

# **Aktuelle nationale Entwicklungen**



# 1 Altersarmut, Alterssicherung – Orientierungen in der aktuellen Reformdebatte

*Dr. Jochen Pimpertz*

Viele Menschen sorgen sich davor, den Lebensstandard, den sie sich während ihres Berufslebens aufgebaut haben, als Rentner/in nicht mehr halten zu können. Einige fürchten sogar, im Alter arm zu sein. Vor diesem Hintergrund diskutiert die deutsche Politik immer wieder Möglichkeiten, solchen Sorgen durch Änderungen in der bestehenden Alterssicherung zu begegnen. In jüngster Zeit ging es dabei vor allem um die sog. Grundrente. Doch was genau ist darunter eigentlich zu verstehen? Der vorliegende Beitrag greift diese Frage auf. Dazu zeigt der Autor Jochen Pimpertz zunächst, dass es gar nicht so leicht ist, Altersarmut zu messen. Je nach dem, welche Einkünfte und Personen berücksichtigt werden, schwanken die Zahlen erheblich. Aus seiner Sicht ist eine belastbare und eindeutige Datenbasis aber eine wichtige Voraussetzung, wenn man über Änderungen am bestehenden System der Alterssicherung nachdenken möchte. Zudem sei es zentral, festzulegen, wann jemand letztlich genau als »arm« gilt. Das wiederum ist aus seiner Sicht eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Im Anschluss daran erläutert Pimpertz zunächst den derzeitigen Aufbau der deutschen Alterssicherung (»Drei-Säulen-Modell«). Vor diesem Hintergrund begründet er sodann, warum aus seiner Sicht die Idee der Grundrente in die Irre führt. Dies gilt vor allem dann, wenn sie gezahlt wird, ohne zuvor adäquat die Bedürftigkeit der Empfänger zu überprüfen. Deswegen sind aus seiner Sicht alternative Ansätze gefragt, um den skizzierten Sorgen zu begegnen. Von hoher Bedeutung ist dabei in seinen Augen eine faire Verteilung der Lasten über die Generationen. Das ist nicht leicht, und dennoch sind Lösungen dringend nötig, denn: die demographische Entwicklung in Deutschland wird die Problematik schon in wenigen Jahren erheblich verschärfen.

## 1.1 Das Samariter-Dilemma – zur Rolle des Ökonomen in der Sozialpolitik

In den sozialpolitischen Debatten wird die ökonomische Perspektive oftmals als »zahlengetrieben« und deshalb als »kalthertzig« wahrgenommen. Denn in den meist auf statistischen Befunden basierenden Analysen geraten die konkreten Lebenssituationen bedürftiger Menschen zwangsläufig aus dem Blick. Dieser Eindruck kontrastiert mit der medialen Berichterstattung, die nicht selten Einzelschicksale be-

troffener Menschen ins Bild setzt. Das gilt auch für das Thema Altersarmut und den damit zusammenhängenden Fragen der Alterssicherung. Der konkrete Einzelfall führt plastisch vor Augen, was es bedeuten kann, wenn sich betagte Menschen einer Situation ausgesetzt sehen, in der sie nicht mehr aus eigener Kraft ihr materielles Schicksal wenden können. Es vermischen sich aber in der persönlichen Wahrnehmung nicht nur die Sorgen um die eigene Alterssicherung mit dem Mitgefühl für armutsgefährdete Menschen, sondern auch mit Bildern eines gesunden und aktiven, freizeitorientierten Ruhestands.

Wer angesichts dieser Ambivalenzen nach Orientierung sucht, kann den ökonomischen Blick auf die Fragen der Alterssicherung nicht ausblenden, wie das Gedankenexperiment des Samariter-Dilemmas verdeutlicht: Einmal angenommen, in unserer Gesellschaft lebten Menschen, die ausschließlich barmherzigen Motiven folgten und ihr Lebensglück allein in der Hilfestellung für notleidende Menschen fänden. Selbst in dieser ideal anmutenden Gesellschaft sähen sich die Bürger vor ein Dilemma gestellt, weil die Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Hilfe nahezu unbegrenzt, die dazu benötigten Ressourcen aber limitiert sind. So verfügt jedermann naturgegeben nur über eine beschränkte physische und psychische Leistungsfähigkeit. Schon das macht eine Auswahl unter den hilfsbedürftigen Personen vonnöten. Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Mittel, um z. B. die materielle Not Bedürftiger zu lindern. Diese gilt es aber zunächst zu erwirtschaften. So sieht sich ein barmherzig motivierter Bürger vor die Notwendigkeit gestellt, zwischen Erwerbsarbeit und Hilfe abzuwägen, um Unterstützung in der gewünschten Art und Weise anbieten zu können.

Wägen die Bürger zudem rational über ihre Handlungsoptionen ab, geriete die Gesellschaft in ein weiteres Dilemma, das sog. Gefangenen-Dilemma. Dabei entsteht ein gesellschaftlich unerwünschtes Ergebnis, das sich in sozialpolitischen Fragen wie folgt illustrieren lässt: Erwartet ein mildtätig motivierter, aber rational abwägender Bürger, dass andere Mitbürger mit ihrer Hilfe zuvorkommen, ist es für ihn sinnvoll, sein eigenes Hilfsangebot zurückzuhalten. Denn wenn andere helfen, ist sein barmherziges Motiv befriedigt, ohne dass eigene Mittel dafür aufgewendet werden mussten. Diese nicht beanspruchten Mittel stehen dann alternativen Verwendungen zur Verfügung. Handeln aber alle Bürger und nicht nur ein Individuum nach diesem Kalkül, droht die wünschenswerte Hilfe zu unterbleiben.

Das Gedankenexperiment des Ökonomen mag konstruiert, vor allem aber ernüchternd wirken. In jedem Fall setzt die ökonomische Wissenschaft aber kein moralisches Menschenbild voraus und erkennt zudem die Realität begrenzter Ressourcen an. Deshalb ist der Hinweis auf die Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel mehr als nur eine Binsenweisheit, weil eben auch in sozialpolitischen Fragen abzuwägen gilt, in welchem Umfang und für welche Zwecke knappe Mittel eingesetzt werden sollen, die zunächst an anderer Stelle zu erwirtschaften sind. So gilt es zunächst, die unterschiedlichen Befunde zur Armutgefährdung im Alter einzuordnen, um Handlungsbedarfe treffsicher identifizieren zu können.

## 1.2 Lebensverhältnisse im Alter – wie misst man Armut?

In den Medien wie in der Politik wird der Armutsgefährdung im Alter eine besonders hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Vergleicht man aber die statistisch gemessene Armutsgefährdungsquote unterschiedlicher Personengruppen, dann weisen ältere Bürger eher bevölkerungsdurchschnittliche Werte auf, während Problemlagen häufiger bei Alleinerziehenden, kinderreichen Familien (► Tab. 1) sowie Arbeitslosen auftreten.

**Tab. 1:** Relative Armutsgefährdung nach Alter und Haushaltstyp in Prozent, 2016 (Quelle: Schröder et al., 2016, S. 16)

Differenzierung nach Altersgruppen in Jahren					
Insgesamt	≤ 18	19 - 24	25 - 49	50 – 64	≥ 65
16,7	23,2	28,5	17,4	11,2	12,4
Differenzierung nach Haushaltstyp					
Insgesamt	Alleinlebend	Alleinerziehend	Paare mit ...		
			1 Kind	2 Kinder	3 und mehr Kinder
16,7	25,7	36,8	9,1	10,4	32,3

Auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels; Armutsgefährdung: Personen mit einem bedarfsgewichteten Nettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median).

Doch die Armutsgefährdungsquote älterer Menschen ist nicht eindeutig, schwankt das Ergebnis doch mit der verwendeten Datenbasis. Denn den Statistikern stehen unterschiedliche Datensätze zur Verfügung, in denen Haushalte zu ihren Einkommensverhältnissen befragt werden. Je nach Quelle schwankte die Armutsgefährdungsquote in der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter im Jahr 2016 zwischen 12,4 und 17 Prozent (► Tab. 2). Der Wert bleibt nur in den von der europäischen Statistikbehörde verwendeten Daten (EU-SILC) über dem jeweiligen Bevölkerungsdurchschnitt. Letzteres erklärt sich aber aus einer methodischen Besonderheit: Während in den deutschen Quellen Einkommensvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum berücksichtigt werden, blendet die europäische Statistikbehörde diesen Sachverhalt aus. Hier werden einkommensschwache Haushalte auch dann als armutsgefährdet identifiziert, wenn sie mietfrei in der eigenen Immobilie wohnen, obwohl sie damit weniger Einkommen benötigen, um einen vergleichbaren Wohlstand wie Mieterhaushalte zu erlangen (vgl. Schröder et al., 2019, S. 16).

Doch was misst die Armutsgefährdungsquote überhaupt? Die Statistiker ordnen dazu die Einwohner aufsteigend nach der Höhe ihres individuellen Nettoeinkommens. Hierzu zählen neben Erwerbseinkommen auch Transfers, also auch gesetzliche

**Tab. 2:** Anteil der armutsgefährdeten Personen in Prozent, 2016: Der Einfluss der verwendeten Datengrundlage auf die relative Armutsgefährdung (Quelle: Quelle: Schröder et al., 2019, S. 16)

	<b>Mikrozensus</b>	<b>SOEP</b>	<b>EU-SILC</b>	<b>EVS (2013)</b>
Gesamt	15,7	16,7	16,1	16,7
Altersgruppe ≥ 65 Jahre	14,8	12,4	17,0	15,6

Armutsgefährdung: Personen mit einem bedarfsgewichteten Nettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median); Mikrozensus: jährlich vom Statistischen Bundesamt, SOEP: Sozio-ökonomisches Panel jährlich durch das DIW Berlin, EU-SILC: jährlich von EUROSTAT, EVS: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes im 5-jährigen Turnus.

Renten. Wer weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommenswerts zur Verfügung hat, der gilt nach der statistischen Konvention als armutsgefährdet. Schon hier wird deutlich, dass das Ergebnis nicht allein von der Einkommensverteilung in der Bevölkerung abhängt, sondern auch von dem Wert, ab der eine Armutsgefährdung unterstellt wird.

Noch komplizierter wird es, wenn man sich vergegenwärtigt, dass es einer Umrechnung bedarf, um die materielle Ausstattung von Singles mit der von Paar-Haushalten vergleichen zu können. Dabei werden die einem Mehr-Personen-Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel nicht einfach durch die Anzahl seiner Mitglieder geteilt. Vielmehr werden den Haushaltsmitgliedern sog. Bedarfsgewichte zugewiesen – von 1,0 für den Haupteinkommensbezieher absteigend bis zu 0,3 für Kinder im Alter unter 14 Jahren (neue OECD-Skala). Das individuell zurechenbare, statistische Einkommen errechnet sich dann aus dem Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Bedarfsgewichte. Was kompliziert berechnet wird, hat einen einfachen ökonomischen Hintergrund: Aufgrund ihres gemeinsamen Wirtschaftens benötigen Paare weniger Geld als zwei Singles, um den gleichen Wohlstand zu erreichen. Denn Paare müssen z. B. nicht zwei Waschmaschinen oder Kühlschränke anschaffen.

Für die Verteilungsanalyse heißt das aber auch, dass der Anteil der potenziell armutsgefährdeten Bevölkerung mit der unterstellten Bedarfsgewichtung variiert (► Tab.3). Bei einer Teilung des Haushaltseinkommens durch die Anzahl der Personen (einheitliche Bedarfsgewichte) läge die Armutsgefährdungsquote älterer Menschen im Jahr 2016 bei knapp unter 7 Prozent. Nach statistischer Konvention wird jedoch die neue OECD-Skala verwendet, nach der sich ein Anteil armutsgefährdeter Personen in der Altersgruppe ab 65 Jahren von 12,4 Prozent ergibt. Die in der Vergangenheit unterstellte Gewichtung nach der alten OECD-Skala trug dagegen dem Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder in stärkerem Maße Rechnung – mit dem Ergebnis eines geringeren Anteils armutsgefährdeter Personen.

**Tab. 3:** Anteil der armutsgefährdeten Personen in Prozent, 2016: Armutsgefährdung und Einfluss der verwendeten Bedarfsgewichte (Quelle: Schröder et al., 2019, S. 18)

	Pro Kopf	Neue OECD-Skala	Alte OECD-Skala
<b>Bedarfsgewichte für ...</b>			
Haupteinkommensbezieher	1,0	1,0	1,0
weitere Person im Alter ≥ 14 Jahre	1,0	0,5	0,7
weitere Person im Alter ≤ 13 Jahre	1,0	0,3	0,5
<b>Armutsgefährdungsquote</b>			
Insgesamt	18,7	16,7	16,9
Altersgruppe ≥ 65 Jahre	6,9	12,4	9,9

Alte OECD-Skala: 0,7 ab zweiter Person im Haushalt im Alter von  $\geq 15$  Jahren, 0,5 im Alter von  $\leq 14$  Jahren; Armutsgefährdung: Personen mit einem bedarfsgewichteten Nettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median).

Um die Kennzahlen richtig einordnen zu können, ist noch ein weiterer Hinweis vonnöten: Das Konzept der Armutsgefährdung orientiert sich ausschließlich an der Einkommensausstattung der Bürger, nicht aber an deren Vermögensausstattung. Das wirft die Frage auf, welche Personen in Frage kommen sollen, wenn die Gesellschaft über Hilfen für Bedürftige entscheidet. Orientiert man sich allein an der Armutsgefährdungsquote, kämen auch einkommensschwache, aber vermögende Personen in Betracht. Das würde möglicherweise dem mehrheitlich geteilten Gerechtigkeitsempfinden widersprechen. Deshalb kann alternativ die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter als Indikator für den Unterstützungsbedarf herangezogen werden. Bevor diese steuerfinanzierte Hilfe fließt, werden nämlich sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensverhältnisse im Haushalt geprüft. Dieses Kriterium stellt allerdings keinen Bezug zur Einkommensverteilung in der Gesellschaft her, sondern es orientiert sich an einer bedarfsgerechten Mindestausstattung, die ein menschenwürdiges Leben bei Bedürftigkeit ermöglichen soll.

Akzeptiert man nach dieser Definition, dass auch Vermögen vor Armut schützt und sich der Begriff eher an einer Mindestsicherung denn an einer relativen Position in der gesellschaftlichen Einkommensverteilung orientiert, dann ist der Kreis der Betroffenen in Deutschland deutlich enger gefasst. Auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamts erhielten 9,1 Prozent der deutschen Bevölkerung im Jahr 2017 steuerfinanzierte Leistungen der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung, in der Altersgruppe ab 65 Jahren waren es lediglich 3,1 Prozent (► Tab. 4). Unter den Empfängern einer gesetzlichen Rente lag der Wert im gleichen Jahr mit 2,7 Prozent sogar noch niedriger (vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund, 2019, S. 269).

**Tab. 4:** Inanspruchnahme von Grundsicherung in Prozent der jeweiligen Bevölkerungsgruppe 2017 (Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, 2019, Tabelle 7.26)

	Anzahl	in Prozent der ...	
		jeweiligen Bevölkerung	gesamten Bevölkerung
Empfänger von Grundsicherungsleistungen insgesamt	7.495.832		9,1
darunter:			
Grundsicherung im Alter	544.090	3,1	0,7

Grundsicherung im Alter: ohne Hilfe zur Pflege, bezogen auf die Bevölkerung im Alter von  $\geq 65$  Jahren.

Dieser Ausflug in die Welt der Statistik macht vor allem eines deutlich: Armutsgefährdung bzw. Armut im Alter lässt sich nicht messen, ohne zuvor eine Entscheidung darüber zu treffen, wann jemand als arm gelten soll. Dies ist nicht nur eine Frage der Methodik, sondern zu allererst eine Frage der Bewertung, über die nicht die Ökonomie, sondern die Gesellschaft im Rahmen ihrer demokratischen Spielregeln zu entscheiden hat. Deshalb taugen Skandalisierungen wenig, wenn es um treffsichere Armutsprävention gehen soll. Vielmehr ist eine differenzierte Analyse notwendig, um Problemlagen möglichst eindeutig identifizieren und Hilfestellungen zielgenau entwickeln zu können. Anderenfalls drohen knappe Mittel fehladressiert zu werden, die dann nicht mehr für die Unterstützung Bedürftiger zur Verfügung stehen.

### 1.3 Grundrente – warum die Idee in die Irre führt

Warum eine saubere begriffliche Differenzierung notwendig ist, wird am Beispiel der aktuellen Debatte zur Einführung einer Grundrente deutlich.<sup>1</sup> Die Große Koalition hat verabredet, der Lebensleistung von Ruheständlern mit niedrigen Rentenansprüchen in besonderer Form Rechnung zu tragen. Dazu sollen die gesetzlichen Renten von Versicherten mit mindestens 35 Beitragsjahren aufgestockt werden, die im Durchschnitt dieser Jahre weniger als 80 Prozent des beitragspflichtigen Durchschnittsverdiensts erzielt haben. Im Idealfall soll diese Rentenaufstockung ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle ermöglichen (vgl. Bundesregierung

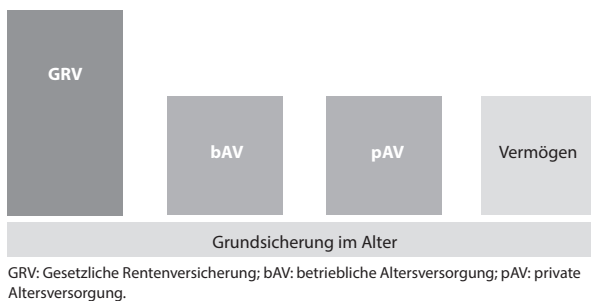
<sup>1</sup> Die Ausführungen reflektieren den Diskussionsstand vom Spätsommer 2019, also der Zeit vor dem im November erzielten Grundrentenkompromiss der Großen Koalition. Auch wenn mit dem Gesetzentwurf vom 15.4.2020 einigen der in der Folge diskutierten Argumente Rechnung getragen wurde, bleiben grundlegende Einwände bestehen, die Gegenstand der folgenden Ausführungen sind.



2018, S. 92). Die beiden normativen Vorgaben der Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung provozieren allerdings zahlreiche Ambivalenzen.

### 1.3.1 Statik der Alterssicherung in Deutschland

Um die Verwirrungen rund um die Grundrenten-Debatte aufzulösen, gilt es zunächst, die Statik des Alterssicherungssystems in Deutschland nachzuvollziehen. Ausgangspunkt bildet das Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung (► Abb. 1). Danach sichern neben der gesetzlichen Rente (GRV) sowohl die betriebliche Alters- (bAV) als auch die private Zusatzversorgung (pAV) den Lebensstandard im Alter. Die gesetzliche Rente ist für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer obligatorisch und bildet in der Regel auch die Haupteinkommensquelle im Alter. In diesem Bild wird aber deutlich, dass allein aufgrund der Höhe einer gesetzlichen Rente keineswegs auf den Unterstützungsbedarf einer Person geschlossen werden kann, weil daneben weitere Einkommensquellen zur Verfügung stehen können.



**Abb. 1:** Das Drei-Säulen-Modell

Die drei Säulen der Alterssicherung werden zudem ergänzt um das Vermögen, das als nicht zweckgebundene Rücklage für die Lebensstandardsicherung eingesetzt werden kann. Reichen diese Quellen aber in der Summe nicht aus, um ein materielles Mindestsicherungs niveau zu realisieren, greift auf Antrag die bedarfsabhängig gewährte Grundsicherung im Alter. Sie bildet gleichermaßen das Fundament, auf dem die Säulen der Alterssicherung aufsetzen. Da sie aus Steuermitteln finanziert wird, hat auch die Gemeinschaft der Steuerzahler ein Schutzmotiv, nicht ungerechtfertigt in Anspruch genommen zu werden. Deshalb setzt der Bezug dieser Hilfe eine Prüfung sowohl der Einkommens- als auch der Vermögensverhältnisse voraus.

Es sind aber nicht nur die unterschiedlichen Quellen, die über den Unterstützungsbedarf einer Person entscheiden. Vielmehr ist auch der jeweilige Haushaltskontext zu berücksichtigen – so wie es bei der Messung von Armutsgefährdung statistisch üblich und bei der Grundsicherung im Alter gang und gäbe ist (► Abb. 2). Aussagen über die Höhe und die Verteilung der gesetzlichen, betrieblichen und

privaten Renten beziehen sich dagegen immer nur auf Einzelpersonen und erlauben deshalb keine treffsicheren Schlüsse auf die Hilfsbedürftigkeit einzelner Personen.

Aussagen über...	Rentenniveau/ Verbreitung	Armuts- gefährdung	Grundsicherung
gesetzliche Rente	je sozial- versicherungs- pflichtiger Arbeitnehmer	alle Haushalts- mitglieder	alle Haushalts- mitglieder
betriebliche Versorgung			
geförderte Privatvorsorge			
private Renten - und kapitalbildende Lebens- versicherungen			
Vermögen			

**Abb. 2:** Altersvorsorge und Armutsgefährdung: Von der individuellen Betrachtung zur Haus-  
haltsperspektive (Quelle: Darstellung in Anlehnung an Hüther/Pimpertz, 2017, S. 100)

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum die Idee einer Grundrente, die eine Rentenaufstockung – wie ursprünglich diskutiert – ausschließlich an der Höhe des gesetzlichen Anspruchs festmacht, nicht treffsicher sein kann. Doch dazu im Anschluss mehr. Denn bereits die Zielformulierung wirft erste Fragen auf: Worin liegt die besondere Lebensleistung, der mit einer Grundrente Rechnung getragen werden soll? Die Höhe der gesetzlichen Rente reflektiert nicht nur die beitragspflichtigen Erwerbszeiten, sondern auch Zeiten der Kindererziehung und unter bestimmten Voraussetzungen auch Zeiten der Pflege von Angehörigen. Man kann trefflich darüber streiten, ob das in ausreichendem Maße geschieht. Doch bleibt die Motivation der Grundrente eine Begründung schuldig, welche darüber hinausgehenden Kategorien von Lebensleistungen honoriert werden sollen. Dies wird insbesondere in solchen Fällen deutlich, in denen die Erwerbsbiografie durch z. B. familienbedingte Unterbrechungen gekennzeichnet ist oder längere Phasen nicht versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit aufweist. Wer dann nicht die Zugangsvoraussetzung von 35 Beitragsjahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung aufweist, kommt nicht in den Genuss einer möglichen Aufstockung, ohne dass eine mangelnde Lebensleistung unterstellt werden kann. Ebenso wenig differenziert die Idee einer Rentenaufstockung danach, ob eine niedrige gesetzliche Rente aus freiwilliger Teilzeitarbeit resultiert oder niedrig entlohnter Vollzeitbeschäftigung – auch hier führt die unspezifische Verwendung des Begriffs Lebensleistung eher zu sozialpolitischen Irritationen.

Noch schwieriger fällt eine Beurteilung, wenn man das zweite Motiv der Armutsprävention betrachtet. Soll mit der Grundrente Armutsgefährdung vermieden, also die relative Wohlstandsposition eines Rentners in der Gesellschaft abgesichert werden? Wohl kaum, umfasst das Leistungsversprechen der Gesetzlichen Rentenversicherung doch nicht die Sicherung einer einmal erreichten Position in der gesellschaftlichen Einkommensverteilung. Vielmehr leitet sich der individuelle Rentenanspruch aus den in der Vergangenheit geleisteten Beitragszahlungen ab. Darin unterscheidet sich die gesetzliche Rente von einer privaten, kapitalgedeckten