

Policy Brief #2019/06

Christof Schiller

Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?

Trotz positiver Arbeitsmarktentwicklung droht bis Ende der 2030er ein deutlicher Anstieg der Altersarmut. Um diesen Anstieg zu dämpfen sind auch kurzfristig wirksame sowie zielgenaue Reformmaßnahmen notwendig. Aktuell diskutierte Reformen wie die „Grundrente“ oder eine erweiterte Grundsicherung unterscheiden sich jedoch stark in ihren jeweiligen Verteilungs- und finanziellen Auswirkungen.

Die Frage, wie dem Anstieg der Altersarmut in den nächsten Jahren am wirksamsten Einhalt geboten werden kann, zählt zu den aktuell am stärksten diskutierten sozialpolitischen Herausforderungen. Weitgehend unbestritten ist der Grundsatz, dass es hierzu zunächst geeigneter beschäftigungspolitischer Maßnahmen bedarf, die sicherstellen, dass Übergangsphasen von Personen mit erhöhtem Armutsrisiko (Geringqualifizierte, Solo-Selbstständige, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, chronisch Kranke oder Menschen mit Migrationshintergrund) im Arbeitsleben besser abgedeckt und so ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt nachhaltig gestärkt wird. So kann das Risiko von Altersarmut dieser Gruppen verringert werden.

Neben einer wirksameren Arbeitsmarktpolitik muss aber auch das Alterssicherungssystem selbst durch zusätzliche präventive Maßnahmen an die Veränderungen der Arbeitswelt angepasst werden. Zum Kreis dieser Maßnahmen zählen die Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige, der gezielte Ausbau von Betriebsrenten und privater Vorsorge oder die Erhöhung der Transparenz zum zukünftig verfügbaren Altersvorsorgevermögen. All diesen vorgelagerten Maßnahmen ist gemein, dass sie ihre volle Wirkung erst in der langen Frist entfalten.

Kontroverser wird aktuell die Frage diskutiert, inwieweit über diese vorgelagerten Maßnahmen hinaus noch Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) oder der

Grundsicherung im Alter notwendig, verhältnismäßig und zielführend sind, um auch in der kurzen Frist den weiteren Anstieg der Altersarmut zu dämpfen. Hierzu zählen die Einführung einer höheren Untergrenze für das Rentenniveau, die Aufwertung niedriger Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung oder die Erweiterung der Grundsicherung im Alter um weitere Freibeträge für Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Gerade in der Rentenpolitik kam es zuletzt zu einer ganzen Reihe von Leistungsausweitungen. Hierzu zählten die Einführung der „doppelten Haltelinie“ mit einer Untergrenze für das Rentenniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025, eine verbesserte Absicherung von Müttern durch die sog. Mütterrente II, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente durch eine Anhebung der Zurechnungszeit sowie die Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland. Auch soll mit dem kürzlich eingeführten Betriebsrentenstärkungsgesetz der Verbreitungsgrad von Betriebsrenten unter Geringverdienern erhöht werden.

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht mit der Einführung einer sogenannten „Grundrente“ mit Bedürftigkeitsprüfung für langjährig Versicherte mit 35 Beitragsjahren und der Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige ein Bündel weiterer Maßnahmen vor. Zudem soll die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ Empfehlungen unterbreiten, wie u.a. die doppelte Haltelinie für Beitragssatz und Rentenniveau nach 2025 weiterzuentwickeln ist (vgl. CDU/CSU und SPD 2018: 92). Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat außerdem ein weitergehendes „Grundrenten“-Konzept für Versicherte mit 35 Beitragsjahren vorgelegt, das überwiegend ohne Bedürftigkeitsprüfung realisiert werden soll (vgl. BMAS 2019).

Mit dem nun unmittelbar bevorstehenden Übertritt der geburtenstarken Jahrgänge („Babyboomer“) in den Ruhestand, tritt Deutschland in den kommenden 20 Jahren in die stärkste Phase des demografischen Wandels mit beträchtlichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und die Beitragsentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung und den anderen sozialen Sicherungssystemen ein. Kamen 2018 auf 100 Personen im

erwerbsfähigen Alter (20 bis 66 Jahre) etwa 31 Personen, die 67 Jahre und älter waren, könnten es 2038 47 sein (vgl. Statistisches Bundesamt 2019: 27).

Um den Beitragsanstieg für aktuelle und künftige Beitragszahler abzumildern, wurde im Jahr 2004 der Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, der bei der Rentenanpassung das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehern berücksichtigt. Gleichzeitig sollte durch die bereits 2001 eingeführte Riester-Rente die private Vorsorge eine höhere Bedeutung für die Einkommenssicherung im Alter bekommen. Dies ist allerdings bislang nicht im erforderlichen Umfang gelungen. Gerade in einkommensschwachen Haushalten, die (ähnlich wie Personen mit Kindern) von den staatlichen Zulagen am stärksten profitieren würden, fällt die Verbreitung der Riester-Rente gering aus. Im 1. Quintil liegt die Verbreitung von Riester-Verträgen im Jahr 2015 mit 20 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt von 33 Prozent (vgl. Geyer et al. 2019: 55).

Zudem befinden sich unter den nun in den Ruhestand tretenden geburtenstarken Jahrgängen auch ein höherer Anteil von Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien, versicherungsfreien Zeiten und längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit. Diese vergangenen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und Rentenreformen beeinflussen maßgeblich die zukünftige Entwicklung der Altersarmut (vgl. Haan et al. 2017).

Bislang lagen keine Szenariorechnungen dazu vor, wie sich vor dem Hintergrund möglicher Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt und des Zinsumfelds diese Entwicklungen in Verbindung mit den oben genannten aktuellen und geplanten Reformmaßnahmen auf die Altersarmut in den kommenden 30 Jahren auswirken könnten. Auch besteht eine große Unsicherheit zur zukünftigen Kostenentwicklung der aktuell diskutierten zusätzlichen Leistungsausweitungen. Schlussendlich ist bislang weitgehend ungeklärt, welche Personengruppen von welchen dieser Rentenreformen letztlich profitieren würden.

In unserer vom DIW Berlin durchgeführten Studie „Anstieg der Altersarmut in Deutschland – Wie wirken verschiedene Rentenreformen?“ (vgl. Geyer et al. 2019) werden diese Fragen anhand

von Szenarierechnungen bis zum Jahr 2050 näher untersucht. Die Studie knüpft an die Arbeiten von Haan et al. 2017 an.

Bei der vorliegenden Simulationsstudie handelt es sich nicht um eine exakte Prognose, sondern um komplexe Szenarierechnungen, deren Ergebnisse sich aus der Konstellation bestimmter Annahmen ergeben. Im Status-Quo-Szenario wird eine kontinuierlich positive Arbeitsmarktentwicklung mit einer schrittweisen Erhöhung der Erwerbsquoten für Personen ab dem 45. Lebensjahr sowie ein Realzins von 2 Prozent unterstellt. Die Sensitivität der Ergebnisse werden in einem weiteren positiven und zwei negativen Arbeitsmarkt- sowie einem weiteren Nullzinsszenario getestet.

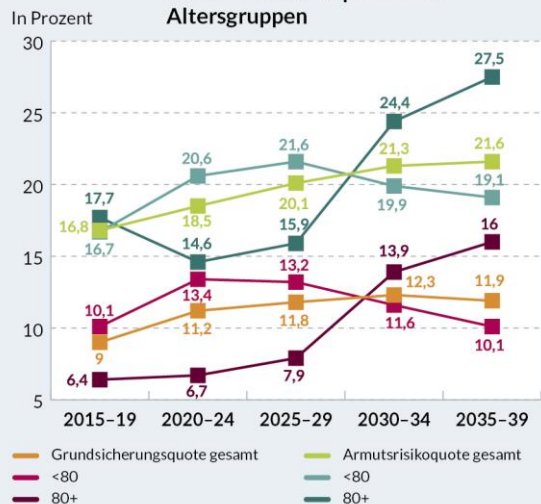
In der Studie betrachten wir die Entwicklung des Niveaus und der Struktur relativer Einkommensarmut im Alter anhand dreier in der Wissenschaft weit verbreiteter Indikatoren: der Grundsicherungsquote, der Armutsrisikoquote und der Armutslücke. Bei der Berechnung der Grundsicherungsquote wird von einer 100-prozentigen Inanspruchnahme ausgegangen. Deshalb liegen die ausgewiesenen Grundsicherungsquoten am aktuellen Rand teils deutlich über der tatsächlich erfassten Grundsicherungsquote von 3,2 Prozent im Dezember 2017 (vgl. Kaltenborn 2019: 22). Erste aktuelle Schätzungen in diesem Bereich legen allerdings nahe, dass die verdeckte Armut mit bis zu zwei Dritteln Nichtinanspruchnahme sehr hoch ausfällt (vgl. z.B. Becker 2012: 139).

Status-Quo-Szenario

Im Status-Quo-Szenario, das die Entwicklung der Einkommensverteilung der gesamten Bevölkerung von 2015 bis 2050 fortschreibt, wird aufgezeigt, wie sich die Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre und der aktuelle Rechtsstand bestehend aus der doppelten Haltelinie mit einer Untergrenze für das Rentenniveau von 48 Prozent bis 2025, der Mütterrente I-II, den Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, der Ost-West-Rentenangleichung und des Betriebsrentenstärkungsgesetzes in den kommenden 20 Jahren auf die Entwicklung der Altersarmut auswirken könnte.

In diesem Szenario beträgt die Grundsicherungsquote im Durchschnitt zwischen den Jahren 2015-2019 etwa 9 Prozent, steigt bis 2024 stark an und liegt bis Ende der 2030er Jahre bei etwa 12 Prozent. Überdurchschnittlich stark steigt der Bedarf an Grundsicherungsleistungen in den ersten Jahren v.a. bei jüngeren Alterskohorten (Abbildung 1).

ABBILDUNG 1 Entwicklung der Grundsicherungsquote und Armutsrisikoquote nach Altersgruppen



Anmerkung: Grundsicherungsquote basierend auf positivem Transfereinkommen des Haushalts; Armutsrisikoquote basierend auf Armutsrisikoschwelle: 60 % Median
Quelle: Dynamisches Simulationsmodell (DySiMo), Berechnungen des DIW Berlin | BertelsmannStiftung

Nimmt man an, dass sich die positive Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre nicht weiter fortsetzt und die Beschäftigung bis 2029 schrittweise zurückgeht, steigt die Grundsicherungsquote noch etwas stärker von 9 Prozent zwischen den Jahren 2015 und 2019 auf 12,7 Prozent Ende der 2030er Jahre an. Unter der alternativen Annahme, dass es zukünftig zu einer größeren De-Standardisierung von Arbeitsverhältnissen kommt, die mit häufigeren Wechseln von Jobs, dem Anstieg von Phasen versicherungsfreier Beschäftigung und mehr selbstständiger Arbeit verbunden wären, klettert die Grundsicherungsquote sogar bis auf 13,4 Prozent Ende der 2030er Jahre (vgl. Geyer et al. 2019: 88).

Kaum Veränderungen ergeben sich dagegen aus dem positiveren Arbeitsmarktszenario, das eine nochmals beschleunigte Angleichung der Erwerbsquoten von Frauen und Männern um 5,8 Prozentpunkte im Alter von 30 und 50 Jahren bis zum Jahr 2050 unterstellt. Für dieses Szenario

ergibt sich nur eine Abnahme der Grundsicherungsquote im Mittel von 0,1 Prozentpunkten über den gesamten Zeitraum. Auch die Zinsentwicklung hat nur einen sehr schwachen Effekt auf die zukünftige Armutsentwicklung. Unterstellt man eine langanhaltende Nullzinsphase, ergeben sich nur minimale Abweichungen in der Grundsicherungsquote (vgl. Geyer et al. 2019: 89).

Auch unter Berücksichtigung der oben genannten jüngsten Reformanstrengungen wie der „doppelten Haltelinie“, der Mütterrente oder der Ost-West-Rentenangleichung ist somit mit einem weiteren Anstieg des Bedarfs an Grundsicherungsleistungen in den kommenden 20 Jahren zu rechnen. Dieser Befund gilt umso mehr, wenn man davon ausgeht, dass sich die tatsächliche Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen zukünftig noch erhöhen könnte.

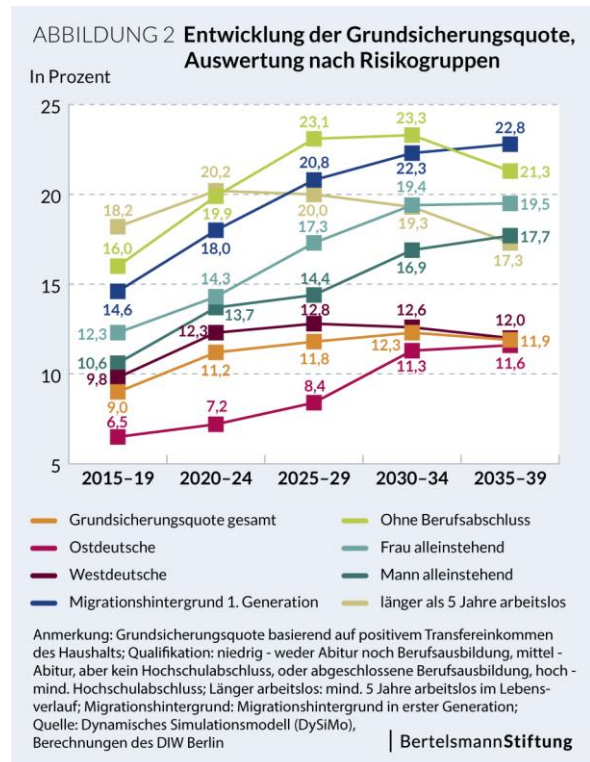
Ebenso wird die Armutsgefährdung im Alter in den kommenden 20 Jahren weiter zunehmen. Haushaltsmitglieder wurden in unserer Studie dann als armutsgefährdet klassifiziert, wenn ihr Einkommen geringer als 60 Prozent des verfügbaren, äquivalenzgewichteten Medianeinkommens in der Bevölkerung ist. Die relative Armutsrisikoschwelle liegt in diesem Szenario bei einem monatlichen Betrag von 905 Euro im Ausgangszeitraum 2015-2019. Im Vergleich dazu liegt die monatliche Grundsicherungsschwelle für einen Ein-Personen Haushalt bei etwa 777 Euro im gleichen Zeitraum.

Im Status-Quo-Szenario beträgt die Armutsrisikoquote im Durchschnitt zwischen den Jahren 2015-2019 16,8 Prozent und steigt bis Ende der 2030er Jahre kontinuierlich bis auf 21,6 Prozent an. Überdurchschnittlich stark steigt die Armutsgefährdung auch hier zunächst bei jüngeren Alterskohorten (Abbildung 1).

Die Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich auf die Armutsrisikoquote in den Szenariorechnungen anders aus als auf die Grundsicherungsquote. Eine negative Arbeitsmarktentwicklung kann zu einer Abnahme des Armutsrisikos im Alter führen. Dies liegt daran, dass bei einer negativen Arbeitsmarktentwicklung die Armutsrisikoschwelle schneller sinkt als die Alterseinkommen abnehmen. Umgekehrt kann das Armutsrisiko im Alter bei einer positiven Arbeitsmarktentwicklung steigen, da die

Armutsrisikoschwelle schneller steigt als die Alterseinkommen zunehmen. Demgegenüber wird bei der Grundsicherungsschwelle von einer gleichbleibenden Veränderungsrate über alle Arbeitsmarktszenarien ausgegangen (vgl. Geyer et al. 2019: 87).

Vom Anstieg der Altersarmut sind Geringqualifizierte, Alleinstehende, Personen mit längerer Arbeitslosigkeit und Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich stark betroffen. Einen besonders starken Anstieg des Armutsrisikos wird es in Ostdeutschland in den kommenden 20 Jahren geben. Liegen die Grundsicherungsquote und die Armutsrisikoquote 2015 noch unter den Werten von Westdeutschland, gleichen sich die Quoten bis Mitte der 2030er Jahre nahezu vollständig an (Abbildung 2).



Im Status-Quo-Szenario ist bereits die Wirkung einer präventiven Maßnahme – der Ausweitung der Verbreitung von Betriebsrenten als mögliche Folge des Betriebsrentenstärkungsgesetzes – enthalten. Wie verhält es sich nun mit der Altersvorsorgepflicht für Selbstständige? Welche Wirkungen können von dieser zusätzlichen präventiven Maßnahme erhofft werden?

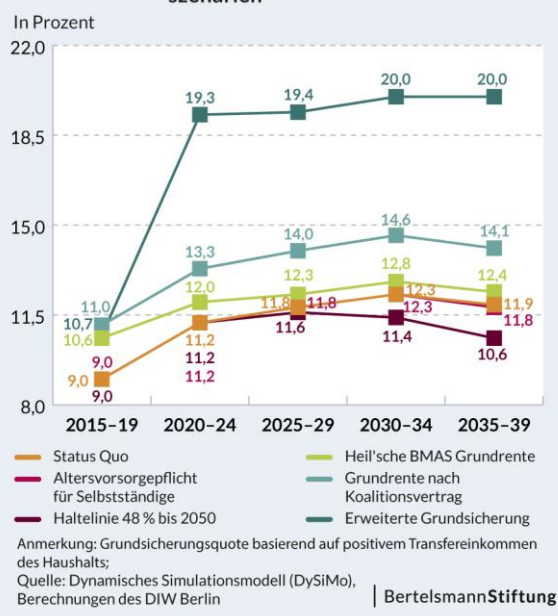
Reformszenario Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

In diesem Reformszenario nehmen wir an, dass Selbstständige, die bislang nicht in der GRV abgesichert sind und auch keinem sonstigen Pflichtsystem angehören, sich in einer privaten Leibrentenversicherung absichern müssen. Um einen ausreichenden Kapitalstock aufzubauen, zahlen Personen bis zu einem Alter von 49 den gleichen Betrag (inklusive des Arbeitgeberanteils), der auch in der GRV abgeführt werden müsste.

Die Wirkung dieser Maßnahme zeigt sich v.a. langfristig und wenn man auf die Personengruppe der Selbstständigen selbst fokussiert. Die Reform führt zu einem kleinen, aber kontinuierlichen Rückgang der Grundsicherungsquote für die Selbstständigen ab den 2030er Jahren. Im Durchschnitt über den gesamten Simulationszeitraum geht die Grundsicherungsquote von 10,6 Prozent auf 10 Prozent zurück (vgl. Geyer et al. 2019: 92). Minimale Auswirkungen auf die gesamte Grundsicherungsquote zeigen sich dagegen erst ab Ende der 2030er Jahren (Abbildung 3). Den Anstieg der Grundsicherungsquote und der Armutsrisikoquote in den kommenden zwanzig Jahren beeinflusst die Einführung der Altersvorsorgepflicht für Selbstständige lt. der Simulation somit also nicht.

Welchen Effekt haben dagegen nun unmittelbar wirksame Leistungsausweitungen für Bestands- und Neurentner wie eine Fortschreibung der Untergrenze für das Rentenniveau von 48 Prozent über das Jahr 2025 hinaus, die Einführung einer „Grundrente“ für langjährig Versicherte wie im Koalitionsvertrag vorgesehen oder in der vorgeschlagenen Version von Arbeitsminister Hubertus Heil sowie die Erweiterung der Grundsicherung im Alter um einen zusätzlichen Freibetrag für GRV-Anwartschaften? Welche Risikogruppen würden von welcher dieser Maßnahmen am meisten profitieren? Und welche Kosten verursachen diese Maßnahmen für aktuelle und zukünftige Generationen von Beitrags- und Steuerzahlern?

ABBILDUNG 3 Grundsicherungsquote Reformszenarien



Reformszenario Haltelinie 48 Prozent bis 2050

Als Folge des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge kommt es in den kommenden 20 Jahren zu einem starken Anstieg des GRV-Beitragsatzes. Vorübergehend ist der Anstieg des Beitragssatzes noch durch die sog. doppelte Haltelinie - 48 Prozent Rentenniveau bei einem Beitragssatz von maximal 20 Prozent - bis zum Jahr 2025 begrenzt. Endet diese Regelung, muss der Beitragssatz im Status-Quo-Szenario dann auf etwa 23 Prozent bis zum Jahr 2035 erhöht werden. Das Rentenniveau sinkt im gleichen Zeitraum von 48 Prozent auf nur noch 44 Prozent. Bis zum Jahr 2050 steigt der Beitragssatz auf gut 24 Prozent und das Rentenniveau sinkt bis auf 42,6 Prozent (vgl. Geyer et al. 2019: 77-78). Unterstellt man, dass die positive Arbeitsmarktentwicklung nicht länger anhält, steigt der Beitragssatz bereits bis 2035 auf gut 24 Prozent und bis 2050 noch weiter bis auf 25 Prozent. Würde nun eine Reform verabschiedet, die die Regelung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent auch über das Jahr 2025 bis 2050 weiter fortschreibt, gleichzeitig aber die Obergrenze von 20 Prozent für den Beitragssatz aufhebt, würde dies zu weiteren beträchtlichen Beitragserhöhungen führen. So müsste der GRV-Beitragssatz auf 24,5 Prozent im

Jahr 2035 bis auf 26,7 Prozent im Jahr 2050 angehoben werden. Bei einer schlechteren Arbeitsmarktentwicklung liegen die GRV-Beitragsätze mit 25,5 Prozent in 2035 und 27,7 Prozent in 2050 nochmals entsprechend höher (vgl. Geyer et al. 2019: 79).

Dieses Reformszenario führt im Vergleich zum bisher geltenden Recht zu einer sehr hohen Einkommensumverteilung zugunsten der älteren und zuungunsten der jungen Generation, die zwar immer höhere Beiträge leisten, aber in Zukunft nur noch vergleichsweise geringe Rentensprüche erwarten dürfen.

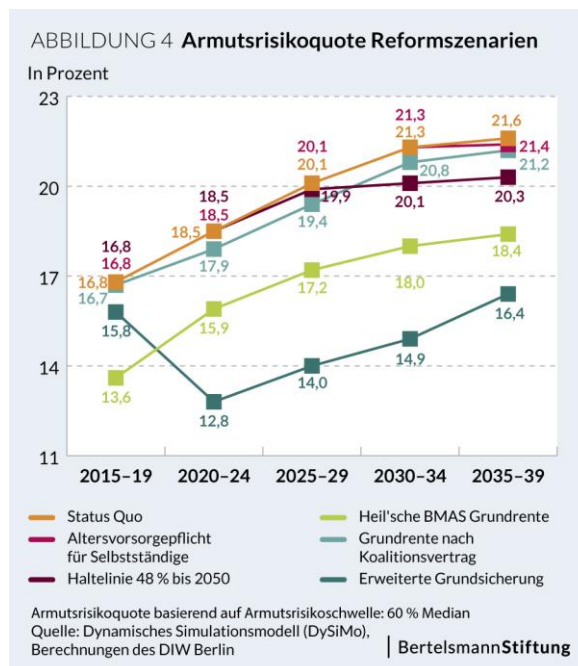
Auch ist das Potential dieser Reform, den zukünftigen Anstieg der Altersarmut zu bremsen, begrenzt, gerade wenn man bedenkt, wie hoch die dafür eingesetzten finanziellen Mittel sind. Zwar steigt durch die Reform das verfügbare durchschnittliche Einkommen der älteren Bevölkerung mit 5 Prozent gegenüber dem Status-Quo-Szenario bis Mitte der 2030er Jahre (vgl. Geyer et al. 2019: 94). Allerdings reduzieren die höheren Renteneinkommen die Grundsicherungsquote im Durchschnitt des Zeitraums 2015 bis 2050 um weniger als einen Prozentpunkt; von 10,7 Prozent auf 9,8 Prozent (Abbildung 3). In der gleichen Größenordnung nimmt die Armutsrisikoquote von 20,2 Prozent auf 19,3 Prozent durchschnittlich ab (Abbildung 4).

Im besonderen Maße profitieren von diesem Reformszenario Personen mit mittlerem Bildungsabschluss und aus Ostdeutschland. Im Vergleich zu anderen Risikogruppen geht ihr Bedarf an Grundsicherungsleistungen nochmal etwas kräftiger zurück (vgl. Geyer et al. 2019: 96).

Reformszenario Grundrente nach Koalitionsvertrag 2018

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 12. März 2018 ist die Einführung einer „Grundrente“ für Grundsicherungsempfänger vorgesehen, die 35 Jahre Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehungszeiten bzw. Pflegezeiten berücksichtigt. Für diese Personengruppe soll der Grundsicherungsbedarf um einen Zuschlag von

10 Prozent erhöht werden. Vorgesehen ist eine Bedürftigkeitsprüfung (vgl. CDU, CSU und SPD 2018: 92).

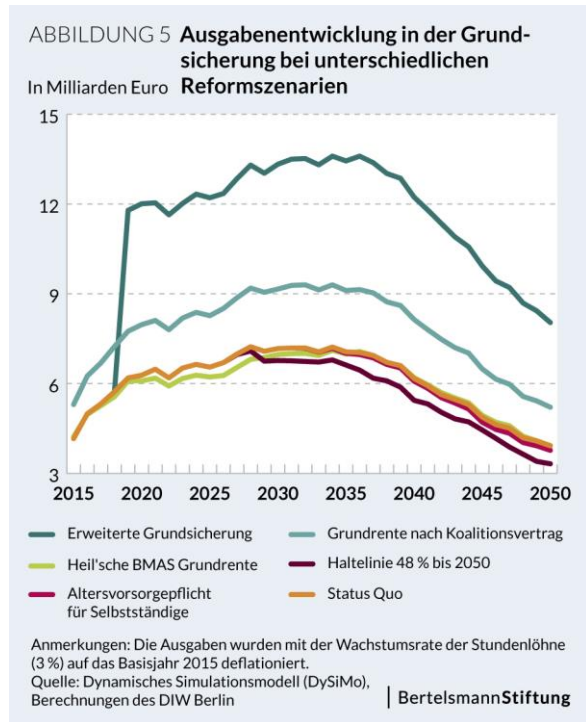


Für dieses Reformszenario wird für diesen Personenkreis in unserer Simulation der Grundsicherungsbedarf um einen Aufschlag von 10 Prozent erhöht. Dadurch erhalten Personen, die 35 und mehr Versicherungsjahre haben und deren eigenes Einkommen unter der Grundsicherungsschwelle liegt, höhere staatliche Leistungen als Personen, deren Einkommen bei gleicher Versicherungsdauer knapp (<10 Prozent) über der Grundsicherungsschwelle liegt. Außerdem wird angenommen, dass der Kreis der Bezugsberechtigten hier ausgeweitet wird.

Definitionsgemäß steigt in diesem Reformszenario die Grundsicherungsquote gegenüber dem Status-Quo an. Die Erhöhung der Grundsicherungsquote ist relativ konstant über den gesamten Simulationszeitraum und liegt bei gut 2 Prozentpunkten (Abbildung 3). Die Effekte dieser Ausweitung des Kreises der Bezugsberechtigten ist also moderat. Entsprechend gering fällt der Rückgang der Armutsrisikoquote aus. Sie nimmt im Durchschnitt des Zeitraums 2015-2050 lediglich um 0,7 Prozentpunkte ab (Abbildung 4).

Auch die geschätzten zusätzlichen Ausgaben in der Grundsicherung für die Grundrente nach dem Koalitionsvertrag sind zumindest verglichen mit

den anderen Reformszenarien moderat. Sie steigen zwischen 40-50 Prozent und belaufen sich gemäß unserer Schätzung auf Mehrkosten in Höhe von 1 Mrd. Euro im Ausgangsjahr verglichen zum Status-Quo-Szenario und steigen weiter auf 2 Mrd. Euro bis Ende der 2030er Jahre an (Abbildung 5).



Von der Ausweitung des Personenkreises profitieren Personen in Ostdeutschland und Personen mit mittlerer Qualifikation überdurchschnittlich stark (vgl. Geyer et al. 2019: 105).

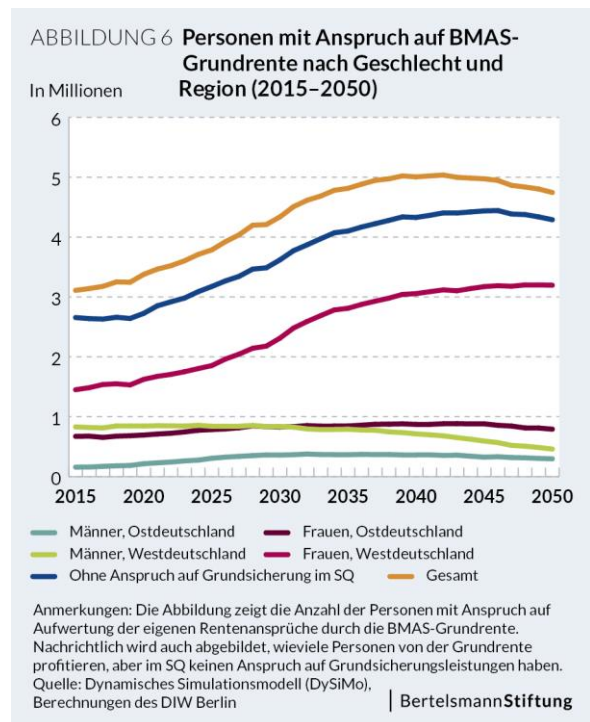
Reformszenario Heil'sche BMAS-Grundrente

Ein kürzlich vorgestellter Vorschlag von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil zur geplanten Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen „Grundrente“ sieht eine Aufwertung von niedrigen GRV-Beiträgen für Personen mit 35 Versicherungsjahren vor. In dieser Variante wird für die große Mehrheit der langjährig Versicherten auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet.

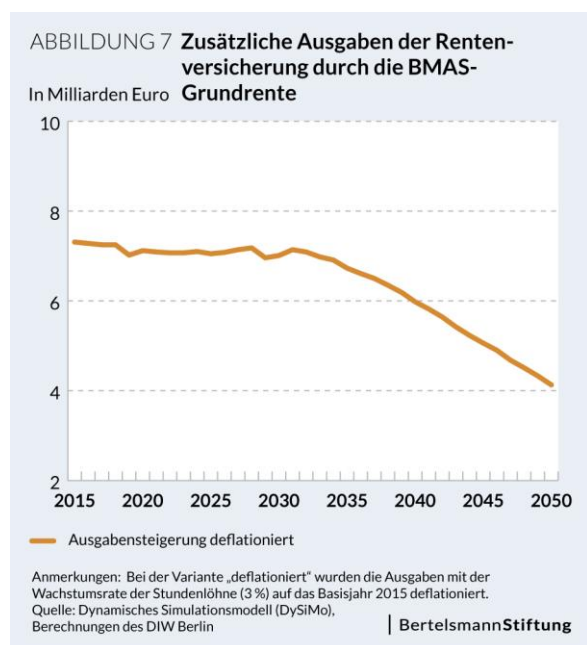
Für dieses Reformszenario nehmen wir an, dass die Rentenanwartschaften von Personen mit mindestens 35 Jahren an Beitragszeiten, Kinderbe-

rücksichtigungszeiten oder Zeiten als Pflegepersonen, deren durchschnittliche Entgeltpunkte zwischen 0,2 und 0,8 liegen, verdoppelt werden – bis zu einer Höhe von maximal 0,8 Entgeltpunkten für höchstens 35 Jahre. Dies entspricht bei 35 Versicherungsjahren aktuell einer Bruttorente von 925 Euro. Für Personen, die trotz Aufwertung der Entgeltpunkte unterhalb des Grundsicherungsbedarfs liegen, berücksichtigen wir in unserem Szenario zwei weitere wichtige Komponenten. Erstens soll diesen Personen ein pauschaler Freibetrag von 125 Euro auf das wohngeldrelevante Einkommen gewährt werden. Zweitens wird bei der Grundsicherung ein Freibetrag von 25 Prozent der individuellen Rente, maximal aktuell 106 Euro (25 Prozent der Regelbedarfsstufe 1) pro Monat gewährt. Personen, die trotz Aufwertung der Entgeltpunkte unterhalb des Grundsicherungsbedarfs bleiben, müsste sich also auch in diesem Szenario einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen, um den Freibetrag beanspruchen zu können.

Im Vergleich zum vorherigen Reformszenario, das durchgängig eine Bedürftigkeitsprüfung vorsieht, wird in diesem Reformszenario der Kreis der potentiell Begünstigten somit stark erhöht. Laut Schätzung unserer Studie könnten im Startjahr hochgerechnet 3,1 Mio. Rentner Anspruch auf die Grundrente haben. Bis Ende der 2030er steigt diese Zahl auf gut 5 Mio. Anspruchsberechtigte an (Abbildung 6).



Mit Blick auf die Kostenentwicklung ist festzuhalten, dass der Kostenrahmen dieses Reformszenarios deutlich über dem Reformszenario nach dem Koalitionsvertrag liegt. Zwar fällt der Anstieg der Kosten in der Grundsicherung gegenüber dem Status-Quo-Szenario insgesamt etwas geringer aus, da ein Teil der Grundsicherungsempfänger nun zusätzliche Leistungen aus der GRV erhalten. Gleichzeitig entstehen erhebliche Mehrkosten außerhalb der Grundsicherung, die aus Steuermitteln getragen werden. Im Ausgangsjahr liegen die jährlichen zusätzlichen Kosten bei gut 7 Mrd. Euro. Bis Mitte der 2030er Jahre bleibt das Ausgabenvolumen konstant und sinkt anschließend bis zu einem Wert von 4 Mrd. Euro in 2050 (Abbildung 7). Im Durchschnitt erhalten die Personen eine Höherwertung ihres Rentenanspruchs in Höhe von 7 Entgeltpunkten. Dies entspricht aktuell einer Bruttorente von gut 230 Euro (Westdeutschland).

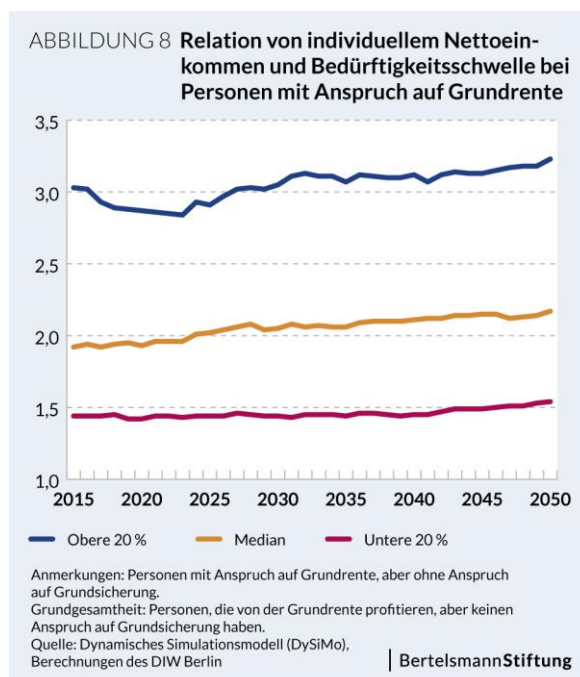


Wie wirkt sich nun die Heil'sche Grundrente auf die künftige Entwicklung der Altersarmut aus?

Die Grundsicherungsquote erhöht sich im Vergleich zum Status Quo im gesamten Simulationszeitraum im Durchschnitt ungefähr um 5 Prozent von 10,7 Prozent auf 11,3 Prozent. Der Effekt der Ausweitung der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung durch den neuen Freibetrag dominiert über den Effekt der Aufwertung der Rentenanwartschaften von Personen an der Grundsicherungsschwelle (Abbildung 3).

Die Wirkung dieses Reformszenarios auf die Armutsrisikoquote fällt im Vergleich ungleich stärker aus. Die Armutsrisikoquote liegt im Durchschnitt über den ganzen Zeitraum mit 16,9 Prozent gut 3 Prozentpunkte niedriger als im Status Quo. Sie erreicht damit wieder fast den Ausgangswert des Startzeitraums 2015-2019 (Abbildung 4).

Von der Heil'schen Grundrenten-Reform profitieren allerdings v.a. in großem Maße Haushalte, deren Einkünfte oberhalb des politisch definierten Existenzminimums liegen. Die große Mehrheit der Begünstigten - 85 Prozent bzw. 2,7 Million Personen - hätte laut unserer Studie aufgrund anderer Einkünfte im Haushalt keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter. Dieser Anteil erhöht sich weiter über die Zeit und liegt bis 2050 sogar bei rund 90 Prozent (Abbildung 6). Tatsächlich zeigt sich in zusätzlichen Berechnungen des DIW Berlin, dass bei diesem Personenkreis und in Relation zur Grundsicherungsschwelle von 770 Euro das mittlere individuelle verfügbare Nettoeinkommen doppelt so hoch liegt (Abbildung 8).



Besonders Frauen aus Westdeutschland profitieren von der Aufwertung der Entgeltpunkte durch die Heil'sche Grundrente, da sie häufiger im Bereich der aufzuwertenden Entgeltpunkte verdienen. So kommen Männer auf einen durchschnittlichen Rentenzahlbetrag von deutlich über 1.000 Euro, während Frauen gut 600 Euro Rente beziehen. Jedoch unterscheiden sich die Zahlbeträge

für Frauen deutlich zwischen den Regionen: In Ostdeutschland liegt die durchschnittliche Rente bei rund 770 Euro, was in etwa der Grundsicherungsschwelle entspricht. In Westdeutschland liegt sie mit knapp 600 Euro deutlich darunter (vgl. Geyer et al. 2019: 53).

Betrachtet man die relativen Wirkungen auf die Entwicklung des Armutsrisikos, fällt auf, dass der relative Rückgang der Armutsrisikoquote überdurchschnittlich stark in Ostdeutschland ausfällt (vgl. Geyer et al. 2019: 99).

Reformszenario Erweiterte Grundsicherung

In unserem letzten Reformszenario werden die Kosten und das Potential einer weiteren sehr starken Leistungsausweitung in der bedarfsgeprüften Grundsicherung im Alter für die relative Armutsbekämpfung im Alter abgeschätzt. Wir unterstellen, dass analog zu den bereits existierenden Freibetragsregelungen in der Grundsicherung für die private und betriebliche Altersvorsorge nun auch ein Freibetrag für Einkommen aus der GRV eingeführt würde. Demnach blieben 100 Euro anrechnungsfrei und dann bis zum halben Regelsatz (2019: 212 Euro) 30 Cent von jedem weiteren Euro. In diesem Reformszenario müssten die Begünstigten im Gegensatz zu den beiden oben diskutierten Grundrenten-Szenarien keine bestimmte Mindestversicherungszeit in der GRV vorweisen.

Ebenso wie im Reformszenario „Grundrente nach Koalitionsvertrag“ steigt zwingend auch in diesem Szenario die Grundsicherungsquote an. Aufgrund des hohen Verbreitungsgrads der GRV und des Wegfalls der Wartezeit von 35 Jahren, fällt der Anstieg deutlich stärker aus. Im Vergleich zum Status-Quo steigt die Grundsicherungsquote im Durchschnitt des gesamten Simulationszeitraums um 7 Prozentpunkte von 10,7 auf 17,5 Prozent an (Abbildung 3).

Gleichzeitig nimmt die Armutsrisikoquote im Vergleich zum Reformszenario der Heil’schen Grundrente nochmals stärker (jedoch bei unterstellter

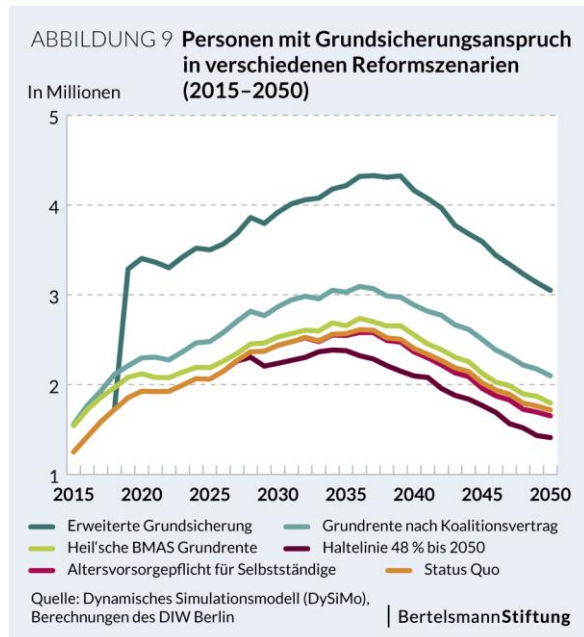
100prozentiger Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen) – um 4,5 Prozentpunkte – im Durchschnitt des gesamten Simulationszeitraums ab. Sie liegt damit deutlich unterhalb des Startzeitraum 2015-2019 (Abbildung 4).

Ähnlich wie die Heil’sche Grundrente wirkt sich diese Reform auch stark auf die sogenannte Armutslücke aus. Die Armutslücke misst den durchschnittlichen Abstand des äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens der armutsgefährdeten Bevölkerung zur Armutsrisikoschwelle. Die Reform senkt die Armutslücke erheblich: In der Periode 2020–2024 liegt der durchschnittliche Abstand zur Armutsrisikoschwelle noch bei rund 20 Prozent in beiden Szenarien; in den 2040er Jahren sinkt der Abstand auf 16 Prozent (vgl. Geyer et al. 2019: 107).

Von einer stärkeren Leistungsausweitung profitieren zunächst einmal Personen mit geringen Anwartschaften in der GRV besonders stark, da sie durch den pauschalen Freibetrag von 100 Euro im Vergleich zu anderen Gruppen die höchste relative Steigerung ihrer Grundsicherungsleistungen erleben. Ähnlich wie beim Reformszenario „Grundrente nach Koalitionsvertrag“ profitieren darüber hinaus im besonders Personen in Ostdeutschland und Personen mit mittlerer Qualifikation von der Leistungsausweitung in der Grundsicherung. Die Grundsicherungsquote für Ostdeutschland verdoppelt sich von 9 auf 18 Prozent im Durchschnitt des gesamten Simulationszeitraums. Auch für Menschen mit mittlerer Qualifikation steigt die Grundsicherungsquote überdurchschnittlich stark von 11 auf fast 19 Prozent im Durchschnitt des gesamten Simulationszeitraums (vgl. Geyer et al. 2019: 109).

Verbunden mit der deutlichen Ausweitung des Bezahlerkreises der erweiterten Grundsicherung steigen auch die Ausgaben in der Grundsicherung stark an. Während im Status Quo-Szenario die Anzahl von Personen mit Grundsicherungsanspruch von 1,7 Mio. auf 2,4 Mio. Personen im Zeitraum 2018 bis 2040 zunimmt, steigt die Anzahl der Personen im Reformszenario der erweiterten Grundsicherung auf rund 4,2 Mio. (Abbildung 9) Es entstehen Mehrkosten gegenüber dem Status-Quo-Szenario in Höhe von durchschnittlich gut 6 Mrd. Euro im Jahr im Zeitraum zwischen 2019 und 2041 bei einer unterstellten Inanspruchnahme der

erweiterten Grundsicherung von 100 Prozent. Im Anschluss sinken die jährlichen Mehrkosten langsam auf 4 Mrd. Euro bis Ende der 2040er Jahre (Abbildung 5).



Fazit

Unsere Studie zeigt, dass auch unter der Annahme einer weiteren positiven Arbeitsmarktentwicklung und der Berücksichtigung der jüngsten Reformmaßnahmen ein deutlicher Anstieg der Altersarmut in den kommenden 20 Jahren droht.

Auch die Berücksichtigung der Effekte einer möglichen Altersvorsorgepflicht für Selbstständige ändert an diesem prinzipiellen Befund zunächst wenig, da eine solche Maßnahme erst in der langen Frist wirken kann und aufgrund der Größe der Zielgruppe nicht sonderlich stark ins Gewicht fällt.

Eine besondere Bedeutung für die Armutsreduktion kommt zweifelsohne wirksameren beschäftigungspolitischen Maßnahmen wie z.B. einer verbesserten Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, dem Abbau von Beschäftigungshemmnissen insbesondere für Alleinerziehende oder die Verringerung der Grenzsteuerbelastung von Geringverdienern zu (vgl. Peichl 2017). Von diesen Maßnahmen sind Beiträge zur Dämpfung des Anstiegs der Altersarmut allerdings erst in der langen Frist zu erwarten. Daher

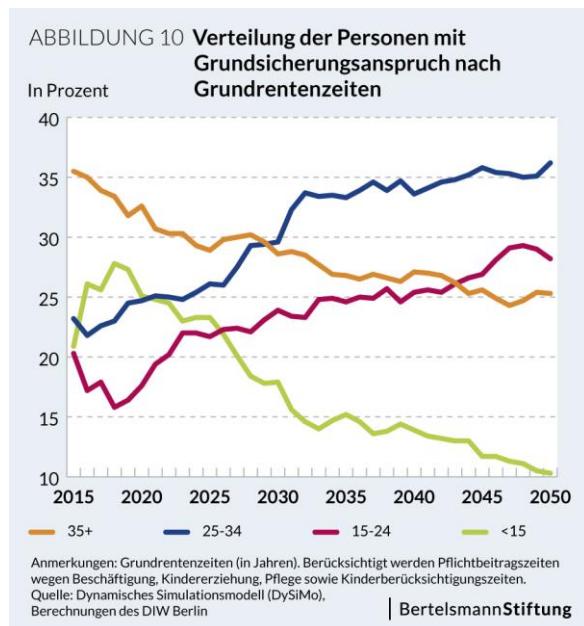
sind Reformen notwendig, die auch kurzfristig den Anstieg der Altersarmut bremsen können.

Selbst bei einer andauernden positiven wirtschaftlichen Entwicklung verkleinern sich mit dem Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in die Rente gleichzeitig die finanziellen Handlungsspielräume für einseitige Leistungsausweitungen in der Grundsicherung und/oder der gesetzlichen Rentenversicherung in den kommenden 20 Jahren. Bereits ab 2025 müsste der Beitragssatz kräftig ansteigen, um auszugleichen, dass durch den Renteneintritt der Babyboomer immer weniger Beitrags- und Steuerzahler einer immer größeren Zahl von Rentnern gegenüberstehen. Vor dem Hintergrund der schwindenden finanziellen Handlungsspielräume stellt sich umso dringlicher die Frage, wie zielgenau Leistungsausweitungen mit Blick auf das Ziel Armutsreduktion im Alter eigentlich sind.

Unsere Studie zeigt, dass sich die Maßnahmen sehr deutlich in ihren jeweiligen Verteilungswirkungen und finanziellen Auswirkungen für künftige Generationen unterscheiden.

Die Weiterführung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent über das Jahr 2025 hinaus wäre mit einer stark steigenden Abgabenbelastung für künftige Generationen und Unternehmen verbunden. Gemessen daran hätte eine solche Reform aber nur vergleichsweise moderate Auswirkungen auf den Anstieg der Altersarmut.

Auch die Umsetzung der Grundrente, wie sie im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im März 2018 vereinbart wurde, würde nur einen vergleichsweise geringen Beitrag zur künftigen Armutsreduktion leisten, da die Mehrheit der Grundsicherungsempfänger nicht auf die 35 Versicherungsjahre kommt. Laut zusätzlichen Berechnungen des DIW Berlin würden im Zeitraum zwischen 2015 und 2050 durchschnittlich mehr als zwei Drittel der Personen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle nicht auf die geforderten 35 Grundrentenzeiten bestehend aus Pflichtbeitragszeiten wegen Beschäftigung, Kindererziehung, Pflege sowie Kinderberücksichtigungszeiten kommen (vgl. Abbildung 10).



Würde man dem Vorschlag von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil folgen und eine andere Variante der Grundrente einführen, die eine Aufwertung individueller niedrigerer GRV-Beiträge ohne Bedürftigkeitsprüfung vorsieht, würde der Schätzung unserer Studie zufolge bis zu 5 Mio. Menschen von dieser Neureglung bis Ende der 2030er Jahre profitieren. Die Mehrkosten wären jedoch mit fast 7 Mrd. Euro jährlich entsprechend deutlich höher als in der Variante des Koalitionsvertrags mit 1 Mrd. Mehrkosten gegenüber dem Status-Quo-Szenario (bei 100prozentiger Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen).

Einerseits hebt die Heil'sche Grundrente im Gegensatz zur Grundrente nach Koalitionsvertrag eine deutlich größere Zahl von Menschen über die Armutsrisikoschwelle und führt so zu einer merklichen Reduktion der Gefahr relativer Einkommensarmut für diesen Personenkreis. Dies liegt daran, dass die Aufwertung der individuellen GRV-Beiträge im Ergebnis zu höheren Leistungen führt als die pauschale Erhöhung des Grundsicherungsbedarfs um 10 Prozent. Andererseits ist die Heil'sche Grundrente aber wenig zielgenau, da überwiegend Personen deutlich oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle von der Reform profitieren.

Vergleichbar hohe Mehrkosten wie bei der Heil'schen Grundrente wären mit einer Reformvariante verbunden, die einen Freibetrag für Einkommen aus der GRV in der Grundsicherung ein-

führt, gleichzeitig aber auf die geforderte Versicherungszeit von 35 Jahren ganz verzichtet. Aktuell verfügen 73 Prozent aller Grundsicherungsbezieher über eine anrechenbare GRV-Altersrente (vgl. Kaltenborn 2019: 199). Aufgrund des hohen Verbreitungsgrads der GRV, kommt es für die Mehrheit der Grundsicherungsbezieher zu einem Einkommenszuwachs. Den stärksten Einkommenszuwachs verzeichnen Kleinstrentner. Sie profitieren überproportional vom neuen pauschalen Freibetrag in Höhe von 100 Euro. Gleichzeitig profitieren auch Personen im Bereich zwischen Armutsrisiko- und Grundsicherungsschwelle von dem Freibetrag mit der Folge einer erheblichen Ausweitung des Anteils der Grundsicherungsbezieher. Die Armutsrisikoquote sinkt im Vergleich zur Heil'schen Grundrente deutlich.

Mit Blick auf das Ziel künftiger Armutsreduktion ist die Reformvariante einer erweiterten Grundsicherung im Vergleich zur Heil'schen Grundrente deutlich zielgenauer, da sie ausschließlich einkommensschwache Haushalte adressiert. Die Kosten der Reform sind aufgrund der Leistungsausweitung jedoch ebenfalls beträchtlich.

Mit der Betrachtung der Reformvarianten der Heil'schen Grundrente und der erweiterten Grundsicherung haben wir gezeigt, welches Armutsreduktionspotential und welche Kosten eine Aufwertung niedriger GRV-Anwartschaften und ein Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung (Heil'sche Grundrente) oder der Verzicht auf das strikte Versicherungszeiterfordernis von 35 Jahren (erweiterte Grundsicherung) jeweils hätten. Tatsächlich sind jedoch auch Modifikationen dieser (Extrem-)Varianten denkbar, die jeweils die Zielgenauigkeit der Heil'schen Grundrente erhöhen oder alternativ das Leistungsprinzip in der erweiterten Grundsicherung stärken könnten. Um die Zielgenauigkeit der Heil'schen Grundrente zu erhöhen, könnte dieser Reformvorschlag z.B. um eine einfache Einkommensprüfung in Kombination mit einem weniger strikten Mindestversicherungszeiterfordernis ergänzt werden. Um das Leistungsprinzip in der erweiterten Grundsicherung zu stärken, könnte andererseits der Freibetrag weniger großzügig und so gestaltet werden, dass jeweils die Besserstellung zugunsten von höheren Versicherungsbeträgen gestärkt wird. Entsprechend geringer fallen die zukünftigen Kostensteigerungen in beiden Fällen aus.

Literatur

Becker, Irene (2012). „Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter“. *Zeitschrift für Sozialreform* 58 (2): 123-148.

BMAS (2019). Faktenpapier „Grundrente“. Abruf am 07.07.2019 unter <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/kontrovers-das-aktuelle-thema-altersarmut.html>.

CDU, CSU und SPD (2018). „Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.

Geyer, Johannes, Hermann Buslei, Patricia Gallego-Granados, Peter Haan (2019). „Anstieg der Altersarmut in Deutschland. Wie wirken verschiedene Rentenreformen?“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Haan, Peter, Holger Stichnoth, Maximilian Blömer, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Carla Krolage, Kai-Uwe Müller (2017). „Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien.“ Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kaltenborn, Bruno (2019). „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium“. Forschungsbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Peichl, Andreas, Florian Buhlmann, Max Löffler, Maximilian Blömer, Holger Stichnoth (2017). „Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Statistisches Bundesamt (2019). Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden. Abruf am 07.08.2019 unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebrochuere-bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81 81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81 81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81 81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: © bilderstoeckchen -
stock.adobe.com

Autor | Kontakt

Dr. Christof Schiller
Programm Nachhaltig Wirtschaften
Bertelsmann Stiftung
christof.schiller@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81-81470
Mobil: +49 173 6957819

ISSN: 2191-2459