

Mindestrente: Absicherung gegen Altersarmut und notwendiger Baustein für weitere Reformen

Von Johannes Geyer, Peter Haan und Alexander Ludwig

DIW aktuell



Sonderausgaben zur
Bundestagswahl 2021

Die demografische Entwicklung in Deutschland wird im nächsten Jahrzehnt eine grundlegende Reform der Rente erforderlich machen. Bisher halten sich aber gerade die Regierungsparteien mit Vorschlägen zurück und sehen den Handlungsbedarf als nicht so dringlich. Einige Oppositionsparteien liefern hingegen richtungsweisendere Ideen für Menschen mit niedrigeren Alterseinkommen. Ein Blick in die Nachbarländer Österreich und die Niederlande zeigt aber noch einen anderen Weg auf: die Mindestrente. Sie könnte zumindest die finanzielle Absicherung sicherstellen und zum sozialen Ausgleich beitragen. Zudem wäre sie auch eine wichtige Voraussetzung, um andere Rentenreformen in Deutschland in der nächsten Legislaturperiode umzusetzen, wie eine Erhöhung des Rentenzugangsalters oder stärkere (kapitalgedeckte) private Vorsorge. Alternativ müsste die Grundsicherung deutlich überarbeitet werden, damit die Inanspruchnahme steigt.

Die gesetzliche Rentenversicherung steht vor großen demografischen Herausforderungen. Derzeit kommen etwa 100 Menschen zwischen 20 bis 65 Jahre auf 36 Menschen, die 65 oder älter sind. Der Altenquotient liegt damit bei 36 Prozent. Nach aktuellen Schätzungen wird der Altenquotient bis zum Jahr 2030 auf etwa 47 Prozent steigen und bis 2040 auf knapp 53 Prozent.¹ Das Erwerbspersonenpotenzial geht also im Verhältnis zu den Menschen, die eine Rente beziehen, erheblich zurück. Dadurch steigt absehbar der finanzielle Druck auf das Rentensystem und die Wahrscheinlichkeit weiterer Rentenreformen.

Die Herausforderung für die Politik besteht darin, neben der finanziellen Nachhaltigkeit des Umlagesystems gleichzeitig die Einkommenssicherungsfunktion der Rentenversicherung zu erhalten und weiter zu entwickeln. Die (allgemeine) Einkommenssicherungsfunktion wird häufig durch das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern (§154 Abs. 3a SGB VI) gemessen, welches das Verhältnis der Standardrente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (Standardrente mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittseinkommen) und des verfügbaren Durchschnittsentgelts vor Steuern angibt.

¹ Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Variante G2-L2-W2 der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ([online verfügbar](#)), abgerufen am 26. August 2021. Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben). Die demografischen Vorausberechnungen enthalten dabei auch eine gewisse Unsicherheit, da sich Wanderungen, Fertilität und Lebenserwartung nicht exakt vorhersagen lassen. Weniger unsicher ist der generelle Trend über die kommenden 20 Jahre, da die geburtenstarken Jahrgänge bis Anfang der 2030er Jahre in Rente gehen und diese Entwicklung auch unter extremen Annahmen nicht umgekehrt werden kann. Allerdings ist auch wichtig zu bedenken, dass demografische Abhängigkeitsquoten noch nichts über die ökonomischen Abhängigkeitsquoten aussagen. Auch in dem absehbar kleiner werdenden Erwerbspersonenpotenzial lassen sich Erwerbstätigkeit und/oder Erwerbsumfang theoretisch steigern.

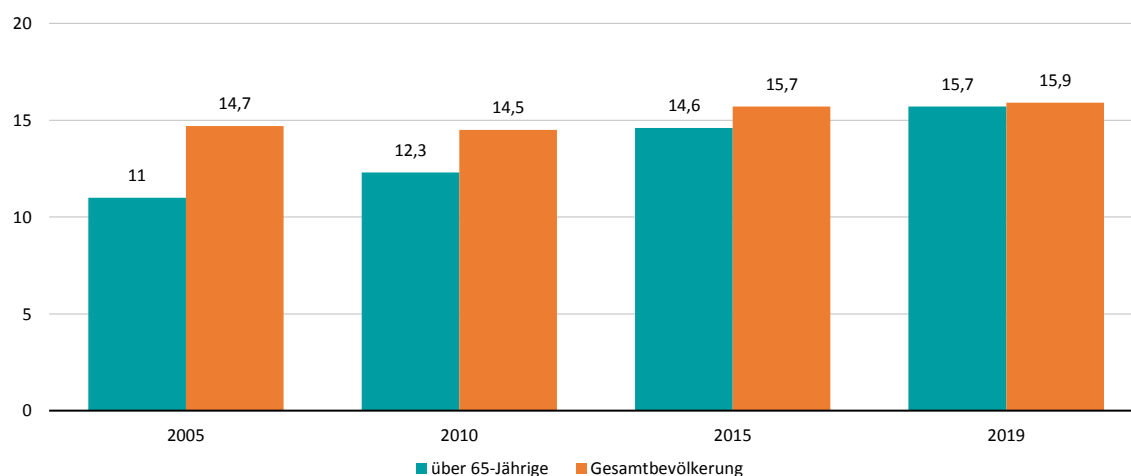
Es wird geschätzt, dass das Sicherungsniveau ohne weitere Reformen von 48,2 Prozent (2020) bis zum Jahr 2034 auf 45 Prozent zurückgehen wird.² Bei der Einkommenssicherungsfunktion geht es aber nicht nur um die Durchschnittsrenten, sondern auch um die Vermeidung von Altersarmut. Das Risiko, von Altersarmut betroffen zu sein ist in den letzten Jahren angestiegen (Abbildung 1) und wird in auch den kommenden Jahren deutlich weiter zunehmen. Das liegt erstens an den Rentenreformen der vergangenen Jahre, da die Altersarmut steigt, wenn das Rentenniveau sinkt.³ Zweitens verstärkt sich dieser Effekt durch Veränderungen am Arbeitsmarkt, insbesondere durch die Zunahme nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Soloselbstständige, Minijobs, Crowdworker) und die Ausweitung des Niedriglohnsektors. Dabei ist das Risiko für Menschen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren, mit Erwerbsunfähigkeit oder längeren Zeiten in Teilzeitbeschäftigung besonders hoch. Oft betrifft dies Alleinerziehende, Menschen mit geringer Bildung, Menschen mit schlechter Gesundheit oder Menschen mit Migrationshintergrund.⁴ Gleichzeitig haben diese Menschen in der Regel auch weniger Ansprüche an die betriebliche oder private Altersvorsorge.⁵

Die Rentenreformen der Vergangenheit – insbesondere die Grundrente und auch die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente – lösen das Problem der Altersarmut bisher unzureichend. Die Grundrente fokussiert auf eine spezielle Gruppe von Versicherten mit langen Versicherungsbiografien und geringen Einkommen und verbessert deren Einkommensposition. Die Armutsrisikoquote kann durch die Grundrente im Jahr ihrer Einführung um immerhin zwei Prozentpunkte auf 13,4 Prozent gesenkt werden.

Abbildung 1

Armutsrisikoquote der über 65-Jährigen in Deutschland

In Prozent



Quelle: Mikrozensus.

© DIW Berlin 2021

² Verschiedene Studien zeigen, dass sich der Niveaurückgang in den dann folgenden Jahren noch weiter fortsetzen wird. Vgl. Axel Börsch-Supan et al. (2020): Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. DIW Discussion Papers 1857 ([online verfügbar](#)).

³ Hermann Buslei et al. (2019): Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter. DIW Wochenbericht Nr. 21/22, 375–383 ([online verfügbar](#)).

⁴ Johannes Geyer et al. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen? ([online verfügbar](#)).

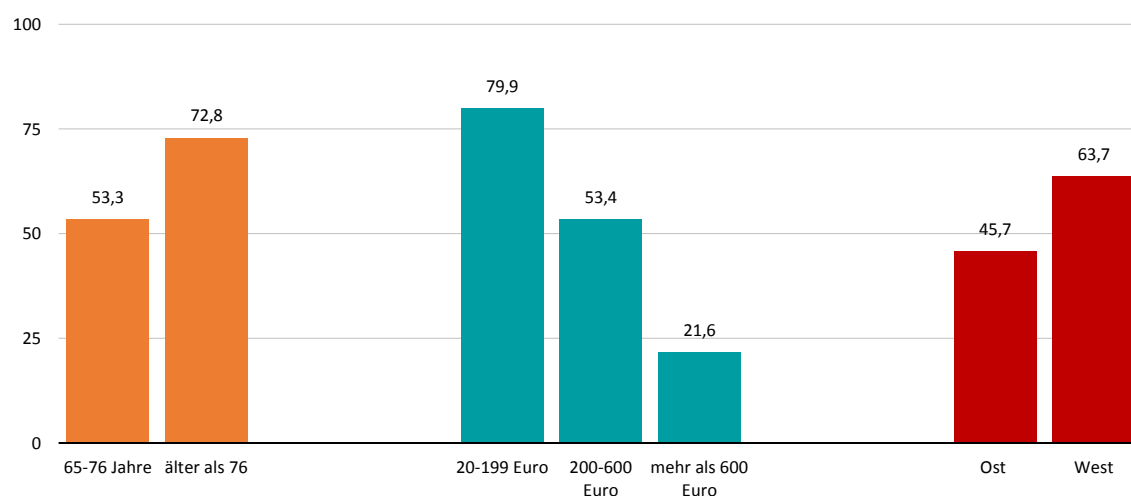
⁵ Johannes Geyer (2012): Riester-Rente und Niedrigeinkommen: was sagen die Daten? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 81/2, 165–180; Florian Blank (2011): Die Riester-Rente – Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren. Sozialer Fortschritt 60/6, 109–115; Johannes Geyer und Ralf Himmelreicher (2021): Trotz Rechtsanspruch ist die Nutzung der Entgeltumwandlung sehr ungleich verbreitet. DIW Wochenbericht Nr. 4, 47–55 ([online verfügbar](#)).

Allerdings erreicht sie viele Gruppen nicht, die besonders von Armut betroffen sind.⁶ So profitieren Erwerbsgeminderte in der Regel nicht von der Grundrente. Trotz Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente liegt das Armutsrisiko hier weiterhin bei 30 Prozent. Auch die Grundsicherung im Alter löst das Problem der Altersarmut nicht. Die hohen Raten der Nichtinanspruchnahme für diesen Transfer von geschätzt über 50 Prozent⁷ führen dazu, dass die Grundsicherung – sei es wegen Stigma, Komplexität oder Kosten der Beantragung – längst nicht den Kreis aller Berechtigten erreicht (Abbildung 2).

Abbildung 2

Anteil der Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung an allen Berechtigten

In Prozent nach Alter, Anspruchshöhe und Region



Quelle: SOEPv34, eigene Berechnungen (vgl. Fußnote 7).

© DIW Berlin 2021

Vorschläge der Parteien

Die kommende Bundesregierung steht also nicht nur vor der finanziellen Herausforderung durch die Alterung der Gesellschaft, sie muss das Rentensystem auch so reformieren, dass es der Altersarmut entgegenwirkt und die Einkommenssicherungsfunktion erhalten bleibt. Die Konzepte und Wahlprogramme betonen alle die Bedeutung der Einkommenssicherungsfunktion der Rente. Die Reformvorschläge unterscheiden sich jedoch deutlich und zielen auf unterschiedliche Gruppen ab.

Die **Union** konzentriert sich vor allem auf drei Aspekte: Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sollen auch dem Rentenbestand zugutekommen, aber erst mit Erreichen der Altersrente. Sie will die Regelungen zum selbstgenutzten Immobilienbesitz in der Grundsicherung günstiger gestalten und Regelungen für Aussiedler und Spätaussiedler sowie jüdische Kontingentflüchtlinge verbessern. Auch die **SPD** sieht im Prinzip wenig akuten Handlungsbedarf. Sie will das Rentenniveau dauerhaft bei mindestens 48 Prozent stabilisieren. Zusätzlich soll das Risiko der Erwerbsminderung und Sorgearbeit besser abgesichert werden – es fehlen aber Details zu den vorgestellten Maßnahmen.

⁶ Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch (2020): Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut. Gutachten für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ([online verfügbar](#)).

⁷ Hermann Buslei et al. (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. DIW Wochenbericht Nr. 49 (2019), 909–917 ([online verfügbar](#)).

Im Gegensatz zu den derzeitigen Regierungsparteien sehen die vier Oppositionsparteien durchaus größeren Handlungsbedarf für Menschen mit niedrigen Alterseinkünften. FDP und AFD schlagen vor, Armut über Reformen der Grundsicherung durch die Einführung eines Freibetrags zu reduzieren. Die **FDP** will 20 Prozent der gesetzlichen Rente anrechnungsfrei gestalten, die **AFD** sogar 25 Prozent. Das würde den Kreis der Grundsicherungsberechtigten erheblich erweitern und die Grundsicherung zu einer Art Sockelrente außerhalb der Rentenversicherung machen. Diese Reformen wären allerdings nur wirksam, wenn die Inanspruchnahme der Grundsicherung deutlich steigt.

Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke wollen hingegen Reformen innerhalb des Rentensystems umsetzen und zielen eher in die Richtung einer Grundrente am unteren Rand des Versicherungssystems. Die **Grünen** wollen die Grundrente in eine Garantierente weiterentwickeln. Das Konzept der Garantierente soll – bei Vorliegen einer bestimmten Versicherungszeit – eine Mindesthöhe von 30 Entgeltpunkten garantieren. Gleichzeitig soll das Rentenniveau stabilisiert werden. Somit wäre die große Mehrheit der Versicherten nicht mehr auf Grundsicherung angewiesen.⁸ Die **Linke** geht noch einen Schritt weiter und fordert die Einführung einer einkommens- und vermögensgeprüften Grundrente von netto 1 200 Euro pro Person und Monat. Das entspricht ungefähr 35 Entgeltpunkten (West) ohne Abzug von Sozialabgaben oder Steuern und liegt damit deutlich über dem Niveau, das die Grünen vorsehen. Gleichzeitig soll das Rentenniveau auf 53 Prozent angehoben werden.

Deutlich dämpfende Auswirkungen auf das Risiko von Altersarmut dürften also die Vorschläge von Grünen und Linken haben. Jedoch ist der Finanzbedarf, insbesondere bei dem Vorschlag der Linken, erheblich und unter den finanziellen Herausforderungen der Rentenversicherung nur mit einer deutlichen Ausweitung der Beitragssätze oder des Steuerzuschusses umsetzbar.

Effektive Mindestsicherung – von Nachbarländern lernen

Der Aspekt der ungenügenden Absicherung durch das Rentensystem am unteren Rand der Einkommensverteilung ist regelmäßig Gegenstand der Vergleiche unter OECD-Ländern.⁹ Deutschland hätte daher schon längst von seinen Nachbarländern lernen können. In mehreren Ländern ist eine effektive Mindestsicherung in das Rentensystem integriert, zum Beispiel in Österreich oder den Niederlanden.

In Österreich werden durch die Ausgleichszulage in der gesetzlichen Pensionsversicherung Renten (in Österreich Pensionen) bei finanzieller Bedürftigkeit auf einen bestimmten Schwellenwert angehoben. Voraussetzung ist die Erfüllung der Mindestversicherungsdauer von 15 Jahren.¹⁰ Es findet eine automatische Einkommensprüfung¹¹, aber keine Vermögensprüfung statt. Liegt das verfügbare Einkommen unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts, besteht Anspruch auf die Ausgleichszulage. Die tatsächlichen Zahlungsbeträge liegen deutlich über den durchschnittlichen Ansprüchen aus der Grundsicherung im Alter in Deutschland. Das gilt auch für die durchschnittlichen Rentenzahlungen. Nach 45 Versicherungsjahren entspricht die Rente 80 Prozent des im Erwerbsverlauf durchschnittlich erzielten Einkommens und liegt damit merklich über dem durchschnittlichen Rentenniveau in Deutschland.

In den Niederlanden hängt die Höhe der gesetzlichen Rente (AOW-Rente) nicht vom Einkommen in der Erwerbsphase oder Vermögen ab. Für den Bezug einer vollen AOW-Rente ist ein Aufenthalt in den Niederlanden von 50 Jahren erforderlich. Im Grundsatz ist jede/r, die/der im Land lebt, in die Versicherung einbezogen, unabhängig vom Erwerbsstatus. Für jedes Jahr mit Einbezug in die Versicherung (Wohnort oder Arbeitsort in den Niederlanden) steigt der Rentenanspruch (Anteil an voller AOW-Rente) um zwei Prozentpunkte. Die (Netto-)Rente beträgt für eine alleinstehende Person 70 Prozent des Mindestlohns, bei Paaren (verheiratet oder unverheiratet) sind es 50 Prozent für jeden der beiden. Die Bruttobeträge sind aktuell (Juli 2021) für Alleinstehende 1 301 Euro und für Paare 1 779

⁸ Hier wirkt sich auch der vorgesehene Freibetrag für Renteneinkommen im Wohngeld aus. Die Wohngeldquote würde entsprechend ansteigen. Johannes Geyer und Hermann Buslei (2021): Einkommenswirkung und fiskalische Kosten der Grünen Garantierente: Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen ([online verfügbar](#)).

⁹ Vgl. OECD: Renten auf einen Blick 2019: Alterssicherung für Selbstständige in Deutschland lückenhaft ([online verfügbar](#)).

¹⁰ Mehr Details zum österreichischen Rentensystem finden sich z.B. in Florian Blank et al. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 27 ([online verfügbar](#)).

¹¹ Die Einkommensprüfung umfasst neben den Pensionen auch andere Einkünfte und berücksichtigt insbesondere auch Unterhaltsansprüche, vgl. [Auskünfte auf der österreichischen Website der Regierung](#).

Euro. Neben der Mindestrente gibt es eine beinahe flächendeckende Betriebsrente in den Niederlanden, die die wichtige zweite Säule des Rentensystems darstellt.

Durch die Mindestrenten sind die Rentensysteme in Österreich und in den Niederlanden also deutlich umverteiler als das Rentensystem in Deutschland. Die Beitragsäquivalenz, die im Zentrum des deutschen Rentensystems steht, ist damit stark aufgeweicht oder gilt weitgehend nicht. Es ist aber eine effektive Absicherung von Altersarmut gegeben.

Fazit: Mindestrente wäre in Deutschland eine gute Grundlage, um Altersarmut zu vermeiden

In den kommenden Jahren steht die Rentenversicherung in Deutschland nicht nur vor finanziellen Herausforderungen. Auch die Einkommenssicherungsfunktion der Rentenversicherung muss gestärkt werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Risiko für Altersarmut deutlich zunehmen wird. Eine Mindestrente, die im Rentensystem verankert ist, wäre ein wichtiger Schritt, um Altersarmut zu reduzieren.¹² Eine effektive Mindestrente wäre aber auch eine wichtige Voraussetzung, um andere Rentenreformen in Deutschland umzusetzen, wie eine Erhöhung des Rentenzugangsalters oder stärkere (kapitalgedeckte) private Vorsorge. Diese Reformen haben potenziell negative Verteilungswirkungen vor allem für Haushalte mit geringen Einkommen. Eine Mindestrente könnte die finanzielle Absicherung sicherstellen und zum sozialen Ausgleich beitragen.

Als mögliche Alternative außerhalb der Rentenversicherung könnte die Grundsicherung verbessert werden. Diese ist aber nur effektiv, wenn auch die Inanspruchnahme erhöht wird. Informationskampagnen reichen hier nicht aus. Eine Alternative wäre die automatische Prüfung der Anspruchsberechtigung und die direkte Auszahlung. Mit zunehmender Digitalisierung auch der Ämter und Behörden könnte das eine Lösung für die Zukunft sein. Allerdings kann so nur eine Einkommensprüfung und keine Vermögensprüfung oder individuelle Bedarfsprüfung (z.B. Kosten der Unterkunft oder Mehrbedarfszuschläge) erfolgen, welche bisher die Grundlage der Grundsicherung in Deutschland ist.¹³

Die Einführung einer echten Mindestrente wie in den Niederlanden oder Österreich wäre ein relativ großer Eingriff in das deutsche Rentensystem. Viele Details, wie zum Beispiel die Einkommensanrechnung im Haushaltskontext, müssten geregelt werden. Diese Fragen stellten sich bereits bei der Grundrente, die gerade eingeführt wurde und aufgrund der komplexen Gestaltung erst Ende 2022 vollständig umgesetzt sein dürfte. Allerdings löst eine Mindestrente nicht alle sozialpolitischen Probleme im Alter. Insbesondere profitieren Haushalte mit einer erwarteten Rente knapp oberhalb der Mindestrente nicht. Diese Gruppe wäre aber ohne Reformen mit allgemeinen Leistungserhöhungen, die finanziell schwer darstellbar sind, von einem Rückgang des Rentenniveaus betroffen. Aber zumindest sichert eine Mindestrente besonders vulnerable Gruppen ab und kann das Risiko von Altersarmut deutlich reduzieren.

Johannes Geyer ist stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | jgeyer@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin und Professor für empirische Wirtschaftsforschung an der FU Berlin | phaan@diw.de

Alexander Ludwig ist Professor für Öffentliche Finanzen und Makroökonomische Dynamik an der Goethe-Universität Frankfurt, Mitglied des Vorstands am International Center for Insurance Regulation ICIR und Fellow am Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE | Alexander.Ludwig@econ.uni-frankfurt.de

¹² Auch der Vorschlag einer „Cappuccino-Rente“ der katholischen Verbände geht in diese Richtung. Vgl. die [Website der Katholischen Arbeitnehmer Bewegung Deutschlands e.V.](#)

¹³ Vgl. Peter Haan und Johannes Geyer (2020): CDU-Vorschlag für Rentenreform: Der Teufel steckt im Detail. Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau vom 16. Dezember. ([online verfügbar](#)).

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin
Pressekontakt:
Claudia Cohnen-Beck
Tel.: +49 (30) 89789-252
Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971
Alle Rechte vorbehalten
© 2021 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.