

# IMPLIKATIONEN DES SOZIALEN AUSGLEICHS UND DER UMWERTEILUNG IN DER ALTERSSICHERUNG

**Jahrestagung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA),  
Deutsche Rentenversicherung, Berlin, 30. Januar 2025**

**Prof. Dr. Martin Werding**

Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen,  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

# Einleitung

- **Äquivalenz vs. Umverteilung** – eine Grundsatzfrage...
  - Traditionelle Aufgabenverteilung in DE:
    - **Gesetzliche Rente**: „äquivalente“ Leistungen + begrenzter sozialer Ausgleich („nbL“)
    - **Grundsicherung**: einkommensbezogene Umverteilung, Bekämpfung von Altersarmut
- ⇒ **Lässt sich diese Trennung im Kontext der demografischen Alterung durchhalten – ökonomisch und/oder politisch?**

# Überblick

- **Verbreitete Einschätzungen**, die auf Änderungsbedarf hindeuten
- **Entwicklung der Altersarmut**: Perspektiven
- **Jüngste politische Diskussionen**: Grundrente und „Haltelinie“
- **Reformoptionen des Sachverständigenrates** (JG 2023/24)

# Verbreitete Einschätzungen

- Unter dem geltenden Rentenrecht steigt Altersarmut immer weiter an
- Viele Reformvorschläge zur Bewältigung des bevorstehenden Alterungsschubes würden dieses Problem noch verschärfen:
  - höhere Regelaltersgrenze (→ höhere Abschläge)
  - stärkere Dämpfung der Rentenanpassungen (Nachhaltigkeitsfaktor, Inflationsausgleich)
- Steigende Altersarmutsrisiken begrenzen die Reformmöglichkeiten...
- ... und sollten *innerhalb* der GRV wirksam adressiert werden

# Altersarmut: Entwicklungsperspektiven bis 2045

# Altersarmut und Altersarmutsrisiken

- Das **Risiko, im Rentenalter arm zu sein**, ist seit 2000 deutlich **gestiegen**, messbar an
  - Grundsicherungsquote (tatsächlich und rechnerisch)
  - statistische Armutsrisikoquote (praktisch alle gängigen Datenbasen)
- **Gründe für Altersarmut(-srisiken):**
  - Höhe des Einkommens in der Erwerbsphase
  - Lücken in individuellen Erwerbsbiographien (Nicht-Erwerbstätigkeit, eingeschränkte Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosigkeit, Krankheit/Erwerbsminderung...)
  - Entfallene Absicherung durch Partner:innen (Trennung/Scheidung, Verwitwung...)
  - Rechtlicher Rahmen (Versicherungspflicht, Rentenniveau, Grundsicherungsniveau)

⇒ **Wie sieht die zukünftige Entwicklung aus?**

# Armutsrisikoquote im Alter 65+ (2020–2045)

Jahr	Gesamt	Männer	Frauen	Haushaltsgröße		West	Ost
				1	2+		
2020	0,151	0,124	0,174	0,255	0,095	0,143	0,189
2025	0,147	0,119	0,169	0,246	0,091	0,139	0,179
2030	0,147	0,120	0,169	0,253	0,087	0,138	0,186
2035	0,147	0,115	0,173	0,252	0,085	0,139	0,183
2040	0,153	0,119	0,181	0,252	0,091	0,149	0,175
2045	0,151	0,115	0,181	0,249	0,086	0,146	0,177

Studie des DIW für das SVR-JG 23/24 („Basisszenario“)

Berücksichtigt:

- „Grundrente“
- EM-Rentenreform

- ⇒ Bis 2045 **erhöhen sich die Armutsrisiken** aus heutiger Sicht **nicht weiter**
- ⇒ Erst bei Desaggregationen zeigen sich leichte Trends, die gut erklärbar sind

# Grundsicherungsquote im Alter 65+ (sim., 2020–2045)

Jahr	Gesamt	Männer	Frauen	Haushaltsgröße		West	Ost
				1	2+		
2020	0,044	0,047	0,042	0,087	0,021	0,045	0,038
2025	0,063	0,058	0,067	0,122	0,030	0,063	0,060
2030	0,068	0,061	0,075	0,132	0,032	0,070	0,061
2035	0,074	0,068	0,079	0,139	0,036	0,076	0,062
2040	0,076	0,068	0,082	0,137	0,037	0,079	0,061
2045	0,077	0,068	0,085	0,135	0,038	0,080	0,065

Studie des DIW für das SVR-JG 23/24 („Basisszenario“)

Berücksichtigt:

- „Grundrente“
- EM-Rentenreform

- ⇒ Die simulierte **Grundsicherungsquote** steigt dagegen weiter an
- ⇒ Grund dafür sind **höhere/mehr Leistungsansprüche**, nicht niedrigere Alterseinkommen



# Altersarmut in jüngsten politischen Diskussionen

# Diskussionen zu „Grundrente“ und „Haltelinie“

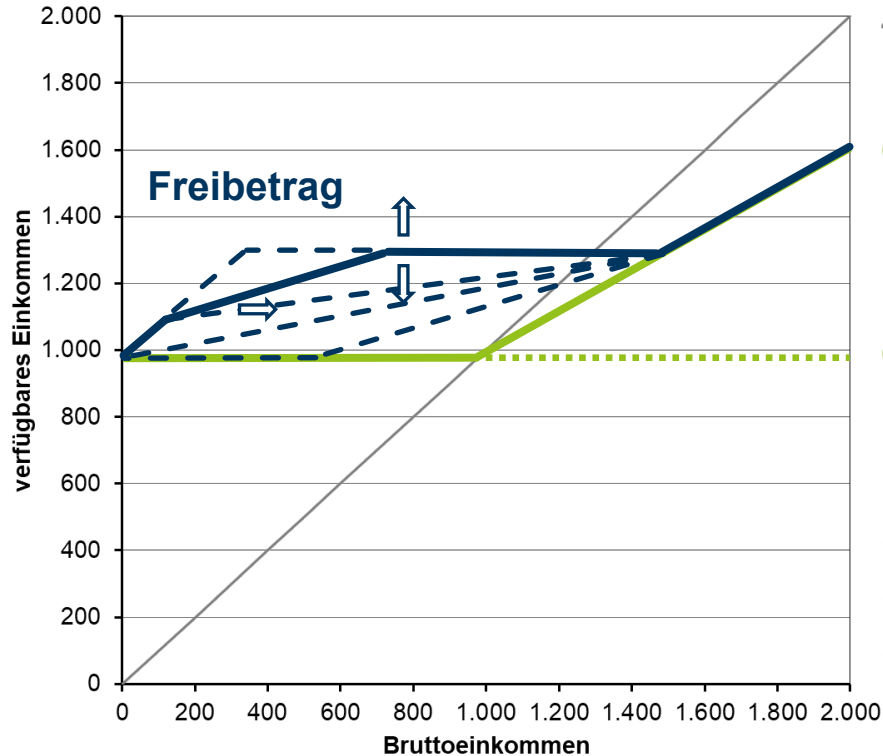
- 2012–20: Vorschläge für „Zuschuss-“, „Leistungs-“, „Solidar-“ oder „Grundrente“ wurden stets mit (steigenden) Armutsrisiken für die Adressat:innen begründet
  - genauere Untersuchungen wurden dazu jedoch nie angestellt
  - „Strenge“ der Voraussetzungen → Zielgruppen „leer“ oder nicht armutsgefährdet
  - im finalen Gesetzentwurf zur Grundrente war von Armutsbekämpfung nicht mehr die Rede
- 2018–25: Anhaltende Diskussion über **dauerhafte „Haltelinie“** für das Sicherungsniveau der GRV-Renten wird ebenfalls mit ansonsten steigender Altersarmut begründet
  - „Haltelinie“ als Gegenmaßnahme nicht zielgenau und extrem aufwendig
  - Effekte des allgemeinen Sicherungsniveaus für Armutsrisiken sind relativ gering

⇒ **Zielgenau und wirksam gegen Altersarmut:  
Freibeträge für gesetzliche Renten in der Grundsicherung**

# Altersvorsorge und Grundsicherung im Alter und bei EM

- **Grundsicherung garantiert Mindesteinkommen** auf politisch gesetzter Armutslinie
    - unter Berücksichtigung *aller Arten* von Alterseinkommen sowie des *Haushaltskontextes*
    - ohne übergroßen administrativen Aufwand
  - **Abstand zur Grundsicherung** wichtig für **Legitimität und Akzeptanz der GRV**
  - **Freibeträge bei der Anrechnung von Alterseinkommen** gibt es für:
    - betriebliche und private Vorsorge (seit 2018)
    - gesetzliche Renten aus mind. 33 Jahren „Grundrentenzeiten“ (seit 2021)
    - einheitliches Modell: bis 100 Euro mtl. voll, danach 30% anrechnungsfrei; Maximalbetrag = 50% des Regelbedarfs Stufe 1
- ⇒ **Für GRV-Renten aus 20, 25, 30 Versicherungsjahren gibt es keinen Freibetrag**

# Grundsicherung: Effekt von Freibeträgen



45°-Linie: ohne Umverteilung

Geltendes Recht (stilisiert)

Gesicherter Mindestbedarf

Diverse **Möglichkeiten zur Gestaltung** von

- Abstand Rente – Grundsicherung
- Vorsorgeanreizen
- fiskalischen Kosten

# Reformoptionen des Sachverständigenrates

# JG 2023/24: Bewältigung der demografischen Alterung

## ■ Ursachen- und systemgerechte Reformen der GRV

- Automatische Bindung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung
- Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge

⇒ **Diese Reformoptionen wirken erst langfristig**

## ■ Für die nächsten 15 Jahre: Maßnahmen zur intergenerationellen Lastenteilung

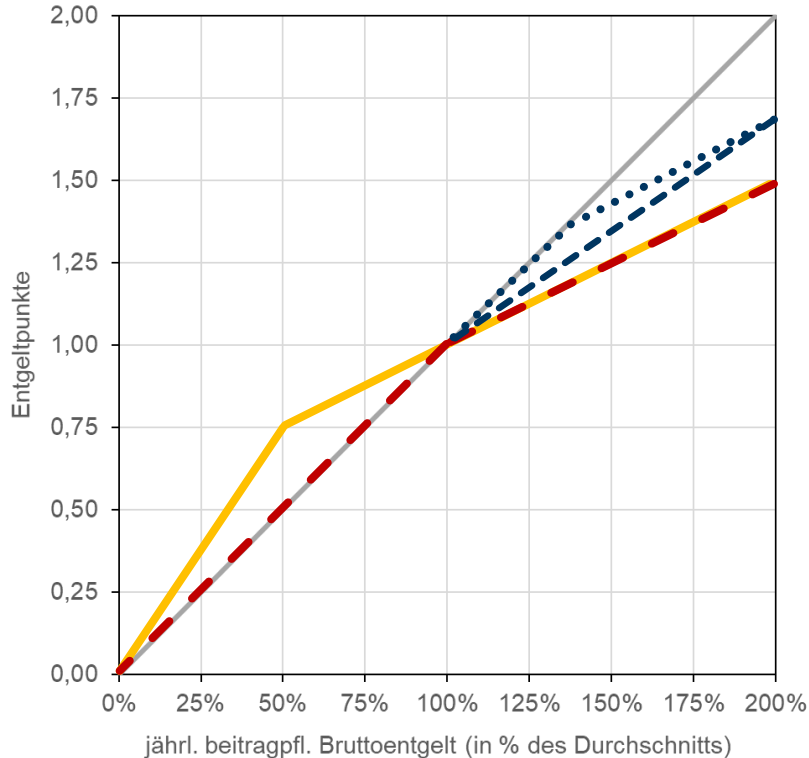
- stärkerer Nachhaltigkeitsfaktor
- Inflationsanpassung der Bestandsrenten
- progressive Rentenbemessung

⇒ **SVR: keine favorisierte Option; Kombinationsmöglichkeiten („zwei von drei“)**

# Progressive Rentenbemessung

- **Grundidee:** Mehr *intragenerationelle* Umverteilung, um die erforderliche *intergenerationelle* Umverteilung zu begrenzen
- Ähnlich: „**Sockelschutz-Modell**“ des Wiss. Beirats beim BMWK; Unterschiede bei Art und Ausmaß der Anreizeffekte (Kindermann & Püschel 2023)
- **Wissenschaftliche Diskussion** über Umverteilung im dt. Rentensystem
  - wg. systematischer Unterschiede in der Lebenserwartung (Breyer & Hupfeld 2009, 2010)
  - wg. systematischer Unterschiede bei Einkommens-, Erwerbsminderungs- und Lebenserwartungsrisiken (Fehr, Kallweit & Kindermann 2011)
  - wg. unvollkommener Informationen von Wähler:innen (und Politiker:innen) über Rentensystem und relevante Risiken (Breyer *et al.* 2024)

# Progressive Rentenbemessung



Bisherige Berechnung: **proportionale oder lineare Rentenbemessung**

Alternativen:

- **progressiv**
- **progressiv-ausgabendämpfend**
- **weitere Gestaltungsmöglichkeiten...**



# Progressive Rentenbemessung

## ■ Mögliche **Risiken und Nebenwirkungen:**

- ungünstige Anreizeffekte für Erwerbsbeteiligung und Renteneintritte
- sinkende Akzeptanz der GRV – oder steigende Akzeptanz für Reformen?
- Rufe nach Steuerfinanzierung der Umverteilung?
- Rufe nach Einbeziehung bisher nicht-versicherter Personengruppen?

⇒ **Wie tief ist das Äquivalenzprinzip in Wählerpräferenzen verankert?**

⇒ **Die demografische Alterung lässt sich nicht ohne Lasten und Risiken bewältigen!**

# Fazit

- Wir sollten **Altersarmut(-srisiken)** realistisch einschätzen
- Sie lassen sich **zielgenau bekämpfen** – im Rahmen der **traditionellen Arbeitsteilung** zwischen gesetzlichem Rentensystem und Grundsicherung
- Um die **demografische Alterung** zu bewältigen, könnte eine **begrenzte Umverteilung innerhalb der GRV** politisch hilfreich und ökonomisch vertretbar sein

**Besten Dank**  
für Ihre Aufmerksamkeit!

# Anhang

# Armutsrisikoquote im Alter 65+ (2020–2045)

Jahr	Gesamt	Männer	Frauen	Haushaltsgröße		West	Ost
				1	2+		
2020	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2025	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2030	-0,009	-0,009	-0,009	-0,010	-0,009	-0,009	-0,011
2035	-0,008	-0,005	-0,011	-0,013	-0,006	-0,008	-0,009
2040	-0,016	-0,015	-0,016	-0,022	-0,012	-0,016	-0,011
2045	-0,016	-0,015	-0,017	-0,024	-0,010	-0,017	-0,011

Studie des DIW für das SVR-JG 23/24

Variante „**Renten-niveau  $\geq$  48%**“

(Differenz zum geltenden Recht in pp)

# Armutsrisikoquote im Alter 65+ (2020–2045)

Jahr	Gesamt	Männer	Frauen	Haushaltsgröße		West	Ost
				1	2+		
2020	-0,045	-0,044	-0,046	-0,055	-0,039	-0,042	-0,060
2025	-0,032	-0,035	-0,030	-0,036	-0,030	-0,030	-0,045
2030	-0,037	-0,039	-0,035	-0,048	-0,030	-0,032	-0,058
2035	-0,030	-0,029	-0,032	-0,043	-0,023	-0,025	-0,056
2040	-0,032	-0,030	-0,034	-0,042	-0,026	-0,028	-0,050
2045	-0,032	-0,029	-0,034	-0,042	-0,026	-0,029	-0,050

Studie des DIW für das SVR-JG 23/24

Variante „**Freibetrag**“  
[in der Grd.sicherg.]  
(Differenz zum geltenden Recht in pp)