



MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

mea *Munich Center for the Economics of Aging*

Armut im Alter

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

11-2015

MEA DISCUSSION PAPERS



Armut im Alter

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) im Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und Professor an der Technischen Universität München

Für "Der Bürger im Staat", Version 28. März 2015

Globalisierung und demographischer Wandel sind große Herausforderungen für Deutschland. Wie sich im Zuge der Finanz- und Euroschuldenkrise gezeigt hat, ist Deutschland im Vergleich mit unseren europäischen Nachbarn recht gut aufgestellt, vor allem wegen der Strukturreformen seit Mitte der 90er Jahre. Diese Strukturreformen haben jedoch auch ihre Schattenseiten. Der Arbeitsmarkt ist zwar flexibler geworden und die Zahl der Beschäftigten so hoch wie nie zuvor, aber die Problemfälle (Langzeitarbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse) sind hartnäckiger geworden. In der Rentenpolitik haben die Reformen im Großen und Ganzen zu einer nachhaltigen Finanzierung geführt, so dass die Rente auch langfristig wieder einigermaßen sicher gewährleistet werden kann (vgl. Börsch-Supan 2015a). Aber die Dämpfung des Beitragssatzes bedeutet unweigerlich eine Senkung des Rentenniveaus, wenn dies nicht durch eine längere Arbeitszeit oder zusätzliche private Vorsorge ausgeglichen wird, was für wenig qualifizierte Arbeitnehmer besonders schwierig ist. Die 2014 verabschiedete „Mütterrente“ hat hier die Situation für eine eng begrenzte Bevölkerungsgruppe verbessert, die Situation für die wenig verdienenden Beitragszahler aber gleichzeitig verschlechtert. Die „Rente mit 63“ entfaltet ihre positive Wirkung ebenfalls nur für einen kleinen Empfängerkreis, der zudem im Durchschnitt besser verdient, besser ausgebildet und weniger krank ist. Wiederum verschlechtert sie jedoch die Nettoeinkommenssituation der wenig verdienenden Beitragszahler.

Das Problem der Altersarmut bedarf daher konstanter Aufmerksamkeit. Dieser Beitrag zeigt, dass die Armut im Alter derzeit niedrig ist. Selbst eine künftige Verdopplung oder gar Verdreifachung würde immer noch bedeuten, dass im Alter weniger Armut herrschen wird als im Mittel der Bevölkerung und vor allem unter jungen Menschen, wo die Armutsquote am

höchsten ist. Der Beitrag argumentiert daher, dass Reformbedarf nicht primär in der Rentenversicherung besteht, die dank der Kombination von Grundsicherung bei Niedrigeinkommen und Äquivalenzprinzip bei Normaleinkommen ein in sich schlüssiges Konzept des Ausgleichs zwischen sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz gefunden hat, sondern dass wir besser werden müssen, Unterqualifikation zu vermeiden. Reformen müssen sich auf diejenigen konzentrieren, die ein lebenslanges Armutsproblem fürchten müssen. Reformbedarf besteht daher primär in einer besseren Aus- und Weiterbildung, auch in höheren Altersklassen, sowie einer wirksameren Integration von Migranten. Altersarmut muss an der Wurzel bekämpft werden, nicht erst dann, wenn es schon zu spät ist.

Altersarmut heute

Misst man Armut im Alter als „absolute Armut“, also einem Einkommen, das so niedrig ist, dass es nicht für den in Deutschland üblichen sozio-kulturellen Mindestlebensstandard ausreicht und daher den Empfang von „Grundsicherung im Alter“ begründet, dann zeigt sich, dass Altersarmut derzeit, von speziellen Gruppen abgesehen, kein drängendes Problem in Deutschland ist.¹ Ende 2013 waren 3,0% der über 65 Jährigen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen, also „arm“ im Einklang mit dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung und im Sinne des Sozialgesetzbuchs. Dies waren 2013 etwa 499.000 Personen.² Der Anteil der in diesem Sinne armen Menschen im Alter ist deutlich niedriger als der in der Gesamtbevölkerung. Ein mehr als dreimal so hoher Anteil der Gesamtbevölkerung, nämlich 9,4%, lebten in Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende beziehen, vgl. Abbildung 1.³

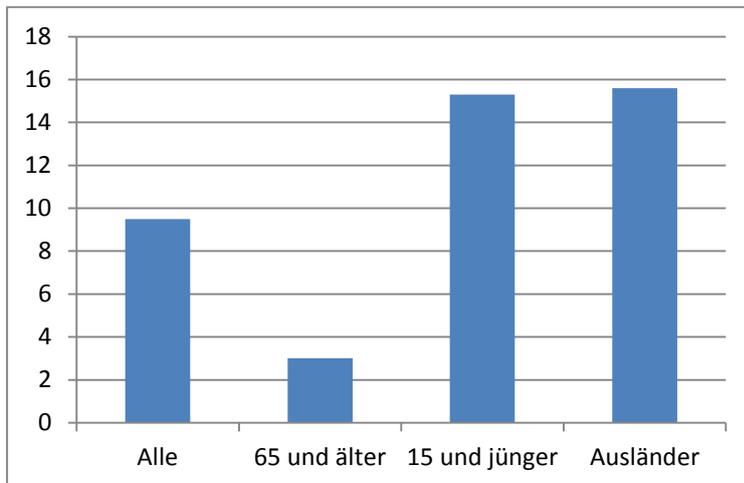
¹ Die im Folgenden aufgeführten Zahlen sind die im März 2015 zur Verfügung stehenden aktuellsten Daten: 1. der Online-Datenbank des Statistischen Bundesamt zum 31.12.2013, 2. der Online-Datenbank des Europäischen Statistikinstituts zum Jahresdurchschnitt 2013, und 3. dem Armuts- und Reichtumsbericht 2013 der Bundesregierung.

² Hinzu kommen erwerbsgeminderte jüngere Personen, so dass insgesamt im vergangenen Jahr ca. 962.000 Personen Grundsicherung nach SGB XII bezogen.

³ Gemäß SGB II; auch ALG II genannt.

Abbildung 1: Absolute Armutsquote

(Anteil der Haushalte, die Grundsicherung nach SGB II bzw. XII erhalten)



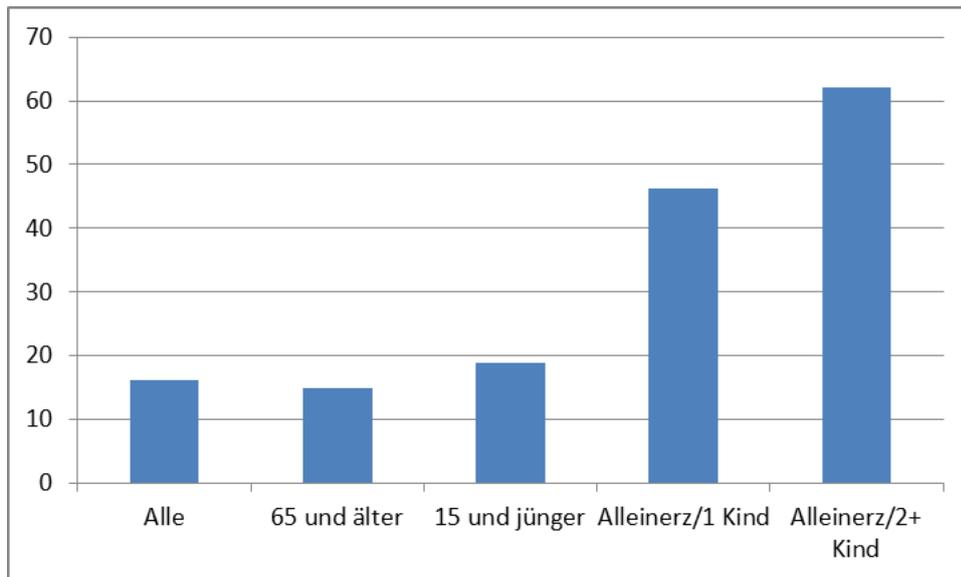
Quelle: Eigene Darstellung aus https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/09_ZV_Empf_AlterQuote.html und [04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html)

Armut lässt sich auch als „relative Armut“ definieren. Hier hat sich eingebürgert, Personen als „armutsgefährdet“ einzustufen, wenn sie ein Einkommen einschließlich Sozialleistungen beziehen, das weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt.⁴ Nach dieser von der OECD und der EU-Kommission oft verwendeten Definition waren im Jahr 2013 14,9% der über 65 Jährigen armutsgefährdet. Auch hier ist der Anteil der Armutsgefährdeten an den über 65 Jährigen niedriger als derjenige in der Gesamtbevölkerung, in der die durchschnittliche Armutsgefährdung im Jahr 2013 bei 16,1% lag, vgl. Abbildung 2.

⁴ Das Medianeinkommen ist dasjenige Einkommen, das die Bevölkerung in zwei gleich große Gruppen teilt: genau so viele Menschen beziehen weniger wie mehr als dieses Medianeinkommen.

Abbildung 2: Relative Armutsquote

(Anteil der Haushalte, deren Einkommen unter 60% des Medianeinkommens liegt)

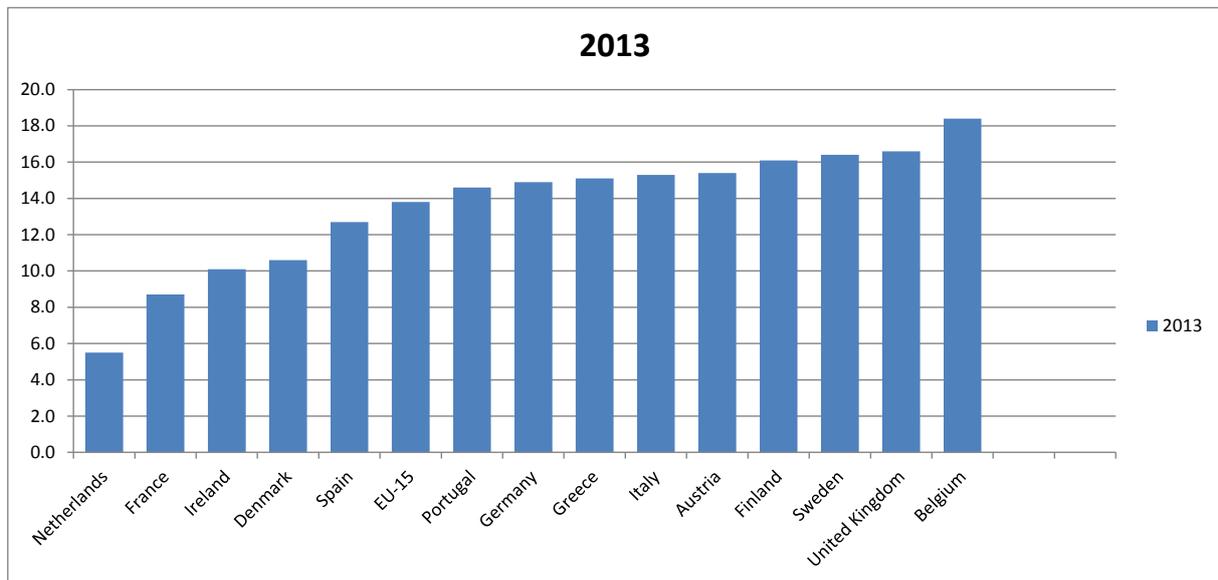


Quelle: Eigene Darstellung aus https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialeleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/09_ZV_Empf_AlterQuote.html und [04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialeleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html)

Auch im internationalen Vergleich sind die Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen in Deutschland niedrig. Bis vor der Finanz- und Schuldenkrise hatten von den EU-15 Ländern⁵, nur Frankreich, die Niederlande und Dänemark niedrigere Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen als Deutschland. Seit der Krise sind Irland, Spanien und Portugal hinzugekommen, vgl. Abbildung 3. Dies geschah jedoch nicht, weil ihre ärmeren Mitbürger reicher geworden wären, sondern weil ihre reicheren Mitbürger ärmer geworden sind. Dies verdeutlicht, dass man Armutsmaße mit Vorsicht interpretieren muss.

⁵ Die 15 Länder, die vor der Ost-Erweiterung ab 2004 der Europäischen Union angehörten.

Abbildung 3: Relative Armut im Alter im internationalen Vergleich
(Anteil der Haushalte, deren Einkommen unter 60% des Medianeinkommens liegt)



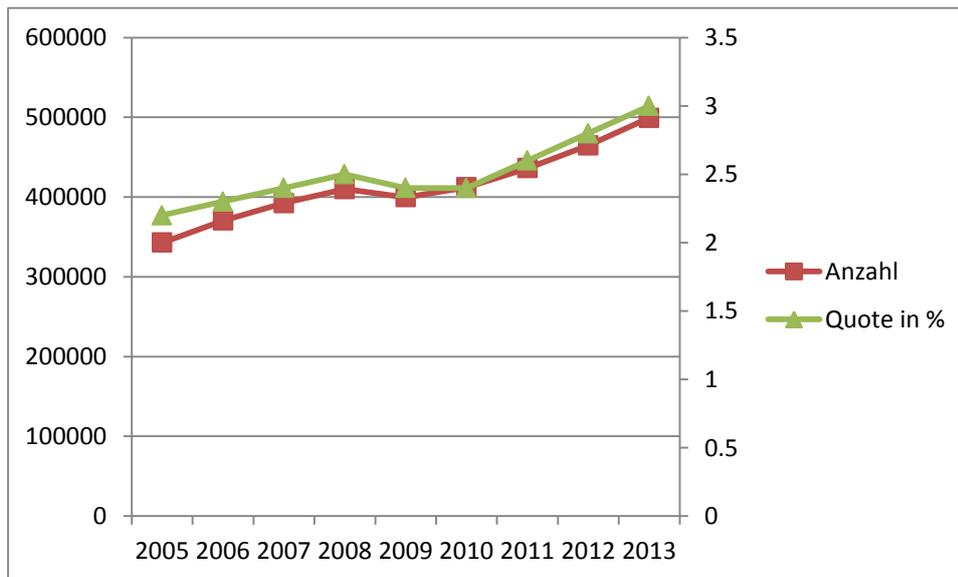
Quelle: Eurostat At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex (source: EU-SILC) [ilc_li02] Last update: 16-02-2015

Das Armutsproblem Deutschlands liegt derzeit eher bei den Jungen und Menschen mit Migrationshintergrund als bei den Älteren. Abbildung 2 zeigt, dass 22,4% der 18-25jährigen armutsgefährdet sind und 46,2% der alleinerzogenen Einzelkinder in armutsgefährdeten Haushalten leben. Diese Quote erhöht sich auf 62,2%, wenn weitere Geschwister dabei sind. Auch bei Ausländern ist die Armut deutlich höher als bei den Älteren: der Grundsicherungsempfang liegt hier bei 15.6%, vgl. Abbildung 1. Auch hier sind es die Jüngeren, bei denen die Armutsgefährdung besonders besorgniserregend ist: bei Menschen mit Migrationshintergrund sind 28,5% der Jugendlichen und 49,3% der alleinerzogenen Kinder armutsgefährdet.

Altersarmut in der Zukunft

Auch wenn man in Deutschland also derzeit nicht von einem Altersarmutsproblem sprechen kann, so ist dennoch Wachsamkeit geboten. In den letzten Jahren ist die Altersarmut sowohl absolut (linke Achse der Abbildung 4) als auch anteilmäßig (rechte Achse) seit 2003 deutlich gestiegen.

**Abbildung 4: Absolute Altersarmut im Zeitvergleich (65 Jahre und älter)
(Anzahl und Quote der Personen, die Grundsicherung im Alter nach SGB II erhalten)**



Quelle: Eigene Darstellung aus https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/09_ZV_Empf_AlterQuote.html und [04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html)

In der Zukunft wird sich das Risiko der Altersarmut weiter erhöhen, wenn im Zuge der Bevölkerungsalterung das Nettorentenniveau vor Steuern bis 2030 voraussichtlich von 51% im Jahr 2005 auf etwa 43% im Jahr 2030 sinken wird. Es ist jedoch nicht ausgemacht, ob deswegen die Altersarmut steigen wird. Denn gegenläufig wirken 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 Rentenbeitragsatzes 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 der reformbedingten Rentenreduzierung ab einer jährlichen Rendite von 1,5% und einer Einzahlungsdauer von etwas über 25 Jahren voll ausgeglichen.

Eine erhöhte Altersarmut entsteht also 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. Ob dieses Paket seine Wirkung auch tatsächlich entfaltet, hängt erstens vom Wollen und vom Können der Menschen ab, später als bisher in Rente zu gehen und zweitens vom Wollen und vom Können der Menschen, privat oder betrieblich für das Alter vorzusorgen.

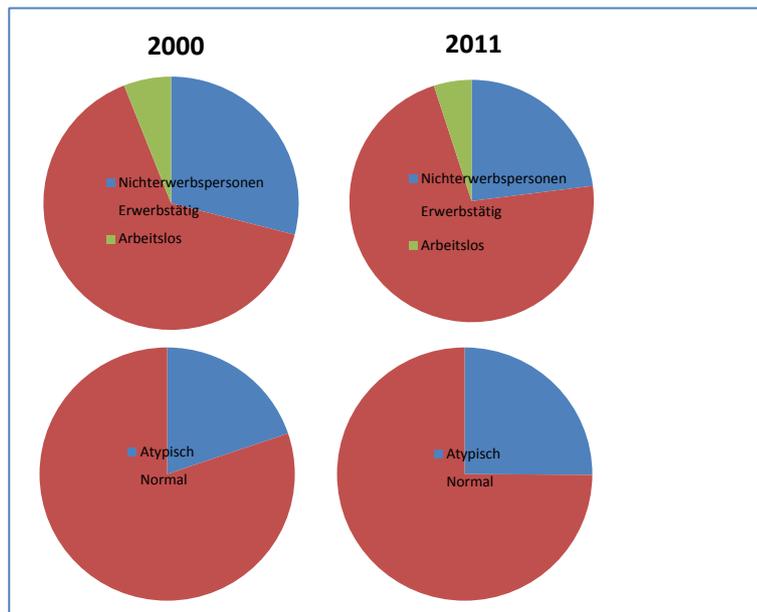
Bezüglich einer höheren Erwerbstätigkeit sind die Nachrichten gut. Vor allem die Beschäftigung Älterer und das durchschnittliche Renteneintrittsalter haben sich deutlich erhöht. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den 60-64 Jährigen hat sich laut der Bundesagentur für Arbeit 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.

Bei der zusätzlichen Altersvorsorge ist das Glas halbvoll, vgl. Börsch-Supan, Bucher-Koenen, Coppola und Lamla (2014). Nur noch ca. ein Fünftel der Haushalte haben keine zusätzliche Altersvorsorge (privat oder betrieblich). Hier spielt die Riester-Rente eine wichtige, aber keineswegs eine ausschließliche Rolle. Etwa 45% der Berechtigten haben 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).

Was die Entwicklung der Beschäftigung einschließlich nicht sozialversicherungspflichtiger, Teilzeit arbeitender und gering entlohnter Beschäftigter angeht, ist keine seriöse Voraussage möglich. Einiges entwickelt sich positiver als oft dargestellt wird, auf andere Entwicklungen wird man vermehrt achten müssen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war eine Zeitlang seit 1990 rückläufig, 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, vgl. Abbildung 5 oben. 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, bzw. von 65 auf 72% der Zivilbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. 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 entfällt jedoch auf Minijobs, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt werden. Der Anteil der Niedriglohnempfänger ist von 16,5% im Jahr 1995 auf 22,8% in 2007 gestiegen. Seitdem ist diese Zahl in etwa konstant geblieben, vgl. Abbildung 5 unten.

Abbildung 5: Erwerbstätigkeit und Erwerbsformen 2000 und 2011



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistisches Bundesamtes aus dem Mikrozensus

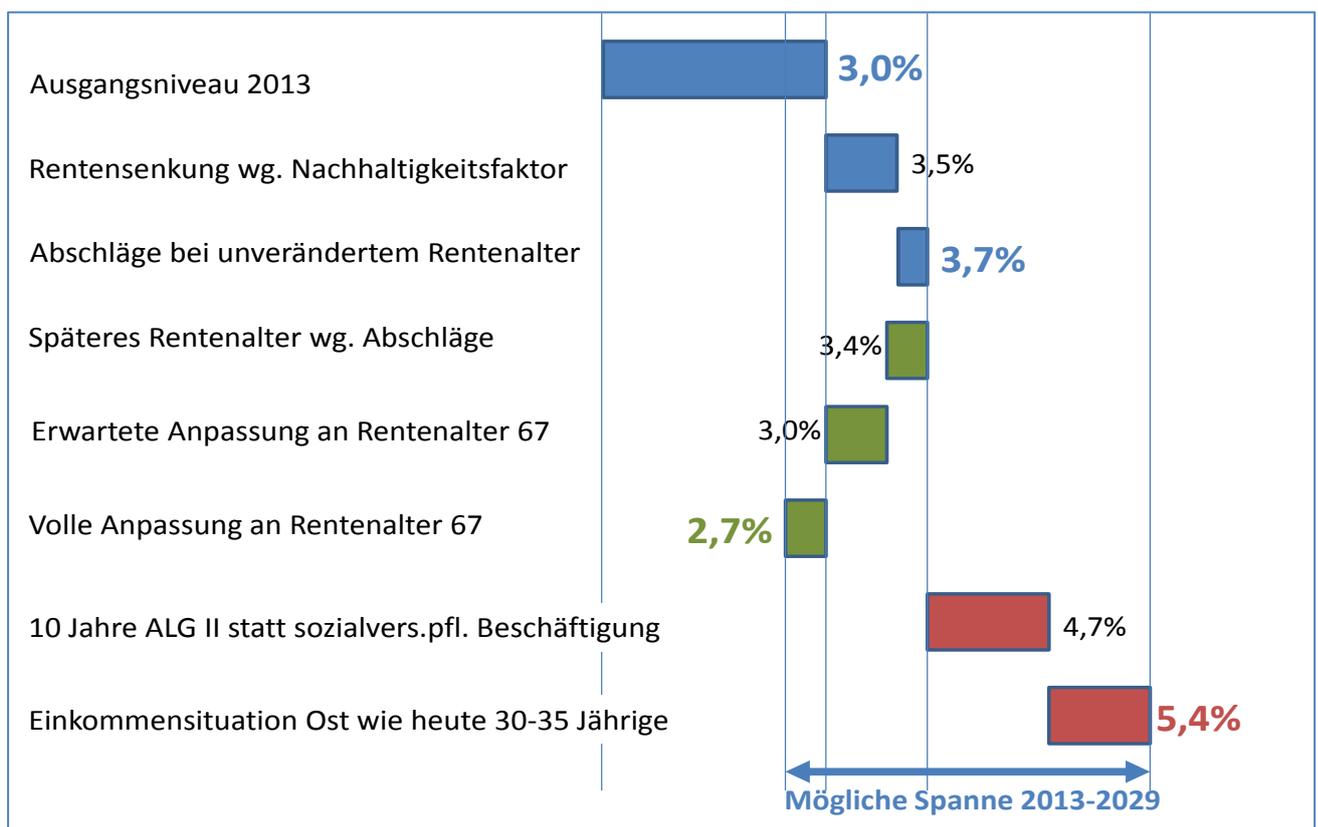
Schließlich muss die Sondersituation der Rentner in den neuen Bundesländern beachtet werden. Aufgrund der großzügigen Anrechnung von Beschäftigungsjahren während der DDR-Zeit ist die Altersarmut dort (1,7% unter Männern, 1,9% unter Frauen) derzeit deutlich niedriger als im Westen (2,3% bzw. 3,2%). Bei jungen Menschen zeigt sich jedoch ein gegensätzliches Bild. So liegt der Mittelwert des sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommens für 30-34jährige Männer im Westen bei knapp über 29.000 Euro, im Osten dagegen bei knapp unter 21.000 Euro. Wenn sich dieses Bild nicht ändert, dürfte Altersarmut in den neuen Bundesländern künftig häufiger auftreten als im Westen.

Insgesamt gibt es also positive wie negative Entwicklungen, deren Gesamtwirkung sich nicht leicht abschätzen lässt. Eine ungefähre Vorstellung von den Größenordnungen der einzelnen Entwicklung können daher nur Simulationsrechnungen vermitteln. Je nach Gewichtung der

einzelnen Komponenten – wie wahrscheinlich ist welche Entwicklung? – ergibt sich das Gesamtergebnis.⁶ Dies wird in Abbildung 6 dargestellt.

a) *Effekt des Rentenreformpakets:* Durch die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors werden ca. 80.000 zusätzliche Personen (3,4% statt 3,0% der über 65jährigen) 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 Abschlüsse in Kauf nehmen, was die Grundsicherungsquote um weitere etwa 0,2 Prozentpunkte erhöht. Zusammengenommen besteht die isolierte Wirkung der Rentenreformen 2001-2007, also die hypothetische Wirkung, wenn zwar die gesetzlichen Regelungen, nicht aber das Verhalten der Menschen sich ändern, darin, dass etwa 120.000 zusätzliche Personen unter die Schwelle der Altersarmut fallen und die Grundsicherungsquote von 3,0% auf 3,7% steigt.

Abbildung 6: Simulation möglicher Szenarien zukünftiger Altersarmut



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2012)

⁶ Die Berechnungen entstammen dem Gutachten zur Altersarmut des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom November 2012, das dieser Autor federführte.

b) Verhaltenspassungen: Allerdings passen sich Menschen einem veränderten Umfeld an. Dies sollte einen großen Teil dieser reformbedingten Zunahme kompensieren, im besten aller Fälle sogar überkompensieren, so dass in Zukunft die Altersarmut sogar sinken könnte:

Lebensarbeitszeit: Eine Zunahme der Lebensarbeitszeit um 1,5 Jahre würde 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 die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors vollständig 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 3,0% auf 2,7% sinken.

Zusätzliche Altersvorsorge: Nicht eingerechnet in diese Ergebnisse sind zusätzliche Einkünfte aus Riester- und Betriebsrentenansprüchen. Derzeit haben etwa 26% der Menschen im untersten Einkommensquintil eine Riesterreute und ein ähnlicher Prozentsatz eine Betriebsrente.

c) Zunahme bei der geringfügigen Beschäftigung: Dieser Effekt ist potentiell deutlich größer als die Einschnitte durch die Rentenreformen 2001-2007. Wir simulieren eine unrealistisch drastische Entwicklung: Würde 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.

d) Sondersituation neue Bundesländer: Unterstellt man, dass zukünftige Rentner im Osten nicht mehr die erhöhte Entgeltpunktverteilung aufweisen, die sie derzeit haben, würde die Grundsicherungsquote um weitere 0,4 Prozentpunkte steigen, was ca. 70.000 zusätzlichen Grundsicherungsempfängern entspräche. Unterstellt man gar die derzeitige Einkommensver-

teilung der 30-34 Jährigen in den neuen Bundesländern, sind es 120.000 zusätzliche Grundsicherungsempfänger, was einem Anstieg der Grundsicherungsquote um 0,7 Prozentpunkte entspräche. Auch diese hypothetischen Annahmen sind sehr drastisch gewählt.

Im schwärzesten aller Fälle – wenn die Menschen 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 – würde die Zahl der Grundsicherungsempfänger (einschl. der jüngeren erwerbsgeminderten) um ca. 400,000 auf etwa 1,4 Millionen Menschen ansteigen. Die Altersarmut läge dann bei 5,4%. Dies wäre zwar deutlich höher als derzeit, läge aber immer noch deutlich unter der Armutsquote der Gesamtbevölkerung von 9,4%, vgl. Abbildung 1.

Ob das Reformpaket 2001-2007 die Grundsicherungsquote erhöht oder sogar senkt, liegt also im Wesentlichen daran, inwieweit die von der Reform beabsichtigten Änderungen im Rentenzugangsverhalten und in der privaten bzw. betrieblichen Altersvorsorge auch tatsächlich eintreten. Ebenso wird die Altersarmut zunehmen, wenn der Arbeitsmarkt versagt und insbesondere gering Qualifizierten keine Beschäftigungschancen bietet. Beides hängt eng miteinander zusammen, da nur in einem funktionierenden Arbeitsmarkt ein späterer Renteneintritt und eigene Sparleistungen möglich sind.

Politikmaßnahmen

Da die zukünftige Altersarmut vor allem von der zukünftigen Arbeitsmarktsituation der gering verdienenden Menschen abhängt, sind zum einen Maßnahmen, die zu einem höheren Einkommen im Erwerbsleben, und zum anderen Maßnahmen, die zu einem möglichst langen Erwerbsleben einer Person beitragen, besonders 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.

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.

Alle diese Maßnahmen sind zielführend, weil sie das Problem an der Wurzel packen. Maßnahmen zur Erhöhung des Renteneintrittsalters wirken sofort. Andere Maßnahmen (wie eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf) wirken eher mittelfristig. Wieder andere Maßnahmen (wie eine bessere Schulbildung) wirken erst in noch längeren Zeiträumen. Erst wenn

diese Strategien versagen und die pessimistischen Szenarien der Abbildung 6 eintreffen, sind rentenpolitische Maßnahmen nötig.

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 etwa 23 Entgeltpunkte in der Rentenversicherung. Dies entspricht während eines 40jährigen Erwerbslebens einem sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelt von jährlich knapp 19.000 Euro bzw. bei der derzeitigen durchschnittlichen Jahresarbeitszeit einem Bruttostundenlohn von etwa 11 Euro. Ein Mindestlohn, der eine Rente von 850 Euro im Monat sichert, läge dementsprechend bei etwa 14,40 Euro je Stunde. Es ist kaum vorstellbar, dass ein Mindestlohn, der so deutlich über dem gegenwärtigen Mindestlohn von 8,50 Euro liegt, keine negativen Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen würde; die internationale Evidenz zeigt das deutlich (vgl. Börsch-Supan 2015b). Die Sicherung einer armutsvermeidenden Lohnhöhe würde also durch eine höhere Arbeitslosigkeit gerade unter den gering Qualifizierten gleich wieder konterkariert. Wiederum gilt: Man muss das Übel an der Wurzel packen und die niedrige Qualifikation der armutsgefährdeten jungen Arbeitnehmer erhöhen.

Auch die vor einigen Jahren viel diskutierten Varianten der Zuschussrente sind problematisch.⁷ Wird deren Berechtigtenkreis restriktiv definiert, ist ihr Beitrag zur Reduktion der Zahl der Grundsicherungsempfänger gering, zumal nur Langzeitbeschäftigte diese Zuschussrenten beziehen können. Die tatsächlichen Lebensarmutsgefährdeten bekommen jedoch erst gar nicht die Chance, ausreichende Beschäftigungszeiten anzusammeln. Wird eine Zuschussrente jedoch großzügig über der derzeitigen Grundsicherung definiert, müssen die zusätzlichen Ausgaben entweder über erhöhte Beiträge oder Steuern finanziert werden, was die mühsam erreichte nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung wieder gefährden würde. Zudem steckt der Teufel im Detail: Zuschüsse, welche die Rente bis zu einer bestimmten Höhe (etwa 850 Euro) aufstocken, machen es unattraktiv, in höherem Alter noch zu arbeiten, denn sobald man den Schwellenwert von Entgeltpunkten für eine Zuschussrente erreicht hat, kann daraus keine höhere Rente mehr entstehen. Erst nach sehr vielen weiteren Beitragsjahren geht dieser negative Anreiz wieder verloren.

⁷ Vgl. z.B. die Ausführungen des Wissenschaftlicher Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (2012)

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 auf die Rentenreformen 2001-2007 als auf negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Besonders bedroht sind hier 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. Altersarmut dagegen hauptsächlich durch rentenpolitische Maßnahmen in den Griff bekommen zu wollen bedeutet dagegen, erst einmal das Kind in den Brunnen fallen zu lassen und es danach teuer zu retten, wenn ein oft lebenslanger Schaden bereits angerichtet wurde.

Referenzen:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): *Lebenslagen in Deutschland: Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht*, Referat Information, Publikation, Redaktion, Bonn

Börsch-Supan, A.; Bucher-Koenen, T.; Coppola, M. und Lamla, B. (2014): *Savings in times of demographic change: Lessons from the German experience*, MEA-Discussion Paper 18-2014.

Börsch-Supan, Axel (2015a): *Lehren aus den Rentenreformen seit 1972*, Wirtschaftsdienst, DOI: 10.1007/s10273-015-1796-9.

Börsch-Supan, Axel (2015b): *Können Mindestlöhne Armut vermeiden?* MEA-Discussion Paper 02-2015.

Statistisches Bundesamt (2015): *Online Datenbank*, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/09_ZV_Empf_AlterQuote.html und [04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/04_Empf_GebietGeschlInsgQuoteAlter.html)

Eurostat (2015): *Online-Datenbank*, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex (source: EU-SILC) [ilc_li02]

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): *Altersarmut*, Gutachten, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.