

Vorsorgeanreize durch Ergänzungsleistungen zur GRV-Rente

Wolfgang Buhl, Brigitte L. Loose

Aktuelle Reformvorschläge zur Armutsvermeidung fokussieren in einer eher kurzfristig ausgerichteten Perspektive vor allem auf eine nachträgliche Behebung von Armut bzw. die „Reparatur“ von bereits eingetretenen finanziellen Versorgungsdefiziten im Alter. Die dauerhafte Kompensation von in der Erwerbsphase entstandenen Einkommensdefiziten durch das System der Alterssicherung birgt jedoch nicht nur legitimatorische Risiken für das Alterssicherungssystem insgesamt, sondern ignoriert auch die von solchen Regelungen ausgehenden Anreize. Sofern man negative Vorsorgeanreize für Geringverdiener als mögliche Ursache von Altersarmut ansieht, sollten die entsprechenden Reformansätze gezielt darauf ausgerichtet werden, dieser Ursache entgegenzuwirken.

1. Reformdiskussion

Auch wenn Armut – gemessen an der Quote der Grundsicherungsbeziehenden – im Alter aktuell in deutlich geringerem Maße auftritt als in der jüngeren Bevölkerung¹, wurde die Reformdiskussion in der 17. Legislaturperiode wesentlich von der Frage bestimmt, wie der Gefahr einer künftig zunehmenden Altersarmut am besten begegnet werden könne. Im Hintergrund stand das bereits im Oktober 2009 im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP formulierte Regierungsziel, die Altersarmut zu bekämpfen². Im Rahmen des rd. zwei Jahre später vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) anberaumten „Rentendialogs“ begann eine kontroverse Debatte um das vom Ministerium vorgelegte Konzept der Zuschussrente³. Nach diesem Konzept sollte der durch Beiträge erworbene Rentenanspruch langjährig Versicherter – die zusätzlich vorgesorgt haben – angehoben werden, sofern er sonst geringer als 850 EUR/Monat wäre. Auf diese Weise sollten die auf Beitragszahlungen beruhenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) gegenüber der Grundsicherung – die ohne jede Vorleistung bezogen werden kann – attraktiver gemacht werden. Wer viele Jahre vorgesorgt hat, sollte im Alter mehr erhalten als derjenige, der das nicht getan hat und ihm sollte der Gang zum Sozialamt erspart bleiben.

Allerdings stellte sich der vom BMAS vorgelegte Reformvorschlag einer Zuschussrente – später vom Ministerium selbst modifiziert als „Leistungsrente“ – nicht als konsens- oder mehrheitsfähig heraus. Kritisiert wurden u. a. die fehlende Zielgenauigkeit, die systemfremde Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip in der gesetzlichen RV und die mangelnde Kosteneffizienz der Reformmaßnahme⁴.

Da jedoch alle in den neuen Bundestag gewählten Parteien in ihren Wahlprogrammen Maßnahmen zur Vermeidung eines Anstiegs der Altersarmut gefordert

haben, ist zu erwarten, dass das Thema in der neuen Legislaturperiode erneut auf der Tagesordnung stehen wird.

Grundsätzlich geht es bei der Diskussion um die Vermeidung von Altersarmut – unabhängig von der Stärkung von Vorsorgeanreizen und dem Ziel, dass langjährig Versicherte im Alter über ein Einkommen jenseits der Grundsicherung verfügen sollen – letztlich um die Frage, wie eine bessere Verzahnung des auf Beitragsäquivalenz beruhenden Versicherungsprinzips in der Alterssicherung mit dem bedarfsorientierten Fürsorgeprinzip in der Grundsicherung erreicht werden kann. Die zentrale Herausforderung stellt dabei der sich in den unteren Einkommensbereichen differenzierende Arbeitsmarkt dar, der die Gefahr birgt, dass aus nicht existenzsichernden Erwerbsverhältnissen eine nicht existenzsichernde Rente im Alter resultiert.

Mit Ausnahme der Konzepte für eine bedingungslose Grundrente setzen die meisten derzeit diskutierten Reformvorschläge nach wie vor auf die grundlegende Annahme, dass Alterssicherung aus Erwerbsarbeit und daraus finanzierter individueller Altersvorsorge erwächst – sei es in der gesetzlichen RV oder in der zweiten und/oder dritten Säule. Die daraus resultierende zentrale Schlüsselrolle des Erwerbssystems für die Alterssicherung insgesamt spielt hingegen in der

Wolfgang Buhl und Brigitte B. Loose arbeiten im Bereich Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit und Altersvorsorge der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹ Vgl. BMAS (2012): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

² Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP; Punkt III.8. des Koalitionsvertrags, S. 84: www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf.

³ Vgl. BMAS, Informationen für die Presse – Regierungsdialog Rente, Stand 9.9.2011.

⁴ So z. B. der Sozialbeirat, vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2011. Eine genereller Überblick über die Diskussion findet sich bei: Dünn, Stosberg (2013), Das „Rentenpaket“ – Rückblick und Vorschau. In: RVaktuell 6/2013, S. 119–126.

Frage der Altersarmutsvermeidung eine eher untergeordnete Rolle. So fokussieren die Reformvorschläge der Parteien zur Armutsvermeidung in einer eher kurzfristig ausgerichteten Perspektive auch auf eine nachträgliche Behebung von Armut bzw. die „Reparatur“ von bereits eingetretenen finanziellen Versorgungsdefiziten im Alter – und zwar vor allem durch nicht beitragsorientierte Aufstockungen der gesetzlichen Rente. Die strategische Ausrichtung auf eine vorsorgende Vermeidung von Altersarmut, die darauf zielt, vorausschauend fürsorgebedürftige Alterseinkommenssituationen durch ursachenbezogene Vorsorgemaßnahmen gar nicht erst entstehen zu lassen, können damit tendenziell in den Hintergrund gedrängt werden. In Anbetracht der im Erwerbssystem vorhandenen alterssicherungsrelevanten Entwicklungs- und Veränderungspotenziale – etwa in Hinblick auf Art und Umfang der Erwerbsbeteiligung – besteht jedoch die Gefahr, dass eine solche Konzentration auf primär nachsorgende Reformmaßnahmen in der gesetzlichen RV zu kurz greift. Denn eine dauerhafte Kompensation von in der Erwerbsphase entstandenen Einkommensdefiziten durch das System der Alterssicherung birgt nicht nur hohe legitimatorische Risiken für das Alterssicherungssystem insgesamt, sondern – z. B. im Fall negativer Vorsorgeanreize – auch erhebliche finanzielle Folgerisiken für die Gesellschaft.

Es spricht deshalb – gerade auch vor dem Hintergrund von systemtheoretischen und ordnungspolitischen Erwägungen – vieles für eine stärkere Berücksichtigung präventiver Optionen in der Debatte um die künftige Vermeidung von Altersarmut. Rische hat hierfür den zutreffenden Begriff der „ursachenadäquaten Strategie zur Vermeidung von Altersarmut“ geprägt⁵. Sofern man, wie dies in der Diskussion um die Zuschussrente anklingt, auch negative Vorsorgeanreize für Geringverdiener als mögliche Ursache von

Altersarmut ansieht, sollten die entsprechenden Reformansätze in diesem Sinne auch gezielt darauf ausgerichtet werden, dieser Ursache entgegen zu wirken. Letztlich geht es also auch hier um ein möglichst effizientes Zusammenwirken von beitragsorientiertem Versicherungsprinzip und bedürftigkeitsorientierter Grundsicherung.

2. Institutionelle Aufgabenteilung bei der Einkommenssicherung im Alter

Im bestehenden System der Einkommenssicherung im Alter wirken verschiedene vorsorge- bzw. vorleistungsbezogene Alterssicherungssysteme und das fürsorgeorientierte, vorleistungsunabhängige Grundsicherungssystem mit ihren jeweils unterschiedlichen Funktionen zusammen. Die gesetzliche RV – als größtes und wichtigstes Einzelsystem der Alterssicherung – verfolgt mit dem Prinzip der Beitrags- bzw. Teilhabeäquivalenz das Sicherungsziel der relativen Einkommenskontinuität: Die Einkommensposition im Alter soll sich an jener im Erwerbsleben orientieren. Die Höhe der Rentenleistungen ist im Wesentlichen abhängig von der Dauer und Höhe der Beitragszahlungen. Eine Mindestrente, die sich z. B. am Existenzminimum eines Versicherten oder am Bedarf des Haushalts orientiert, gibt es nicht – wer im Erwerbsleben wenig verdient und nur geringe Beiträge gezahlt hat, erhält im Alter nur eine entsprechend niedrige eigene Rente. Die RV verfügt somit nicht über Instrumente, die einen absoluten Schutz vor Armut im Alter gewährleisten können.

Die sozialstaatliche „Arbeitsteilung“ sieht vor, dass die Vermeidung von (Alters-)Armut durch das subsidiäre Fürsorgesystem der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung geleistet wird, die über ein speziell auf die Erfassung und passgenaue Deckung individueller Bedarfe zugeschnittenes Instrumentarium verfügt. Mit der nachrangigen und subsidiären Grundsicherung besteht ein flächendeckendes und zielgenaues System der Armutsvermeidung im Alter, welches idealtypisch dann greift, wenn die Alterseinkommen – aus welchen Gründen auch immer – nicht hinreichen, aus eigener Kraft Armut im Alter zu vermeiden. Im Zusammenspiel von beitragsäquivalentem Versicherungsprinzip der gesetzlichen RV und bedürftigkeitsorientiertem Fürsorgeprinzip der Grundsicherung konnte das Ausmaß der Altersarmut in den vergangenen Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau begrenzt werden.

Mit zunehmender Verbreitung von Arbeitslosigkeit und Ausdifferenzierung der Erwerbseinkommen im Niedrigeinkommensbereich gewinnen jedoch negative Vorsorgeanreize für Versicherte, deren zu erwartende Alterssicherungsleistungen unter der möglichen Grundsicherungsleistung liegen, an Bedeutung⁶. „Der Beitrag für das obligatorische Alterssicherungssystem mutiert in der Wahrnehmung dieser Versicherten immer mehr zu einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung“⁷. Um vor diesem

⁵ Vgl. Rische (2011), in: Eichenhofer, Rische, Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, S.1180 ff. Vgl. auch: Rische (2008): Bericht vor der Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund am 25.6.2008 in Münster, www.deutscherentenversicherung.de/nn_4796/DRV/de/Inhalt/Presse/Reden/2008_w_drv_bund_25_6_muenster/rede_rische.html.

⁶ Vgl. Loose (2008): Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme? In: RVaktuell 2/2008, S. 52–59; vgl. auch Thiede (2005): Alterssicherung muss sich lohnen – Ansätze für einen besseren „Sozialhilfe break-even“ in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: RVaktuell 12, S. 519–525.

⁷ Vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2008) Jahresgutachten 2008/09: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken; Sechstes Kapitel, Soziale Sicherung: Wider die Halbherzigkeit. S.383, Ziffer 653. Auf das Risiko, dass auf diese Weise Beitragszahlungen „Steuercharakter“ annehmen können, weist der Sachverständigenrat auch in seinem aktuellen Gutachten erneut hin. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2012) Jahresgutachten 2012/13: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Siebtes Kapitel, Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage, Ziffer 661.

Hintergrund den Risiken von Ausweichreaktionen der Versicherten in Schwarzarbeit und den steigenden Akzeptanzproblemen der gesetzlichen RV zu begegnen, muss sichergestellt werden, dass sich Altersvorsorge in jedem Fall lohnt, selbst wenn sie im Ergebnis für sich genommen nicht existenzsichernd ist. Die Frage, wie das effektiv und effizient erreicht werden kann, scheint eine Schlüsselrolle bei der Lösung des Problems künftiger Altersarmut zu spielen. Es geht dabei sowohl um die Frage, welche Aufgaben in welchem Sicherungssystem dauerhaft am besten gelöst werden können, als auch – damit zusammenhängend – welche Rolle der Vorsorge und welche der Nachsorge zukommen, d. h., inwieweit Altersarmut also präventiv vermieden oder aber nachträglich kompensiert werden soll.

Es sind die an den jeweils unterschiedlichen Aufgaben orientierten grundverschiedenen Funktionsprinzipien der zwei Sicherungsinstitutionen „Grundsicherungssystem“ und „Alterssicherungssystem“, die eine tendenzielle Verlagerung der Armutsvermeidung in das System der gesetzlichen RV relativ ineffektiv machen. Am Beispiel der Zuschussrente sind die damit einhergehenden Probleme der fehlenden Zielgenauigkeit in Bezug auf die zur Armutsvermeidung notwendige Höhe der Leistung und den davon erfassten Personenkreis deutlich geworden⁸: Unter bestimmten Voraussetzungen sollten niedrige Renten von langjährig Versicherten über das Grundsicherungsniveau auf maximal 850 EUR aufgestockt werden, um auf diese Weise den Bezug von Grundsicherungsleistungen zu vermeiden. Armut orientiert sich jedoch nicht an einem exakten Grenzwert, sondern am Bedarf. Dementsprechend folgt auch die Bestimmung der Leistungshöhe durch die Grundsicherung dem für einen Haushalt ermittelten Bedarf zur Deckung des sozio-kulturellen Existenzminimums. Die Regelbedarfe sind zwar bundeseinheitlich festgelegt, die im Bruttobedarf insgesamt enthaltenen anerkannten Kosten der Unterkunft variieren jedoch regional sehr stark. Auch Mehrbedarfe, die gerade bei älteren Menschen infolge eines schlechter werdenden Gesundheitszustandes relativ häufig auftreten, werden bei der Grundsicherung berücksichtigt. So lag der für die Grundsicherung relevante Bedarf – also jener Betrag, auf den ein niedriges Einkommen älterer Menschen durch Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgestockt wird – Ende 2011 im Bundesdurchschnitt bei 678 EUR im Monat. Dahinter stehen allerdings regional deutlich unterschiedliche Beträge: Während in Sachsen-Anhalt ein Bedarf von durchschnittlich 598 EUR ermittelt wurde, lag in der Stadt Wiesbaden der durchschnittliche Wert bei 811 EUR im Monat.

Eine einheitliche armuttsichere Rentenhöhe könnte es insofern also ebenso wenig geben wie es eine einheitliche Höhe des „Grundsicherungsbedarfs“ gibt. Um das Problem fehlender Effektivität der Zuschussrente in der gesetzlichen RV – die aufgrund der starren Leistungsbemessung zur Behebung von Alters-

armut kaum geeignet ist – problemangemessen zu bewältigen, müsste die gesetzliche RV die individuellen Bedarfe im Haushaltskontext erheben und dafür eine der Grundsicherung vergleichbare Verwaltungsinfrastruktur aufbauen. Ob ein solcher ineffizienter Aufbau von Doppelstrukturen mit dem Ziel zu rechtfertigen ist, dass langjährig versicherte Geringverdiener „nicht in die Grundsicherung fallen, wie jemand, der nichts dafür getan hat“⁹, ist fraglich. Naheliegender wäre es sicherlich, die auf Armutsvermeidung spezialisierte Grundsicherung so weiterzuentwickeln, dass die Betroffenen – gleich ob langfristig in der RV versichert oder nicht – die Umstände der Inanspruchnahme ihnen zustehender Leistungen nicht als „Zumutung“ empfinden.

3. Ursachenadäquate Vermeidung von Altersarmut aufgrund negativer Vorsorgeanreize

Im Grundsatz gibt es inzwischen einen breiten Konsens dahingehend, dass es besser ist, die Entstehung von Altersarmut zu vermeiden als Altersarmut im nachhinein durch Transferzahlungen zu kompensieren. Deshalb sollte – im Sinne einer ursachenadäquaten Strategie – frühzeitig bei den Ursachen für spätere Altersarmut angesetzt werden, um auf diese Weise Armut im Alter zu minimieren. Eine Reihe von Ursachen, die für die Betroffenen ein erhöhtes Armutsrisiko im Alter zur Folge haben – und die sich als Ansatzpunkt für entsprechende Maßnahmen eignen – sind heute schon klar erkennbar: Sicherungslücken durch nicht sozialversicherungspflichtige Erwerbsphasen, Langzeitarbeitslosigkeit, dauerhafte Beschäftigung im Niedriglohnbereich sowie vorzeitige Invalidität. Geeignete Instrumente zur Minimierung der daraus resultierenden Armutsrisiken werden seit Längerem diskutiert¹⁰.

Die zunehmend populäre These, dass sich Altersvorsorge nicht lohnt, wenn dennoch im Alter Grundsicherung bezogen werden muss, könnte eine weitere Ursache für die Entstehung von Altersarmut sein bzw. die übrigen Ursachen in ihrer Wirkung verstärken. Wenn etwa Versicherte mit niedrigen Erwerbseinkommen aufgrund einer solchen Einschätzung obligatorische Vorsorge zu vermeiden suchen und/oder mögliche zusätzliche Vorsorge bewusst unterlassen, wird unter Umständen die befürchtete Altersarmut durch gerade dieses Verhalten erst erzeugt: Aus

⁸ Vgl. Dünn, Stosberg (2013): Das „Rentenpaket“ – Rückblick und Vorschau. In: RVaktuell 6/2013, S. 119–126.

⁹ Das Zitat entstammt einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 23.3.2012: Zuschussrente, Kombirente und Vorsorgepflicht, von der Leyens Ideen gegen Altersarmut. Vgl.: www.sueddeutsche.de/geld/zuschussrente-kombirente-und-vorsorgepflicht-von-der-leyens-ideen-gegen-altersarmut-1.1316164 aufgerufen am 12. 9.2013.

¹⁰ Rische (2011), a. a. O.; Vgl. auch Loose, Thiede (2006), Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? – Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung. In: RVaktuell 12/2006; S. 479–488.

dieser Sicht lohnt es sich vermeintlich nicht, während der Erwerbsphase Beiträge in ein Vorsorgesystem zu zahlen, da auch ohne diese Beitragszahlung das gleiche Alterseinkommen durch die Grundsicherung erzielt würde. Durch die Beitragszahlung würde sich zwar die eigene Alterssicherungsleistung erhöhen, gleichzeitig würde sich aber die sonst mögliche Grundsicherungsleistung in gleichem Maße verringern. Das Zusammenspiel der vorleistungsbezogenen Systeme der Alterssicherung und der fürsorgeorientierten Grundsicherung impliziert insoweit negative Vorsorgeanreize, die letztlich zu Altersarmut führen.

Eine auf diese Ursachen von Altersarmut bezogene präventive Strategie könnte darin bestehen, das Alterssicherungssystem so anzupassen, dass sich Vorsorge auch für Personen lohnt, die möglicherweise aus der gesetzlichen RV und ggf. aus der Zusatzvorsorge kein Alterseinkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen bzw. das befürchten.

4. Was leisten die aktuellen Reformkonzepte zur Armutsvermeidung im Alter“

4.1 Modelle der Aufstockung von Renten der gesetzlichen RV

Die derzeit in allen Bundestagsparteien diskutierten Rentenaufstockungsmodelle erscheinen kaum geeignet, die konstatierten negativen Vorsorgeanreize zu beseitigen. Sie sehen im Fall langjähriger Versicherung und Beitragszahlung eine Aufstockung niedriger Renten auf einen bestimmten Grenzbetrag¹¹ vor und belohnen damit langjährige Versicherung und Beitragszahlung; soweit eine langjährige Zusatzvorsorge zur Voraussetzung für die Aufstockung der Rentenansprüche gemacht wird, können sie auch als ein Anreiz zur Eigenvorsorge betrachtet werden. Sofern allerdings die Voraussetzungen hinsichtlich der erforderlichen Versicherungs- bzw. Zusatzvorsorgezeiten so hoch angesetzt werden, dass ihre Erfüllung kaum planbar erscheint, verfehlen Aufstockungsmodelle ihren Vorsorgeanreiz: Die Aufstockung hat dann eher den Charakter einer bloßen nachträglichen Belohnung in der Form, dass das Einkommensdefizit der Betroffenen nicht vom Sozialamt, sondern von der gesetzlichen RV gedeckt wird.

Hinzu kommt, dass in den bislang vorgelegten Aufstockungsmodellen die Höhe der Eigenvorsorge weitgehend unerheblich ist. Es kommt im Grundsatz lediglich auf das Erreichen einer bestimmten Anzahl an Vorsorgejahren in der gesetzlichen RV und in einem Zusatzsicherungssystem an. Sofern die Voraussetzungen für eine Aufstockung erfüllt sind, führt eine höhere Eigenvorsorge nicht zu einem höheren Alterseinkommen, da auf einen einheitlichen Betrag aufgestockt wird. Das Legitimationsproblem der Beitrags-

pflicht verschiebt sich: Wer lange eingezahlt hat, erhält dann zwar unter Umständen mehr als derjenige, der das nicht getan hat; wer mehr eingezahlt hat, erhält aber nicht mehr als derjenige, der weniger eingezahlt hat. Im ungünstigsten Fall erhält er sogar weniger, wenn er die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen der Aufstockung nicht erfüllt. Lediglich die Zuschussrente nach dem Konzept des BMAS knüpft bei der Erhöhung der Rente an die Höhe der bereits erworbenen Anwartschaften an und erhöht diese um einen bestimmten Prozentsatz, was aber zur Folge haben kann, dass die Rente bei besonders niedrigen Rentenanwartschaften trotz langjähriger Versicherung nicht den vermeintlich armutsfesten Betrag von 850 EUR/Monat erreicht. Hinzu kommt, dass auch bei tatsächlicher Aufstockung der Rente auf diesen Betrag die individuelle Bedarfsdeckung nicht sichergestellt ist (s. o.). Im Fall eines individuell höheren Bedarfs müsste dieser doch noch von der Grundsicherung gedeckt werden, und das Ziel, durch Eigenvorsorge ein höheres Alterseinkommen zu generieren als das ohne Eigenvorsorge der Fall wäre, wird nicht erreicht.

Ein weiteres wesentliches Manko der Rentenaufstockungsmodelle liegt darin, dass Versicherungs- und Fürsorgeprinzip miteinander vermischt werden. Die Rente wird durch weitgehende Einkommensprüfungen und -anrechnungen – in die auch die Partnereinkommen einbezogen werden – zu einer bedarfsabhängigen Leistung gemacht. Das kann zum einen dazu führen, dass zwei Institutionen – Grundsicherungsämter und Rentenversicherungsträger (RV-Träger) – die Einkünfte der Betroffenen nach unterschiedlichen Kriterien prüfen, und zum anderen dazu, dass das vermeintliche Stigma der Grundsicherung im Alter – die ja selber u. a. auch eingeführt wurde, um den Bezug von Sozialhilfe im Alter zu entstigmatisieren – auf die RV übertragen wird.

Mit den Aufstockungsmodellen werden also im Ergebnis keine negativen Vorsorgeanreize reduziert, sondern es wird die nachsorgende Armutsbekämpfung – für ausschließlich eine Teilgruppe der von Armut betroffenen Rentenbezieher – in die gesetzliche RV verlagert.

4.2 Freibetragsmodelle in der Grundsicherung

Die Zielsetzung, dass Menschen, die für ihr Alter vorgesorgt haben, auf jeden Fall ein höheres Alterseinkommen beziehen als jene, die dies nicht getan haben, kann auch durch entsprechende Modifikationen der Grundsicherung realisiert werden. Das zeigt sich z. B. im Vorschlag einer Einführung von Freibeträgen für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung, wie ihn z. B. der SoVD und Ver.di, aber auch eine Gruppe junger Abgeordneter aus der FDP und der Union formuliert haben. Darin wird vorgeschlagen, zumindest einen Teil der beitrags erworbenen Alterssicherungsleistungen von der Einkom-

¹¹ Zu den Einzelheiten s.: Dünn, Stosberg [2013], Das „Rentenpaket“ – Rückblick und Vorschau. In: RVaktuell 6/2013, S. 119–126.

mensanrechnung in der Grundsicherung auszunehmen, so dass diejenigen, die (überhaupt) vorgesorgt haben, durch entsprechende Freibeträge in der Grundsicherung ein höheres Alterseinkommen erzielen würden, als diejenigen, die das nicht getan haben. Auf die Anzahl der Versicherungsjahre kommt es in diesem Modell nicht an. Bei Umsetzung dieses Modells würde sich daher auch eine geringe oder eine im Lebensverlauf erst spät einsetzende Vorsorge lohnen. Ob sie sich immer lohnt, hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung des Freibetragsmodells ab.

Im Unterschied zum Ansatz der jungen Abgeordneten, die nur Leistungen aus der privaten und betrieblichen Vorsorge von der Anrechnung ausnehmen will¹², plädieren der SoVD und Ver.di für eine Berücksichtigung aller Alterssicherungsleistungen¹³, d. h. auch der obligatorisch erworbenen Leistungen aus der gesetzlichen RV. Leistungen bis zu einer Höhe von 100 EUR sollen danach vollständig von der Anrechnung auf die Grundsicherung freigestellt werden, über diesen Betrag hinausgehende Leistungen bis 200 EUR zu 50 % und darüber hinausgehende Leistungen bis 300 EUR noch zu 25 %. Im Modell von Ver.di/SoVD lohnt sich damit vor allem das Sparen für den Grundstock einer eigenen Vorsorge. Eigenvorsorge, die zu monatlichen Leistungen in Höhe von mehr als 300 EUR führt, würde dagegen tendenziell immer zum gleichen Alterseinkommen führen.

Nach den Freibetragsmodellen lohnt sich Altersvorsorge auch im Fall späterer Bedürftigkeit stets. Wer Vorsorge betrieben hat, erhält im Alter in jedem Fall mehr als derjenige, der das nicht getan hat. Dieser Anreiz besteht unabhängig von der Frage, ob zusätzliche versicherungsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind oder überhaupt noch erfüllt werden können, wie das bei den Aufstockungsmodellen der Fall ist. Die Tatsache, dass sich bei den vorgeschlagenen Freibetragsmodellen eine höhere Eigenvorsorge ggf. nicht rentiert – wer mehr vorsorgt erhält nicht immer mehr –, liegt an der konkreten Ausgestaltung der Modelle. Freibetragsmodelle lassen sich auch so gestalten, dass sich jede Vorsorge lohnt, indem z. B. der Freibetrag als prozentualer Anteil (von z. B. 10 % oder 15 %) der Rente und ggf. weiterer Alterseinkünfte definiert würde, der bei der Prüfung des Grundsicherungsanspruchs von der Einkommensanrechnung auszunehmen ist.

Ein ganz erheblicher Vorteil der Freibetragsmodelle gegenüber den Aufstockungsmodellen liegt darin, dass Grundsicherung und gesetzliche RV nicht miteinander vermischt werden. Die Armutsbekämpfung (als Ausgleich von Einkommensdefiziten im Alter, die trotz Vorsorgeanreizen entstanden sind) fände weiterhin ausschließlich in der Grundsicherung statt. Allerdings käme es zu einer Ausweitung der Anzahl der Menschen, die Grundsicherung beziehen: Durch die Berücksichtigung der Freibeträge wären auch Personen grundsicherungsberechtigt, deren Ein-

kommen oberhalb des grundsicherungsrelevanten Bedarfs liegt. Nach dem Modell von Ver.di/SoVD wären bei einem grundsicherungsrelevanten Bedarf von 680 EUR noch Personen mit Nettoalterseinkommen von rd. 855 EUR (das entspricht einer Brutto- rente von ca. 950 EUR) grundsicherungsberechtigt¹⁴. Dieser „statistische Effekt“, wonach trotz Verbesserung der Leistungen für ältere Menschen mit niedrigen Einkommen die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden, die ja auch als Indikator für Altersarmut verwendet wird, steigt, ist sicherlich ein erhebliches Problem für eine Umsetzung derartiger Modelle.

5. Vorsorgeanreize durch Ergänzungsleistungen zur gesetzlichen RV

Die mit den bisher diskutierten Varianten der Freibetragsmodelle einhergehende Erhöhung der Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden und damit der Armutsquote ließe sich allerdings durch eine Modifikation dieser Modelle verhindern, bei der die zusätzliche Leistung nicht in einer Erhöhung der Grundsicherung, sondern in einer ergänzenden Leistung der Träger der (teilweise) freigestellten Alterssicherungsleistung bestünde. Eine solche „Ergänzungsleistung“ würden zudem die Attraktivität der Beitragszahlung klarer erkennbar machen, weil sich durch die Beitragszahlung nicht die Grundsicherung erhöhen würde, sondern eine zusätzliche Leistung durch den Träger erfolgt, an den die Beiträge gezahlt worden sind.

Diese modifizierte Form der Freibetragsmodelle basiert grundsätzlich darauf, dass die RV (und ggf. die Träger anderer Alterssicherungsleistungen) Beziehern von Leistungen der Grundsicherung monatlich eine Ergänzungsleistung in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes ihrer Rente (z. B. 10 %) zahlt, die nicht auf die Grundsicherung angerechnet würde. Voraussetzung für die Ergänzungsleistung wäre also die vom Grundsicherungsamt (z. B. mit der Bewilligung der Grundsicherungsleistung) bestätigte Bedürftigkeit des Rentenbeziehers. Eine zusätzliche Bedürftigkeitsprüfung durch die RV wäre nicht erforderlich. Die Höhe der Ergänzungsleistung wäre abhängig von der Höhe des Rentenanspruchs der Betroffenen und trüge insofern dem Gedanken des Äquivalenzprinzips Rechnung.

¹² Vgl. Gemeinsames Positionspapier junger Abgeordneter der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP: Damit private Vorsorge sich lohnt. www.sebastian-blumenthal.de/files/sblumenthal/uploads/documents/20121001_damit_private_vorsorge_sich_lohnt.pdf. Aufgerufen am 12. 9. 2013.

¹³ Vgl. Sozialverband Deutschland (SoVD) 2013): Für eine lebensstandardsichernde gesetzliche Rente (www.sovd.de), oder Ver.di (2012): *sopoaktuell* Nr. 12; Rentenzuschuss statt Zuschussrente – ein Alternativmodell von ver.di und SoVD.

¹⁴ Wenn z. B. der individuelle Grundsicherungsbedarf 700 EUR beträgt und der Betroffene ein Einkommen von 800 EUR bezieht, von dem allerdings 175 EUR anrechnungsfrei bleiben, verbliebe ihm ein Grundsicherungsanspruch von 75 EUR.

Das Verfahren könnte dabei grundsätzlich folgendermaßen ablaufen: Der Versicherte beantragt zunächst beim Grundsicherungsamt eine Grundsicherungsleistung. Das Grundsicherungsamt ermittelt – unter Berücksichtigung der individuellen Umstände des Antragstellers (Höhe der Wohnkosten, ggf. individuelle Sonderbedarfe, etc.) den Grundsicherungsbedarf und stellt die darauf anzurechnenden Einkommen der Betroffenen fest; bei dieser Einkommensanrechnung bleibt ein prozentualer Anteil der Rente (und ggf. weiterer Alterseinkünfte) ausgenommen. Das Grundsicherungsamt zahlt anschließend den Betroffenen als Grundsicherungsleistung jenen Betrag aus, der sich – wie nach geltendem Recht – ohne Freibetrag bei der Einkommensanrechnung ergäbe und informiert den zuständigen RV-Träger von dem aufgrund der Freibetragsregelung entstandenen monatlichen Anspruch der Betroffenen. Der RV-Träger überweist dann diese „Ergänzungsleistung“ mit der Rentenzahlung an die Betroffenen. Durch einen solchen Ansatz würde sichergestellt, dass Menschen, die Rentenansprüche in der gesetzlichen RV erworben haben, auch bei Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter auf jeden Fall – also auch in Regionen mit überdurchschnittlichen Wohnkosten oder bei Menschen mit Sonderbedarfen – über ein höheres Einkommen verfügen als Menschen, die keine Ansprüche in der gesetzlichen RV erworben haben. Das Ausmaß des über die Grundsicherungsleistung hinausgehenden Einkommens würde sich dabei nach der Höhe der selbst erworbenen Rentenansprüche richten.

Um „Überholvorgänge“ bei Personen, deren Einkommen geringfügig oberhalb des individuellen Grundsicherungsbedarfs liegt, zu verhindern, bedürfte es einer Sonderregelung, denn Rentenbezieher mit Renten unter der Grundsicherungsgrenze, die eine Ergänzungsleistung zur Rente erhalten, könnten dadurch ein höheres Gesamteinkommen erreichen als Rentner, deren Renten geringfügig darüber liegen, die aber von einer solchen Regelung ausgeschlossen wären: Da die Grundsicherungsämter bei der Ermittlung des Grundsicherungs- und des Ergänzungsbetrages einen prozentualen Freibetrag von der Einkommensanrechnung ausnehmen, erhalten auch Personen mit einer Rente knapp über dem Grundsicherungsbedarf noch eine (geringe) Ergänzungsleistung, so dass sie ein höheres Gesamteinkommen – Rente plus Ergänzungsleistung – erhalten als Personen mit einer geringeren Rente.

Die Grundsicherungsämter hätten allerdings bei Umsetzung eines solchen Reformansatzes mehr Bedarfs- und Einkommensprüfungen zu bearbeiten, als das

nach geltendem Recht der Fall ist, weil die Gegenüberstellung von Bedarf und Einkommen auch für diejenigen Personen erforderlich wäre, die bei überschlüssiger Betrachtung der Bedarfs- und Einkommenssituation nach geltendem Recht keinen Antrag auf Grundsicherung stellen würden, weil sie davon ausgehen, dass ihr Einkommen den Bedarf geringfügig überschreitet.

5.1 Finanzierung der Ergänzungsleistungen

Das Volumen der Ergänzungsleistung würde neben dem gewählten Prozentsatz für den bei der Einkommensanrechnung zu berücksichtigenden Freibetrag der Rente von der Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden mit Rentenanspruch sowie der Höhe ihrer Rente abhängen. (Hinzu kämen die Kosten für Ergänzungsleistungsbezieher, deren Alterseinkommen geringfügig oberhalb ihres individuellen Grundsicherungsbedarfs liegt.) Die Zahl der über 65-jährigen Grundsicherungsbeziehenden, bei denen eine Altersrente angerechnet wurde, lag Ende 2011 bei rd. 308 000 Personen, der durchschnittliche Anrechnungsbetrag lag bei 339 EUR¹⁵. Die Zahl der 18- bis 65-jährigen Grundsicherungsbeziehenden mit einer angerechneten Rente wegen Erwerbsminderung betrug im selben Jahr rd. 119 000, der durchschnittliche Anrechnungsbetrag lag hier bei 380 EUR. Geht man beispielhaft davon aus, dass 10 % der jeweiligen Rentenleistungen bei der Einkommensanrechnung unberücksichtigt bleiben und die daraus resultierenden Beträge als Ergänzungsleistung ausgezahlt würden, käme man auf ein Volumen von rd. 180 Mio. EUR¹⁶ im Jahr. Hinzu kämen die Kosten der begrenzten Ergänzungsleistung für Rentner, deren Einkommen nur geringfügig über der Grundsicherungsgrenze liegt. Als vorbeugendes Instrument zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Altersarmut erfüllen die Ergänzungsleistungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, ihre Finanzierung sollte deshalb systemgerecht aus Steuermitteln erfolgen.

6. Fazit

Die nachsorgende Bekämpfung von Altersarmut sollte nicht in die gesetzliche RV verlagert werden, sondern systemgerecht bei der Grundsicherung verbleiben. Im derzeitigen Alterssicherungssystem angelegte negative Vorsorgeanreize für Geringverdiener lassen sich im Rahmen einer ursachenadäquaten präventiven Strategie zur Vermeidung von Altersarmut effizient vermeiden, wenn im Rahmen der Feststellung des individuellen Grundsicherungsanspruchs bei der Anrechnung eigener Alterseinkommen Freibeträge berücksichtigt werden. Die aus diesen Freibeträgen resultierenden Leistungen könnten als Ergänzungsleistung durch die RV-Träger ausgezahlt werden. Auf diese Weise würde deutlich, dass sich die Beitragszahlung zur gesetzlichen RV immer lohnt – auch im Falle späterer Bedürftigkeit.

Um den Ansatz der Ergänzungsleistungen im Alterssicherungssystem der drei Säulen fruchtbar zu

¹⁵ Grundsicherungsstatistik des Statistischen Bundesamts vom 31.12.2011. Tabelle G. 9.1 und A.8.1.

¹⁶ Als Richtwert für die Kosten einer Ergänzungsleistung in Höhe von 10 % der Nettorente (Bruttorente abzüglich derzeit 10,25 % Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge). Im Fall einer auf den Bruttobetrag der Rente gezahlten Ergänzungsleistung würden sich die Kosten um die von Rentnern und RV-Trägern zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge erhöhen.

machen, könnte in einem weiteren Schritt über eine vergleichbare Regelung in Bezug auf die Riester-Renten nachgedacht werden. Stellt doch die Tatsache, dass die Riester-Rente im Fall der Grundsicherungsbedürftigkeit in vollem Umfang angerechnet wird, eines der Hauptargumente gegen den Abschluss dieser – für Geringverdiener mit Kindern besonders stark geförderten – Form der Vorsorge dar¹⁷. Die Einführung von Ergänzungsleistungen könnte die Verbreitung der Riester-Rente

– oder anderer Formen der geförderten Vorsorge – in den unteren Einkommensgruppen durchaus begünstigen und auf diese Weise nicht zuletzt zu einem geringeren Anstieg der künftigen Altersarmut beitragen.

¹⁷ Vgl. Loose, Thiede (2012): Trägt die Riester-Rente zur Vermeidung von Altersarmut bei? In: Vogel, Motel-Klingebiel (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?, S.161–174.