

ZUNEHMENDE ALTERSARMUT IN DEUTSCHLAND – VERMEIDBAR ODER UNVERMEIDLICH?

Zusammenfassung und Hauptthesen

„Die Gefahr der Altersarmut wächst“ – ein derzeit in Deutschland häufig gehörter Satz. Doch was bedeutet Altersarmut eigentlich? Altersarmut im Sinne eines nicht existenzsichernden Einkommens kann es streng genommen in Deutschland nicht geben, da mit der Riester-Reform 2001 die Grundsicherung im Alter geschaffen wurde, die allen Rentnern und Rentnerinnen bei Bedürftigkeit ein existenzsicherndes Einkommen gewährt. Derzeit beträgt dieses monatliche Einkommen zwischen 630 und 700 Euro. Im Allgemeinen wird Altersarmut aber nicht in diesem engen Sinne definiert. Vielmehr wird oft bei denjenigen Personen von Altersarmut ausgegangen, die auf diese Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Derzeit sind dies nur rund 2,5 % der Rentner. Die OECD und auch die Bundesregierung in ihrem Armuts- und Reichtumsbericht sehen ein Armutsrisiko dann, wenn das sog. Nettoäquivalenzeinkommen 60% des Medianeinkommens nicht überschreitet. Derzeit beträgt das Medianeinkommen rund 16.500 Euro im Jahr, so dass für einen Alleinstehenden ein Armutsrisiko dann besteht, wenn sein monatliches Nettoeinkommen weniger als 825 Euro ausmacht. Bei Anwendung dieser Definition ist derzeit laut dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bei etwa 13% der über 65-Jährigen das Risiko der Einkommensarmut gegeben. Dieser Anteil ist nicht höher als die entsprechenden Anteile in anderen Altersgruppen: Für die 50-64-Jährigen beträgt die Quote z.B. 14%. Andere Bevölkerungsgruppen weisen eine noch höhere Quote auf: Für Alleinerziehende beispielsweise beträgt der Anteil 24% und ist damit fast doppelt so hoch wie bei Rentnern. Insgesamt kann derzeit also kein besonderes Problem von Altersarmut in Deutschland konstatiert werden. Allerdings wird befürchtet, dass in Zukunft die wie auch immer definierten Altersarmutsquoten zunehmen werden. Im Folgenden werden die Gründe aufgezeigt, die zu dieser Befürchtung führen, und die Maßnahmen zur Vermeidung höherer Altersarmut analysiert.

Welche Faktoren sprechen tendenziell für eine Zunahme von Altersarmut?

Als wesentliche Gründe für eine möglicherweise zunehmende Altersarmut werden genannt:

Unterbrochene Erwerbsbiographien

Wird die Erwerbstätigkeit beispielsweise durch Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung unterbrochen, werden weniger oder keine Beiträge in die Rentenversicherung einbezahlt. Das führt zu geringeren Rentenansprüchen und damit zu einer geringeren Altersrente. Da die vergangenen 25 Jahre in Deutschland durch eine sehr hohe und steigende Arbeitslosigkeit geprägt waren, werden zukünftig in den Erwerbsbiographien der Neurentner längere Phasen der Arbeitslosigkeit enthalten sein als dies bei früheren Rentnergenerationen der Fall war. Verschärft wird dieses Problem durch die Einführung von „Hartz IV“ im Jahr 2005, da die Rentenbeiträge für die Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) nach Maßgabe eines sehr geringen Einkommens entrichtet werden. Während bis 2007 für ALG II-Empfänger Rentenversicherungsbeiträge noch auf der Grundlage eines Monatseinkommens von 400 Euro bezahlt wurden, bemessen sich die Beträge nun auf der Basis von 205 Euro. Nach einem Jahr ALG-II-Bezug ergibt sich daraus beispielsweise in Westdeutschland ein Rentenanspruch von 2,16 Euro pro Monat. Die Gefahr der Altersarmut steigt also insbesondere für Personen, die längere Zeit arbeitslos waren. Auch die Kindererziehung ist oft mit Nichterwerbstätigkeit oder Teilzeittätigkeit verbunden. Trotz rentenerhöhender Berücksichtigung der Kindererziehung in der GRV – von mittlerweile 3 Entgeltpunkten pro Kind und „kindbezogene Höherbewertung von Pflichtbeitragszeiten“ – ist das Risiko der Altersarmut vor allem für alleinerziehende Frauen nicht auszuschließen. Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich aus der in den letzten Jahren gestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen. Sie führt zu einer besseren Einkommenssituation künftiger Rentnerhaushalte.

Zunahme der Anzahl der Geringverdiener (Ausbau des Niedriglohnsektors)

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist grundsätzlich so organisiert, dass unterdurchschnittliche Einkommen in der Erwerbszeit auch unterdurchschnittliche Renteneinkommen zur Folge haben. Die in den letzten Jahren zu beobachtende zunehmende Anzahl der Geringverdienenden kann so zeitversetzt tendenziell das Problem der Altersarmut verschärfen. Ein großer Teil des Niedriglohnsektors beruht auf der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs), bei der man entweder keine oder – bei Aufstockung der Beitragszahlungen durch den Beschäftigten – bestenfalls nur geringe Rentenansprüche erwirbt.

„Neue Selbständige“

In den letzten Jahren hat die Anzahl der so genannten Solo-Selbständigen zugenommen. Das sind Selbständige, die keine Mitarbeiter beschäftigen. Diese Solo-Selbständigen sind in der Regel nicht sozialversicherungspflichtig und

haben oftmals geringe Einkommen, die es nicht oder kaum erlauben, eine vernünftige Altersvorsorge zu betreiben. Die Wahrscheinlichkeit, im Alter auf die „Grundsicherung im Alter“ angewiesen zu sein, ist für diesen Personenkreis entsprechend groß.

Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass sich durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors und auch durch die Ausweitung der Soloselbständigkeit kein erhöhtes Altersarmutsrisiko ergibt, wenn die relevante Alternative für diese Erwerbsformen die Nichterwerbstätigkeit oder die Langzeitarbeitslosigkeit ist.

Rentenreformen

Die Rentenreformen der Jahre 2001 (Riester-Reform) und 2004 (Nachhaltigkeitsreform) sorgen durch die Einführung des Riester-Faktors und des Nachhaltigkeitsfaktors dafür, dass die Rentenanpassungen zukünftig im Vergleich zur Lohnentwicklung geringer ausfallen. Das Bruttorentenniveau (Bruttostandardrente im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen) wird bis 2030 von etwa 48% auf etwa 40% sinken. Die Renten werden damit um 16% niedriger ausfallen als ohne diese Reformen. Die entstehende Rentenlücke soll durch den Ausbau der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) geschlossen werden. Um dies zu erreichen, wird seit der Riester-Reform 2001 die zusätzliche Altersvorsorge massiv staatlich gefördert. Wird die Möglichkeit der zusätzlichen Altersvorsorge jedoch nicht genutzt, kommt es zu einer Rentenlücke und damit zu einer erhöhten Gefahr der Altersarmut. Auch die graduelle Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis 2029 („Rente mit 67“) kann indirekt das Risiko von Altersarmut erhöhen, wenn man trotz des erhöhten gesetzlichen Renteneintrittsalters den Renteneintritt nicht entsprechend hinausschiebt und deshalb höhere Rentenabschläge anfallen. Ein Hinausschieben des Renteneintritts vermeidet dagegen diese Abschläge und die damit einhergehende längere Lebensarbeitszeit führt zum Erwerb von höheren Rentenansprüchen (mehr Entgeltpunkten), was die Versorgungssituation im Ruhestand verbessert. Mithin kann die „Rente mit 67“ auch als Maßnahme zur Vermeidung von Altersarmut interpretiert werden.

Schlussfolgernd kann festgehalten werden, dass die betrachteten Indizien auf eine zunehmende Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter hinweisen. Eine belastbare Quantifizierung steht allerdings noch aus. Diese wird dadurch erschwert, dass sowohl Informationen über die Höhe früherer Einkommen sowie über das Altersvorsorge- und Sparverhalten der Individuen notwendig sind, als auch über die zukünftige Einkommenshöhe. Zudem muss das zukünftige Verhalten (wie Erwerbsbeteiligung, Renteneintrittsverhalten oder Ausnutzen der Splitting Option bei der Hinterbliebenenversorgung) abgeschätzt werden – und all dies im Haushaltskontext. Schließlich muss die Abhängigkeit von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beachtet werden. So bestimmen Einkommenssteigerungen und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit das Armutsrisiko entscheidend mit.

Wie sind die Vorschläge zur Vermeidung einer Zunahme von Altersarmut zu beurteilen?

Es gibt zahlreiche Vorschläge, wie man eine zunehmende Anzahl von Beziehern der Grundsicherung im Alter vermeiden könnte. Im Folgenden werden einige davon diskutiert.

1. Grundsätzlicher Ansatz: Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Erhöhung der individuellen Einkommenschancen

Die GRV-Rente bemisst sich grundsätzlich nach der Höhe des sozialversicherungspflichtigen Lohneinkommens über das gesamte Erwerbsleben. Bei einem höheren Einkommen erwirbt man höhere Rentenansprüche in der GRV und erhöht den Spielraum für zusätzliche Altersvorsorge. Aus diesem Grund sind alle Maßnahmen, die zu einem höheren Einkommen im 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 niedrig bezahlte Arbeiten eingesetzt werden und haben ein weit höheres Arbeitslosigkeitsrisiko. Menschen, die heute ohne Abschluss die Schule 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, potentielle Geringverdienende durch angemessene Bildung gar nicht erst „entstehen“ zu lassen. 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.

Während ein höheres Bildungsniveau des Einzelnen eine Einkommenserhöhung über einen potentiell 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 oder die Abschaffung des Ehegattensplittings können hier positiv wirken, da sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken und oder mehr Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen.

Darüber hinaus ist es wichtig, die Erwerbsphase zu verlängern. Dies kann durch zwei verschiedene Maßnahmen, die an den „Rändern der Erwerbslebens“ ansetzen, erreicht werden: Zum einen durch kürzere Ausbildungszeiten, die einen früheren Einstieg ins Erwerbsleben ermöglichen und zum anderen durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren. Bei beiden Handlungsfeldern spielt wieder die Bildungspolitik eine entscheidende Rolle: Optimierung der

Schul-, Berufs- und Universitätsausbildung und Schaffung von Anreizen zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer. Die längeren Beitragszeiten durch früheren Erwerbseintritt und späteren Erwerbsaustritt führen tendenziell zu höheren Renten und verringern das Risiko der Altersarmut.

2. Maßnahmen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung

Höherbewertung der Beiträge von Niedrigeinkommensbeziehern

Eine viel diskutierte Möglichkeit, die Renten der Geringeinkommensbezieher zu steigern, besteht darin, die GRV-Beiträge dieser Personen höher zu bewerten. Dabei ist die Grundidee, den Geringeinkommensbeziehern mehr Entgeltpunkte gutzuschreiben als sich aus dem Verhältnis ihres Einkommens zum Durchschnittseinkommen ergeben würde. Eine solche Höherbewertung ist in der GRV bereits in Form der „Rente nach Mindesteinkommen“ umgesetzt. Danach werden unter gewissen Bedingungen – vor allem einer langjährigen Erwerbstätigkeit – Beitragszeiten höher bewertet, allerdings nur Beitragszeiten bis 1991. Für Personen, die später ins Erwerbsleben eingetreten sind, entfaltet diese Regelung also keine Wirkung mehr.

Eine Höherbewertung der Beiträge hebt das für die GRV grundsätzlich gültige Prinzip der Teilhabeäquivalenz aus, nach dem die mit seinen Beiträgen erworbenen Rentenansprüche eines Versicherten seiner Einkommensposition relativ zum Durchschnittseinkommen entsprechen. Durch die Höherbewertung kommt es zu einer zusätzlichen interpersonellen Umverteilung innerhalb des Rentensystems. Da Einkommensumverteilung eine allgemeine Staatsaufgabe ist und nicht eine Aufgabe der Sozialversicherungssysteme, ist eine solche Umverteilung versicherungsfremd. Eine Finanzierung über Steuern, wie sie heute mit der Grundsicherung im Alter vorgenommen wird, ist adäquat und transparent und deshalb zu bevorzugen.

Höhere GRV-Beiträge für Arbeitslose bzw. Höherbewertung der Arbeitslosigkeitsphasen

Wenn niedrige Altersrenten auf geringe Beitragszahlungen wegen Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind, könnte man argumentieren, dass man die Beitragszahlungen für die Arbeitslosen erhöhen muss, damit die Rentenansprüche höher ausfallen. In Betracht kommen hier vor allem die GRV-Beiträge für die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Aus Gründen der Haushaltskonsolidierung wurden 2007 die Beiträge von 78 Euro monatlich auf 40 Euro reduziert. Damit haben sich die Rentenansprüche beim Bezug von Arbeitslosengeld II fast halbiert. Derzeit werden die Rentenansprüche für Empfänger von Arbeitslosengeld II auf der Grundlage eines Einkommens von 205 Euro berechnet. Das bedeutet konkret, dass ein Bezieher von Arbeitslosengeld II in Westdeutschland nach einem Jahr Rentenansprüche von nur 2,16 Euro pro Monat erwirbt. Da grundsätzlich die Sozialversicherungen nicht zu Zwecken der Haushaltskonsolidierung (Stichwort: Verschiebebahnhöfe) missbraucht werden sollten, wäre es sinnvoll, die Kürzung des Renten-

versicherungsbeitrags für die Empfänger von Arbeitslosengeld II rückgängig zu machen. Es wäre auch möglich, die Rentenbeiträge auf Grundlage des Eckregelsatzes des Arbeitslosengelds II zu berechnen. Eine Erhöhung der Beiträge für Arbeitslose darüber hinaus ist aber nicht zu begründen.

Alternativ gibt es den Vorschlag, die Zeiten der Arbeitslosigkeit später bei der Rentenberechnung höher zu bewerten, also nachträglich höhere Entgeltpunkte zu vergeben, damit die Arbeitslosigkeit nicht zum Grund für Altersarmut wird. Aber auch hier ist die Abkehr von der Teilhabeäquivalenz, nach der ein Zusammenhang zwischen der Rentenhöhe und dem (Lebens-)einkommen besteht, abzulehnen. Es handelt sich bei der Höherbewertung um ein versicherungsfremdes Umverteilungselement, das nicht von zukünftigen Beitragszahlern finanziert werden sollte. Die Einkommensumverteilung sollte vielmehr von allen Steuerzahlern innerhalb des Steuer- und Transfersystems bewerkstelligt werden. Genau dies wird aber im Rahmen der Grundsicherung im Alter gemacht, womit also ein adäquates Instrument vorhanden ist.

Stärkere Rentenerhöhung bzw. Rücknahme der Rentenreformen

Theoretisch ist eine weitere Möglichkeit, gegen die drohende Altersarmut vorzugehen, die Rentenreformen zurückzunehmen und das Rentenniveau nicht sinken zu lassen. Diese Reformen folgten aber dem übergeordneten Ziel, das gesamte System zu stabilisieren und auch bei einer alternierenden Gesellschaft überlebensfähig zu halten. Dabei kam es darauf an, einerseits den Beitragssatz nicht so stark steigen zu lassen, andererseits das Rentenniveau im Durchschnitt auf einem vertretbar hohen Niveau zu halten. Eine Rücknahme der Reformen zur Erreichung des nachgelagerten – auf eine kleinere Gruppe ausgerichteten – Ziels der Vermeidung von Altersarmut würde die Systemstabilität und die gefundene Balance zwischen Beitragssatz und Rentenniveau wieder neu in Frage stellen, also weit größere Probleme an anderer Stelle hervorrufen, weshalb diese Option grundsätzlich ausscheidet. Dies schließt jedoch nicht aus, dass innerhalb des reformierten Systems Adjustierungen vorgenommen werden können, die das Problem der Altersarmut bekämpfen.

Die kürzlich beschlossenen höheren Rentenanpassungen für die Jahre 2008 und 2009 sowie die Rentengarantie 2010 setzen hier aber ein grundfalsches Signal. Damit werden alle Rentenreformen, die auf eine Reduzierung des Rentenniveaus zur Stabilisierung der Rentenfinanzen abzielten, ad absurdum geführt. Das (derzeit noch) angekündigte Nachholen der rentendämpfenden Effekte des ausgesetzten Riester-Faktors sowie das Nachholen der unterbliebenen Rentenkürzungen aufgrund der alten Schutzklausel und der Rentengarantie sind deshalb unerlässlich. Zudem muss man sich klar machen, dass Altersarmut kein bestehendes sondern ein für die Zukunft drohendes Problem ist. Wie zu Beginn bereits erwähnt, beziehen derzeit nur rund 2,5 % der Rentner Grundsicherung im Alter.

Eine höhere Rentenanpassung für derzeitige Rentnergenerationen geht deshalb am eigentlichen Problem vorbei. Auch eine Aufweichung der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sollte unterbleiben. Zwar könnte argumentiert werden, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze im Einzelfall auch ein Grund für die Altersarmut sei, wenn bei vorzeitigem Renteneintritt zum Beispiel aus gesundheitlichen Gründen höhere Abschläge hingenommen werden müssten. Diesem Argument kann man jedoch auch entgegen halten, dass durch die erzeugte tendenzielle Verlängerung der Beitragszeit die Alterseinkommen im Durchschnitt gesteigert und damit die Gefahren der Altersarmut insgesamt reduziert werden können.

3. Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung im Alter

Mindestrente

Als Maßnahme gegen die Altersarmut wurde die so genannte Sockelrente vorgeschlagen („Rümp-Vorschlag“). Diese Rente verspricht jedem, der mindestens 35 Beitragsjahre in der GRV aufweist, einen Anspruch auf eine Mindestrente, die leicht über dem Niveau der Grundsicherung im Alter liegt. Andere Alterseinkommen sollen nicht auf diese Sockelrente angerechnet werden. Die Aufstockungsbeträge zur gesetzlichen Rente sollen – genauso wie bei der Grundsicherung im Alter – aus Steuermitteln finanziert werden.

Ein Vorteil der Mindestrente liegt darin, dass Geringverdiener einen größeren Anreiz haben, in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu bleiben, um die 35 Beitragsjahre zu erreichen. Dadurch erhöhen sie ihre Chance, ein höheres Alterseinkommen als die Grundsicherung zu erhalten und Altersarmut zu verhindern. Derzeit besteht dagegen für Personen mit sehr geringen Rentenansprüchen eher ein Anreiz, die Beitragspflicht in der Rentenversicherung zu umgehen (z.B. durch Selbständigkeit oder Schwarzarbeit) oder früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen, weil die Beitragszahlungen zu keinem höheren Alterseinkommen führen als die staatlich garantierte Grundsicherung. Eine Sockelrente würde zudem den Anreiz stärken, zusätzlich privat vorzusorgen, da keine Anrechnung der privaten Altersrenten auf die Mindestrente vorgenommen werden soll.

Ein Nachteil der Sockelrente ist, dass neben der Grundsicherung im Alter nun eine zweite Mindesteinkommensgrenze eingezogen wird. Dies führt dazu, dass zwischen zwei Gruppen von Leistungsbeziehern unterschieden wird, die eine steuerfinanzierte Sozialleistung in Anspruch nehmen können: Die erste Gruppe umfasst Personen mit weniger als 35 Beitragsjahren in der GRV und die zweite Personen mit mindestens 35 Beitragsjahren. Während bei der ersten Gruppe eine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird und andere Einkommen angerechnet werden, findet dies bei der zweiten Gruppe nicht statt. Zudem ist das Alterseinkommen der Personen in der ersten Gruppe geringer als das der Personen in der zweiten. Letztlich wird nach

Grundsicherungsbeziehern erster und zweiter Klasse differenziert.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass man sich bereits mit „Minibeiträgen“ Ansprüche auf die Mindestrente sichern kann. Da die Mindestrente nicht mit anderen Alterseinkünften verrechnet wird, sind enorme „Mitnahmeeffekte“ nicht auszuschließen. Damit zusammenhängend kann es zu ungewollten Verteilungseffekten kommen, etwa wenn Selbständige mit hohem Einkommen 35 Jahre lang den Mindestbeitrag in der GRV entrichten, daraus später eine aufgestockte Mindestrente empfangen und zusätzlich noch private Alterseinkünfte haben. Es käme zu einer Umverteilung zu Beziehern hoher Einkommen, bei denen keine Bedürftigkeit vorliegt. Dies ist auch dann der Fall, wenn der Partner eines Sockelrentenbeziehers ein hohes (Alters-)einkommen hat, im Haushaltskontext also gar kein Armutsrisiko besteht.

Ferner sind zusätzliche fiskalische Kosten zu erwarten. Das Ausmaß dieser Ausgabensteigerungen hängt stark davon ab, ob es zu Verhaltensänderungen kommt. Das unterbliebene Anrechnen anderer Einkommen würde ohne Verhaltensänderungen zu Mehrausgaben des Fiskus in gleicher Höhe führen. Wenn es dagegen zu Verhaltensänderungen käme, also zu höheren Beitragszahlungen in der GRV oder zu einer stärkeren privaten Altersvorsorge, dann fielen die Alterseinkommen tendenziell höher und die Aufstockungsbeträge bis zum Sockelrentenniveau geringer aus. Dies hätte Auswirkungen auf die fiskalischen Kosten.

Die vorgeschlagene Steuerfinanzierung dieser Mehrausgaben ist ordnungspolitisch korrekt. Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln ist dagegen abzulehnen, weil dadurch das Äquivalenzprinzip in der GRV verletzt würde. Es käme zu einer weiteren versicherungsfremden Umverteilung innerhalb des Rentenversicherungssystems.

Von der CDU gibt es einen der Sockelrente sehr ähnlichen Vorschlag zur Vermeidung der Altersarmut („Rüttgers-Vorschlag“). Danach soll für alle langjährig vollzeitbeschäftigten Geringverdiener eine Rente über dem Grundsicherungsniveau gezahlt werden. Diese höhere Rente soll bedürftigkeitsabhängig und steuerfinanziert sein. Es handelt sich daher letztlich um nichts anderes als um eine höhere und besser ausgestaltete Grundsicherung im Alter für einen bestimmten Personenkreis. Neben den zusätzlichen fiskalischen Kosten wirft dieser Vorschlag ausgeprägte Ungleichbehandlungsprobleme auf, da Vollzeitbeschäftigte anders behandelt werden als Teilzeitbeschäftigte und weil – genauso wie beim Rürup-Vorschlag – Personen, die die erforderliche Versicherungszeit nicht erreicht haben, schlechter behandelt werden als diejenigen, die das Kriterium erfüllen.

Reduzierte Anrechnung der Riester-Rente und anderer Alterseinkommen bei der Grundsicherung im Alter

Um den Einwänden, dass sich die Riester-Rente für Geringverdiener in bestimmten Fällen nicht lohne, Rechnung zu tragen, wird von einigen Seiten gefordert, die Riester-Rente auf die Grundsicherung im Alter gar nicht oder nur zum Teil

anzurechnen. Der Anreiz zum Riester-Sparen bliebe so erhalten, weil das Alterseinkommen über das Grundsicherungsniveau hinaus erhöht werden könne. Die Kapitaldeckung könnte weiter gestärkt werden und die mühsam erzielten Erfolge im Bereich der Riester-Rente würden nicht gefährdet. Um eine Ungleichbehandlung mit anderen Alterseinkünften zu vermeiden, darf eine verminderte Anrechnung aber nicht nur für die Riester-Rente gelten, sondern muss auf alle anderen Alterseinkommen gleichermaßen angewendet werden. Zudem müssen die Anrechnungsregeln von Ersparnissen bei der Bedürftigkeitsprüfung für die Grundsicherung im Alter konsistent mit der Anrechnungsregel von Einkommen in Einklang gebracht werden, da ein Vermögen prinzipiell jederzeit verrentet, also in Einkommen umgewandelt werden kann.

Denkbar wäre, die Grundsicherung im Alter genauso zu behandeln wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II). Dort werden zusätzliche Erwerbseinkommen nicht vollständig angerechnet. Der Leistungsempfänger hat einen Freibetrag von 100 Euro. Für weitere Erwerbseinkommen zwischen 100 und 800 Euro werden 20% nicht angerechnet und für zusätzliche Einkommen zwischen 800 und 1.200 Euro werden 10% beim Leistungsempfänger belassen. Daraus ergibt sich eine Transferentzugsrate kleiner als 100% im Einkommensbereich bis 1.200 Euro.

Jenseits der Frage, ob die derzeitige Transferentzugsgestaltung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende adäquat ist, spricht vieles dafür, subsidiäre Fürsorgeleistungen, die das Existenzminimum sichern sollen, gleich zu behandeln. Allerdings sind die beiden Sachverhalte Grundsicherung im Alter und Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht vollständig gleich gelagert. Beim Arbeitslosengeld II erfüllt eine Transferentzugsrate unter 100% den Zweck, einen Anreiz für den Arbeitslosen zur Arbeitsaufnahme zu setzen. Das Arbeitsangebot soll stimuliert werden. Bei der Grundsicherung im Alter hingegen fällt dieser Zweck weg, sobald die betreffende Person in Rente und damit in der Regel nicht mehr erwerbstätig ist. Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot können sich höchstens über die Renteneintrittsentscheidung ergeben. Bisher implizierte die hundertprozentige Anrechnung vom Alterseinkommen auf die Grundsicherung im Alter einen Anreiz zur Frühverrentung, wenn man auch durch zusätzliche Arbeitsjahre bei der späteren Rente nicht über das Grundsicherungsniveau hinaus kommt. Mit einer reduzierten Anrechnung anderer Alterseinkommen wird dieser Frühverrentungsanreiz jedoch abgeschwächt, was das Arbeitsangebot Älterer positiv beeinflussen kann. Das Hauptziel einer Transferentzugsrate unter 100% bei der Grundsicherung im Alter besteht aber darin, einen Anreiz zur zusätzlichen Altersvorsorge zu geben. Eine erwartete zukünftige geringere Anrechnung der zusätzlichen Alterseinkommen auf die Grundsicherung im Alter soll heute dazu führen, dass z.B. in Form einer Riester-Anlage mehr gespart wird oder dazu, dass vorhandene Ersparnisse, weil sie bei der Bedürftigkeitsprüfung für die Grundsicherung im Alter nur zum Teil berücksichtigt werden, nicht gänzlich vor dem Renteneintritt konsumiert wer-

den. Ob dieser – eher indirekte – Sparanreiz wirkt, hängt auch vom Alter der Personen ab. Für Jüngere dürfte es – selbst wenn sie langfristig planen – schwer sein, einzuschätzen, ob sie später Gefahr laufen, auf Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein. Für ältere Personen ist es einfacher, diese Abschätzung zu machen. Hier dürfte die geringere Anrechnung tatsächlich in Richtung einer höheren Altersvorsorgeersparnis bzw. dahingehend wirken, dass vorhandene Ersparnisse vor Renteneintritt nicht gänzlich aufgebraucht werden.

In Anbetracht der Tatsache, dass eine Transferentzugsrate unter 100% bei der Grundsicherung im Alter sehr hohe fiskalische Kosten hervorrufen würde, muss man sich allerdings die Frage stellen, ob man nicht auf andere und günstigere Weise ein erhöhtes Sparen bei den Geringverdienern bewirken kann. Zudem käme es bei einer verringerten Anrechnung zusätzlicher Einkommen zu einer „Zweifachbelastung der Steuerzahler“, die zunächst für die Riester-Förderung aufkommen und später in Höhe der Anrechnungsfreistellung eine tendenziell höhere Grundsicherung im Alter finanzieren müssten. Insoweit käme es auch nicht zu der mit der stärkeren Kapitaldeckung angestrebten Entlastung zukünftiger Generationen.

4. Maßnahmen im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge

Zusätzliches Altersvorsorgesparen

Als Durchschnittseinkommensbezieher braucht man derzeit 27 Beitragsjahre, um eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung im Alter zu beziehen. Ein Geringverdiener, der beispielsweise jährlich nur das halbe Durchschnittseinkommen, also etwa 15.000 Euro erhält, benötigt 54 Beitragsjahre um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Ist dieser Versicherte im Alter alleinstehend und nur auf die gesetzliche Rente angewiesen, wird seine Rente auf das Grundsicherungsniveau aufgestockt. Diese Beispielperson würde nach 40 Beitragsjahren in Westdeutschland eine gesetzliche Rente (abzüglich Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) von etwa 470 Euro erhalten. Ein Einkommen über dem Existenzminimum von 630 Euro könnte diese Person nur durch zusätzliche Altersvorsorge erreichen, beispielsweise in Form einer Riester-Rente. Würde sie 25 Jahre jeweils 4% des Bruttoeinkommens in einen solchen Vertrag einbezahlen, könnte sie bei einer Kapitalverzinsung von real 3% eine Monatsrente von 160 Euro zusätzlich erhalten. Bei einer Ansparzeit von 40 Jahren läge der Betrag bei 250 Euro. Je früher also mit der zusätzlichen Altersvorsorge begonnen wird, desto größer ist für den Einzelnen die Chance, Altersarmut zu vermeiden. Deshalb ist es grundfalsch, einen Geringverdiener vom zusätzlichen Vorsorgesparen mit dem Argument abzuhalten, dass sich die Riester-Rente für ihn nicht lohne, da sein Gesamteinkommen (GRV-Rente + Riester-Rente) ohnehin unter dem vom Staat garantierten Grundsicherungsniveau läge. Denn nur mit der zusätzlichen privaten Altersvorsorge oder mit einer zusätzlichen betrieblichen Altersvorsorge haben Geringverdiener überhaupt eine Chance, im Alter nicht auf

staatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Dies wird durch eine massive staatliche Förderung erleichtert. Ein verheirateter Alleinverdiener mit geringem Einkommen und 2 Kindern muss jährlich z.B. nur 60 Euro (5 Euro im Monat) an Eigenleistung erbringen, um damit eine Sparleistung von 738 Euro (61,50 Euro monatlich) zu erzielen. Der Staat übernimmt 92% der gesamten Sparleistung. Auch werden Anreize für einen frühen Beginn der zusätzlichen Vorsorge gesetzt, indem seit 2008 Personen, die vor der Vollendung des 25. Lebensjahres einen Riester-Vertrag abschließen, zusätzlich einen „Einsteigerbonus“ von 200 Euro erhalten.

Reform und Ausweitung der Riester-Förderung

Eine Einzelmaßnahme, die zur Bekämpfung der drohenden Altersarmut vorgeschlagen wird, ist eine Reform der Riester-Förderung. Weil die Riester-Rente bei den Geringverdienern noch nicht in gewünschtem Umfang Anklang gefunden hat, wird oft vorgeschlagen, die Riester-Förderung für Geringverdiener noch attraktiver zu machen. Bisher besteht die Förderung aus einer Kombination aus Zulagen und – als Konsequenz der nachgelagerten Besteuerung der Riester-Rente – aus der Abzugsmöglichkeit der Sparbeiträge von der Steuerbemessungsgrundlage. Während die Zulagen besonders für Haushalte mit Kindern und niedrigem Einkommen zu einer hohen Förderung führen, ist die Steuerabzugsmöglichkeit insbesondere für die Bezieher höherer und hoher Einkommen interessant. Durch diese Kombination aus Zulagenförderung und Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage ergibt sich derzeit ein mit zunehmendem Einkommen „u-förmiger“ Verlauf der Förderquoten (Zulagen bzw. Steuerersparnisse im Verhältnis zur Sparleistung). Problematisch ist dies im Falle von Alleinstehenden: Die Förderquote ist für ganz geringe Einkommen mit 72% zwar sehr hoch. Sie sinkt aber mit zunehmenden Einkommen schnell ab und erreicht schon bei einem Einkommen von rund 15.000 Euro jährlich mit 26% ihr Minimum. Wegen der Bedeutung des Steuerabzugs steigt die Förderquote mit weiter zunehmenden Einkommen an, so dass alleinstehende Durchschnittsverdiener mit einem Einkommen von 30.000 Euro eine höhere Förderquote haben als Geringverdiener mit der Hälfte dieses Jahreseinkommens. Fraglich ist allerdings, ob eine höhere Förderung an dieser Stelle die gewünschte Wirkung erzielen würde, da die bisherige Erfahrung zeigt, dass trotz großzügiger Förderung die Riester-Rente bei den Geringverdienern am wenigsten verbreitet ist. Sinnvoller ist vielmehr, zunächst abzuwarten, da staatliche Förderung oft erst nach einer gewissen Anlaufzeit ihre vollen Effekte entfaltet. Diese Zeit ist bei der Riester-Rente noch nicht abgelaufen. Als Indiz dafür können die „401k-Verträge“ in den USA herangezogen werden, die auch längere Zeit benötigten, bis sie sich bei den Geringverdienern etabliert hatten.

Obligatorium

Weil viele Geringverdiener trotz Förderung keine oder eine zu geringe zusätzliche Altersvorsorge betreiben, wird der Vorschlag diskutiert, die private kapitalgedeckte Altersvor-

sorge obligatorisch zu machen. Die Menschen sollen also zur Vorsorge bzw. zum Riester-Sparen gezwungen werden. Begründet wird dieser staatliche Zwang mit Schutzbedürfnissen bestimmter Personengruppen, die nicht ausreichend für ihr Alter vorsorgen. Gleichzeitig geht es aber auch darum, den Staat vor zukünftigen Sozialhilfeansprüchen bzw. Ansprüchen auf Grundsicherung im Alter zu bewahren.

Ökonomisch kann der staatliche Zwang nur mit Marktversagen auf dem Versicherungsmarkt gerechtfertigt werden. Ein Grund dafür könnte die irrationale Kurzsichtigkeit der Individuen (Myopie) sein, die aufgrund ihrer Gegenwartspräferenz die Altersvorsorge vernachlässigen. Zudem könnte mit dem sog. Trittbrettfahrerverhalten argumentiert werden. Dieses tritt dann auf, wenn ein Individuum in Antizipation der staatlich gewährten Grundsicherung auf Eigenvorsorge verzichtet und heute lieber mehr konsumiert. Dies würde Individuen benachteiligen, die z.B. in der Erwerbsphase gespart und damit auf Konsum verzichtet haben, um im Alter nicht auf die staatliche Hilfe angewiesen zu sein.

Letztlich spiegeln sich in dem Argument der Schutzbedürftigkeit beide genannten ökonomischen Gründe für paternalistisches Verhalten des Staates wider. Solche Schutzbedürfnisse werden vor allem für die Geringverdiener und bei der wachsenden Gruppe der so genannten Soloselbständigen konstatiert. Deren Einkommen und die damit verbundene Vorsorgefähigkeit sind gering, weshalb hier eine hohe Wahrscheinlichkeit der Altersarmut bzw. der zukünftigen Zahlung von staatlichen Fürsorgeleistungen gegeben ist. Zudem besteht für beide Gruppen ein geringerer Anreiz zur privaten Vorsorge, weil sie oft kein höheres Alterseinkommen als die staatlich garantierte Grundsicherung im Alter erwarten können.

Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten könnte ein Obligatorium damit gerechtfertigt werden, dass die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge die Rentensenkungen in der GRV kompensieren soll. Es könnte deshalb als folgerichtig erachtet werden, die Lücke, die durch den Rückbau des umlagefinanzierten Zwangssystems entsteht, durch ein privat organisiertes, kapitalgedecktes Zwangssystem zu schließen. Auf diese Weise würde ein obligatorisches Mischsystem entstehen, das ein konstantes oder – weil die Rendite des kapitalgedeckten Systems größer ist – sogar höheres Gesamtrentenniveau realisieren würde. Altersarmut aufgrund des Rückbaus des Umlagesystems könnte es somit nicht geben.

Die Argumente gegen das Obligatorium sind jedoch gewichtig: Ein staatlicher Zwang bedeutet immer einen massiven Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Menschen, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Da man lediglich die Altersvorsorge eines relativ kleinen Personenkreises erhöhen will, erscheint es unverhältnismäßig, auch alle anderen dazu zu zwingen. Es müsste überprüft werden, ob das gleiche Ziel nicht auf eine weniger weitgreifende Weise erreicht werden kann oder ob das Ziel über-

haupt so wichtig ist, dass ein solcher Eingriff legitimiert werden kann.

Der Zwang in bestimmte Altersvorsorgeprodukte zu investieren dürfte zudem zu einer ineffizienten „Altersvorsorgeallokation“ führen, weil das Sparkapital möglicherweise zu Anlageformen gelenkt wird, die für den einzelnen Anleger nicht optimal sind. Ferner würde ein aufgrund staatlichen Zwangs angesparter Kapitalstock eine implizite Haftungsverpflichtung des Staates in sich bergen. Diese Verpflichtung dürfte die Kapitalsammelstellen dazu verleiten, höhere Risiken einzugehen und damit den Haftungsfall wahrscheinlicher machen. Hier gilt es, aus der Krise zu lernen: Die Parallele zur Haftung bei den Landesbanken trotz ausgelaufener Gewährträgerhaftung ist offensichtlich. Zudem könnte der Staat bemüht sein, politisch motivierte Umlage- und Umverteilungskomponenten in das eigentlich kapitalgedeckte Zwangssystem zu integrieren, was in diesem System eine implizite Besteuerung erzeugen und die Rendite senken würde. Zu bedenken ist ferner, dass der Staat, ähnlich wie bei der Riester-Förderung, auch für Soloselbständige und Geringverdiener mit Transferzahlungen eingreifen und einen Teil der Beitragszahlungen übernehmen müsste. Dadurch käme es zu einer Verschiebung der Steuerlast von zukünftigen Generationen, die die Grundsicherung im Alter hätten finanzieren müssen, zu den heutigen Steuerzahlern, die für die Förderung bzw. die Beiträge aufkommen müssten. Die Entscheidung für oder gegen eine Versicherungspflicht ist damit zum einen eine Entscheidung zwischen einem massiven Staatseingriff heute in Form der Versicherungspflicht und höheren Transferzahlungen in der Zukunft, zum anderen eine Entscheidung zwischen einer heutigen Belastung der Steuerzahler, z.B. in Form einer höheren Subventionierung der Altersvorsorge und einer Belastung zukünftiger Steuerzahler in Form von Fürsorgeleistungen.

5. Mindestlohn

In jüngster Zeit wird häufig der Mindestlohn als Instrument zur Bekämpfung der drohenden Altersarmut angeführt. Ein (staatlich verordneter) höherer Lohn führe zu einem höheren Einkommen, dies zu einer höheren Rente und damit zu weniger Altersarmut. Jenseits aller Argumente, die gegen einen Mindestlohn sprechen, sei hier auf folgenden Zusammenhang hingewiesen, der obige Argumentationskette zu einer Milchmädchenrechnung macht: Wenn der Mindestlohn zu hoch angesetzt ist und sich deshalb wenig produktive Arbeitsplätze nicht mehr lohnen, werden diese Jobs nicht mehr angeboten (Verlagerung ins Ausland, Ersetzung durch Maschinen). Die potentiellen Bezieher von Mindestlöhnen haben also ein (noch) größeres Arbeitslosigkeitsrisiko. Da gerade die Arbeitslosigkeit ein Auslöser von Altersarmut ist, kann ein Mindestlohn nur kontraproduktiv sein. Zudem könnte ein Mindestlohn in der oft vorgeschlagenen Höhe von 7,50 Euro das Problem nicht lösen. Dieser Mindestlohn würde bei einer 40-Stundenwoche zu einem Monatseinkommen von rund 1.200 Euro führen. Die damit in einem Jahr erworbenen Rentenansprüche belaufen sich auf 0,48 Entgeltpunkte. Für eine Rente in Höhe der

Grundsicherung im Alter benötigt man in Westdeutschland aber ca. 27 Entgeltpunkte. Das heißt, die Bezieher des vorgeschlagenen Mindestlohns müssten über 56 Jahre arbeiten, um eine Rente auf Grundsicherungsniveau zu erhalten, was unrealistisch ist.

Fazit

Wachstumspolitik und zusätzliche Altersvorsorge zur Vermeidung von Altersarmut

Altersarmut ist derzeit in Deutschland kein besonderes Problem: nur rund 2,5% der Rentner sind auf den Bezug der Grundsicherung im Alter zur Vermeidung von Altersarmut angewiesen. Selbst nach der weiten OECD-Definition (Nettoäquivalenzeinkommen unter 60% des Medianeinkommens) liegt die Armutsrisikoquote mit 13% der über 65-Jährigen niedriger als z.B. bei den 50-64-Jährigen (14%) oder gar den Alleinerziehenden (24%). Häufiger unterbrochene Erwerbsbiographien, die Zunahme der Niedriglohn- und Teilzeitbeschäftigung sowie die Reduktion des Rentenniveaus der gesetzlichen Rente könnten jedoch in Zukunft dazu führen, dass das Risiko der Altersarmut wieder ansteigen wird. Zu einer solchen Zunahme der Altersarmut muss es aber keineswegs zwangsweise kommen, denn unterbrochene Erwerbsbiographien und eine Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung lassen sich vermeiden. Die grundsätzlichs-te Armutsvermeidungsstrategie besteht deswegen in

einer geeigneten Bildungs- und Wachstumspolitik, die das zugrundeliegende Beschäftigungsproblem an der Wurzel packt. Eine durch eine solche Politik erzeugte höhere Erwerbstätigkeit von insbesondere Frauen und Älteren sowie eine Verringerung des Anteils von Menschen ohne qualifizierte Ausbildung erhöhen individuelle Einkommenschancen über das gesamte Erwerbsleben und weiten den Spielraum für zusätzliche Altersvorsorge aus.

Eine solche grundlegende Beschäftigungspolitik muss durch rentenpolitische Maßnahmen flankiert werden. Zum ersten ist die zusätzliche Altersvorsorge eine wichtige Armutsvermeidungsstrategie für bestimmte Gruppen wie die Soloselbständigen und die Niedrigeinkommensbezieher. Dies wird derzeit schon durch eine umfangreiche staatliche Förderung im Rahmen der Riester-Rente und der Rümp-Rente unterstützt. Zum zweiten muss es ein Auf-fanginstrument „of last resort“ zur Armutsverhinderung geben. Mit der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter wurde dieses Instrument 2001 geschaffen. Unser Fazit lautet daher: Altersarmut im Sinne eines nicht existenzsichernden Einkommens wird durch die Grundsicherung bereits heute erfolgreich vermieden. Eine darüber hinausgehende Zunahme der Altersarmut ist trotz der Änderungen auf dem Arbeitsmarkt kein unvermeidbares Schicksal, da der Gefahr einer steigenden Altersarmut durch den aufgeführten Maßnahmenkatalog erfolgreich begegnet werden kann.

IMPRESSUM

Herausgeber: *Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel*

Verantwortlich: *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*
Text: *Dr. Martin Gasche*

Gestaltung: *Elisa Sept*
Druck: *BB Druck+Service GmbH*

Nachdruck ist nur mit der Genehmigung des Herausgebers gestattet.

KONTAKT

MEA
Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim

L13,17
D-68131 Mannheim
Telefon +49 621 181-1862
Telefax +49 621 181-1863
www.mea.uni-mannheim.de