

# POLICY BRIEF

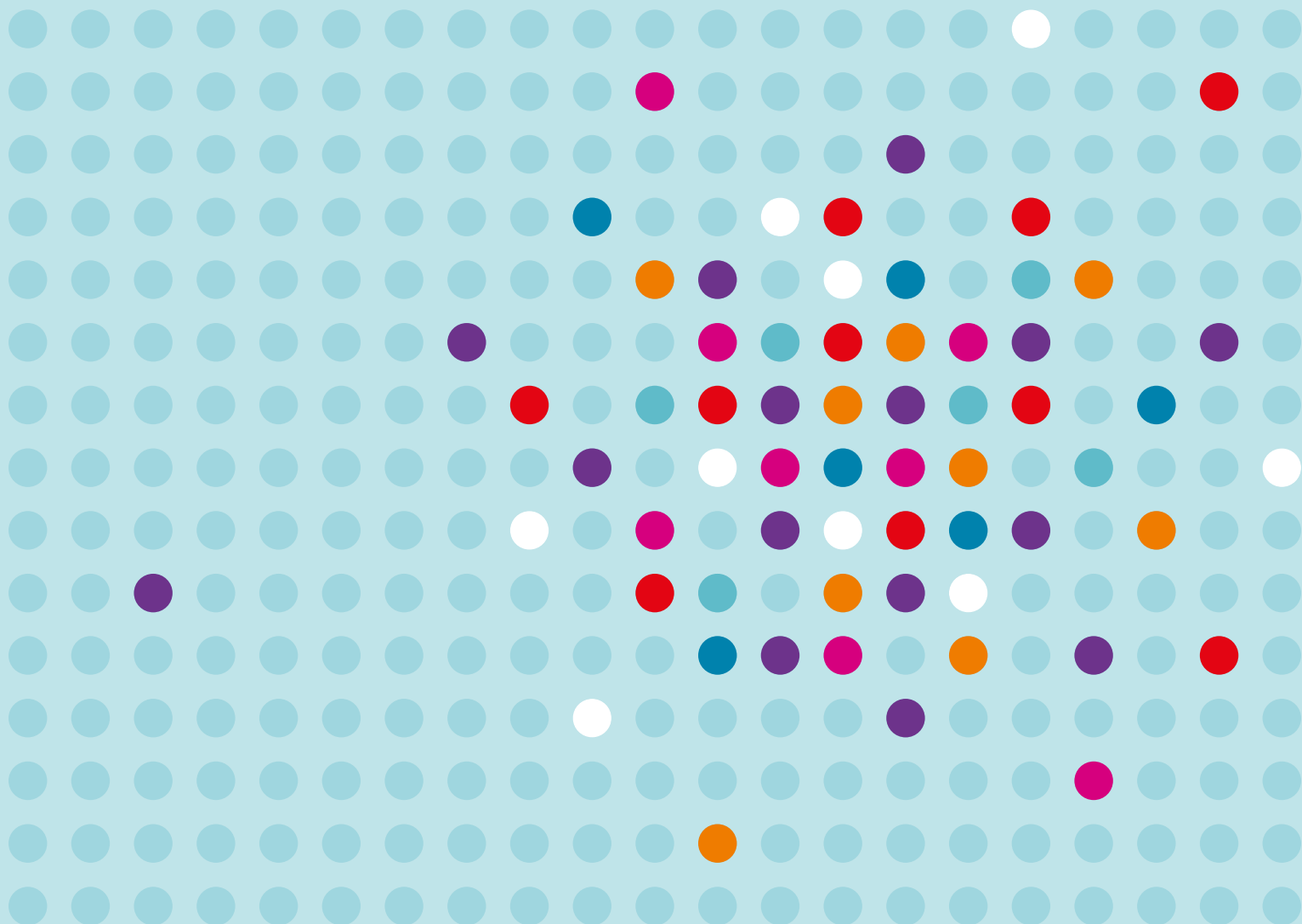
Nr. 32 · Policy Brief WSI · 05/2019

Das WSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

## STELLUNGNAHME

zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen  
Bundestages, 06.05.2019: Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut  
(Bundestag-Drucksachen 19/7724, 19/7694, 19/8555, 19/9231)

Florian Blank



## Stellungnahme

Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 06.05.2019: Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut (Bundestag-Drucksachen 19/7724, 19/7694, 19/8555, 19/9231).

- Antrag der Fraktion der FDP  
„Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen“  
(19/7694)
- Antrag der Fraktion der AfD  
„Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern“ (19/7724)
- Antrag der Fraktion Die Linke  
„Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben“ (19/8555)
- Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
„Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen“ (19/9231)

Die Stellungnahme wurde als Ausschussdrucksache 19(11)217 veröffentlicht bzw. als Teil der Materialien zur öffentlichen Anhörung, Ausschussdrucksache 19(11)324, S. 17-21.

### 1 Vorbemerkungen

Die vier vorliegenden Anträge fordern die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut zu initiieren. Diese Forderungen werden durch Verweis auf aktuelle und drohende Entwicklungen begründet. Die Antragstellerinnen und Antragsteller beziehen sich dabei konkret auf Einkommensarmut unter Älteren und die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter. Diesen den Forderungen zugrundeliegenden Beobachtungen ist grundsätzlich zuzustimmen.

- Die Anzahl der Personen die die Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beziehen, ist seit ihrer Einführung im Jahr 2003 von 438.831 Personen (31.12.2003) auf 1.078.521 (Dezember 2018) gestiegen.<sup>1</sup> Etwas über die Hälfte (559.419) der Bezieherinnen und Bezieher sind über der Altersgrenze. Die Bezugsquote insgesamt ist im Zeitraum 2003-2017 von 0,7 % auf 1,5 % gestiegen. Die Bezugsquote oberhalb der Altersgrenze ist im selben Zeitraum von 1,7 % auf 3,2 % gestiegen.<sup>2</sup>
- Der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, die Grundsicherung erhalten, ist unter den Altersrentnerinnen und -rentnern im Zeitraum 2003-2017 von 1,2 % auf 2,7 % gestiegen, unter den Bezieherinnen und Bezieher einer Erwerbsminderungsrente im selben Zeitraum von 4,1 %

<sup>1</sup> Destatis, genesis-online Datenbank Codes 22151-0001 und 22151-0020.

<sup>2</sup> Destatis, genesis-online Datenbank Codes 22151-0012 und 22151-0021.

auf 15,2 %.<sup>3</sup> Gleichzeitig ist der Anteil der Rentnerinnen und Rentner an den Bezieherinnen und -beziehern von Grundsicherung gestiegen.<sup>4</sup>

- Mit Blick auf die Einkommensarmut ist ein Anstieg der Armutsgefährdungsquote unter Personen im Alter von 65 Jahren und älter von 14,9 % (2008) auf 17,0 % (2017) zu verzeichnen (Datenbasis EU-SILC).<sup>5</sup> Die Armutsgefährdungsquote der Älteren lag damit 2016 und 2017 über der Quote in der Gesamtbevölkerung.
- Berechnungen lassen zudem einen weiteren Anstieg des Grundsicherungsbezugs wie der Armutsgefährdungsquote als wahrscheinlich erscheinen.<sup>6</sup>

Ursächlich hierfür sind neben geringeren individuellen Ansprüchen an Alterssicherungssysteme aufgrund sich ändernder Erwerbskarrieren und Lebensverläufe auch rentenrechtliche Änderungen, die sich sowohl auf Elemente des sozialen Ausgleichs beziehen (etwa die Bewertung von Phasen längerer Arbeitslosigkeit) wie auch auf das allgemeine Rentenniveau, dessen Sinken es schwieriger macht, eine Rente oberhalb der Grundsicherungs- oder Armutsgefährdungsgrenze zu erreichen.<sup>7</sup>

Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut können grundsätzlich an unterschiedlichen Punkten ansetzen und unterschiedliche Maßstäbe anlegen. Die Diskussion um Altersarmut bezieht sich in der Regel auf relative Einkommensarmut von Haushalten im statistischen Sinne oder im administrativen Sinne auf (nachgewiesene) Bedürftigkeit in Bezug auf ein definiertes soziokulturelles Existenzminimum. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist bereits mit dem Ziel eingeführt worden, versteckte Altersarmut zu bekämpfen:

„Die verschämte Altersarmut soll durch die Maßnahmen im Rahmen der Rentenreform, insbesondere durch entsprechende Regelungen im Bundessozialhilfegesetz und Folgeänderungen in anderen Gesetzen, verhindert werden. Ferner soll für die Zukunft vorbeugend verhindert werden, dass die Altersarmut ansteigt. Eine solche Entwicklung kann aus vielfältigen und heute in ihren Auswirkungen noch nicht abschließend einschätzbaren Ursachen, wie beispielsweise Brüche in den Erwerbsbiografien oder langfristige Folgen der Arbeitslosigkeit, nicht ausgeschlossen werden.“<sup>8</sup>

Dieser Argumentation zufolge ist Armut durch eine Leistung in Höhe des Existenzminimums bereits wirksam bekämpft. Allerdings liegen die durchschnittlichen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>9</sup> deutlich unter den statistischen Armutsgefährdungsschwellen.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Deutscher Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin, S. 275

<sup>4</sup> Florian Blank/Erik Türk: Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47-54, hier S. 51.

<sup>5</sup> Niedrigster Wert 14,1 % (2010), höchster Wert 17,7 % (2016), Destatis, genesis-online Datenbank Code 63411-0001.

<sup>6</sup> Bruno Kaltenborn, Forschungsbericht zum FNA-Projekt „Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030“, FNA-Journal 2017, Peter Haan et al. (2017), Entwicklung der Altersarmut bis 2036, Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Bielefeld.

<sup>7</sup> Florian Blank, Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI Policy Brief Nr. 13, 08/2017, Düsseldorf, Martin Brüssig et al.: Niedrige Renten trotz langer Versicherungszeiten. Eine empirische Analyse der Risikofaktoren, WSI-Mitteilungen 4/2017, S. 248-258.

<sup>8</sup> Begründung zum Altersvermögensgesetz (AVmG), Bundestag-Drucksache 14/4595, S. 43.

<sup>9</sup> Der Regelsatz der Grundsicherung betrug 2018 monatlich 416 Euro (2017: 409 Euro). Die durchschnittlichen anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Personen oberhalb der Altersgrenze außerhalb von Einrichtungen lagen im Dezember 2018 bei 361 Euro (Dezember 2017: 354 Euro). Der Bruttobedarf dieser Personen lag im Dezember 2018 bei 796 Euro (Dezember 2017: 814

Maßnahmen, die Einkommensarmut im statistischen Sinne zu Grunde legen, zielen entsprechend auf eine Anhebung oder Ergänzung der Grundsicherung ab.

Im Bereich der Grundsicherung sind Verbesserungen einerseits durch Anhebungen der Leistungen möglich, andererseits durch Veränderungen der Bezugsbedingungen. Das bedeutet eine Anhebung der Freigrenzen bei anzurechnendem Einkommen und Vermögen. Hier werden seit Jahren verschiedene Modelle von Freibeträgen diskutiert, durch die Bezieherinnen und Bezieher verschiedener Einkommensarten bessergestellt werden – auch gegenüber Menschen, die über diese Einkommensquellen nicht verfügen und allein auf die Grundsicherung angewiesen sind. Durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz werden Leistungen aus Betriebs-, Riester-, Rürup-Renten sowie sonstigen privaten Renten seit dem 1. Januar 2018 nur noch eingeschränkt auf die Grundsicherung angerechnet. Der Freibetrag aus diesen Systemen beträgt 100 Euro sowie 30 % der darüber hinaus gehenden Einkünfte bis maximal 50 % der Regelbedarfsstufe 1. Da für Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und anderen Versorgungssystemen keine Freibeträge existieren, ist hier eine Ungleichbehandlung verschiedener Alterssicherungsleistungen zu kritisieren. Im Falle solcher Freibetragsregelungen handelt es sich nicht um eine direkte Bekämpfung von Altersarmut, sondern um die Verbesserung der Einkommenssituation eines Teils der Grundsicherungsbezieher. Sie wirken damit selektiver als eine pauschale Anhebung des Regelsatzes und vermengen die Grundsicherung mit Elementen der Leistungsäquivalenz.

Von Reformen im Bereich der Grundsicherung sind je nach Ausgestaltung unterschiedliche Wirkungen zu erwarten. Einkommensarmut im statistischen Sinne wird nur dann flächendeckend beseitigt, wenn das Existenzminimum bzw. die Grundsicherung auf die Höhe der Armutsrisikoschwelle angehoben werden. Anhebungen der Leistungen, die dahinter zurückbleiben, können die Einkommenssituation von Haushalten verbessern, werden aber an der statistischen Armutsgefährdungsquote deutlich weniger ändern. Anhebungen der Leistungen der Grundsicherung wie auch eine Anhebung oder Ausweitung der Freibeträge führen zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Als Folge steigen Zahl und Quote der Grundsicherungsbezieherinnen und -bezieher. Dies wiederum wird aber Legitimationsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung eher verschärfen.

Ein weiterer Zugang zur Problematik niedriger Einkommen konzentriert sich auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung als zentrale Einkommensquelle im Alter. Maßnahmen, die die Rentenversicherung fokussieren, stellen nicht die gesamten Haushaltseinkommen (und damit Einkommensarmut) in den Vordergrund. Maßnahmen, deren Ausgangspunkt niedrige Leistungen der Rentenversicherung sind, können vor Renteneintritt auf

---

Euro). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/list-grundsicherung-durchschnittliche-bedarf-3bl-bq-2015.html>.

<sup>10</sup> 1.096 Euro/Monat im Jahr 2017 (Datenbasis EU-SILC), bzw. 999 Euro/Monat im Jahr 2017 (Datenbasis Mikrozensus). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefährdung/Tabellen/armutsschwelle-gefaehrung-silc.html> und <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/07agschw-zvlmbl-einphaus.html>.

dem Arbeitsmarkt ansetzen (also bei Löhnen und Arbeitszeit als Grundlage der individuellen Ansprüche) oder im Rentensystem. Im letzteren Fall bestehen die Möglichkeiten, mittels Maßnahmen des sozialen Ausgleichs Beitragslücken zu schließen oder geringe Ansprüche anzuheben. Dabei soll in der Regel nicht nur auf die prekäre Einkommenslage von Rentnerinnen und Rentnern reagiert werden, sondern auch auf die Frage, ob niedrige Renten die Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner angemessen widerspiegeln. Solche Möglichkeiten sind bzw. waren im deutschen Rentenrecht seit langem etabliert: Zum einen als Aufwertung von Zeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, zum anderen durch die Aufwertung von Zeiten geringer Beiträge als Rente nach Mindestentgeltpunkten bzw. zuvor als Rente nach Mindesteinkommen. Schließlich sind durch eine Stabilisierung oder sogar Anhebung des Rentenniveaus grundsätzlich bessere Leistungen für alle Rentnerinnen und Rentner zu erzielen.

Rentenpolitische Maßnahmen zielen nicht direkt auf die Eindämmung von Altersarmut bzw. Grundsicherungsbezug. Sie haben allerdings Wirkungen auf beides, wenn Menschen durch verbesserte Leistungen über die Grundsicherungs- bzw. Armutsgefährdungsschwelle gehoben werden. In diesen Fällen ist dann ein Sinken der entsprechenden Quoten die Folge. Bezüglich des Zusammenhangs von allgemeinem Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) und Altersarmut muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der unterschiedlichen Anpassungsmechanismen von Renten und Grundsicherung bis zu einer Stabilisierung des Rentenniveaus von einer Annäherung der Systeme ausgegangen werden musste und nach 2025 wieder ausgegangen werden muss.<sup>11</sup>

Grundsätzlich scheint es geboten, die Bekämpfung von Altersarmut im Rahmen eines rentenpolitischen Gesamtkonzeptes zu verorten. Grund dafür ist, dass möglichst vielen Menschen ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung ermöglicht werden sollte. Gleichzeitig sollte Alterssicherungspolitik nicht auf Armutsbekämpfung reduziert werden. Hierzu sind renten- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geeignet, also auch Maßnahmen, die die Erwerbsintegration erhöhen und zu angemessenen Löhnen als Grundlage guter individueller Ansprüche und als Finanzierungsbasis der Rentenversicherung beitragen.

## 2 Zu den Anträgen

Die Anträge schlagen unterschiedliche Instrumente zur Bekämpfung von Altersarmut vor. Während die Fraktionen der FDP und der AfD im Wesentlichen die Ausweitung der Freibetragsregelungen in der Grundsicherung fordern, legt die Fraktion Die Linke ein umfangreiches rentenpolitisches Konzept vor und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen präferiert eine Lösung im Rentensystem. Im Einzelnen:

---

<sup>11</sup> Florian Blank/Erik Türk: Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47-54, hier S. 50-51.

## 2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Der Antrag „Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen“ (19/7694) fordert die Bundesregierung auf, „Altersarmut mit einer neuen ‚Basis-Rente‘ wirksam zu bekämpfen“. Dabei geht es den Antragstellerinnen und -stellern um eine Ausweitung der eingeschränkten Freistellung privater Vorsorge von der Anrechnung auf die Grundsicherung auf „alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge – unabhängig von etwa der Art der Auszahlung“ (als Beispiel wird die Kapital-Lebensversicherung genannt). Dies soll auch die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen, die zu 20 % anrechnungsfrei bleiben sollen. Diese „Basis-Rente“ ist verbunden mit einer einmaligen Bedarfsprüfung ohne Zugriff auf das Vermögen der Kinder und angemessenem Schonvermögen. Beantragung und Auszahlung der Basis-Rente sollen bei der bzw. durch die Rentenversicherung erfolgen.

Das Konzept der FDP geht über die vielfach erhobene Forderung nach einer Gleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte bei der Anrechnung auf die Grundsicherung hinaus, indem es diese Forderung für Vorsorgeformen neben der gesetzlichen Rentenversicherung hinaus erhebt. Allerdings wird nicht klar, was als Vorsorgevermögen gelten soll – wo also die Grenze zum einfachen Sparen gezogen werden soll. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags ist ein Anstieg der Alterseinkünfte von Haushalten mit geringen Einkommen zu erwarten (sofern Vorsorge vorliegt), sowie ein Anstieg der Grundsicherungsbezugsquote. Die Verbesserung der Einkommenssituation von Personen mit geringen Einkommen und Vorsorge folgt letztlich einer Leistungslogik. Keine Aussage wird darüber getroffen, durch welche Maßnahmen Grundsicherungsbezug vermieden werden kann.

Die zusätzlichen Mittel sollen aus Steuern aufgebracht werden, zur Gegenfinanzierung werden keine Vorschläge gemacht. Ob die Antragstellung für die „Basis-Rente“ bei der Rentenversicherung auch die Einkommens- und Vermögensprüfung durch die Rentenversicherung einschließt, ist unklar.

## 2.2 Antrag der Fraktion der AfD

Der Antrag „Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern“ (19/7724) macht ein Problem speziell bei Bezieherinnen und Beziehern von Altersrente aus, die aufgrund des Zusammenspiels von Äquivalenzprinzip und individuellen Gründen (etwa Kindererziehungszeiten) nur niedrige Renten beziehen. Handlungsbedarf wird gesehen, da eine Erhöhung des Rentenniveaus oder andere Aufwertungsmaßnahmen „nicht zeitnah zu erwarten“ sind. Zur Abmilderung von Altersarmut von Altersrentnerinnen und -rentnern wird eine angemessene Freistellung der Alterssicherung bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter vorgeschlagen. Damit würden Rentnerinnen und Rentner gegenüber denjenigen bessergestellt, die keine Ansprüche erarbeitet haben. Für erwerbsgeminderte Grundsicherungsbezieherinnen und -bezieher wird die Notwendigkeit einer Aufstockung festgestellt. Auch hier seien zeitnah keine Verbesserungen zu erwarten. Die Antragstellerinnen und -steller zielen auf eine Anrechnungsfreistellung von

mindestens 15 %. Bei Vorliegen privater Vorsorge soll die gesamte Freistellung auf 50 % des Regelsatzes beschränkt sein.

Wie das Konzept der FDP entspricht das der AfD vielfach erhobenen Forderungen nach einer Gleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter. Dabei wird auf die mit dem Vorschlag verbundene neue Ungleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte hingewiesen (anteilige Freistellung von Renten im Unterschied zum Sockelbetrag für private Vorsorge) und durch Verweis auf Pflichtversicherungen und Probleme unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten begründet. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags ist ein Anstieg der Alterseinkünfte von Haushalten mit geringen Einkommen und Ansprüchen auf Renten die Folge und ein Anstieg der Grundsicherungsbezugsquote zu erwarten. Zielsetzung ist neben der Verbesserung der Einkommenssituation von Personen mit geringen Alterseinkünften auch das Beibehalten einer Leistungslogik. Konkrete Vorschläge, wie Grundsicherungsbezug vermieden werden könnte, werden nicht gemacht.

Die zusätzlich benötigten Mittel sollen aus Steuern aufgebracht werden, zur Gegenfinanzierung werden keine Vorschläge gemacht.

### **2.3 Antrag der Fraktion Die Linke**

Der Antrag „Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben“ (19/8555) umfasst ein Bündel von Maßnahmen, die an unterschiedlichen Stellen ansetzen. Die Antragstellerinnen und -steller verweisen eingangs u. a. auf die systematische Differenz zwischen Grundsicherungs- und Armutsgefährdungsquoten. Ansatzpunkte für eine Bekämpfung der Altersarmut werden in der Rentenversicherung gesehen (Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf ein den Lebensstandard sicherndes Niveau von mindestens 53 %, Ausbau von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, etwa bei der Berücksichtigung von Zeiten des ALG II-Bezugs und von Bildungs- und Ausbildungszeiten sowie durch eine verbesserte Rente nach Mindestentgeltpunkten) und daneben in der Schaffung einer „Solidarischen Mindestrente“. Letztere soll sich mit 1.050 Euro netto der Höhe nach an statistischen Armutsschwellen orientieren. Bis zu dieser Höhe soll jegliches vorhandene Einkommen aufgestockt werden – die „Solidarische Mindestrente“ soll nach Einkommens- und Vermögensprüfung ausgezahlt werden. Mit dieser Leistung soll explizit auch das Äquivalenzprinzip aufgegeben werden. Anspruch sollen alle dauerhaft in Deutschland lebenden Personen haben. Wohngeld kann zusätzlich erhalten werden und soll reformiert werden. Darüber hinaus wird ein Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde gefordert.

Zur Finanzierung schlägt die Fraktion Die Linke eine Anhebung des Beitragssatzes, die Umwidmung der Mittel für die Riester-Förderung, die Steuerfinanzierung der sogenannten Mütterrente, eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit degressiven Ansprüchen bei hohen Anwartschaften und die Schaffung einer Erwerbstätigenversicherung vor. Zusätzlich dürfte die geforderte Anhebung des Mindestlohns auch positive Finanzierungseffekte haben.

Der Antrag der Fraktion Die Linke beschränkt sich nicht auf die Bekämpfung von Altersarmut, sondern bündelt diese in ein Bündel weiterer rentenpolitischer Maßnahmen ein. Aufgrund der Bestimmung der Höhe der „Solidarischen Mindestrente“ würde Armut im Ergebnis tatsächlich bekämpft. Unklar ist, in welchem Umfang die vorgeschlagenen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung in Verbindung mit einem höheren Rentenniveau dafür sorgen würden, dass Renten über die „Solidarische Mindestrente“ hinaus angehoben würden, und wie sich daher die Bezugsquote dieser Mindestleistung entwickeln würde.

## **2.4 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

Der Antrag „Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen“ (19/9231) sieht den Anstieg von Altersarmut im Zusammenhang mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Durch das sinkende Rentenniveau würde die Situation ab 2025 weiter verschärft. Die Antragstellerinnen und Antragsteller sehen eine Gefahr für die Legitimität der Rentenversicherung, wenn immer mehr Beschäftigte trotz Beitragszahlung Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Als Lösung wird ein Mindestversicherungsschutz für „Menschen, die den größten Teil ihres Lebens gearbeitet, Kinder erzogen, andere Menschen gepflegt oder sonstige Anwartschaften in der Rentenversicherung erworben haben“, gefordert. Dieser solle oberhalb der Grundsicherung liegen und durch eine Höherwertung von Ansprüchen erfolgen. Renten mit mindestens 30 Versicherungsjahren (Beitragszeiten, Anrechnungszeiten, Zurechnungszeiten, spezielle Berücksichtigungszeiten) sollen auf eine Gesamtrente angehoben werden, die 30 Entgeltpunkten entspricht. Damit wird laut Begründung an die „Tradition von Mindestsicherungselementen“ in der Rentenversicherung angeknüpft; eine Kombineistung aus Fürsorge- und Sozialversicherungsleistung wird abgelehnt. Diese Leistung soll von der Rentenversicherung errechnet und ausgezahlt werden. Berücksichtigt werden Einkommen „der ersten Säule“ (auch Beamtenpensionen, Versorgungswerke etc.). Partner werden zusammen veranlagt, auch ihre Ansprüche an die Rentenversicherung werden gesplittet. Die Finanzierung soll durch einen Steuerzuschuss geschehen. Darüber hinaus soll die Rentenversicherung zu einer universellen Bürgerversicherung weiterentwickelt werden. In der Begründung wird zudem auf ein „angemessenes“ Rentenniveau verwiesen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen setzt am Problem niedriger Renten an und wendet sich explizit gegen Vorschläge, über Freibeträge Grundsicherungsbezieher mit Renten besser zu stellen. Im Ergebnis sind Verbesserungen mit Blick auf die Grundsicherungsbezugsquote zu erwarten. Weiterhin blieben Personen außen vor, die bisher nicht in der Rentenversicherung versichert waren.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt eine pauschale Höherwertung auf einen Zielwert statt einer relativen Aufwertung innerhalb des Rentensystems vor. Diese ist allerdings aufgrund des Bezugs zur Rentenversicherung mit Vorversicherungszeiten deutlich restriktiver im Zugang als die „Solidarische Mindestrente“ der Fraktion Die Linke, jedoch bezüglich der Zu-



gangsvoraussetzungen großzügiger als die Rente nach Mindestentgeltpunkten. Damit wird von der Äquivalenzlogik deutlich abgewichen. Die vorgeschlagene Steuerfinanzierung ist sachgerecht. Problematisch ist, dass angesichts des nach geltender Rechtslage nach 2025 tendenziell wieder sinkenden Rentenniveaus und der Ungleichentwicklung von Grundsicherung und Rentenniveau 30 Entgeltpunkte auf Dauer nicht genug sein werden, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Grundsätzlich besteht zudem das Problem, dass eine Orientierung von Leistungen der Rentenversicherung an Mittelwerten der Grundsicherungsstatistik dazu führt, dass Personen mit höheren Bedarfen im Zweifelsfall wieder Grundsicherung beziehen müssen.

### 3 Schlussbemerkungen

Grundsätzlich verweisen die Anträge auf eine relevante Problematik, die im Zeitverlauf zunehmende Altersarmut und zunehmenden Grundsicherungsbezug. Dieser Fokus birgt allerdings die Gefahr, dass Alterssicherung insgesamt nur noch unter dem Blickwinkel der Armutsbekämpfung gesehen wird und verkannt wird, dass Alterssicherungspolitik und speziell die öffentliche Rentenpolitik darauf ausgerichtet sein sollten, regelmäßig Renten oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu ermöglichen. Dazu werden rentenpolitische Maßnahmen benötigt, die sowohl das Rentenniveau, als auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs im Blick behalten. Darüber hinaus sollten rentenpolitische Maßnahmen durch arbeitsmarktpolitische flankiert werden.

Die Vorschläge der Fraktionen von FDP und AfD zielen auf eine (eingeschränkte) Belohnung von Vorleistungen (Beitragszahlungen, Sparen) mit der Folge einer Ausweitung des Grundsicherungsbezugs. Sie bieten keine Ansätze, wie Menschen grundsätzlich Alterseinkünfte oberhalb der Grundsicherung erzielen können und verweisen damit einen steigenden Anteil der Rentnerinnen und Rentner auf ein bedürftigkeitsgeprüftes System.

Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ermöglicht nach entsprechenden rentenrechtlichen Vorleistungen eine nicht bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus innerhalb der Rentenversicherung. Allerdings ist die fehlende Konkretisierung von Rahmendaten zu bemängeln, insbesondere des „angemessenen“ Rentenniveaus, das Rückwirkungen auf den Wert der „Garantierente“ hat.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke muss im Vergleich zu den anderen als der umfassendste bewertet werden, der auch eine Armutsbekämpfung im Sinne des statistischen Armutsbegriffs vorsieht. Unklar ist das Ineinandergreifen der verschiedenen Maßnahmen und damit, inwiefern eine Verbesserung der Grundsicherung im Sinne einer „Solidarischen Mindestrente“ nach Umsetzung der weiteren rentenpolitischen Maßnahmen noch sinnvoll ist. Das berührt jedoch die Frage nach dem angemessenen Niveau des soziokulturellen Existenzminimums, die wissenschaftlich nicht zu beantworten ist.

## **AUTOREN**

---

**Dr. Florian Blank**

Referatsleiter Sozialpolitik  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung,  
Düsseldorf

## **IMPRESSUM**

---

**Herausgeber**

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)