im Blick behalten, dabei aber vor allem – durchaus am Beispiel Österreich orientiert – eine starke Sozialversicherung anstreben. ■

der gesetzlichen Rente, Infografik der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen.

Literatur

Bäcker, G. (2017): Alterssicherung eines noch höheren Regelrentenalters, Können höhere Altersgrenzen die Folgend des sinkenden Rentenniveaus kompensieren?, in: Soziale Sicherheit 66 (6), 221-229.

Blank, F. (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI Policy Brief Nr. 13, 08/2017, Düsseldorf.

Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen= WSI Report Nr. 27, 1/2016, Düsseldorf.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2016): Gesamtkonzept zur Alterssicherung, November 2016, Berlin.

BMAS (2017): Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin.

Böckler Impuls (2017): Altersarmut muss nicht sein, Ausgabe 18/2017, https://www.boeckler.de/111601_111608.htm (16.02.2018)

CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 07.02.2018, Berlin.

Destatis (Statistisches Bundesamt) (2018a): Armutsgefährdung, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/03AGQ_ZVBM_AlterGeschl.html (06.03.2018)

Destatis (2018b): Armutsgefährdungsschwelle, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/>

[Sozialberichterstattung/Tabellen/Armutsgefaehrungsschwelle.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/Armutsgefaehrungsschwelle.html) (16.02.2018)

Destatis (2018c): Lebensbedingungen, Armutsgefährdung https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefaehrung/Tabellen/EUArmutsschwelleGefaehrung_SILC.html (16.02.2018)

Destatis (2018d): GENESIS-Online Datenbank, Empfänger von Grundsicherung, Code 22151-0001 und 22151-0020 (16.02.2018)

Destatis (2018e): GENESIS-Online Datenbank, Quote der Empfänger von Grundsicherung, Codes 22151-0012 und 22151-0021 (22.03.2018)

Destatis (2018f): GENESIS-Online Datenbank, Verbraucherpreisindex (inkl. Veränderungsrate), Code 61111-0001 (16.02.2018)

Destatis (2018g): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/Reiter_03_BL_BQ_2015_DurchschnBetrVerschMerkmale.html (16.02.2018)

DRV Bund (2017): Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin.

OECD (2015): Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators, Paris.

OECD (2017): Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators, Paris

Seils, E. (2013): Armut im Alter – aktuelle Daten und Entwicklungen, in: WSI-Mitteilungen 5/2013: 360-368.

sozialpolitik-aktuell.de (2018):

EmpfängerInnen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003 – 2016 http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbl1150.pdf (16.02.2018)

Steffen, J. (2011): „Fürsorge Break-even“ der gesetzlichen Rente, Infografik der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen.

Steffen, J. (2014): Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht, Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage_PS.pdf (16.02.2018)

Steffen J. (2017): Sozialpolitische Chronik <http://www.portal-sozialpolitik.de/sozialpolitische-chronik> (16.02.2018)

Steffen J. (2018): Die „Grundrente“ im Koalitionsvertrag, Ein Interpretationsversuch, Februar 2018 <http://www.portal-sozialpolitik.de/rente/grundrente> (16.02.2018)

Türk, E./Blank F. (2017a): Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer, Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 1), in: Soziale Sicherheit 66 (7-8), 286-289.

Türk, E./Blank F. (2017b): Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer, Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 2), in: Soziale Sicherheit 66 (9), 328-334.