

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.\***

In der rentenpolitischen Diskussion existieren viele Reformvorschläge, die das Problem der Altersarmut an sich oder in Teilaspekten adressieren. Dabei unterscheiden sich die Vorschläge in den Zielgruppen, den Voraussetzungen für den Leistungsbezug und dem Umfang der zusätzlich gewährten Alterseinkommen. Ein Teil der Vorschläge bezieht sich ausschließlich auf das Individuum, während andere den Haushaltszusammenhang einbeziehen, da Altersarmut stark vom Haushaltszusammenhang abhängt. Insbesondere das Ausmaß der notwendigen Änderungen des gegenwärtigen Rentensystems fällt bei den Vorschlägen unterschiedlich aus. Teilweise könnten die Reformen in das derzeitige System der Rentenversicherung und der Grundsicherung integriert werden. Bei anderen Vorschlägen sind grundsätzliche organisatorische und strukturelle Veränderungen notwendig, beispielsweise bei der Einführung einer Bürgerversicherung oder der Einführung einer Mindestrente durch die Rentenversicherung.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Altersarmut (siehe u.a. Geyer 2014 und Haan et al. 2017) und der gesellschaftlichen Diskussion zu diesem Thema ist es zu begrüßen, dass die unterschiedlichen Fraktionen nun konkrete Reformen zu einer Bekämpfung der Altersarmut vorschlagen.

### Bemerkungen zu den Vorschlägen

Die Vorschläge aller Fraktionen haben das gleiche Ziel: die Altersarmut soll reduziert werden. Jedoch zielen die Vorschläge auf unterschiedliche Gruppen von Rentnerinnen und Rentner ab und unterscheiden sich in ihrer Systematik. Insbesondere scheinen neben den politischen Wertentscheidungen über die notwendige Höhe der erforderlichen Einkommensleistungen, Unterschiede darin zu bestehen, wie belastend eine Einkommens- und Vermögensprüfung für die potentiell Leistungsempfangenden ist.

Die Vorschläge der FDP und der AfD setzen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an und schlagen einen prozentuellen Freibetrag für

---

\*E-Mail vom 02.05.2019

Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vor. Ein prozentueller Freibetrag führt dazu, dass Menschen mit höheren Ansprüchen an die GRV absolut auch einen höheren Freibetrag bekommen. Wichtig ist, dass beide Vorschläge eine Einkommens- und Vermögensprüfung beinhalten.

- Reformen und Freibeträge in der Grundsicherung mit Bedürftigkeitsprüfung haben den Vorteil, dass sie im Prinzip zielgenau Menschen an der staatlich festgesetzten Armutsschwelle erreichen.
- Es ist aber wichtig zu beachten, dass ein erheblicher Anteil von Menschen mit Grundsicherungsansprüchen, die Leistungen nicht aufnehmen. Empirische Schätzungen der Nichtinanspruchnahme von ALG II und Grundsicherungsansprüchen liegen oft um 50%, für einen Überblick und aktuelle Schätzungen siehe Harnisch (2019). Und es wird davon ausgegangen, dass die Nichtinanspruchnahme von älteren Menschen über dem Durchschnitt liegt (Becker 2012). Als Gründe für die Nichtinanspruchnahme werden Stigma, Komplexität und Informationskosten genannt.
- Um Altersarmut durch Reformen der Grundsicherung zu reduzieren ist es also notwendig, die Nichtinanspruchnahme zu reduzieren. Der Vorschlag der FDP, dass die Basisrente über die GRV ausbezahlt wird, geht in diese Richtung. Allerdings stellen sich hier organisatorische Fragen, vor allem aus Sicht der GRV.

Der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht eine Garantierente vor, die in der Rentenversicherung und nicht in der Grundsicherung angesiedelt ist. Es ist das Ziel, die Rentenansprüche von Menschen mit mehr als 30 Versicherungsjahren auf 30 Entgeltpunkte aufzustocken. Die Garantierente ist nicht bedürftigkeitsgeprüft und betriebliche und private Altersvorsorge werden nicht angerechnet.

- Bei diesem Vorschlag ist zu beachten, dass nur Menschen mit mehr als 30 Versicherungsjahren von der Reform profitieren. Der Vorschlag sieht jedoch eine sehr weitreichende Definition von Versicherungsjahren vor, sodass die große Mehrheit der Versicherten auf 30 Versicherungsjahre kommt.
- Die Garantierente soll durch die GRV ausbezahlt werden und es soll keine Bedürftigkeitsprüfung erfolgen. Die oben beschriebenen Probleme der Nichtinanspruchnahme entfallen somit.
- Damit eine Garantierente möglichst zielgenau erfolgt, ist es notwendig die Altersabsicherung von Selbständigen und Beamten mit zu berücksichtigen, so dass diese Gruppen nur von der Garantierente profitieren, wenn sie keine oder zu geringe Ansprüche aus ihrer Altersabsicherung haben. Insofern ist der Vorschlag einer Bürgerversicherung konsequent. Organisatorisch ist die Einführung einer Bürgerversicherung sicherlich nicht einfach. In einem ersten Schritt sollten daher zumindest alle Informationen der Alterssicherung zusammengeführt werden, so dass die Altersabsicherung von Selbständigen und Beamten berücksichtigt werden können – bereits vor der vollständigen Einführung einer Bürgerversicherung.

- Für die Zielgenauigkeit ist auch der Haushaltskontext wichtig. Insofern ist der Vorschlag, die Garantierente bei Paarhaushalten gemeinsam zu berechnen, sinnvoll. Auch hier gilt es, dass alle Informationen auf Haushaltsebene gesammelt werden müssen.
- Es ist meines Wissens bisher für die GRV nicht möglich bei derartigen Berechnungen der Versicherungsjahre auch die Arbeitsstunden (Teilzeit und Vollzeit) zu berücksichtigen. Ohne diese Unterscheidung werden Menschen in Teilzeitarbeit, derzeit überwiegend Frauen, stärker gefördert. Wenn das das Ziel ist, sollte das explizit genannt werden.

Der Vorschlag der Linken beinhaltet auf der einen Seite eine Festlegung des Rentenniveaus auf 53% und die Einführung einer solidarischen Mindestrente in Höhe der Armutrisikoschwelle (60% des Medianeinkommens), welche unabhängig von Beitragszeiten und einer großzügigen Vermögensprüfung garantiert wird,

- Dieser Vorschlag sollte im Prinzip die größte Auswirkung von allen hier diskutierten Vorschlägen auf die Reduktion der Altersarmut haben, da allen bedürftigen Menschen unabhängig von Beitragszeiten ein Grundeinkommen garantiert wird, das sich an empirischen Werten der Armutrisikoquote orientiert. Darüber hinaus würde ein Sicherungsniveau von 53% das Einkommen von allen Rentnerinnen und Rentner erhöhen und damit die Armut erheblich reduzieren, wobei die Maßnahme wenig zielgenau wäre. Wesentliches Ziel dieser Maßnahme ist die Aufrechterhaltung des Lebensstandards durch die gesetzliche Rentenversicherung (vgl. Antrag Die Linke, S. 1).
- Dieser Vorschlag beinhaltet jedoch auch die größten Kosten und stärksten organisatorischen Veränderungen. Bei solch fundamentalen Reformen sind die Auswirkungen ex-ante besonders schwierig abzuschätzen, da es wohl auch zu größeren gesamtwirtschaftlichen Effekten kommen wird. Bei den Vorschlägen der anderen Fraktionen kann es auch zu Verhaltensänderungen kommen, diese würden aber deutlich geringer ausfallen.
- Zu den Kosten einer Stabilisierung des Sicherungsniveaus liegen einige Studie vor (z.B. Börsch-Supan und Rausch, 2018), wobei es unterschiedliche Möglichkeiten der Finanzierung gibt. In jedem Fall würde ein solcher Vorschlag starke Veränderungen, der Rentenbeiträge, der Steuerzuschüsse und/oder des Renteneintrittsalters voraussetzen.

#### Literatur

Becker, Irene. 2012. „Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter“. *Zeitschrift für Sozialreform* 58 (2). <https://doi.org/10.1515/zsr-2012-0203>.

Börsch-Supan, Axel, und Johannes Rausch. 2018. „Die Kosten Der Doppelten Haltelinie“. *Ifo Schnelldienst* 71 (09): 23–30.

Geyer, Johannes. 2014. „Zukünftige Altersarmut“. DIW Roundup: Politik im Fokus 25. DIW Berlin, German Institute for Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/diw/diwrup/25de.html>.

Haan, Peter, Holger Stichnoth, Maximilian Blömer, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Carla Krolage, und Kai-Uwe Müller. 2017. „Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien“. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. DIW/ZEW. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/entwicklung-der-altersarmut-bis-2036/>.

Harnisch, Michelle. 2019. „Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany“. DIW Discussion Paper 1793