

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Altersarmut

Gutachten

Verabschiedet durch den Beirat am 30. November 2012

1.	Anlass	1
2.	Empirische Befunde zu Altersarmut	3
2.a.	<i>Die derzeitige Situation</i>	3
2.b.	<i>Die zukünftige Situation: Grundsätzliche Mechanismen</i>	4
2.c.	<i>Die zukünftige Situation: Evidenz und Simulationsrechnungen</i>	5
3.	Die gesamtwirtschaftliche Sicht.....	9
4.	Maßnahmen in der Rentenversicherung.....	10
4.a.	<i>Kriterien zur Bewertung von Maßnahmen</i>	10
4.b.	<i>Reformvorschläge in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in der Privaten Altersvorsorge</i>	11
4.c.	<i>Bewertung der wichtigsten Reformoptionen</i>	14
5.	Schlussfolgerungen	15
6.	Mitgliederverzeichnis.....	17

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 30. November 2012, mit dem Thema

Altersarmut

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

1. Anlass

Das Thema „Altersarmut“ ist seit kurzem wieder in der Diskussion. Zum einen wird behauptet, dass die Rentenreformen der Jahre 2001 bis 2007 dazu führen werden, dass Altersarmut in der Zukunft wieder verstärkt auftreten wird. Hierzu trügen nicht nur der wegen der Bevölkerungsalterung erwartete Rückgang des Rentenniveaus bei, sondern auch die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahren zwischen 2012 und 2029. Zum anderen wird befürchtet, dass durch die Änderungen auf dem Arbeitsmarkt unterbrochene Erwerbsbiographien häufiger werden sowie Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Verdienst oder ohne Sozialversicherungspflicht. Dadurch würden mehr Menschen als heute nur eine geringe Anzahl an Entgeltpunkten in der Gesetzlichen Rentenversicherung ansammeln können, was zu nicht ausreichenden Rentenleistungen für diese Menschen führen würde. Schließlich wird in der öffentlichen Diskussion thematisiert, dass die Gesetzliche Rentenversicherung an Akzeptanz verlöre, wenn Menschen, die ein Leben lang für einen relativ niedrigen Lohn gearbeitet haben, nur unwesentlich mehr Rente beziehen als diejenigen, die – ohne viel gearbeitet zu haben – die Grundsicherung im Alter erhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion hat es mehrere Initiativen gegeben.

Am 4.11.2012 beschloss der Koalitionsausschuss, dass die die Bundesregierung tragenden Parteien ein Gesetz in den Bundestag einbringen, welches

- die Altersbezüge von Geringverdienern auf ein Niveau knapp oberhalb der Grundsicherung aufstockt, wenn die Person mindestens 40 Jahre Pflichtbeitragszeiten und private Vorsorgeanstrengungen vorzuweisen hat („Leistungsrente“). Details werden gegenwärtig ausgearbeitet.

Vorschläge aus dem Bundesarbeitsministerium beinhalten des Weiteren:

- eine Altersvorsorgepflicht auch bei denjenigen Selbstständigen, die einer solchen Pflicht bislang nicht unterliegen,
- die Erhöhung der Hinzuverdienstgrenzen, bis zu der Rentner Erwerbseinkünfte und sonstige Einkünfte haben dürfen, ohne dass ihnen die Rente gekürzt wird („Kombi-rente“).

Hinzu kommen zahlreiche Konzepte der Oppositionsparteien:

- Die SPD schlägt die „Solidarrente“, eine großzügigere Variante der „Lebensleistungsrente“, vor. Außerdem soll es eine bessere Anrechnung der Kindererziehungszeiten geben und einen staatlich geförderten Ausbau der Betriebsrenten, u.U. versehen mit einem Obligatorium,
- Das Bündnis 90/Die Grünen hat sich im Rahmen des "Grünen Dialogs Altersarmut“ für die „Grüne Garantierente“ ausgesprochen, die noch einmal großzügiger als die von der SPD vorgeschlagene Solidarrente sein soll.
- Die Linken treten für ein Aussetzen der Rente mit 67 und für die Einführung einer gesetzlichen Mindestrente ein.
- Seitens der Opposition wird auch argumentiert, dass die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne die Gefahr der Altersarmut senken könnte.

Dieses Gutachten analysiert die jetzige Situation der Altersarmut, zeigt mögliche armutserhöhende wie armutssenkende Entwicklungen in der Zukunft auf und nimmt Stellung zu den Vorschlägen des Koalitionsausschusses, des Bundesarbeitsministeriums und der Oppositionsparteien.

Der Beirat stellt fest, dass

- Armut im Alter im Vergleich zur Gesamtbevölkerung gegenwärtig nicht besonders hoch ist,
- die Ursachen der Altersarmut nicht primär in den Rentenreformen der Jahre 2001-2007, sondern in unzureichenden Erwerbsbiographien zu suchen sind,
- die meisten der derzeit diskutierten Vorschläge für Zusatzrenten die Beitragszahler und die Steuerzahler belasten und zudem die ohnehin bestehenden negativen Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot verstärken, so dass die Nachhaltigkeit des Rentensystems gefährdet wird.

Der Beirat erkennt das oben angesprochene Akzeptanzproblem an, verweist jedoch auf das grundsätzliche Dilemma von Einkommenstransfers, bei denen sich immer diejenigen Menschen benachteiligt fühlen, deren Einkommen gerade über den entsprechenden Schwellenwerten liegen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verschieben daher nur das aufgezeigte Problem in höhere Einkommensgruppen, was allein wegen der größeren Anzahl der Betroffenen zu verstärkten negativen Arbeitsanreizwirkungen führt. Der Beirat lehnt daher eine Änderung des Rentenrechts durch die Einführung von Zusatzrenten ab. Stattdessen sind Maßnahmen, die die Qualifizierung und die Integration in den Arbeitsmarkt fördern, am ehesten geeignet, das Übel der Altersarmut an der Wurzel zu packen.

2. Empirische Befunde zu Altersarmut

Der Begriff „altersarm“ wird in der öffentlichen Diskussion vieldeutig verwendet. Er ist zudem sehr emotionsbesetzt. Zur Versachlichung werden in diesem Abschnitt daher Zahlen zum derzeitigen Stand und klar definierte Schätzungen für die zukünftige Entwicklung präsentiert.

Altersarmut im Sinne eines Einkommens, das unter dem Existenzminimum liegt (gemessen am Bedarf eines Rentnerhaushalts in Analogie zu den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für Grundsicherungsempfänger) kann es in Deutschland wegen der „Grundsicherung im Alter“ eigentlich nicht geben, da diese ja gerade nach dem Bedarf eines Rentnerhaushalts bemessen ist. Allerdings gibt es Menschen, die diese Grundsicherung trotz ihres geringen Einkommens nicht in Anspruch nehmen, z.B., weil sie die mit dem Nachweis der Bedürftigkeit verbundenen Behördengänge und Offenlegungspflichten scheuen. Die in diesem Gutachten betrachteten Reformvorschläge unterscheiden sich jedoch nicht im Festhalten an dieser Grundsicherung und dem Nachweis ihrer Berechtigung.

Wir verwenden den Begriff „arm“ im Einklang mit dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für die Personen, die im Sinne des Sozialgesetzbuchs Anspruch auf Grundsicherung haben. „Altersarm“ sind wiederum diejenigen, die 65 Jahre oder älter sind, im Unterschied zu den Jüngeren, die aufgrund von Arbeitslosigkeit oder einer Erwerbsminderung Grundsicherung erhalten. Unter „armutsgefährdet“ verstehen wir diejenigen, die ein Einkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens beziehen (Definition der OECD).

2.a. Die derzeitige Situation

Derzeit sind 2,6% der über 65 Jährigen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen;¹ dies waren 2011 etwa 436.000 Personen.² Insgesamt bezogen im vergangenen Jahr ca. 844.000 Personen Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung (jünger als 65 Jahre). Im Vergleich dazu leben 7.4% der Gesamtbevölkerung in Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende beziehen.³

15,3% der über 65 Jährigen sind armutsgefährdet, weil ihr Einkommen unter 60% des Medianeinkommens liegt.⁴ Der Anteil der Armutsgefährdeten an den über 65 Jährigen ist niedriger als in der Gesamtbevölkerung. Die durchschnittliche Armutsgefährdung lag im Jahr 2011 bei 20,0%.

Auch im internationalen Vergleich sind die Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen in Deutschland niedrig. Von den 15 EU-Ländern vor der Ost-Erweiterung ab 2004 haben nur Frankreich, die Niederlande und Luxemburg niedrigere Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen als Deutschland.⁵

¹ Die Grundsicherung setzt sich aus dem Regelsatz von derzeit 374 Euro und der Warmmiete zusammen, die durchschnittlich ca. 300 Euro beträgt, in der Summe also ca. 680 Euro für den durchschnittlichen Bezieher.

² Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 18. Oktober 2012 für das Jahr 2011

³ <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitssuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitssuchende-SGBII-Nav.html>, Nov. 2012.

⁴ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 23. Oktober 2012 für das Jahr 2011

⁵ OECD: Social Expenditure database (www.oecd.org/els/social/expenditure), Nov. 2011

Das Armutsproblem Deutschlands liegt derzeit eher bei den Jungen: 22,4% der 18-25jährigen sind armutsgefährdet, 37,1% der alleinerzogenen Kinder leben in armutsgefährdeten Haushalten. Noch ernster ist die Situation bei Menschen mit Migrationshintergrund. Hier sind 28,5% der Jugendlichen und 49,3% der alleinerzogenen Kinder armutsgefährdet.⁶

2.b. Die zukünftige Situation: Grundsätzliche Mechanismen

Der Rentenanspruch eines Rentenempfängers orientiert sich – abgesehen von wenigen Umverteilungskomponenten – ausschließlich an seiner Erwerbshistorie, die in Entgeltpunkten dargestellt wird. Ein Entgeltpunkt entspricht einem Jahr sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit zum Durchschnittsentgelt. Menschen, die entweder nur ein halbes Jahr zum Durchschnittsentgelt oder ein ganzes Jahr für 50% des Durchschnittsentgelts sozialversicherungspflichtig arbeiten, erhalten für dieses Jahr einen halben Entgeltpunkt. Durch die Beitragsbemessungsgrenze liegt das Maximum an Entgeltpunkten pro Jahr bei etwa zwei. Die Entgeltpunkte werden über das gesamte Erwerbsleben aufsummiert und mit dem aktuellen Rentenwert multipliziert, was den Rentenzahlbetrag ergibt. Geht ein Arbeitnehmer vor dem gesetzlichen Rentenalter in Rente, wird der Rentenzahlbetrag um 3,6% pro Jahr vorgezogenem Rentenbezug reduziert („Rentenabschläge“).

Aus diesem Mechanismus der Rentenberechnung ergeben sich diejenigen Personengruppen, die ein erhöhtes Risiko haben, keine zur Deckung des Existenzminimums ausreichenden Rentenansprüche zu erwerben:

- Personen, die ein sehr weit unterdurchschnittliches Einkommen beziehen,
- Personen mit einer geringen Zahl von Versicherungsjahren (weil sie unterbrochene Erwerbsbiographien haben oder weit vor der Regelaltersgrenze aus dem Berufsleben ausgeschieden sind),
- Personen, die längere Zeit nur teilzeitbeschäftigt sind,
- Selbstständige aus Berufen ohne eigenes Versorgungswerk,

Um die Höhe dieses Risikos abzuschätzen, sei das folgende Zahlenbeispiel betrachtet: Der aktuelle Rentenwert, also der Wert eines Entgeltpunkts, beträgt in Ostdeutschland seit dem 1.7.2012 24,92 Euro. Der so genannte Eckrentner arbeitet 45 Jahre lang zum Durchschnittslohn und erhält daher 45 Entgeltpunkte, die einer Rente von 1121 Euro pro Monat entsprechen. Erhält diese Person nur 75 Prozent des Durchschnittseinkommens, sinken die Entgeltpunkte auf 33,75 und die monatliche Rente auf 841 Euro. Hat sie dagegen nur 40 Jahre lang zu 75 Prozent des Durchschnittseinkommens gearbeitet, hat sie 30 Entgeltpunkte gesammelt und kommt somit auf eine Monatsrente von 747,60 Euro. Geht sie zudem 3 Jahre vor der Regelaltersgrenze in Rente, so unterliegt sie den Rentenabschlägen von 3,6% pro Jahr. Daher vermindert sich der Betrag um 10.8% auf 666,86 Euro, ein Wert, der nun unter dem durchschnittlichen Betrag der Grundsicherung im Alter liegt.

⁶ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Juli 2012 für das Jahr 2010

In der Zukunft wird sich das Risiko der Altersarmut erhöhen, wenn im Zuge der Bevölkerungsalterung das Nettorentenniveau vor Steuern⁷ bis 2030 voraussichtlich von 51% im Jahr 2005 auf etwa 43% im Jahr 2030 sinken wird. Die Relation der so gedämpften Entwicklung des Rentenniveaus zur Entwicklung der Höhe der Grundsicherung bestimmt dann, wie stark der Personenkreis wächst, der eine Rente unter dem Niveau der Grundsicherung bezieht.

Gegenläufig wirken jedoch die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Einführung der Riester-Rente bzw. die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge. Diese Maßnahmen bilden zusammen mit der Anpassung des Rentenniveaus und des Rentenbeitragssatzes an die demographische Entwicklung durch den Nachhaltigkeitsfaktor das Paket der Rentenreformen 2001 bis 2007 und ergänzen sich gegenseitig. So wird erwartet, dass bis zum Jahr 2030 die Lebenserwartung um drei Jahre und das Regeleintrittsalter um zwei Jahre ansteigen (gegenüber den Werten von 2001). Hinzu kommt, dass durch die Einführung der Abschläge bei frühzeitiger Verrentung diese Frühverrentung zurückgehen wird, so dass insgesamt erwartet wird, dass die mittlere Lebensarbeitszeit schließlich um vier Jahre ansteigen wird. Die so zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte kompensieren knapp zwei Drittel der Absenkung des Netto-Rentenniveaus.

Addiert man eine vollumfängliche Riester- oder gleich hohe Betriebsrente, wird das übrige Drittel ab einer jährlichen Rendite von 1,5% und einer Einzahlungsdauer von etwas über 25 Jahren kompensiert. Eine erhöhte Altersarmut entsteht daher nicht per se aus den rentenpolitischen Maßnahmenpaket der letzten Jahre, sondern nur dann, wenn die Kompensationsmaßnahmen für die Absenkung des Rentenniveaus nicht ergriffen werden oder nicht greifen können.

2.c. Die zukünftige Situation: Evidenz und Simulationsrechnungen

Ob dieses Paket seine Wirkung auch tatsächlich entfaltet, hängt erstens vom Willen und vom Vermögen der Menschen ab, später als bisher in Rente zu gehen und privat oder betrieblich für das Alter vorzusorgen. Die Evidenz hierzu ist gemischt. Zum einen hat sich die Beschäftigung Älterer und das durchschnittliche Renteneintrittsalter deutlich erhöht: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den 60-64 Jährigen hat sich in den letzten 10 Jahren verdoppelt, und das durchschnittliche Zugangsalter bei Altersrenten ist in der gleichen Zeit um 1,2 Jahre, bei Männern sogar um 1,7 Jahre gestiegen.⁸ Zum anderen haben derzeit nur ca. 45% der Berechtigten einen Vertrag über eine Riester-Rente. Dieser Anteil ist höher bei Einkommensstarken (ca. 55% im obersten Einkommensquintil) und Kinderreichen (ca. 70% bei Familien mit drei oder mehr Kindern), jedoch deutlich weniger bei den unteren Einkommenschichten (25% im untersten Einkommensquintil).⁹

Zukünftige Altersarmut hängt zweitens davon ab, wie sich die Struktur der Beschäftigung einschließlich nicht sozialversicherungspflichtiger, Teilzeit arbeitender und gering entlohnter

⁷ Das Nettorentenniveau vor Steuern entspricht dem durchschnittlichen Rentenzahlbetrag vor Steuern (Durchschnitt über alle Rentenbezieher), geteilt durch das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Einkommen, von dem die Rentenbeiträge abgezogen wurden, jedoch vor Abzüge der sonstigen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern (Durchschnitt über alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten).

⁸ Bundesagentur für Arbeit bzw. Rentenzugangstatistik der DRV_Bund.

⁹ Daten der SAVE-Studie 2011

Beschäftigter entwickeln wird. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war eine Zeitlang seit 1990 rückläufig von 29,5 Mio. auf 26,2 Mio. Personen im Jahr 2005, was zu den Sorgen geführt hat, die Anzahl der Jahre sinke, die in ausreichend vergüteter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbracht werden. Seitdem ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten jedoch wieder angestiegen und umfasste im September 2012 28,9 Mio. Personen. Auch der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse ist im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung wieder gestiegen, und zwar von 87,3% im Jahre 2005 auf 88,5% im Herbst 2012. Gleichzeitig ist jedoch auch die Anzahl der Minijobs gestiegen, und zwar seit 2006 von 6,4 Mio. auf 7,1 Mio. im Jahr 2011. Der weitaus größte Teil dieses Anstiegs (ca. 600.000) entfällt jedoch auf Minijobs, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt werden. Der Anteil der Niedriglohneempfänger (die derzeitigen Schwellenwerte liegen bei €9,54 pro Stunde im Westen bzw. €7,04 pro Stunde im Osten) ist von 16,5% im Jahr 1995 auf 22,8% in 2007 gestiegen. Seitdem ist diese Zahl in etwa konstant geblieben. Die Entwicklung der Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse über die nächsten 10-20 Jahre kann daher nicht seriös aus der vergangenen Entwicklung vorhergesagt werden.

Drittens muss die Sondersituation der Rentner in den neuen Bundesländern beachtet werden. Aufgrund der großzügigen Anrechnung von Beschäftigungsjahren während der DDR-Zeit ist die Altersarmut dort (1,7% unter Männern, 1,9% unter Frauen) derzeit deutlich niedriger als im Westen (2,3% bzw. 3,2%). Bei jungen Menschen zeigt sich jedoch ein gegensätzliches Bild. So liegt der Modalwert des sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommens für 30-34jährige Männer im Westen bei 28.750 Euro, im Osten dagegen bei 21.250 Euro; die entsprechenden Mittelwerte sind 29.275 Euro bzw. 20.750 Euro. Wenn sich dieses Bild nicht ändert, dürfte Altersarmut in den neuen Bundesländern künftig häufiger auftreten als im Westen.

Um die Wirkung dieser drei Entwicklungen – Effekt des Rentenreformpakets, Anteil der ausreichend vergüteten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, Sondersituation neue Bundesländer – auf die zukünftige Anzahl der Grundsicherungsempfänger transparent abzuschätzen, müssen Simulationsrechnungen eingesetzt werden, die von klar definierten Annahmen getrieben werden.

Im Folgenden werden die gesetzlichen Renteneinkünfte der 1965 bis 1979 Geborenen unter verschiedenen Beschäftigungs-Szenarien und rentenrechtlichen Annahmen berechnet, insbesondere der Prozentsatz der Personen, deren Renteneinkünfte so niedrig liegen werden, dass sie – zusammen mit ihren sonstigen Einkünften – unter das Grundsicherungsniveau fallen werden. Hierbei wird angenommen, dass die Verteilung der Arbeitsentgelte und der altersstypischen sonstigen Einkünfte (einschließlich der Einkünfte von Ehepartnern) im Vergleich zum Basisjahr 2010 konstant bleiben. Die Rentenansprüche ergeben sich dann als Produkt aus dem als konstant angenommenen jährlichen Entgelt im Vergleich zum Durchschnittsentgelt (ausgedrückt als Entgeltpunkte) und der Länge des Arbeitslebens.

Ausgehend von der derzeitigen Verteilung der Lebenseinkünfte zu Renteneintritt, der derzeitigen mittleren Länge der Lebensarbeitszeit von 40 Jahren und dem heutigen Rentenrecht ergibt sich der heutige Anteil von Grundsicherungsbeziehern im Alter von 65 Jahren und älter,

nämlich 2,6%. Im Folgenden wird die Abhängigkeit dieser Zahl von den drei oben skizzierten Entwicklungen (Einschnitte durch das Rentenrecht, Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse, Umkehrung der Alterseinkommensverhältnisse zwischen Ost und West) jeweils isoliert dargestellt. Die unten stehende Tabelle fasst die Ergebnisse in Prozentpunkten des zusätzlichen bzw. abnehmenden Anteils von Grundsicherungsbeziehern der 65 jährigen und älteren Menschen zusammen:

Tabelle 1: Effekte der Reformmaßnahmen bzw. möglicher Verhaltensänderungen auf den Anteil der Grundsicherungsbezieher der 65 Jährigen und Älteren

	Prozentpunkte	Reformmaßnahme bzw. Verhaltensänderung
1a	+ 0,5	Rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors
1b	+ 0,2	Vermehrte Abschläge bei der Rente mit 67 bei gleichbleibender Lebensarbeitszeit
	+ 0,7	Rentenreformpaket 2001-2007 ohne Verhaltensanpassung
1c	- 0,3	Späterer Renteneintritt durch Reaktion auf die mit der Reform 1992 eingeführten Abschläge
1d	- 0,4	Späterer Renteneintritt infolge der Rente mit 67
1e	- 0,3	Späterer Renteneintritt zur vollständigen Vermeidung von Abschläge
	- 1,0	Mögliche Verhaltensanpassungen aufgrund der Reformen
2	+ 1,0	10 Jahre ALG II Bezug statt sozialversicherte Beschäftigung
3	+ 0,7	keine Änderung der Einkommenssituation der jetzt 30-34 Jährigen in den neuen Bundesländern

Im Detail: Wendet man zum Ersten die in Zukunft geltende Rentenanpassungsformel auf die Kohorte der 1965 bis 1979 Geborenen an, d.h. berücksichtigt man im Gegensatz zum Status Quo die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, werden ca. 80.000 zusätzliche Personen (3,1% statt 2,6%) die Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen. Durch die Einführung der Rente mit 67 müssten bei Ausbleiben jeglicher Anpassung der Lebensarbeitszeit etwa 37.000 zusätzliche Personen Abschläge in Kauf nehmen, was die Grundsicherungsquote um weitere etwa 0,2 Prozentpunkte erhöht. Zusammengenommen besteht die von allen übrigen Veränderungen isolierte Wirkung der Rentenreformen 2001-2007 also darin, dass etwa 120.000 zusätzliche Personen unter die Schwelle der Altersarmut fallen und die Grundsicherungsquote von 2,6% auf 3,3% steigt.

Zum Zweiten ist die mögliche Wirkung einer Zunahme bei der geringfügigen Beschäftigung potentiell größer. Wird ein Viertel des Arbeitslebens (10 Jahre) der betroffenen Personen in versicherungsfreien Minijobs verbracht, würde sich die Zahl der Grundsicherungsempfänger um knapp 130.000 Personen erhöhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein Minijob im Vergleich zur Arbeitslosigkeit die bessere Alternative ist: Wäre es statt eines Minijobs die Arbeitslosigkeit (ALG II), wären es 170.000 Personen.

Unterstellt man zum Dritten, dass zukünftige Rentner im Osten nicht mehr die erhöhte Entgeltverteilung aufweisen, die sie derzeit haben, steigt die Grundsicherungsquote um

weitere 0,4 Prozentpunkte, was ca. 70.000 zusätzlichen Grundsicherungsempfängern entspricht. Unterstellt man gar die derzeitige Einkommensverteilung der 30-34 Jährigen in den neuen Bundesländern, sind es 120.000 zusätzliche Grundsicherungsempfänger, ein Anstieg der Grundsicherungsquote um 0,7 Prozentpunkte.

Wenn die Menschen also ihren Renteneintritt nicht der steigenden Lebenserwartung anpassen, keine zusätzliche Altersvorsorge betreiben, während eines hohen Anteils ihres Erwerbslebens kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnissen haben, und wenn zudem in den neuen Bundesländern die derzeitige Einkommensverteilung der 30-34 Jährigen für die Einkommensverteilung der dortigen Rentner maßgeblich wäre, dann würde die Zahl der Grundsicherungsempfänger um ca. 400,000 auf etwa 1,3 Millionen Menschen ansteigen.

Dies ist jedoch eine sehr statische Annahme, die jegliche durch die Rentenreformen beabsichtigte Verhaltensanpassung ignoriert. Umgekehrt würde eine Zunahme der Lebensarbeitszeit um 1,5 Jahre 26.000 derzeit von Altersarmut betroffenen Personen über das Grundsicherungsniveau heben (0,3 Prozentpunkte der Grundsicherungsquote). Diese Zunahme entspricht den vergangenen Verhaltensreaktionen auf die Einführung der Abschläge in der Rentenreform 1992, übertragen auf die noch ausstehenden Arbeitnehmergruppen. Damit würde die Lebensarbeitszeit immer noch deutlich unter der des heutigen „Eckrentners“ liegen, die 45 Jahre beträgt. Dieser Wert entspricht in etwa dem Median der derzeit erworbenen Entgeltpunkte. Eine zusätzliche Verschiebung der gesamten derzeitigen Verteilung der Renteneintrittsalter um 2 Jahre im Zuge der Rente mit 67 würde dann die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors gerade kompensieren. Würden die Arbeitnehmer durch einen wiederum späteren Renteneintritt Rentenabschläge völlig vermeiden, d.h. sich vollständig an das Rentenzugangsalter von 67 Jahren anpassen, würde die Grundsicherungsquote trotz der Reformmaßnahmen 2001-2007 von 2,6% auf 2,3% sinken.

Ob das Reformpaket 2001-2007 die Grundsicherungsquote erhöht oder sogar senkt, liegt also im Wesentlichen daran, inwieweit die von der Reform beabsichtigten Änderungen im Rentenzugungsverhalten auch tatsächlich eintreten.

Nicht eingerechnet in die Ergebnisse der Tabelle 1 sind zusätzliche Einkünfte aus Riester- und Betriebsrentenansprüchen, die in der Einkommensverteilung des Basisjahrs 2010 noch keine Rolle spielen konnten.

Sollte es also in Zukunft zu einem Anstieg der Altersarmut kommen, so wird dies nicht primär eine Folge der Rentenreformen 2001-2007 sein, sondern andere Ursachen haben: Zum einen wird Altersarmut zunehmen, wenn Arbeitnehmer die notwendigen Anpassungen an neue Rahmenbedingungen (späterer Renteneintritt und eigene Sparanstrengungen) versäumen. Ebenso wird die Altersarmut zunehmen, wenn der Arbeitsmarkt versagt (in den Simulationsrechnungen repräsentiert durch eine Beschäftigungslücke während eines Viertels des Erwerbslebens bzw. fehlende Aufstiegsmöglichkeiten für junge Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern). Beides hängt eng miteinander zusammen, da nur in einem funktionierenden Arbeitsmarkt ein späterer Renteneintritt und eigene Sparleistungen möglich sind.

3. Die gesamtwirtschaftliche Sicht

Da die zukünftige Altersarmut vor allem von der zukünftigen Arbeitsmarktsituation der gering verdienenden Menschen abhängt, sind Maßnahmen, die (a) zu einem höheren Einkommen im Erwerbsleben und (b) zu einem möglichst langen Erwerbsleben einer Person beitragen, zielführend zur Vermeidung von Altersarmut.

Hier spielt Bildung eine entscheidende Rolle. Personen ohne Schulabschluss können in der Regel nur für wenig produktive und deshalb gering bezahlte Arbeiten eingesetzt werden; sie haben überdies ein weit höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als andere. Menschen, die heute die Schule ohne Abschluss verlassen, sind häufig die Geringverdiener und Arbeitslosen von morgen und die durch Altersarmut Gefährdeten von übermorgen. Das grundsätzlichste Mittel zur Bekämpfung der Altersarmut besteht folglich darin, möglichst viele Menschen durch angemessene Bildung davor zu bewahren, dass sie in die Gruppe der Geringverdiener geraten. Durch effektivere Bildungsanstrengungen im Vergleich zum Status quo sollte vor allem das Bildungsniveau bei Kindern von Eltern im unteren Einkommensbereich gesteigert und damit das Risiko der Altersarmut insgesamt reduziert werden.

Altersarmut wird besonders hoch bei Migranten sein: Jugendliche mit Migrationshintergrund verbringen ihre Kindheit häufig in Armut und haben die höchsten Schulabbruchsquoten, danach das höchste Arbeitslosigkeitsrisiko. Sie sind in hohem Maße das ganze Leben lang armutsgefährdet, bis ins Alter. Daher ist bessere Integration wichtig für die Vermeidung späterer Armut.

Während ein höheres Bildungsniveau des Einzelnen eine Einkommenserhöhung über einen höheren Stundenlohn generiert, kann das Einkommen auch durch die Erhöhung des Arbeitsvolumens eines Beschäftigten gesteigert werden. Dabei geht es nicht um eine Erhöhung der individuellen Wochenarbeitszeit, sondern um eine Ausweitung der Erwerbsphasen bezogen auf das gesamte Leben. Da insbesondere Frauen aufgrund der Kindererziehung unterbrochene Erwerbsbiographien aufweisen, sind sie besonders gefährdet, ein niedriges Alterseinkommen zu erzielen. Generell gilt es, die Frauenerwerbsquote bzw. die Erwerbsquote von Müttern zu erhöhen. Maßnahmen wie beispielsweise die Einrichtung von mehr Krippenplätzen und Ganztagschulen können hier positiv wirken, da sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken und mehr Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen.

Alle diese Maßnahmen sind zielführend, weil sie das Problem an der Wurzel packen. Manche Maßnahmen wirken mittelfristig, so dass sie die Alterseinkommen bereits im Zeitraum 2030-2040 erhöhen können, andere (wie eine bessere Schulbildung) wirken erst in noch längeren Zeiträumen. Erst wenn diese Strategien versagen, sind rentenpolitische Maßnahmen nötig.

Auch bei der Einschätzung des Werts eines möglichst langen Erwerbslebens kommt es auf die gesamtwirtschaftliche Sicht an. Im Aggregat müssen die Proportionen des Lebenskonsums und des Lebenseinkommens stimmen, unabhängig von der interpersonellen Verteilung und der Art der Finanzierung von Alterseinkünften. Bei einer längeren Lebenszeit kann nicht der Lebenskonsum steigen, wenn nicht auch das Lebenseinkommen steigt. Da das Einkommen überwiegend durch Arbeit erwirtschaftet wird, würde ein Festhalten am bisherigen Rentenzugangsalter bei steigender Lebensdauer einen Rückgang des Konsums pro Lebensjahr implizie-

ren. Wenn man bislang doppelt so lange arbeiten musste, wie man Rente bezogen hat, wird sich das in Zukunft auch nicht stark ändern können. Einigen Vorausschätzungen künftiger Altersarmutsgefährdung lag eine Lebensarbeitszeit von 35 Jahren zugrunde.¹⁰ Wenn das Leben 80 Jahre währt, mit 20 Jahren eine Berufstätigkeit begonnen wird, dann aber nur 35 Jahre lang gearbeitet wird, ist eine Rentenzeit von 25 Jahren nur mit einem sehr hohen Beitragssatz finanzierbar: bei einem Netto-Rentenniveau in Höhe von 65% (statt der heute geltenden 51%) müsste der gesamtwirtschaftliche Beitragssatz (d.h. einschließlich des steuerfinanzierten Anteils der Rentenausgaben) bei etwa 46% liegen. Derzeit liegt er bei ca. 29%. Als grobe Richtschnur gilt daher, dass es sich keine Gesellschaft, die mit Arbeit ihr Geld verdient, leisten kann, weniger als die Hälfte der Lebenszeit zu arbeiten. Die Renten lassen sich im Übrigen auch nicht durch den zukünftigen Produktivitätsfortschritt finanzieren, solange der derzeitige gesellschaftliche Konsens fortbesteht, dass die Rentenzahlbeträge regelmäßig an die Löhne der Arbeitnehmer angepasst werden.

Der Vorschlag, Altersarmut durch einen allgemein gültigen gesetzlichen Mindestlohn zu vermeiden, erweist sich aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als nicht tragfähig. Um eine Rente auf Grundsicherungsniveau zu erhalten, braucht man in den alten Bundesländern 23,2 und in den neuen Bundesländern 26,1 Entgeltpunkte.¹¹ Dies entspricht während eines 40jährigen Erwerbslebens einem sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelt von jährlich 18.500 Euro in Westdeutschland und 20.800 Euro in Ostdeutschland. Bei einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 1667 Stunden¹² entspricht dies einem Bruttostundenlohn von 11,10 Euro in West- und 12,50 Euro in Ostdeutschland. Ein Mindestlohn, der eine Rente von 850 Euro im Monat sichert, läge dementsprechend bei 14,40 Euro je Stunde in den alten bzw. 16,20 Euro in den neuen Bundesländern. Es ist unvorstellbar, dass so hohe Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen würden, welche die Sicherung der Lohnhöhe durch eine höhere Arbeitslosigkeit wieder konterkarieren.

4. Maßnahmen in der Rentenversicherung

Die derzeit in der Öffentlichkeit diskutierten Maßnahmen wie die Zuschussrente und die Versicherungspflicht für Selbstständige sowie die Kritik an der Riester-Rente setzen im Gegensatz zu den im letzten Abschnitt diskutierten Maßnahmen am Rentenversicherungssystem selbst an. Um sie zu bewerten, werden zunächst Kriterien vorgestellt, dann die Vorschläge detailliert dargestellt und schließlich bewertet.

4.a. Kriterien zur Bewertung von Maßnahmen

Reduktion der Anzahl der Personen, die auf „Grundsicherung im Alter“ angewiesen sind: Zunächst ist es ein eigenes Ziel, die Anzahl der Personen, die auf „Grundsicherung im Alter“ angewiesen sind, gering zu halten,¹³ da die Akzeptanz des Systems der umlagefinanzierten Rentenversicherung unterminiert wird, wenn viele Menschen Grundsicherung benötigen. Die-

¹⁰ Interview der Bundesministerin für Arbeit und Soziales mit dem Deutschlandfunk vom 29. August 2012. Die tatsächliche Lebensarbeitszeit, gemessen an den rentenrechtlichen Zeiten, liegt derzeit bei ca. 41 Jahren.

¹¹ 26,1 Entgeltpunkte in den neuen Bundesländern

¹² Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 20.01.2011, Wert für 2010.

¹³ In der öffentlichen Diskussion wird häufig dieses Ziel im Zusammenhang mit der Reduzierung von Altersarmut erwähnt. Wer Grundsicherung erhält, fällt aber gerade nicht in die Altersarmut, zumindest wenn man den Bedarf eines Rentnerhaushalts als relevantes Maß für Altersarmut wählt.

se Akzeptanz beruht nicht zuletzt auf dem Prinzip der „Teilhabeäquivalenz“. Dieses Prinzip beinhaltet, dass derjenige, der mehr einzahlt, auch eine proportional höhere Rente erhält.¹⁴ Dieser Zusammenhang bricht weg, wenn jemand erwarten muss, im Alter auf die Grundsicherung zugreifen zu müssen. Die Beiträge zur Rentenversicherung erhalten dann einen reinen Steuercharakter. Das Dilemma zwischen Teilhabeäquivalenz und Gewährung einer Grundsicherung lässt sich grundsätzlich nicht vermeiden; es sollte sich jedoch auf einen möglichst kleinen Personenkreis beschränken.

Hinzu kommt, dass die steuerfinanzierte „Grundsicherung im Alter“ nachrangig gewährt wird, wobei alle anderen Quellen zur Deckung des Lebensbedarfs (sämtliche Einkommen, auch die des Lebenspartners, sowie Vermögen) angerechnet werden. Die Notwendigkeit, seine Einkünfte und sein Vermögen vollständig offen zu legen, wird vom Bezieher der Grundsicherung nicht selten als Stigmatisierung angesehen. Da diese Offenlegung unvermeidlich ist, sollte für „Normalarbeitnehmer“, die 40 Jahre oder mehr gearbeitet haben, daher nach Möglichkeit vermieden werden, dass sie auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sind.

Nachhaltigkeit der Finanzierung: Die Rentenreformen der Jahre 2001 bis 2007 (Riester-Reform, Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67) hatten durchweg das Ziel, die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Rentenversicherung angesichts der doppelten Alterung – Anstieg der Lebenserwartung und nicht bestandserhaltende Geburtenrate – zu sichern. Dennoch wird der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 voraussichtlich bei mindestens 22 Prozent liegen und anschließend weiter steigen. Hinzu kommt der steuerfinanzierte Bundeszuschuss, mit dem derzeit ein knappes Drittel der Ausgaben der Rentenversicherung finanziert wird. In der Summe ergibt sich daraus bereits jetzt eine erhebliche Abgabenlast für zukünftige Einkommensbezieher, in der Mehrzahl Erwerbstätige. Eine Reform des Altersversorgungssystems mit dem Ziel der Vermeidung von Altersarmut sollte diese Belastung nicht noch weiter steigern, da ansonsten das Aufbrechen eines Generationenkonflikts droht.

Minimierung ineffizienter Anreize auf Arbeitsangebot, Renteneintritt und Sparverhalten: Änderungen im Rentensystem können zu unerwünschten (Ausweich-)Reaktionen führen wie frühzeitigem Renteneintritt oder eine durch diese Änderungen induzierte Reduktion des Arbeitsangebots, die in der Kosten-Nutzen-Analyse der Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Wahrung der Teilhabeäquivalenz im umlagefinanzierten Rentensystem: Die oben beschriebene Teilhabeäquivalenz ist ein Bewertungskriterium an sich, weil sie negative Arbeitsanreizeffekte minimiert und weil es der Akzeptanz des Rentensystems bei den Pflichtversicherten dient, wenn das Verhältnis von Leistung (Beitragszahlung) und Gegenleistung (Rentenan-spruch) als angemessen empfunden wird.

4.b. Reformvorschläge in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in der Privaten Altersvorsorge

Die Änderungsvorschläge, die derzeit diskutiert werden, setzen entweder an der Zuteilung der Entgeltpunkte im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung oder bei der Ausgestaltung der zusätzlichen Altersvorsorge an. Bei Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

¹⁴ Ausgedrückt im Abstand zum Durchschnittsentgelt, vgl. Franz Ruland (1990), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Abschnitt 19, Randnummer 37.

ist zu berücksichtigen, wer für die Finanzierung der Maßnahmen aufkommt, die Gruppe der Steuerzahler, die Gruppe der Beitragszahler oder die Gruppe der Rentempfänger.

Änderungen bei der Zuteilung der Entgeltpunkte

Versicherte erwerben derzeit Entgeltpunkte proportional zu ihrem eigenen beitragspflichtigen Einkommen. Vorschläge, die bei der Zuteilung der Entgeltpunkte ansetzen, geben Personen, die im Laufe der Berufszeit nur ein geringes beitragspflichtiges Einkommen vorzuweisen haben, einen Anspruch auf zusätzliche Entgeltpunkte.

1. Varianten der Zuschussrente: „Lebensleistungsrente“/„Solidarrente“/„Garantierente“: Versicherte mit zu geringen Rentenansprüchen trotz eines vollen Erwerbslebens sollen einen Zuschuss zur Rente erhalten. Der am 4.11.2012 gefasste Koalitionsbeschluss sieht vor, dass Versicherte mit 40 Jahren Pflichtbeitragszeiten und einer bestimmten Anzahl an Jahren an Zusatzvorsorge einen vollständig steuerfinanzierten Zuschuss in noch zu präzisierender Höhe erhalten. Ein früherer Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales legte die Grenze bei 35 Jahren, die „Solidarrente“ sogar bei einer 30 Jahre währenden Pflichtbeitragszeit an. Arbeitnehmer, die diese Beitragszeiten erfüllen, sollten dann mindestens 31 Entgeltpunkte (West) bzw. 35 Entgeltpunkte (Ost) erhalten. Derzeit entspricht dies einem Betrag von 850 Euro. Die Finanzierung sollte zumindest anteilig durch Steuermittel des Bundes erfolgen. Nach dem Konzept der Grünen sollen alle Menschen, die mindestens 30 Jahre Mitglied der Rentenversicherung waren, eine „Garantierente“ in Höhe von mindestens 850 Euro erhalten, die aus Steuermitteln finanziert werden soll. Gesetzliche oder sonstige Rentenansprüche sollen nur teilweise angerechnet werden.¹⁵

2. Erhöhte Zuteilung von Entgeltpunkten an Geringverdiener: Da sowohl der Erwerb von Entgeltpunkten in jedem Versicherungsjahr proportional zum berücksichtigten Einkommen als auch der Rentenanspruch proportional zur Anzahl der Entgeltpunkte ist, verläuft in der Gesetzlichen Rentenversicherung die Kurve, die die Lohnersatzrate widerspiegelt, d.h. der Rentenanspruch im Verhältnis zum vorherigen Lohn, im deutschen Rentensystem für alle Einkommen, wie eine Gerade. Eine Person, die doppelt so viel verdient hat, erhält eine doppelt so hohe Rente. Will man dagegen durch eine erhöhte Zuweisung von Entgeltpunkten an Geringverdiener die Anzahl der Grundsicherungsempfänger im Alter verringern, so bieten sich dafür im Prinzip zwei unterschiedliche Wege an: Eine Möglichkeit besteht darin, jedem Vollzeitbeschäftigten, unabhängig von seinem Lohnsatz, eine Mindestzahl an Punkten zuzuweisen, die so groß ist, dass – bei 40 Beitragsjahren – eine Rente auf dem Niveau der Grundsicherung nicht unterschritten wird. Eine zweite Möglichkeit findet man in einigen anderen Ländern, in denen der Verlauf der Lohnersatzrate degressiv ist. Dies ist etwa in den USA der Fall, wo niedrige Einkommen im Alter zu 90 Prozent durch Renten „ersetzt“ werden, darüber hinaus gehende Einkommen jedoch nur noch zu 32 bzw. zu 15 Prozent. In den USA erhält der Medianverdiener etwa 50% des früheren Lohns, während eine Person, die doppelt so viel wie der Median verdient, nur einen Lohnersatz von 37% erhält. Der Ansatz der degressiven Lohnersatzrate wird vom Beirat jedoch nicht weiter verfolgt, weil er einen Systemwechsel in der deutschen Rentenversicherung bedeuten würde.

¹⁵ http://www.gruene-bundestag.de/themen/rente/garantierente-gruenes-konzept-gegen-altersarmut_ID_4385267.html

Flankierende Maßnahmen

3. Erziehungszeiten stärker berücksichtigen: Derzeit gehen Erziehungszeiten mit drei Jahren pro Kind in die Bestimmung der Rentenansprüche ein, wobei pro Jahr ein Entgeltpunkt angerechnet wird. Allerdings sind Eltern, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, bei der Rentenberechnung schlechter gestellt. Ein Vorschlag sieht vor, diese Regelung aufzuheben. Die Finanzierung würde entweder durch öffentliche Mittel oder durch die Beitragszahler aufgebracht werden.

4. Erwerbsminderungsrente anheben: Bezieher der früheren Berufsunfähigkeitsrente werden so gestellt, als ob sie bis zum 60. Lebensjahr weiter Beiträge zur Rente gezahlt hätten. Um den Anstieg des Renteneintrittsalters um zwei Jahre zu kompensieren, soll diese Zeit folgend dem Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bis zum 62. Lebensjahr verlängert werden. Der zusätzliche Leistungsanspruch würde durch die Gruppe der Beitragszahler finanziert werden.

5. Zeiten der Arbeitslosigkeit stärker berücksichtigen: Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes verliert ein Arbeitnehmer nicht nur seinen Lohn, sondern auch Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung. Ersteres Risiko ist durch die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung abgesichert. Das Risiko, durch Arbeitslosigkeit einen geringeren Lebensstandard im Alter zu haben, ist im jetzigen System nur teilweise abgesichert. Es wird vorgeschlagen, bei der Rentenfestsetzung die Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II (vor 2005 von Arbeitslosenhilfe) stärker zu berücksichtigen. Dadurch würde das Rentenversicherungssystem Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten, gleichzeitig würden für die höheren Ansprüche an das System die Beitragszahler stärker gefordert.

Zusätzliche Altersvorsorge

Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, Personen über private Rentenversicherungsverträge stärker abzusichern oder sie überhaupt erst in das System der privaten oder gesetzlichen Rentenversicherungen einzubinden.

6. Versicherungspflicht für Selbstständige: Selbstständige, die nicht in berufsständischen Versorgungswerken (z.B. Ärzte oder Rechtsanwälte) oder anderen Altersvorsorgeeinrichtungen abgesichert sind, sollen verpflichtet werden, sich privat oder in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern. Ein weiterer Vorschlag sieht vor, die Riester-Rente für Selbstständige mit geringem Einkommen und ohne obligatorische Altersvorsorge zu öffnen.

7. Ausbau der Betriebsrente: Während bislang die betriebliche Altersvorsorge in den meisten Fällen auf Antrag des Arbeitnehmers abgeschlossen wird („opt-in“), sieht ein Vorschlag vor, dass alle Arbeitnehmer von der Einstellung an automatisch in eine Betriebsrente einzahlen, aber auf Antrag des Arbeitnehmers davon befreit werden können („opt-out“). Zudem soll die Betriebsrente mit Fördermitteln attraktiver gemacht werden.

8. Obligatorische Zusatzversicherung: Seit dem Rentenreformgesetz 2001 werden private Altersvorsorge-Beiträge bei der Berechnung der Rentenhöhe berücksichtigt. Während die Beiträge dabei wie Pflichtbeiträge behandelt werden, ist die private Altersvorsorge freiwillig. Eine verpflichtende Zusatzrente, sei es als Betriebsrente oder als private Rente, würde die

wegen des demographischen Wandels erwartete Rentenniveausenkung größtenteils kompensieren.

4.c. Bewertung der wichtigsten Reformoptionen

Das gegenwärtige Ringen um die Ausgestaltung der „Lebensleistungsrente“ (Vorschlag 1) zeigt deren Dilemma. Wird der Berechtigtenkreis restriktiv definiert, ist ihr Beitrag zur Reduktion der Zahl der Grundsicherungsempfänger gering, zumal nur Langzeitbeschäftigte diese Zuschussrenten beziehen können. Wie in Abschnitt 2 gezeigt, bekommen die tatsächlichen Lebensarmutsgefährdeten jedoch erst gar nicht die Chance, ausreichende Beschäftigungszeiten anzusammeln. Und wird die Höhe des Zuschusses niedrig angesetzt, kann er nur wenig dazu beitragen, die Armutsgefährdung der Empfänger zu reduzieren. Wird die „Lebensleistungsrente“ jedoch großzügig definiert, so wie es anfänglich geplant war, kann sie ähnlich wie die übrigen Varianten der Zuschussrente – etwa die „Solidarrente“ oder die „Garantierente“ – andere der zuvor genannten Kriterien nicht erfüllen.

Zunächst müssen die zusätzlichen Ausgaben der Zuschussrenten entweder über eine Beteiligung des Bundes oder über erhöhte Beiträge finanziert werden, so dass sie die Belastung für die nachfolgende Generation weiter erhöhen und damit nicht dem Nachhaltigkeitskriterium entsprechen. Auch verletzen die Zuschussrentenvarianten das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, da die zusätzlichen Rentenansprüche nicht durch Beiträge „verdient“ werden.

Die Anreizeffekte der Zuschussrentenvarianten sind vielschichtig. Die „Lebensleistungsrente“ gibt einen Anreiz zum Abschluss einer Riester-Rente. Außerdem haben Personen einen Anreiz, solange zu arbeiten, bis der Schwellenwert an Beitragsjahren (z.B. 30 Jahre bei der „Solidarrente“, 40 Jahre bei der „Lebensleistungsrente“) erreicht ist. Allerdings ergibt sich nach dieser Schwelle ein verminderter Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit als bisher, da für die relevanten Personengruppen weitergehenden Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung kein Anspruch auf zusätzliche Rentenzahlungen entgegensteht. Der negative Arbeitsanreizeffekt ist in der derzeit geplanten Variante der „Lebensleistungsrente“ für Geringverdiener besonders hoch: Bei einem Entgelt in Höhe von 52,5% des Durchschnittseinkommens (etwa €17.000 jährlich) lohnt es sich nicht, über die 40 Mindestbeitragsjahre hinaus zu arbeiten, um später eine höhere Rente zu erhalten. Erst nach 52 Beitragsjahren geht dieser negative Anreiz wieder verloren. Die „Lebensleistungsrente“ und ihre Varianten verschieben das Ungerechtigkeitsproblem, das sie lösen sollen, daher nur auf einen höheren und angesichts der Einkommensverteilung in Deutschland mit mehr Personen besetzten Einkommensbereich.¹⁶

Die „Grüne Garantierente“ setzt zudem sehr viel geringere Bezugsvoraussetzungen und ist daher erheblich teurer und damit noch weniger nachhaltig. Das Problem der negativen Arbeitsanreize durch Existenz eines Schwellenwerts versucht sie dadurch zu umgehen, dass gesetzliche oder sonstige Rentenansprüche nur teilweise angerechnet werden sollen, was das Konzept jedoch noch weiter verteuert.

Die Einführung einer Mindestzahl an Entgeltpunkten (Vorschlag 2) verletzt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz im untersten Einkommensbereich. Die Arbeitsanreize bleiben, was die

¹⁶ Im Einkommensbereich, der eine Grundrente impliziert (625-675 Euro), befindet sich etwa ein Drittel der Anzahl von Arbeitnehmern, deren Einkommen eine monatliche Rente zwischen 825-875 Euro zur Folge hat.

Stundenzahl betrifft, in vollem Umfang gewahrt. Soweit die Betroffenen jedoch auch ihren Lohnsatz beeinflussen können, sei es durch Bildungsanstrengungen oder durch höhere Arbeitsintensität (etwa bei Akkordlöhnen), werden die entsprechenden Anreize in Vorschlag 2 vermindert, denn eine Steigerung des Lohns würde so lange nicht zu höheren Rentenansprüchen führen, wie der Lohn eine Schwelle nicht überschreitet, die derzeit bei ca. 13 Euro liegt. Ferner ist bei diesem Vorschlag zu beachten, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Rentenversicherung die geleistete Stundenzahl wahrheitsgemäß melden müssen, was einen gewissen Überprüfungsaufwand erfordert, um Manipulationen zu verhindern. Da es sich um eine versicherungsfremde Leistung handelt, müsste die Finanzierung durch Steuern erfolgen.

Die stärkere Berücksichtigung spezifischer Umstände (Erziehungszeiten, Zeiten von Erwerbsminderung und Zeiten der Arbeitslosigkeit) in der gesetzlichen Rentenversicherung (Vorschläge 3-5) kann dazu beitragen, die Zahl der Grundsicherungsempfänger zu verringern. Allerdings entsprechen sie nicht dem Kriterium der Nachhaltigkeit, da die zusätzlichen Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die nachfolgende Generation, entweder über das Steueraufkommen oder durch Beitragsprämien, finanziert werden muss. Zudem wird der Anreiz verringert, möglichst bald ein neues Beschäftigungsverhältnis einzugehen, was der ursprünglichen Absicht der Hartz IV Gesetze zuwiderläuft.

Die Vorschläge zur zusätzlichen Altersvorsorge (Vorschläge 6 bis 8) sind weitestgehend mit den Bewertungskriterien, aber auch mit den Zielen der Rentenreformen der letzten Jahre vereinbar. Eine stärkere private, kapitalgedeckte Absicherung zur Kompensation der Reduktion des gesetzlichen Rentenniveaus würde das Rentensystem nachhaltiger und robuster machen. Allerdings gilt es bei einer Implementierung dieser Maßnahmen, die Anreizeffekte sorgsam zu berücksichtigen. Auch wenn es sinnvoll ist, Selbstständige in ein Rentenversicherungssystem einzubeziehen, sind mögliche negative Wirkungen auf die Aufnahme einer selbstständigen Arbeit – gerade bei Selbstständigen mit niedrigem Einkommen – zu erwarten. Der Kreis der Arbeitnehmer, die Anspruch auf eine Betriebsrente haben, ist in Deutschland ausbaufähig, da er derzeit nur knapp mehr als die Hälfte beträgt. Vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen hat trotz des gesetzlichen Anspruchs auf Entgeltumwandlung nur eine Minderheit der Arbeitnehmer Betriebsrentenansprüche. Bei einem Übergang zu einem obligatorischen System, sei es in der Betriebsrente wie in den Niederlanden oder der Schweiz oder bei der privaten Zusatzversicherung wie in Schweden, ist jedoch zu bedenken, dass damit implizit auch unerwünschte Garantieansprüche an den Staat entstehen können, zum Beispiel wenn ein privater Rentenversicherungsträger ausfällt. Zudem wirken obligatorische Einzahlungen, auch wenn sie in eine private oder betriebliche Altersvorsorge einfließen, bei denen, die sich nicht freiwillig dafür entscheiden würden, zumindest teilweise wie eine Steuer mit ihren negativen Anreizeffekten.

5. Schlussfolgerungen

Altersarmut ist derzeit, von speziellen Gruppen abgesehen, kein drängendes Problem. Falls Altersarmut in der Zukunft zu einem Problem werden sollte, so ist dies weniger durch die Rentenreformen 2001-2007 induziert, als primär durch negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Besonders bedroht sind Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund. Auch in den neuen Bundesländern droht eine höhere Armutsgefährdung im Alter,

die zum Teil auf die höhere Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern zurückzuführen ist. Daher sind Maßnahmen, die die Qualifizierung und die Integration in den Arbeitsmarkt fördern, am ehesten geeignet, das Übel der Altersarmut an der Wurzel zu packen.

Die meisten der derzeit diskutierten Vorschläge, das bestehende Rentensystem zu reformieren, insbesondere die Zuschussrenten gemäß den Vorschlägen „Lebensleistungsrente“, „Solidarrente“ und „Garantierente“, werden die Beitrags- und/oder Steuerzahler in Zukunft belasten, helfen aber nicht denjenigen, die wegen Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Kurzzeit-Beschäftigung nicht die notwendigen Pflichtbeitragszeiten erreichen. Zudem verstärken sie die ohnehin bestehenden negativen Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot.

Der Beirat erkennt an, dass es der Akzeptanz der Gesetzlichen Rentenversicherung schadet, wenn Menschen, die ein Leben lang für einen relativ niedrigen Lohn gearbeitet haben, nur genauso viel oder unwesentlich mehr Rente beziehen als diejenigen, die die Grundsicherung im Alter erhalten. Der Beirat verweist jedoch auf das grundsätzliche Dilemma von Einkommenstransfers, bei denen sich immer diejenigen Menschen benachteiligt fühlen, die gerade über den entsprechenden Zuwendungsschwellenwerten liegen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verschieben daher nur das grundsätzliche Dilemma in höhere Einkommensgruppen, was allein wegen der höheren Anzahl der Betroffenen zu verstärkten negativen Arbeitsanreizwirkungen führt. Der Beirat spricht sich daher gegen eine Änderung des Rentenrechts durch die Einführung von derartigen Zusatzrenten aus.

Berlin, den 30. November 2012

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Achim Wambach, Ph.D

6. Mitgliederverzeichnis

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D. (Federführung)
 Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
 am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Friedrich Breyer
 Professor für Volkswirtschaftslehre
 an der Universität Konstanz

Professor Achim Wambach, Ph.D. (Vorsitzender)
 Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
 an der Universität zu Köln

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Professor Dr. Eckhard Janeba (Stellvertretender Vorsitzender)
 Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
 und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Hermann Albeck
 Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
 an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
 Professor für Geistiges Eigentum (Intellectual Property)
 D-GESS Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
 an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
 Em. Professor für Nationalökonomie,
 insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
 an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
 Professor für Volkswirtschaftslehre an der
 Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
 Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
 an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Bonn
Abteilung für Empirische Wirtschaftsforschung

Professor Dr. Hans Gersbach
Professor für Wirtschaftspolitik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Professor für Betriebswirtschaftslehre
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,
Technologiemanagement und Entrepreneurship
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen,
in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie
an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Manfred J.M. Neumann
Em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Professor Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Professor Dr. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn
Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik, Universität Bonn

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre insb. Bildungsökonomik
an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Bereichsleiter, Humankapital und Innovation
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher
Em. Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
Em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Professor für Wirtschaftstheorie,
insbesondere Geld und Währung,
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim