

WISO

Januar 2011

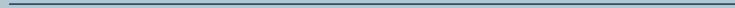
Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Konzepte zur Beseitigung von Altersarmut



Gesprächskreis
Sozialpolitik



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Konzepte zur Beseitigung von Altersarmut

Volker Meinhardt

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
1. Einleitung	4
2. Konzepte zur Beseitigung bzw. der Verringerung der Altersarmut von Rentnern	7
2.1 Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt	7
2.1.1 Bedingungen	7
2.1.2 Bewertung	8
2.2 Das 30-30 Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut	8
2.2.1 Das Modell	8
2.2.2 Bewertung	9
2.3 Veränderungen der Bewertungen der Zeiten	10
2.3.1 Zeiten der Arbeitslosigkeit	10
2.4 Aufhebung der Äquivalenz von Einkommen und Rentenhöhe	10
2.4.1 Die US-amerikanische Rentenformel	10
2.4.2 Übertragung auf einen deutschen Rentenzugang	11
2.4.3 Ergebnisse	12
2.4.4 Bewertung	13
3. Umfassende Konzepte zur Vermeidung von Altersarmut	15
3.1 Universelles Konzept mit Mindestrente	15
3.1.1 Das Modell	15
3.1.2 Bewertung	16
3.2 Grundeinkommensmodelle	16
3.2.1 Bewertung	17
4. Fazit	18
Literaturverzeichnis	19
Der Autor	20

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Dr. Volker Meinhardt ist von uns beauftragt worden, Konzepte zur Verringerung der Altersarmut von Rentnern in Deutschland darzustellen und zu bewerten.

Hintergrund hierfür ist folgende Situation: Durch die Absenkung des Rentenniveaus für alle Beschäftigten, den unzureichenden Ausgleich dieser Reduzierung durch betriebliche Altersvorsorge und kapitalgedeckte Zusatzverträge, die Ausweitung des Niedriglohnsektors, zunehmende Teilzeitarbeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Soloselbstständigkeit, unzureichende Mindestlöhne und demographische Entwicklung sind immer mehr Erwerbstätige in unserem Land dem Risiko der Altersarmut ausgesetzt.

Altersarmut kann entgegengewirkt werden, wenn das Ziel der Rentenpolitik wieder mehr auf Lebensstandardsicherung ausgerichtet wird und nicht mehr bedingungslos dem gegenwärtigen Dogma Beitragsstabilität folgt.* Dies alleine könnte aber je nach Situation des früheren Erwerbsverlaufes noch nicht ausreichen, um vor Armut im Alter zu schützen. Deshalb muss darüber nachgedacht werden, welche die Lebensstandardsicherung ergänzenden Konzepte entwickelt werden müssen, um Altersarmut zu vermeiden.

Volker Meinhardt zeigt auf, dass es vom Grundsatz her sehr unterschiedliche Möglichkei-

ten gibt, hierauf rentenpolitisch zu reagieren. Zum einen stellt er dar, wie innerhalb des bestehenden Rentensystems einzelne Elemente so verändert werden könnten (z. B. durch entsprechende Bewertungen von Anwartschaften), die zu einer Verringerung von Altersarmut führen. Diesem Modell stellt er andere gegenüber, die den Charakter eines Umbaus des gesamten Rentensystems zu einem umfassenden Alterssicherungssystem haben (z. B. Mindestrente).

Rentenpolitik allein wird Altersarmut jedoch dauerhaft nicht vermeiden können. Hier sind u. a. arbeitsmarkt-, bildungs-, familien- und gesundheitspolitische Konzepte gefragt, die Sorge dafür leisten, dass die Ursachen für Armut im Alter möglichst gar nicht erst zur Wirkung kommen.

Wir danken Volker Meinhardt für sein Engagement und seine kooperative Zusammenarbeit und hoffen, dass seine Ausführungen die öffentliche Diskussion anregen.

Peter König

Leiter Gesprächskreis Sozialpolitik

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Friedrich-Ebert-Stiftung

* Vgl. Dedring, Klaus-Heinrich; Deml, Jörg; Döring, Diether; Steffen, Johannes; Zwiener, Rudolf 2010: Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.

1. Einleitung

Ein System einer staatlich regulierten Alterssicherung hat die Funktion, den Lebensunterhalt der Personen, die aus Alters- oder Invaliditätsgründen am Erwerb von Einkommen gehindert sind, in ausreichendem Maße zu sichern. Das Ausmaß der Altersarmut hat sich in der Bundesrepublik Deutschland seit den 80er Jahren bis zum Beginn des neuen Jahrtausends verringert. Von 1980 bis 2002 sank der Anteil der Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt *außerhalb* von Einrichtungen), die älter als 64 Jahre waren, von 1,8 Prozent auf 1,3 Prozent, während die Empfängerquote insgesamt in dieser Zeit von 1,4 Prozent auf 3,3 Prozent stieg. Bemerkenswert ist, dass innerhalb der Gruppe der über 64-Jährigen die Sozialhilfeempfänger immer „jünger“ werden. Die Gewichte verschieben sich von den älteren (75 und älter) zu den 65- bis 70-jährigen Empfängern.¹

Im ersten Jahr der Geltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beantragten 258.000 Personen, die älter als 64 waren, die Grundsicherung im Alter. Bis zum Jahr 2008 erhöhte sich die Zahl der älteren Empfänger auf 410.000. Dies entspricht einer Empfängerquote von 2,3 Prozent.² Daneben ist aber zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der Empfänger von Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt *in Einrichtungen* in dieser Zeit mehr als verzehnfacht (auf ca. 80.000) hat. Berücksichtigt man diese Personen ebenfalls als Hilfeempfänger, dann ergibt sich ein Anstieg auf eine Empfängerquote von 2,8 Prozent. Gegenüber dem Vergleichsjahr 1980 doch ein erheblicher Anstieg.

Zwei Drittel der Grundsicherungsempfänger (410.000) sind Frauen, 318.000 Personen haben ein Einkommen, das angerechnet wird; die Ein Drittel/zwei Drittel-Aufteilung verschiebt sich nur leicht zu einem höheren Anteil der Frauen. Der Betrag der Altersrente, der auf die Grundsicherung angerechnet wird, unterscheidet sich nur um 30 Euro (362 Euro Männer, 335 Euro Frauen). Offensichtlich sind zu geringe Rentenansprüche ein Hauptgrund für die unzureichenden Einkommensverhältnisse im Alter.

Vor dem Hintergrund der demographischen, ökonomischen (vor allem der Arbeitsmarkt- und Entlohnungsprobleme) und gesellschaftlichen Veränderungen scheint das Erreichen des Ziels eines ausreichenden Alterseinkommens im gegenwärtigen System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland in der Zukunft stärker gefährdet als bisher.

Die Politik hat mit einer Vielzahl von Maßnahmen auf die Herausforderungen, vor die die Absicherung im Alter gestellt ist, reagiert.

Die demographisch bedingten Veränderungen der Bevölkerungsstruktur bedrohen langfristig massiv die finanzielle Stabilität der Alterssicherung. Bis zum Jahre 2050 werden aufgrund der anhaltend geringen Geburtenrate immer weniger junge Leute in das Erwerbsalter hineinwachsen, andererseits wächst der Kreis der Älteren wegen der steigenden Lebenserwartung. Ab dem Jahr 2020 ist mit einem starken Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter – und damit mit der Zahl der Beitragszahler in der GRV – zu rechnen.

1 Statistisches Bundesamt 2005, Sozialeleistungen, Statistik der Sozialhilfe 2004, Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.

2 Statistisches Bundesamt 2010, Sozialeleistungen Fachserie 13, Reihe 2.2, 2008, Wiesbaden.

Gemildert wird der Einfluss der veränderten Altersstruktur auf die finanzielle Entwicklung der Alterssicherung durch die künftig steigende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Die Lebensarbeitszeit verlängert sich aufgrund der gesetzlichen Erhöhung der Regelaltersgrenzen und die Erwerbsbeteiligung der Frauen im mittleren Lebensalter nimmt voraussichtlich weiterhin zu. Trotzdem ist absehbar, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung langfristig immer weniger Beitragszahler einen immer größer werdenden Rentenbestand finanzieren müssen.

Praktisch alle Rentenreformen seit 1992 hatten im Wesentlichen die Aufgabe, die gesetzliche Rentenversicherung und unser Alterssicherungssystem insgesamt an die sich ändernden *demographischen* Bedingungen anzupassen. Der Druck, die finanzielle Sicherheit langfristig zu gewährleisten, führte dazu, von dem bis dahin vorherrschenden defined benefits System zu einem defined contributions System überzugehen. Von der Zielgröße eines bestimmten Rentenniveaus wurde abgegangen und zu der Zielgröße eines normativ festgelegten Beitragssatzes übergewechselt. Auf Grund dieser in die Rentenformel eingebauten reduzierten Dynamisierung der Rentenansprüche in Form der Berücksichtigung eines Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors ergibt sich ein geringeres Rentenniveau. Diese Entwicklung wird sich auch in den folgenden Jahren fortsetzen. So wird das Rentenniveau vor Steuern von 52,1 Prozent im Jahre 2005 auf 42,5 Prozent im Jahre 2030 sinken (SVR 2004/2005).

Ob es gelingt, diese Senkung durch die private Vorsorge auszugleichen, ist fraglich, da insbesondere einkommensschwache Gruppen bislang seltener private Altersvorsorgeverträge abschließen als obere Einkommensbezieher und damit ihr Risiko für Altersarmut zusätzlich erhöhen.³ Kapitalfundierte Renten sind zudem kurzfristigen Renditeschwankungen unterworfen. Problematisch ist zudem, dass immer weniger junge Men-

schen die Zinsen für das Altersvorsorgevermögen erwirtschaften müssen. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeberseite von der Verpflichtung zur solidarischen Beteiligung an den Kosten der ergänzenden Altersvorsorge verschont bleibt.

Der Erfolg einer weiteren Heraufsetzung der Altersgrenze für den Ruhestand ist letztlich von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Können ältere Arbeitnehmer nicht bis zur heraufgesetzten Altersgrenze arbeiten, bedeutet dies für sie faktisch eine niedrigere Altersversorgung, d. h. eine Kürzung der Rente.

Die strukturelle Veränderung bei den Erwerbspersonen – weg vom sozialversicherungspflichtigen Vollzeitverhältnis hin zu so genannten atypischen Erwerbsformen, wie Soloselbstständigkeit, geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitarbeit – sowie Instabilitäten auf dem Arbeitsmarkt (weiterhin hohe Arbeitslosigkeit) und eine schwache Lohnentwicklung erschweren das Erreichen eines vollständigen Arbeitszyklus.⁴

Hinzu kommt, dass im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels die überkommene Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern nach dem Leitbild der „Versorger-Ehe“ an Akzeptanz verliert. Dies zeigt sich auch in der zunehmenden Bedeutung von nicht ehelichen Lebensgemeinschaften oder in der zunehmenden Bedeutung von Alleinerziehendenhaushalten. Frauen streben heute eine eigenständige Teilhabe am Erwerbseinkommen sowie an den Leistungen des Alterssicherungssystems an. Aber die mangelnde Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit führt zu unterbrochenen und durch Teilzeitarbeit geprägten Erwerbsverläufen mit entsprechend niedrigem Erwerbseinkommen und unzureichenden eigenen Rentenansprüchen.

Des Weiteren wird durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Renten das Netto Rentenniveau weiter absinken. All diese Momente dürften in Zukunft zu einem Anstieg der Altersarmut führen, d. h. der Anteil der Personen, die mit ihrer Altersrente nicht die Höhe der

3 Vgl. Börsch-Supan, A.; Reil-Held, A.; Schunk, D. 2007: The Savings Behaviour of German Households: First Experiences with State Promoted Private Pensions. Mannheim Research Institute for Economics of Ageing (MEA), Nr. 136.

4 Bagedan, C.; Rasner, Anika 2008: Arbeitsmarkt x Rentenreform = Altersarmut?, in: WSI-Mitteilungen 3, 2008: 133-138.

Grundsicherung für Ältere erreichen, wird sich erhöhen. Trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung besteht die Gefahr einer unzureichenden Höhe der Altersruhegelder von Versicherten mit kleineren und mittleren Verdiensten, aber erst recht bei Personen mit wiederholten Lücken im Erwerbsverlauf, zum Beispiel aufgrund von Arbeitslosigkeit.

Entsprechend der oben skizzierten statistischen Verläufe des Ausmaßes der Altersarmut wurde die Auseinandersetzung mit der Frage der Altersarmut vernachlässigt. In jüngerer Zeit wurden einige empirische Studien veröffentlicht, die versuchen, das Ausmaß zukünftiger Altersarmut zu

quantifizieren.⁵ In all diesen Studien wird ein erheblicher Anstieg der Armutsquote prognostiziert, vor allem in den neuen Bundesländern. Nach der Studie von Steiner/Geyer werden 32 Prozent der Männer in den neuen Bundesländern der Kohorten 1952 - 1971 eine Rente beziehen, die unter 600 Euro (diskontiert auf das Jahr 2005) liegt, d.h. unter dem gegenwärtigen Niveau der Leistungen der Grundsicherung im Alter.⁶ Mit einer solchen Entwicklung würde die Legitimität und Funktionsfähigkeit eines auf Beitragszahlung basierenden Alterssicherungssystems in Frage gestellt.

5 Krenz, S.; Nagl, W. 2009: Die Entwicklung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2020. In: ifo Dresden berichtet 2/2009. Krenz, S.; Nagl, W.; Ragnitz, J. 2009: Is there a growing risk of oldage poverty in East Germany? In: Applied Economics Quarterly Supplement 60. Kumpmann, I.; Gühne, M.; Buscher, H. S. 2010: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. IWH-Diskussionspapier Nr. 8. Steiner, V.; Geyer, J. 2010: Erwerbsbiografie und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. DIW Berlin, Politik kompakt 55.

6 Ebenda, S. 126.

2. Konzepte zur Beseitigung bzw. der Verringerung der Altersarmut von Rentnern

2.1 Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt

2.1.1 Bedingungen

Mit der Rentenreform von 1972 wurde eine Höherbewertung bestimmter Zeiten eingeführt. Diese Regelung sah vor, dass Pflichtbeitragszeiten vor 1973 unter bestimmten Voraussetzungen auf 75 Prozent des Wertes für das Durchschnittsentgelt angehoben wurden. Diese Regelung wurde mit dem Begriff „Rente nach Mindesteinkommen“ gekennzeichnet. Zielgruppe dieser Maßnahme waren Frauen, deren Verdienste durchschnittlich geringer waren als die Verdienste der Männer. Dieser Verdienstrückstand sollte in Teilen bei der Rentenhöhe ausgeglichen werden.

Mit dem Rentenreformgesetz von 1992 wurde diese Regelung in modifizierter Form auf die Pflichtbeitragszeiten bis Ende 1991 verlängert.⁷ Als Anspruchsvoraussetzung blieb bestehen, dass mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorhanden sein müssen. Für sämtliche vollwertigen Pflichtbeitragszeiten muss sich ein Durchschnittswert von weniger als 75 Prozent des Wertes des Durchschnittsentgelts (0,0625 Entgeltpunkte) ergeben. Unter diesen Voraussetzungen können die Kalendermonate mit vollwertigen Pflichtbeiträgen vor dem 1. Januar 1992 auf das 1,5-Fache des Durchschnittswerts aus diesen Zeiten, höchstens bis zum Wert 0,0625, aufgestockt werden.⁸

Es reicht also nicht, in der Zeit vor 1992 gering (weniger als 75 Prozent des Durchschnitts)

verdient zu haben; der Durchschnitt aus den Zeiten mit Pflichtbeiträgen aus den gesamten 35 Jahre muss geringer sein als der Wert, der dem Wert von 75 Prozent des Durchschnitts entspricht.

Die Regelung von 1972 sah eine Aufstockung der niedrigen Werte auf den Wert vor, der 75 Prozent des Durchschnittsentgelts entsprach. Die Regelung von 1992 sieht eine Aufstockung auf das 1,5-Fache des erreichten Wertes vor, nach oben begrenzt durch den Wert 0,0625. Ziel dieser Umstellung war, Aufstockungsansprüche von Personen, die geringe Verdienste aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung erhielten, zu verhindern bzw. gering zu halten. Nachteil dieser Regelung ist, dass Arbeitnehmer, die weniger als 50 Prozent des Durchschnitts verdienen, keine Aufstockung auf 75 Prozent des Durchschnitts erfahren.

Von den Rentenzugängen des Jahres 2008 kommt die Regelung der Aufstockung der Renten mit Mindestentgeltpunkten bei geringem Arbeitseinkommen in den alten Bundesländern in elf Prozent der Rentenfälle zu Geltung, das sind 120.000 Fälle. Im Durchschnitt werden die Renten um 49 Euro pro Monat angehoben. Der durchschnittliche Betrag dieser Renten beträgt 443 Euro.⁹

Die Zeiten, für die eine Aufstockung der Werte bei geringem Arbeitseinkommen erfolgen kann, sind auf die Monate vor dem Januar 1992 beschränkt. Mit fortschreitenden Jahren sinkt der Anteil der Jahre, die überhaupt berücksichtigt werden können. Bei Rentnern, die 1992 Rente beantragten, konnten die gesamten Jahre davor berücksichtigt werden, bei Rentnern, die 2008 ihre

⁷ Für Rentenfälle, die in der Zeit nach 1971 und vor der Neuregelung zugegangen sind, wurden, falls die Bedingungen erfüllt waren, mit der Neuregelung im Nachhinein Zuschläge zuerkannt.

⁸ Vgl. § 262 SGB VI.

⁹ Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2009: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenzugang des Jahres 2008, Band 173, Tab 26.10 Z.

Rente beantragen, können – bei einer Maximalzeit von z. B. 40 Jahren – nur 60 Prozent der Monate berücksichtigt werden. Der Effekt einer möglichen Aufstockung wächst sich somit aus.

2.1.2 Bewertung

Die Bedingungen für den Erhalt der Mindestentgeltpunkte sind relativ restriktiv. So müssen mindestens 35 Jahre rentenrechtliche Zeiten nachgewiesen werden. Für die Gesamtzeit muss sich im Durchschnitt eine Bewertung ergeben, die unter 75 Prozent des Wertes des Durchschnittsentgelts liegt. Eine Aufstockung auf das Mindestentgelt erfolgt nur für bis zum Stichtjahr (1991). Je weiter entfernt das Jahr des Rentenbeginns vom Stichtjahr ist, desto weniger Jahre kommen für eine Aufstockung in Frage. Soll die Regelung des Mindestentgelts bei geringem Arbeitsentgelt zu einer Vermeidung der Altersarmut beitragen, dann ist als erstes eine Begrenzung auf ein Stichtjahr aufzuheben. Könnten alle 35 Jahre auf das Mindestentgelt aufgestockt werden, dann ergäbe sich für das Jahr 2008 als Rentenbeginn eine Rente in Höhe von knapp 695 Euro pro Monat. Dieser Betrag entspricht etwa der Höhe, die als Grundversicherung im Alter – je nach Höhe der Aufwendungen für die Unterkunft – bezogen werden kann. Bei 40 Jahren anzurechnender Zeiten würde sich eine Rente von knapp 800 Euro ergeben. Bei diesen Beispielen ist vorausgesetzt, dass für 35 bzw. 40 Jahre mindestens 50 Prozent des Durchschnittsentgelts erzielt wurden. Eine Aufstockung erfolgt auf das 1,5-Fache des selbst erzielten Wertes. Ist dieser Wert geringer als 50 Prozent des Durchschnittswertes, dann wird die erwünschte Aufstockung auf 75 Prozent des Durchschnittswertes nicht erreicht. Diese Regelung der Aufstockung „auf das 1,5-Fache“ wurde eingeführt, um zu vermeiden, dass Beschäftigte, die freiwillig nur teilzeitbeschäftigt waren, diese von allen zu bezahlende Aufstockung erfahren. Es kann gerechtfertigt sein, diese Personen auszuschließen, aber mit dieser pauschalen Regelung werden einerseits die Ansprüche auf Aufstockung der Teilzeitbe-

schäftigten nicht ausgeschlossen und andererseits Beschäftigte, die eine Aufstockung benötigten, wie z. B. Vollzeitbeschäftigte mit geringen Verdiensten oder Beschäftigte, die unfreiwillig nicht Vollzeit beschäftigt waren. Um diese Pauschalregelung zu vermeiden, sollte überlegt werden, neben dem Verdienst auch die vertraglich vorgesehene Wochenarbeits- oder Monatsarbeitszeit zu erfassen.

2.2 Das 30-30 Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut

2.2.1 Das Modell

Das im Folgenden skizzierte Modell wird von Prof. Hauser propagiert.¹⁰ Das Modell 30-30 verfolgt die gleichen Ziele wie das Modell der Rente nach Mindesteinkommen, nämlich die Bekämpfung der Altersarmut von langjährig Versicherten.

Nach dem Modell 30-30 wird die Altersrente von Versicherten, die bei Erreichen der Altersgrenze für mindestens 30 Jahre Pflichtbeitragszeiten aufweisen und deren Summe der Entgeltpunkte unter 30 liegt, auf den Betrag aufgestockt, der sich bei Zugrundelegung von 30 Entgeltpunkten ergibt. Als Pflichtbeitragszeiten zählen Zeiten, in denen auf der Basis eines beitragspflichtigen Einkommens Beiträge entrichtet wurden und Zeiten für die die Bundesagentur für Arbeit auf Lohnersatzleistungen Beiträge gezahlt hat. Daneben sollen auch Kindererziehungszeiten, Elternzeiten und weitere Anrechnungszeiten berücksichtigt werden. Auf diese Rente nach Mindestbeitragszeiten sollen nur Renten aus anderen Pflichtversicherungssystemen angerechnet werden. Andere Einkommen und Vermögen des Versicherten oder seines Ehepartners, wie z. B. Riesterreente oder Betriebsrenten, sollen nicht angerechnet werden.¹¹

Nach einer groben Abschätzung von Hauser könnte eine solche Regelung für knapp 2,2 Millionen Rentner des Rentenbestandes am Jahresende

10 Das hier dargestellte Modell basiert auf einem Vorschlag von Prof. Hauser, Version 3, aus dem Jahr 2009.

11 Hauser, R.: Das 30-30 Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und zukünftiger Altersarmut, Version 3.

2007 zu einer Erhöhung der Rente führen, das wären ca. acht bis 8,5 Prozent des Rentenbestandes. Als Nettokosten einer solchen Regelung, d. h. nach Berücksichtigung anfallender Ersparnisse, werden von Hauser ca. 5 Milliarden Euro veranschlagt.

Das 30-30 Modell könnte nach Hauser innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung aus dem Beitragsaufkommen im Rahmen der Solidargemeinschaft finanziert werden. Aber es käme auch eine Finanzierung aus Steuermitteln in Frage, da bei einer Aufstockung nach dem 30-30 Modell Ausgaben zur Finanzierung der Grundsicherung im Alter eingespart würden. Im Übrigen ließen sich ökonomische Effekte einer Beitrags- im Vergleich zu einer Steuerfinanzierung kaum noch erkennen.¹²

2.2.2 Bewertung

Das Modell 30-30 zielt ebenso wie die Rente nach Mindesteinkommen auf die Gruppe der langjährig Versicherten. Personen, die die Voraussetzung des Nachweises der 30 Jahre nicht erfüllen, sind weiterhin auf das die Bedürftigkeit überprüfende System der Grundsicherung im Alter angewiesen. Zwei Drittel aller Grundsicherungsempfänger ab 65 Jahren bezogen eine Altersrente, deren Höhe unterhalb der Höhe der Grundsicherungsleistungen lag.¹³ Dies bedeutet, dass mindestens ein Drittel der Grundsicherungsempfänger, da sie keinen Anspruch auf eine Altersrente hatten, nicht von dem Modell 30-30 profitieren könnten. Hinzu kämen die Rentner, die die Voraussetzungen für den Bezug einer Rente nach Mindestzeiten nicht erfüllen.

Ein Ausbau der gegenwärtigen Pflichtversicherung für unselbstständig Beschäftigte zu einer Pflichtversicherung für alle *Erwerbstätigen* würde nur für einen Teil der bisher Ausgeschlossenen gelten. Die Schranke von 30 Jahren bliebe bestehen.

Nach Hauser ließen sich bezüglich der Finanzierung durch Beiträge oder Steuern kaum noch

ökonomische Effekte erkennen. Dem ist nicht ohne weiteres zuzustimmen. Zum einen fallen der Kreis der Beitragszahler und der Kreis der Steuerzahler, vor allem der Lohn-Einkommensteuerzahler auseinander. Nur knapp zwei Drittel der Erwerbstätigen sind als Beschäftigte in der Rentenversicherung pflichtversichert.¹⁴ Zum anderen ist es für die Arbeitnehmer nicht unerheblich, ob sie mit einem prozentual konstanten Beitragssatz ab dem ersten verdienten Euro oder nach einem Freibetrag mit einem progressiv steigenden Steuersatz belastet werden. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer/Erwerbstätige mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze im Fall der Beitragsfinanzierung prozentual entlastet werden. Im Fall einer Finanzierung über eine Einkommensteuer würde gerade dieser Personenkreis stärker zu einer Umverteilung beitragen. Im Fall einer Beitragsfinanzierung würden die Mehrbelastungen vor allem von den Versicherten im mittleren Einkommensbereich zu finanzieren sein; entweder mit einer Einschränkung der Leistungen oder mit höheren Beitragssätzen.

Die Konstellationen des 30-30 Modells führen in der Regel zu höheren Ansprüchen als bei der Rente nach Mindesteinkommen. Erstens ist die Grenze von 30 Jahren leichter zu errechnen als die der 35 Jahre im Fall der Rente nach Mindesteinkommen. Zweitens wird den Versicherten, die die erste Schranke (30 Jahre) überschreiten, eine Rente in Höhe von 30 Entgeltpunkten zugesichert. Eine solche Rentenhöhe kann im Fall der Mindestrente im besten Fall frühestens nach 40 Jahren erreicht werden. Drittens erfolgt keine Anrechnung sonstiger Einkommen (z. B. Riesterrente), vor allem nicht eines eventuell vorhandenen Ehepartners. Damit wird Momenten einer Bedürftigkeitsüberprüfung im Rahmen einer selbst finanzierten Alterssicherung kein Raum eingeräumt.

¹² Ebenda, S. 10.

¹³ Hausteil, Th.; Dorn, M. 2009: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2007. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 1/2009, wiederabgedruckt in: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2007: 15.

¹⁴ Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) 2009: Rentenversicherung in Zeitreihen, S. 30, 246.

2.3 Veränderungen der Bewertungen der Zeiten

2.3.1 Zeiten der Arbeitslosigkeit

Eines der Hauptmomente der Erhöhung des Armutrisikos ist Arbeitslosigkeit. Die durch die Arbeitslosigkeit erzeugten Lücken oder Zeiten im Erwerbsverlauf führen zu Lücken oder geringer bewerteten Zeiten bei der Rentenberechnung und erhöhen damit das Armutrisiko der Rentner. Die Zeiten des Bezuges des Arbeitslosengeldes I führen zu einer Rentenminderung von 20 Prozent gegenüber der Zeit der Erwerbstätigkeit. Für Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II werden bis Ende 2010 Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung einheitlich auf der Basis eines Verdienstes von 205 Euro pro Monat gezahlt. Damit wird bei einem Jahr des Bezuges von Arbeitslosengeldes II ein Rentenanspruch von 2,17 Euro pro Monat erworben. Für einen Durchschnittsverdiener bedeutet dies eine Reduzierung des sonst erworbenen Rentenanspruchs um über 90 Prozent. Ist der Verdienst höher gewesen, dann erhöht sich der prozentuale Verlust. Personen, die längere Zeit Arbeitslosengeld II bezogen haben, erfahren dadurch eine starke Minderung ihrer Rentenansprüche. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierungsaktionen wurde die Beitragszahlung für Empfänger des Arbeitslosengeldes II gestrichen. Damit entfällt ein Rentenanspruch aus dieser Zeit.

Der DGB hat gefordert, dass für Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und Zeiten des ALG II-Bezuges Beiträge gezahlt werden, die sich mindestens nach der Hälfte des Durchschnittsverdienstes berechnen.¹⁵

2.4 Aufhebung der Äquivalenz von Einkommen und Rentenhöhe

Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung (im Folgenden GRV) weist vor allem im Bereich der Altersrente eine relativ enge Äquivalenzbeziehung zwischen der Höhe des früheren Arbeits-

lebenseinkommens und der Höhe der daraus abgeleiteten Altersrente auf. Die Höhe des Arbeitslebenseinkommens wird bestimmt durch die Höhe der versicherungspflichtigen Verdienste je Jahr und der Anzahl der Jahre, in denen dieser Verdienst erzielt wurde. Versicherte mit einem zum jährlichen Durchschnittseinkommen niedrigeren versicherungspflichtigen Verdienst pro Jahr erwerben – bei gleicher Anzahl der zu berücksichtigten Jahre – eine niedrigere Rente als Personen mit einem Durchschnittsverdienst. Diese Beziehung gilt für Verdienste bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

Solange bei der Rentenberechnung nicht beitragsfreie oder beitragsgeminderte Zeiten im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung zu berücksichtigen sind, besteht somit eine Äquivalenz zwischen dem der Beitragszahlung unterliegenden Lebenseinkommen und der Höhe der Rente. Dabei setzt sich das Lebenseinkommen aus dem Einkommen der einzelnen Jahre zusammen. Bestimmend sind die Anzahl der Jahre und die jeweils erzielten Bruttoeinkommen. Bei einer Auffüllung der gesamten belegungsfähigen Zeiten mit Beiträgen bleibt als bestimmender Faktor die Höhe des Einkommens. Technisch umgesetzt wird die Äquivalenz von Einkommen und Höhe der Rente durch die gleich hohe Bewertung der aus dem Einkommen errechneten Entgeltpunkte – unabhängig von der Höhe der Einkommen – mit dem jeweils geltenden aktuellen Rentenwert.

2.4.1 Die US-amerikanische Rentenformel

Das US-amerikanische staatliche Rentensystem (OASDI – Old Age, Survivors and Disability Insurance) weist einige Ähnlichkeiten mit dem bundesrepublikanischen auf (z.B. umlagefinanziertes Verfahren, konstante prozentuale Beitragszahlungen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze), aber vor allem als Unterschied eine stark degressiv gestaltete Rentenformel. Diese Rentenformel impliziert eine starke Umverteilung von Beiträgen von Einkommensbezieher mit hohem Einkommen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze)

15 Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Mai 2008, Beschlossener Antrag G 001 DGB-Bundeskongress vom 16.5.2010.

zu Einkommensbeziehern mit niedrigen Einkommen.

Im Folgenden werden die Grundzüge der Berechnung einer Altersrente des amerikanischen Rentensystems (Old Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI) skizziert.¹⁶

Allein die Berechnungsweise des monatlichen Rentenzahlbetrages (Primary Insurance Amount, PIA) für Altersrenten nach der Rentenformel (Weighted Benefit Formula) wird verwendet. Mit in Betracht gezogen werden die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um eine Altersrente nach US-amerikanischem Recht erhalten zu können.

Für den Bezug einer *Altersrente* muss der Versicherte „fully insured“ sein, d. h. pro Lebensjahr ab dem 21. Geburtstag (d. h. ab dem 22. Lebensjahr) bis zum 61. Geburtstag mindestens 40 Credits (quarter of coverage) erlangt haben.¹⁷ Um einen Credit pro Jahr zu erlangen, ist ein Mindesteinkommen zu erzielen. Pro Jahr können maximal 4 Credits erlangt werden. Bei entsprechendem Einkommen kann man also nach 10 Jahren bereits „fully insured“ sein.

Die Basisbauteile der Rentenberechnung (Primary Insurance Amount, PIA) sind

- (1) die Average Indexed Monthly Earnings, AIME und
- (2) die Primary Insurance Amount formula (PIA-formula).

Die Verwendung eines durchschnittlichen indexierten monatlichen Einkommens zur Berechnung der Rente basiert ebenso wie bei der Berechnung der Rente in Deutschland auf der Idee, dass die Höhe des Arbeitseinkommens für die Höhe der Rente bestimmend sein soll. Die Umsetzung dieser Idee erfolgt im amerikanischen Rentenrecht allerdings anders als im deutschen Rentenrecht. Nach amerikanischem Recht werden die während des Arbeitslebens erzielten nominalen Einkommen auf das Niveau der Einkommen kurz vor Rentenbeginn hochgerechnet. Berücksichtigt werden

Verdienste allerdings nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze (contribution and benefit base), diese betrug für das Jahr 2007: 97.500 Dollar. Die Hochrechnung erfolgt durch einen Index-Faktor, der aus dem Verhältnis des nationalen average wage index des jeweiligen Jahres, für das der Faktor berechnet werden soll, zu dem average wage index des Bezugsjahres berechnet wird. Der nationale average wage index wird von Jahr zu Jahr mit der Rate fortgeschrieben, die sich aus der Veränderung der Durchschnittslöhne ergibt.

Aus allen Arbeitsjahren werden die 35 Jahre mit den höchsten hochgerechneten Einkommen ausgewählt und aus diesen (oder aus den sich insgesamt ergebenden Jahren) wird der monatliche Durchschnittsbetrag (AIME) errechnet.

Auf der Basis dieses monatlichen Durchschnittsbetrags (AIME) wird die Höhe der Rente (PIA) nach der PIA formula berechnet. Diese Formel ist dreistufig. In der ersten Stufe beträgt die Lohnersatzrate 90 Prozent, in der zweiten Stufe 32 Prozent und in der dritten 15 Prozent. Für das Jahr 2007 hat die Rentenformel folgende Gestalt:

- (1) 90 Prozent der ersten 680 Dollar des AIME plus
- (2) 32 Prozent des AIME von mehr als 680 Dollar bis zu 4.100 Dollar plus
- (3) 15 Prozent des Betrages über 4.100 Dollar des AIME.

Eine spätere Dynamisierung der Rente erfolgt mit der Rate der Veränderung der Lebenshaltungskosten (COLA), nicht mit der Rate der Veränderung der Löhne.

2.4.2 Übertragung auf einen deutschen Rentenzugang

Um die Verteilungseffekte der US-amerikanischen 3-stufigen Rentenformel aufzuzeigen, wird die US-amerikanische Rentenformel auf einen Rentenzugang der Altersrenten angewendet.^{17a} Ausgewählt wurde der Rentenzugang für die alten Bun-

16 Zur Darstellung des US-amerikanischen Rentensystems vgl. Sylvia Dünn, USA. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, 2003, DRV-Schriften Bd. 45, S. 351 ff. Alle aktuellen Erläuterungen und Daten sind zu beziehen über www.socialsecurity.gov und dem entsprechenden Stichwort.

17 Für den Fall einer Erwerbsunfähigkeitsrente (Disability) gilt: 20 Credits in den letzten 10 Jahren und mindestens jeweils 1 Credit pro Lebensjahr (ab dem 22. Lebensjahr) bis zum Vorjahr der Erwerbsunfähigkeit.

17a Meinhardt, V. 2010: Übertragung der Rentenformel der USA (SSA) auf bundesrepublikanische Rentenzugänge. Projektbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA).

desländer des Jahres 2008. Für diesen Altersrentenzugang liegen die Anzahl und Zahlbeträge für die Kreuztabellierung nach Höhe der angerechneten Zeiten in fünf Jahresabschnitten und der durchschnittlichen Entgeltpunkte je angerechnetes Jahr in Zehntel-Entgeltpunkten vor.

Wenngleich sowohl der deutschen als auch der amerikanischen Rentenberechnung die Idee zu Grunde liegt, das Einkommen der Arbeitsphase in die Rentenberechnung einfließen zu lassen, so geschieht dies auf unterschiedliche Weise. Die deutsche Rentenberechnung basiert auf Relationen des jeweiligen Einkommens zum Durchschnittseinkommen in Form von Entgeltpunkten. Eine Umwandlung in absolute Beträge erfolgt durch Multiplikation mit dem aktuellen Rentenwert.

Die US-amerikanische Rentenberechnung beruht auf Dollarbeträgen, die auf das zu Rentenbeginn (genauer zwei Jahre davor) geltende Einkommensniveau hochgerechnet werden. Bestimmte Prozentsätze (s. PIA-formula) dieser Dollarbeträge ergeben dann die Höhe der Rente.

Um die amerikanische Rentenformel anwenden zu können, werden somit aus dem vorliegenden Datenmaterial der Zahlbeträge der Renten monatliche Durchschnittsbeträge des Einkommens berechnet, die auf den hochgerechneten Einkommen der Arbeitsphase basieren und somit dem US-amerikanischen AIME entsprechen. Auf diesen jeweiligen Betrag des durchschnittlichen hochgerechneten Monatseinkommens (DHME) wird die Rentenformel mit ihren Prozentsätzen angewendet, d.h. das DHME entspricht dem AIME.

Die für das Jahr 2007 geltende US-amerikanische Rentenformel wird mit einem Kurs von 1:1,20 umgerechnet. Damit ergibt sich folgende Rentenformel für Deutschland:

- (1) 90 Prozent der ersten 567 Euro des DHME plus
- (2) 32 Prozent des DHME von 568 Euro bis 3.417 Euro plus
- (3) 15 Prozent des über 3.417 Euro liegenden DHME.

Bei der Anwendung der Rentenformel sind allerdings die Voraussetzungen zu beachten. Wie schon oben angeführt, werden für den Bezug einer Altersrente 40 Credits (Quarter of Coverage) benötigt. Für den Erhalt eines Credits ist ein Mindestverdienst notwendig. Für das Jahr 2007 betrug dieser 1.000 Dollar, das entspricht einem Betrag von 834 Euro.

Pro Jahr können maximal vier Credits erworben werden. Für diesen Fall müssen mindestens 3.336 Euro verdient werden. Für den hier analysierten Datenbestand bedeutet dies, dass Versicherte mit weniger als zehn angerechneten Jahren keinen Anspruch auf eine Altersrente haben, da sie die notwendigen 40 Credits nicht erreichen können.

Nach dem deutschen Rentenrecht ist eine Wartezeit von mindestens fünf Jahren notwendig, um einen Anspruch auf eine Rente zu erlangen.

2.4.3 Ergebnisse

Als Ergebnisse der Anwendung der US-amerikanischen Rentenformel ergeben sich die folgenden Punkte:

- Das Erfordernis, 40 Credits für den Bezug einer Altersrente erworben zu haben, erweist sich als eine stärkere Barriere als die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren als versicherungsrechtliche Voraussetzung in der deutschen Rentenversicherung.

Um die 40 Credits zu erlangen, sind mindestens zehn Jahre einer Beschäftigung notwendig. Personen mit weniger als zehn Beschäftigungsjahren haben damit keinen Anspruch auf eine eigenständige Altersrente. Allerdings haben Ehepartner unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf eine Ehepartnerrente in Höhe von 50 Prozent der Rente des Versicherten.

Dieser Ausschluss von einem Altersrentenanspruch dürfte eine Erklärung für die relativ hohen Quoten für Altersarmut sein. Für das Jahr 2008 wird für eine Einzelperson über 64 Jahren eine Armutsschranke von 10.326 Dollar (8.605

18 Social Security Administration (Hrsg.): Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2009: 8.

Euro) pro Jahr ausgewiesen.¹⁸ Für den Personenkreis 65 Jahre und älter wird für das Jahr 2007 eine Armutsquote von 9,7 Prozent ausgewiesen.¹⁹

Für Deutschland liegt die Bezugsquote von Personen über 65, die Grundsicherung im Alter beziehen, für das Jahresende 2007 bei 2,4 Prozent.²⁰

- Für die unteren Einkommen, sobald die Schranke von 40 Credits überschritten wird, ergibt sich nach der US-amerikanischen Rentenformel eine erheblich höhere Rente als nach der deutschen Formel. Ab den durchschnittlichen Entgeltpunkten von 0,4 wird das Niveau der gegenwärtigen Grundsicherung im Alter von gut 700 Euro erreicht. Ab den durchschnittlichen Entgeltpunkten 0,5, das entspricht der Hälfte der durchschnittlichen Einkommen, wird eine Rente von ca. 800 Euro gezahlt.
- Für Einkommen oberhalb der Entgeltpunkte von 1,1 übersteigt bei 40 und mehr Jahren die Rente nach deutscher Formel die nach US-amerikanischer Formel. In diesen Fällen kompensiert der im deutschen Rentenrecht eingebaute Zeitfaktor (Anzahl der Jahre) die hohe Lohnersatzrate im unteren Einkommensbereich. Bis auf diese Fälle ergeben sich nach der US-amerikanischen Rentenformel höhere Renten als nach deutschem Recht.
- Für die Gruppe der Männer sind die *Ausgaben* nach deutschem und US-amerikanischem Rentenrecht für die Altersrenten nahezu gleich hoch. Nach den hier vollzogenen Rechnungen ergeben sich auf der Basis der US-amerikanischen Rentenformel Mehrausgaben in Höhe von 0,1 Prozent der nach deutschem Recht erfolgten Ausgaben. Dabei ist berücksichtigt, dass Versicherte mit weniger als zehn Jahren angerechneter Zeiten keinen Anspruch auf eine Altersrente haben. Eine Analyse der *Betroffenheit* zeigt, dass 34 Prozent der Männer eine höhere Rente beziehen würden, 66 Prozent

würden mit einer US-amerikanischen Rentenformel schlechter gestellt sein.

- Auch Frauen würden bereits bei durchschnittlichen Entgeltpunkten von 0,4 eine Rente von ca. 700 Euro, und bei 0,5 durchschnittlichen Entgeltpunkten eine Rente von knapp 800 Euro erzielen. Bei den Frauen macht sich die Umverteilungswirkung der US-amerikanischen Rentenformel stärker bemerkbar als bei den Männern. Sie profitieren stärker von der Struktur der Formel, weil sie über geringere Verdienste und kürzere angerechnete Zeiten verfügen. 76 Prozent der Frauen würden ihre Rente erhöhen, für 23 Prozent der Frauen würde sich eine geringere oder gar keine Rente ergeben.
- Die Ausgaben für Altersrenten von Frauen fallen um 50 Prozent höher aus als die Ausgaben nach deutschem Recht. Bei den weiblichen Versicherten werden mehr Entgeltpunkte als bei den Männern umgebucht, die nicht auf einer Erwerbstätigkeit beruhen. Dies führt zu höheren zu berücksichtigenden Einkommen und damit zu einer Überschätzung der Rente nach US-amerikanischem Recht. Der Versuch, diese Überschätzung auszuschließen, reduziert die Mehraufwendungen auf 42 Prozent des bisherigen Rentenauszahlvolumens.

2.4.4 Bewertung

Es zeigt sich, dass eine degressive Rentenformel nach US-amerikanischem Muster die Struktur der deutschen Renten erheblich verändern würde.

Die Erfüllung der Voraussetzung von 40 Credits, d. h. eine Versicherungszeit von mindestens zehn Jahren, erweist sich als eine stärkere Barriere als die Bedingungen des deutschen Rentenrechts. Bei kurzzeitigen Beschäftigungen bis zu 10 Jahren entfällt ein Anspruch auf eine Altersrente.²¹

Wenn die Credits überschritten werden, dann bewirkt die Rentenformel nach US-amerika-

¹⁹ Für das Jahr 2008 liegen die Daten noch nicht vor. Siehe ebenda.

²⁰ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007. Wiesbaden 2009: 28.

²¹ Allerdings bietet das US-amerikanische Rentenrecht den Ehefrauen einen Schutz durch die Ehegattenrente in Höhe von 50 % der Rente des Partners.

nischem Muster mit den drei Stufen einer Lohnersatzrate von 0,9 Prozent, 0,32 Prozent und 0,15 Prozent eine starke Umverteilung zu Versicherten mit niedrigen Verdiensten und kürzeren Erwerbszeiten. Versicherte werden schon bei relativ niedrigen früheren Einkommen so gut abgesichert, dass sie mit einer Rente oberhalb der Grundsicherungsgrenze liegen würden. Bei höheren Verdiensten und längeren Erwerbszeiten ergeben sich gegenüber dem deutschen Rentenrecht Einbußen an Rentenansprüchen

Im Hinblick auf die Beseitigung bzw. Vermeidung der Altersarmut für Rentner zeigt sich, dass eine Rentenformel mit einer degressiv gestalteten Lohnersatzrate, vor allem mit einer sehr hohen Einstiegslohnersatzrate (hier im Beispiel 90 Prozent), die Altersarmut stark vermindern kann. Wie die Berechnungen am Beispiel der US-amerikanischen Rentenformel zeigen, sind allerdings zwei weitere Stellschrauben für ein Überschreiten der Altersarmutsgrenze von hoher Bedeutung. Zum Ersten können die Voraussetzungen für den Bezug einer Altersrente (hier 40 Credit, d. h. mindestens zehn Jahre Einkommensbezug) die Wirksamkeit der hohen Lohnersatzraten der Rentenformel schmälern. Personen mit geringen Zeiten und großen Lücken im Erwerbsverlauf können von den hohen Lohnersatzraten nicht profitieren.

Zum Zweiten bestimmen die Einkommensgrenzen der einzelnen Tarifstufen in Verbindung mit den Lohnersatzraten die Höhe der Rente. In dem hier berechneten Beispiel der Übertragung der US-amerikanischen Rentenformel auf Deutschland gilt die Lohnersatzrate von 90 Prozent bis zum Betrag des durchschnittlichen Einkommens in Höhe von 567 Euro. Eine Anhebung dieser Grenze auf 800 Euro würde in vielen Fällen die Rente soweit erhöhen, dass die Höhe der gegenwärtig geltenden Grundsicherung im Alter überschritten würde. In der hier unterstellten Ren-

tenformel würde eine Person mit einer Bemessungsgrundlage von 800 Euro eine Rente unterhalb der Grundsicherung im Alter beziehen, bei einer Anhebung der Grenze von 567 Euro auf 800 Euro würde diese Person eine Rente oberhalb der Grundsicherung im Alter beziehen. Damit würde ein Aufstocken der Rente durch die Grundsicherung im Alter, die die Überprüfung der Bedürftigkeit voraussetzt, vermieden.

Eine Umgestaltung der gegenwärtigen Rentenformel in eine Rentenformel mit degressiver Gestalt hätte erhebliche Umverteilungswirkungen. Diese gilt es bei der Frage der Finanzierung zu beachten. In der US-amerikanischen Rentenversicherung (OASDI) sind nahezu alle Erwerbstätigen versichert. Der Unterschied zwischen dem Kreis der Versicherten und dem der Steuerzahler ist gering. In der bundesrepublikanischen Rentenversicherung sind dagegen nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten versichert. Weite Kreise der Erwerbstätigen gehören nicht zum Kreis der Beitragszahler. Wenn im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut eine stärkere Umverteilung erwünscht wird, ist die Frage der Finanzierung zu klären. Wird die Vermeidung bzw. Beseitigung der Altersarmut als ein gesellschaftspolitisches Ziel verstanden, dann ist eine finanzielle Beteiligung aller geboten. Ist der Kreis der Versicherten mit dem Kreis der Steuerzahler identisch oder nahezu identisch, dann hängt der Umverteilungseffekt von den Tarifen der Beitrags- bzw. Steuererhebung ab. Zum Beispiel eine Beitragserhebung mit einem konstanten Beitragssatz oder eine Steuerveranlagung nach einem progressiv gestalteten Steuertarif.

Geht es aber nur um die Absicherung der früher versicherten Arbeitnehmer, dann könnte eine Finanzierung im Rahmen des Solidarausgleichs unter den Versicherten vorgenommen werden.

3. Umfassende Konzepte zur Vermeidung von Altersarmut

3.1 Universelles Konzept mit Mindestrente

Im Abschnitt 2 wurden Modifikationen des bestehenden Rentenversicherungssystems analysiert. Die im Abschnitt 1 aufgezeigten strukturellen, demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen machen deutlich, dass mit Modifikationen an den Bewertungsvorschriften für Versicherungszeiten im eingeschränkten Maß die Altersarmut von *Rentnern* vermieden oder eingeschränkt werden kann. Personen, die nicht versichert waren oder die Mindestvoraussetzungen für einen Rentenbezug nicht erfüllten und daher keinen Anspruch auf eine Absicherung durch die Rentenversicherung haben, können von Veränderungen der Bewertung der Versicherungszeiten nicht profitieren. Um diesen Personenkreis vor Altersarmut zu schützen, sind strukturelle Veränderungen notwendig.

Konkreter Ausgangspunkt der Konzeption des im Folgenden dargestellten universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung war der Vorschlag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt.²² Dieser Vorschlag wurde im Hinblick auf die juristischen und finanziellen Aspekte konkretisiert und durch Modifikationen im Bereich der Mindestrente weiterentwickelt.²³ Mit einem so ausgestalteten universellen Alterssicherungssystem, das eine Mindestrente in Höhe von 800 Euro gewährleistet, bietet sich die Möglichkeit, die Lücken und Mängel des gegenwärtigen Systems der Alterssicherung zu beseitigen.²⁴

3.1.1 Das Modell

Die Eckpunkte des hier skizzierten Modells eines universellen Systems der Alterssicherung mit Mindestrente sind:

- (1) Eine individuelle Versicherungspflicht, die sich auf die gesamte Wohnbevölkerung vom vollendeten 18. Lebensjahr an bis zum Rentenbeginn erstreckt. Für jede Person dieser Altersgruppe muss ein individueller Beitrag entrichtet werden. Vorgesehen ist ein Mindesteigenbeitrag, der bezogen auf das Jahr 2008, etwa 150 Euro pro Monat beträgt (Gesamtbeitrag 300 Euro). Dies entspricht der Hälfte des Beitrages, mit dem nach den gegenwärtigen Regelungen eine Mindestrente von 800 Euro pro Monat (50 Jahre Beitragszeiten) erzielt werden kann. Die andere Hälfte des Beitrages wird durch den Arbeitgeber gezahlt. Wenn der einzelne Versicherte auf der Basis seiner Erwerbseinkünfte nicht in der Lage ist, diesen Mindestbeitrag zu leisten, dann wird der Eigenbeitrag aufgestockt. Die Zahlung erfolgt im Nachhinein und nur dann, wenn sich bei Rentenbeginn aus der Berücksichtigung aller Zeiten des Antragstellers ein Rentenbetrag von weniger als 800 Euro pro Monat ergibt (Bezug ist das Jahr 2008). Diese Aufstockung kann entweder aus Steuermitteln oder aus Beitragsmitteln geleistet werden.
- (2) Die derzeit (2010) geltende Beitragsbemessungsgrenze von 5.500 Euro/Monat (West) und 4.650 Euro/Monat (Ost) entfällt.
- (3) Für die Berechnung der Höhe der Rente gilt weiterhin eine Äquivalenz von Beitrag und Rente.

22 Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, Bundesvorstand: Konzeption für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung. Frankfurt am Main, 6. Juli 2000.

23 Meinhardt, V. u. a. 2002: Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung. Düsseldorf.

24 Meinhardt, V.; Grabka, M. 2009: Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente, in: WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Allerdings nur bis zu einer Rentenhöhe, die dem 1,5-Fachen der Durchschnittsrente entspricht. Für Beiträge, die zu einer höheren Rente führen, gilt eine stark regressive Berechnung. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird auf eine vollständige Kappung der Rentenansprüche wie in der Schweiz jedoch verzichtet.²⁵

(4) Angestrebt wird der Aufbau einer eigenständigen und ausreichenden Anwartschaft für alle Mitglieder der Gesellschaft. Damit entfällt die Notwendigkeit einer abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung. Es gilt jedoch ein Vertrauensschutz in der Übergangsphase.

Durch die Umstellung auf ein universelles Alterssicherungssystem ergibt sich eine erhebliche Umstrukturierung auf der Finanzierungsseite. Berechnungen auf der Basis der Daten für das Jahr 2006 ergeben, dass die Einbeziehung aller Personen in die Beitragspflicht die Einnahmen der Rentenversicherung um gut 105 Milliarden Euro pro Jahr erhöht. Die Ausweitung des Personenkreises und der Bemessungsgrundlage (Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze) führen zu diesen Mehreinnahmen. Diesen Mehreinnahmen stehen allerdings auch Mehrausgaben gegenüber. Allein knapp 26 Milliarden Euro sind notwendig, um die angestrebte Mindestsicherung in Höhe von 800 Euro pro Monat zu begleichen.

Nach Gegenrechnung der zusätzlichen Ausgaben und der sich ergebenden Einsparungen bleiben mittelfristig Mehreinnahmen in Höhe (je nach dem Einsparpotenzial bei der Hinterbliebenenrente) von 40 bis 50 Milliarden Euro. Dieses Einsparpotenzial könnte für eine Senkung der Beitragssätze um ca. vier bis fünf Prozentpunkte genutzt werden. Dies setzt aber voraus, dass die Mindestsicherungsleistung über das Steuersystem finanziert wird. Der entsprechende Mehrbedarf müsste dann über einen geänderten Einkommensteuertarif oder über indirekte Steuern finanziert werden. Insgesamt werden damit die Versicherten auf der Beitragsebene proportional entlastet und durch Steuern progressiv zum Einkommen belastet.

3.1.2 Bewertung

Die Einführung eines so konstruierten universellen Rentenversicherungssystems mit einer Mindestrente bedeutet eine erhebliche strukturelle Veränderung des gegenwärtigen Systems der Alterssicherung. Die Ausweitung der Versicherungspflicht auf die gesamte Bevölkerung, die Aufhebung einer Beitragsbemessungsgrenze und eine Begrenzung der Leistungshöhe lösen erhebliche Umverteilungseffekte aus. Ein Effekt ist die Sicherstellung einer Altersrente in Höhe von 800 Euro. Diese Rentenhöhe liegt oberhalb des Betrages der Grundsicherung im Alter und die Leistungszuerkennung bedarf keiner Bedürftigkeitsüberprüfung.

Ein weiterer Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die gesamte erwachsene Bevölkerung durch die Pflichtmitgliedschaft in der GRV auch einen Anspruch auf eine Erwerbsunfähigkeitsrente erwerben würde. Insbesondere Selbstständige, aber auch bislang nicht versicherte erwerbslose Verheiratete würden hiermit einen zusätzlichen Schutz erlangen.

3.2 Grundeinkommensmodelle

Der Gedanke der Entkopplung der Existenzsicherung von der marktgesteuerten Einkommenszielung ist vieler Modelle eines Grundeinkommens oder Grundsicherung Ausgangspunkt der Überlegungen. Eine Diskussion der einzelnen Modelle würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.²⁶ Kennzeichen vieler Modelle ist, dass Armut nur in der Verbindung mit weiteren Einkommen vermieden werden kann. Das mögliche Problem der Altersarmut wird nur in wenigen Ansätzen erörtert.

Gerade im Hinblick auf die Alterssicherung ist die Frage, ob die gesetzliche Rentenversicherung weiter bestehen bleibt bzw. umgestaltet wird (z.B. in Richtung einer Erwerbstätigen- oder Pflichtversicherung für alle) oder im Rahmen des Grundsicherungsmodells abgeschafft wird.

25 Lohmann, U. 2002: Juristische Aspekte einer universellen Rentenversicherung. In: Meinhardt 2002, Kapitel 3, S. 65.

26 Einen Überblick gibt: Blaschke, R. 2010: Aktuelle Ansätze und Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen. In: Blaschke, R.; Otto, A.; Schepers, N. (Hrsg.) 2010: Grundeinkommen – Geschichte – Modelle – Debatten. Berlin.

Im Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ von Dieter Althaus bleibt die Rentenversicherung nur noch zur Regelung von Zusatzrenten und Altansprüchen bestehen. Ab dem 67. Lebensjahr gibt es die Bürgergeldrente. Sie setzt sich aus dem Bürgergeld von 600 Euro und einer Zusatzrente zusammen. Die Zusatzrente ist auf maximal 600 Euro begrenzt und soll sich an der vorherigen Erwerbstätigkeit orientieren.²⁷ Unklar ist, wie die Beziehung zwischen der Zusatzrente und dem früheren Einkommen gestaltet werden soll. Deutlich ist aber, dass die Bürgergeldrente weit unterhalb der Armutsrisikogrenze liegt und auch unterhalb des Grundsicherungsbetrages für Ältere.

Grundsicherungs- bzw. Grundeinkommensmodelle, die die gesetzliche Rentenversicherung weiter als Träger der Alterssicherung mit den Komponenten „Höhe des früheren Einkommens“ und „Dauer der Versicherung“ bestehen lassen, haben weiterhin das Problem der Altersarmut. Zur Lösung bieten sich die oben skizzierten Wege an.

Die Grundsicherungskonzepte des Bündnis 90/Die Grünen und das Mindestsicherungskonzept der LINKEN erreichen mit 710 Euro und 790 Euro – jeweils einschließlich der Kosten für die Unterkunft – Betragshöhen, die auf dem Niveau der Grundsicherung bzw. knapp darüber liegen.²⁸

Von den Konzepten eines bedingungslosen Grundeinkommens kommen das „Grüne Grundeinkommen“ und das Modell der BAG Grundeinkommen (DIE LINKE) auf Absicherungsniveaus von 800 Euro bzw. 1.000 Euro. Katja Kipping hat das Modell der LINKEN noch um eine Garantierente erweitert.²⁹ Garantiert wird eine Rente in Höhe von 800 Euro, auf die aber die eigene Rente mit 75 Prozent angerechnet wird. Bei diesen

Modellen ist der Betrag des Grundeinkommens so hoch gewählt, dass mit dieser Höhe für alle (sowohl für die Erwerbsfähigen als auch die Rentner) das gegenwärtige Grundsicherungsniveau – und eventuell sogar die Armutsgefährdungsgrenze – überschritten werden. In diesem Fall entfällt jede Bedürftigkeitsüberprüfung.

3.2.1 Bewertung

Es zeigt sich, dass allein das Modellieren eines Grundsicherungs-, Grundeinkommenskonzeptes die Vermeidung von Altersarmut nicht klärt. Wenn die Konzepte weiterhin für die Alterssicherung eine gesetzliche Rentenversicherung mit den strukturbestimmenden Momenten der Einkommenshöhe und der Versicherungsdauer vorsehen, dann bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, um Altersarmut zu verhindern. Ausschlaggebend ist die vorgesehene Höhe der Absicherung. Liegt der Absicherungsbetrag unter dem Grundsicherungs- bzw. Armutsgefährdungsbetrag, dann muss auf die Instrumente zurückgegriffen werden, die auch sonst zur Vermeidung der Altersarmut eingesetzt werden können, wie die Konzepte des Mindesteinkommens oder der Mindestbeitragszeiten.

Die Alternative ist, den Mindestbetrag so hoch anzusetzen, dass er über dem Grundsicherungs- bzw. Armutsgefährdungsbetrag liegt. Das sind die Konzepte einer Mindestrente oder Garantierente. Die Frage der Ausgestaltung ist dann ausschlaggebend für die Finanzierung (Beitrags- oder Steuerfinanzierung) und das Ausmaß der Umverteilung.

27 Althaus, D. 2007: Das Solidarische Bürgergeld – Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft. In: Borchard, M. (Hrsg.) 2007: Das Solidarische Bürgergeld, Analyse einer Reformidee, Stuttgart.

28 Blaschke, R. a.a.O. S. 317.

29 Kipping, K. 2008: Von Schweden lernen. Diskussionspapier zu den rentenpolitischen Alternativen der LINKEN.

4. Fazit

Die Konzepte zur Beseitigung bzw. der Verringerung der Altersarmut sind dahingehend zu unterscheiden, ob mit ihnen die Altersarmut der Rentner, d.h. früherer Arbeitnehmer, oder aller Älteren – und damit auch der Rentner – bekämpft werden soll.

Konzepte, die sich auf die Bekämpfung der Altersarmut allein der Rentner beschränken, sind an die Versicherungsverläufe aus der Zeit der Beschäftigung gekoppelt. Nach bestimmten Kriterien (Höhe des Einkommens, Zeit der Beschäftigung) wird eine Aufstockung bzw. Höherbewertung vorgenommen. Diese Aufstockung bzw. Höherbewertung garantiert nicht, dass die Höhe der Rente oberhalb der Grundsicherung im Alter liegt. Personen, die die Kriterien nicht erfüllen

(zu geringe Zeiten, keine frühere Beschäftigung oder zu geringes Einkommen) sind nicht erfasst und müssen durch eine allgemeine Grundsicherung (Grundsicherung im Alter, Sozialhilfe) gestützt werden. In diesen Fällen muss eine Überprüfung der Bedürftigkeit vorgenommen werden.

Dagegen kann in Konzepten, die umfassender angelegt sind und alle Bürger erfassen, in Kombination mit einer Mindestrente oder einem Grundeinkommen oberhalb des Grundsicherungsbetrages darauf verzichtet werden, dass die Transferzahlung von einer vorliegenden Bedürftigkeit abhängt. Auf diesen Mindestbetrag können eigene Leistungen, wie z.B. Renten, angerechnet werden.

5. Literaturverzeichnis

- Althaus, D. 2007: Das Solidarische Bürgergeld – Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft. In: Borchard, M. (Hrsg.) 2007: Das Solidarische Bürgergeld, Analyse einer Reformidee, Stuttgart.
- Blaschke, R. 2010: Aktuelle Ansätze und Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen. In: Blaschke, R.; Otto, A.; Schepers, N. (Hrsg.) 2010: Grundeinkommen – Geschichte – Modelle – Debatten. Berlin.
- Bogedan, C.; Rasner, A. 2008: Arbeitsmarkt x Rentenreform = Altersarmut?, in: WSI-Mitteilungen 3, S.133-138.
- Börsch-Supan, A.; Reil-Held, A; Schunk, D. 2007: The Savings Behaviour of German Households: First Experiences with State Promoted Private Pensions. Mannheim Research Institute for Economics of Ageing (MEA), Nr. 136.
- Dünn, S. 2003: USA. Die Alterssicherung im System der sozialen Sicherheit. In: Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.).
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2009: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenzugang des Jahres 2008, Band 173, Tab 26.10 Z.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften, Bd. 22, Oktober 2009.
- DGB: Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Mai 2008, Beschlossener Antrag G 001 DGB-Bundeskongress vom 16.5.2010.
- Hauser, R.: Das 30-30 Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und zukünftiger Altersarmut, Version 3.
- Haustein, Th.; Dorn, M. 2009: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2007. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Wirtschaft und Statistik, Heft 1/2009, wiederabgedruckt in: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2007: 15.
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, Bundesvorstand: Konzeption für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung. Frankfurt am Main, 6. Juli 2000.
- Kipping, K. (2008): Von Schweden lernen. Diskussionspapier zu den rentenpolitischen Alternativen der LINKEN.
- Krenz, S.; Nagl, W. 2009: Die Entwicklung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2020. In: ifo Dresden berichtet 2/2009.
- Krenz, S.; Nagl, W.; Ragnitz, J. 2009: Is there a growing risk of oldage poverty in East Germany? In: Applied Economics Quarterly Supplement 60
- Kumpmann, I.; Gühne, M.; Buscher, H., S. 2010: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. IWH-Diskussionspapiere, Nr. 8.
- Lohmann, U. 2002: Juristische Aspekte einer universellen Rentenversicherung. In: Meinhardt (2002), Kapitel 3.
- Meinhardt, V. u. a. 2002. Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf.
- Meinhardt, V.; Grabka, M. 2009: Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente. In: WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Meinhardt, V. 2010: Übertragung der Rentenformel der USA (SSA) auf bundesrepublikanische Rentenzugänge. Projektbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA).

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/2005: „Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“. Wiesbaden.
- Social Security Administration 2009: Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Trust funds.
- Social Security Administration (Hrsg.) 2009: Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) 2009: Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2005: Sozialleistungen, Statistik der Sozialhilfe 2004, Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2010: Sozialleistungen Fachserie 13, Reihe 2.2, 2008, Wiesbaden.
- Steiner, V.; Geyer, J. 2010: Erwerbsbiografie und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. DIW Berlin, Politik kompakt 55, Berlin.
- Whitehouse, E. 2007: Pensions Panorama, Retirement-Income Systems in 53 Countries. The World Bank, Washington, D.C., www.socialsecurity.gov

Der Autor

Dr. Volker Meinhardt

freiberuflicher Wissenschaftler, Berlin



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschlands Exportüberschüsse gegen zu Lasten der Beschäftigten

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Globales Wachstum zwischen Klima, Gleichheit und Demographie

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Exporte um jeden Preis? Zur Diskussion um das deutsche Wachstumsmodell

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Nanotechnik im Lebensmittelsektor – Entwicklungen nicht dem Zufall überlassen!

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Zukunft der deutschen Automobilindustrie – Herausforderungen und Perspektiven für den Strukturwandel im Automobilssektor

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Ausweitung des Pflichtversicherungskreises in der GKV

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialpolitische Probleme bei der Eingliederung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft – Eine kritische Analyse

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso