



IW-Trends 3/2019

Grundsicherung statt Grundrente

Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen

Vorabversion aus: IW-Trends, 46. Jg. Nr. 3
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Grundsicherung statt Grundrente - Eine Frage der Reichweite und Treffsicherheit

Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen, August 2019

Zusammenfassung

Mit einer Grundrente soll die Lebensleistung bedürftiger Ruheständler gewürdigt werden. Würde eine Rentenaufstockung ohne Bedürftigkeitsprüfung erfolgen, drohen die Hilfen in vier von fünf Fällen fehladressiert zu werden. Denn selbst wenn der individuelle gesetzliche Rentenanspruch niedriger ausfällt als der Leistungsanspruch in der Grundsicherung, so gelingt doch in den meisten Fällen eine armutspräventive Alterssicherung im Haushaltskontext. Zielführender wäre deshalb ein Anrechnungsfreibetrag bei der Bedürftigkeitsprüfung, der unabhängig von der Einkommensart gewährt werden sollte. Bei einem Freibetrag von bis zu 200 Euro pro Monat profitieren nahezu alle ursprünglich als potenziell unterstützungsbedürftig identifizierten Personen, wenn sie gleichzeitig Grundsicherungsleistungen beanspruchen. Damit würden allerdings Ruheständler je nach individuellem Alterseinkommen bei Bedürftigkeit unterschiedlich behandelt. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, können alternativ die Regelsätze der Grundsicherung im Alter für alle bedürftigen Ruheständler angehoben werden. Doch damit steigt die Anzahl der potenziellen Bezieher von Grundsicherungsleistungen. Dies ist aber weniger als Alarmsignal zu interpretieren, sondern vielmehr als Indiz wirksamer Alterssicherung. Um die Akzeptanz der Grundsicherung als Element der Sicherungsarchitektur zu stärken, sollte deshalb die Bedürftigkeitsprüfung so ausgestaltet werden, dass sie als weniger beschämend empfunden wird.

Stichwörter: Grundrente, Grundsicherung im Alter, Gesetzliche Rentenversicherung
JEL-Klassifikation: H55, I38

Grundrentenmodelle zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

Die aktuelle rentenpolitische Debatte fokussiert unterschiedliche Varianten einer Grundrente. Während im Koalitionsvertrag ein Modell beschrieben wird, das eine bedürftigkeitsgeprüfte Aufstockung der Rente um 10 Prozent des Regelsatzes in der Grundsicherung vorsieht (Bundesregierung, 2018, 92), verzichtet der SPD-Vorschlag einer „Respekt-Rente“ auf eine Bedürftigkeitsprüfung. Demnach soll eine Aufstockung der gesetzlichen Rente allein nach Maßgabe der durchschnittlichen Entgeltpunkte erfolgen (SPD, 2019). Beide Konzepte schreiben eine Mindestbeitragszeit von 35 Jahren vor. Darauf verzichten zwei weitere Varianten – der „Rentenschutzschirm“ (CSU, 2019) und die „Plus-Rente“ (CDA, 2018). Sie halten jedoch an einer Bedürftigkeitsprüfung fest. Für ein höheres Alterseinkommen soll entweder eine teilweise Anrechnungsfreiheit gesetzlicher Renten oder eine unmittelbare Erhöhung der gesetzlichen Alterseinkommen sorgen.

Allen Konzepten ist gemeinsam, dass sie gleichermaßen mit Zielen der Armutsprävention und der Anerkennung von Lebensleistung motiviert werden. Diese Zielformulierung kann jedoch zu unerwünschten Effekten führen, weil sie an dem Bezug einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch anknüpft. Denn während die gesetzliche Rente lediglich eine singuläre persönliche Einkommensquelle im Alter darstellt, erfordert eine zielgenaue Armutsprävention eine breiter gefasste Perspektive. So werden bei dem Kriterium der Armutsgefährdung alle Einkommensquellen im Haushaltskontext berücksichtigt, die Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Grundsicherung bezieht zudem die Vermögensverhältnisse mit ein (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 11 ff.). Sobald jemand allein aufgrund der Höhe seiner gesetzlichen Rente unterstützungsbedürftig erscheint, aber durch zusätzliche Alterseinkommen oder Vermögen im Haushaltskontext hinreichend versorgt ist, droht eine Aufstockung gesetzlicher Renten ohne Bedürftigkeitsprüfung fehladressiert zu werden.

Damit stellt sich die Frage nach der Treffsicherheit und Reichweite der zur Diskussion stehenden Grundrentenmodelle. Da die gesetzliche Rente bereits Lebensleistung reflektiert, sofern diese an beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit, Kindererziehung oder anrechnungsfähiger Pflege von Angehörigen festgemacht wird (Pimpertz, 2019), ist vor allem fraglich, ob mit einer Rentenaufstockung alle potenziell unter-

stützungsbedürftigen Personen angesprochen werden und wie viele Personen profitieren, ohne bedürftig im Sinne der Grundsicherung zu sein.

Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung dieser Frage wird eine Heuristik auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP v34) entwickelt. Darin wurden im Jahr 2017 über 50.000 Personen befragt. Neben grundlegenden Haushaltsmerkmalen liegen Angaben zu verschiedenen Einkommensarten aus dem Jahr 2016 vor, das im Folgenden als Referenzjahr herangezogen wird. Gleichzeitig erlauben die Daten eine Einordnung der persönlichen Angaben in den jeweiligen Haushaltskontext.

Im ersten Schritt soll geschätzt werden, welche Folgen ein Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung haben könnte. Dazu werden potenziell unterstützungsbedürftige Personen identifiziert, die ein Alterseinkommen unterhalb einer Schwelle beziehen, die durch den persönlichen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen definiert wird. Dabei werden zwei Personenkreise unterschieden: zum einen jene Personen, die allein durch eine Aufstockung der gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch angesprochen werden sollen (Grundrente); zum anderen jene, denen steuerfinanzierte Hilfen im Bedarfsfall auch ohne Bezug einer gesetzlichen Rente gewährt würden (Grundsicherung). Diese Differenzierung reflektiert die beiden normativen Referenzen, die die Grundrentendebatte motivieren: Anerkennung von Lebensleistung bei bedürftigen gesetzlichen Rentnern und Armutsprävention (hier im Sinne der Grundsicherung). Eine Gegenüberstellung von Personen, die allein aufgrund der Höhe ihrer gesetzlichen Rente unter die Grundsicherungsschwelle fallen, und solchen, die unter Berücksichtigung des gesamten Haushaltseinkommens unter dem Schwellenwert liegen, erlaubt eine Schätzung fehladressierter Hilfen, die aus einem Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung resultieren.

Die Ergebnisse sind allerdings nur im Sinne einer Heuristik zu interpretieren. Denn zum einen liefert das SOEP v34 keine aktuellen Vermögensdaten. Mithin lässt sich die Abschätzung möglicher Unterstützungsbedürftigkeit nur näherungsweise bestimmen, da der ermittelte Personenkreis aufgrund der fehlenden Vermögensprüfung potenziell überschätzt wird. Zum anderen liefert das SOEP keine hinreichenden Angaben zur Erwerbsbiografie, weshalb qualifizierende erwerbsbiografische Merkmale wie Mindestbeitragszeiten nicht simuliert werden können.

Für die potenziell unterstützungsbedürftigen Personen werden anschließend Freibeträge bei der Bedürftigkeitsprüfung simuliert, um die Reichweite und Treffsicherheit von Anrechnungsfreibeträgen beurteilen zu können. Diese Form der „Anerkennung von Lebensleistung“ konterkariert aber den ursprünglichen Gedanken der Grundsicherung, eine bedarfsabhängige Mindestsicherung unabhängig von der Erwerbsbiografie zu gewähren. Deshalb wird abschließend eine Modellvariante analysiert, in der die Regelsätze der Grundsicherung für alle potenziell unterstützungsbedürftigen Personen angehoben werden, ohne Bezug auf den vorherigen Erwerbsstatus zu nehmen.

Identifikation potenziell unterstützungsbedürftiger Personen

Die beiden Gruppen der gesetzlichen Rentner und aller Ruheständler werden in einem ersten Schritt mithilfe unterschiedlich abgegrenzter Einkommenskonzepte im SOEP identifiziert (Übersicht). Hierzu werden zunächst ausschließlich Personen erfasst, die eine gesetzliche Rente aus eigenem Anspruch beziehen (im Folgenden GRV-Rentner, Einkommenskonzept 0). Schrittweise werden dann – in Analogie zu einer ausschließlich einkommensbezogenen Bedürftigkeitsprüfung – weitere Alterseinkommen einschließlich Bruttoarbeitsentgelte sowie die Mietwerte des selbstgenutzten Wohneigentums hinzugezogen (im Folgenden Ruheständler, Einkommenskonzept 4).

Auf der Grundlage des Einkommenskonzepts 4 können im SOEP insgesamt 5.420 Ruheständler betrachtet werden. Unter Anwendung der Hochrechnungsfaktoren sind dies rund 17,8 Millionen Ruheständler, darunter rund 16,2 Millionen GRV-Rentner. Die identifizierte Personengruppe entspricht ungefähr der Bevölkerungsgruppe im Alter von 65 und mehr Jahren, die laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2018 bei 17,8 Millionen lag (Statistisches Bundesamt, 2019). Gleichzeitig lag die Anzahl der GRV-Rentner im Jahr 2017 mit knapp 21 Millionen Personen deutlich höher (DRV Bund, 2018, 209). Dieser Unterschied lässt sich durch den vorzeitigen Bezug von Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten, der Hinterbliebenenversorgung sowie dem gleichzeitigen Bezug unterschiedlicher Rentenarten erklären. Im Folgenden wird unterstellt, dass die mithilfe des SOEP quantifizierten Gruppen die Anteile der gesetzlichen Rentner und Ruheständler an der Bevölkerung realitätsnah abbilden.

Einkommenskonzepte zur Abgrenzung relevanter Personengruppen Übersicht
 Personenebene

Einkommenskonzept	Einkommensarten
0	Gesetzliche Renten aus eigenem Anspruch
1	0 + eigene Ansprüche aus knappschaftlicher Rentenversicherung, Pensionen, Kriegsopferversorgung, Rentenversicherung für Landwirte, gesetzliche Unfallversicherung
2	1 + Hinterbliebenenversorgung
3	2 + individuelle Bruttoarbeitsentgelte, individualisierte Kapitaleinkommen, Altersübergangsgeld, Rente aus Versorgungswerken des Bundes und der Länder, Betriebsrenten, private Renten, Riesterrente, sonstige Renten und Renten aus dem Ausland
4	3 + individualisierter Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums

Individualisierte Kapitaleinkommen: Einkommen zu gleichen Anteilen verteilt auf erwachsene Haushaltsmitglieder;
 individualisierter Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums: imputierte Werte aus dem SOEP.
 Quellen: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Um im nächsten Schritt potenziell unterstützungsbedürftige Rentner identifizieren zu können, sind Schwellenwerte zu definieren, deren Unterschreiten politischen Handlungsbedarf signalisiert. Als Referenz dienen die Regelsätze der Grundsicherung im Alter aus dem Jahr 2016 einschließlich der Kosten für Unterkunft, Heizung und Warmwasser (Pimpertz/Stockhausen, 2019, 9 ff.). Dabei wird für Haushaltsmitglieder in Mehrpersonenhaushalten ein durchschnittlicher Wert angesetzt, der sich aus den unterschiedlichen Regelsätzen für die erste Person und weitere Personen errechnet.

Die Kosten der Unterkunft ergeben sich aus dem angemessenen Wohnraum (in Quadratmetern) und dem ortsüblichen Mietzins (Bruttokaltmiete pro Quadratmeter). Der als angemessen erachtete Wohnraum wird für einen Einpersonenhaushalt mit 50 Quadratmetern angesetzt und für jede weitere im Haushalt lebende Person um 15 Quadratmeter erhöht. Die als angemessen zu erachtende Bruttokaltmiete pro Quadratmeter wird direkt aus dem SOEP als regional differenzierter Durchschnittswert geschätzt. Dies erlaubt eine Berücksichtigung unterschiedlicher Lebensverhältnisse in ländlichen und städtischen Räumen West- und Ostdeutschlands. Da die Heizkosten grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet werden, können die durchschnittlichen monatlichen Heiz- und Warmwasserkosten für das Einkommensjahr 2016 mithilfe der Beobachtungen im SOEP geschätzt werden. Dabei erfolgt eine Differenzierung nach der Personenzahl im Haushalt ebenfalls getrennt für West- und Ostdeutschland.

Die aus dem Grundsicherungsrecht abgeleiteten nominalen Schwellenwerte für Personen in Single- oder Mehrpersonenhaushalten berücksichtigen nicht den Gegenwert des Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes, für den die Kostenträger einen pauschalen Beitrag entrichten. Um den aus dem Grundsicherungsrecht resultierenden Schwellenwerten ein äquivalentes Alterseinkommen ohne Leistungsbezug gegenüberstellen zu können, werden die Grenzwerte um einen Faktor nach oben korrigiert, der den Beiträgen der nicht bedürftigen Ruheständler zur Sozialversicherung im Jahr 2016 entspricht (Pimpertz/Stockhausen, 2019, 11).

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

Aus der Gruppe der gemäß SOEP-Rechnung 16,2 Millionen GRV-Rentner können auf diese Weise zunächst gut 7,5 Millionen Personen identifiziert werden, die mit ihren gesetzlichen Rentenbezügen aus eigenem Anspruch unterhalb des für sie anzusetzenden Schwellenwerts liegen (Tabelle 1). Nach der Logik der Grundrentenmodelle, die allein auf die Höhe der gesetzlichen Rente abstellen, erscheinen damit knapp 47 Prozent der GRV-Rentner potenziell unterstützungsbedürftig – von qualifizierenden Voraussetzungen wie einer Mindestbeitragszeit abgesehen (Einkommenskonzept 0). Bezieht man dagegen weitere persönliche Alterseinkommen ein, dann reduziert sich deren Anzahl auf knapp 3,5 Millionen Personen (Einkommenskonzept 4). Die Quote verringert sich um mehr als die Hälfte.

Da die Bedürftigkeitsprüfung im Grundsicherungsrecht nicht nur die unmittelbar einer Person zurechenbaren Einkommen berücksichtigt, sondern den Haushaltskontext würdigt, sind in einem weiteren Schritt auch die Einkommen unterhaltspflichtiger Haushaltsmitglieder zu betrachten. Damit wechselt die Perspektive von der Personen- auf die Haushaltsebene. Hier werden die im Haushalt zusammenkommenden Alterseinkommen für die erwachsenen Haushaltsmitglieder addiert. Entsprechend sind auch die Schwellenwerte für Mitglieder aus Mehrpersonenhaushalten anzupassen. Danach verbleiben noch knapp 1,5 Millionen Personen oder gut 9 Prozent der GRV-Rentner in Haushalten, die ein Alterseinkommen beziehen, das unter der für sie relevanten Grundsicherungsschwelle liegt. (Diese Ergebnisse sind Bestandteil einer Studie im Auftrag der INSM; Pimpertz/Stockhausen, 2019.)

Orientiert man sich an der Gruppe aller Ruheständler, dann wird der Personenkreis um Pensionäre, ehemalige Selbstständige und Hinterbliebene ohne eigenen Ren-

Potenziell unterstützungsbedürftige Rentner und Ruheständler

Tabella 1

Angaben für das Jahr 2016

Einkommens- konzept	GRV-Rentner mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle		Ruheständler mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	
	Anzahl in Personen	Anteil an allen GRV- Rentnern in Prozent	Anzahl in Personen	Anteil an allen Ruhe- ständlern in Prozent
0	7.523.089	46,6	9.129.843	51,4
4	3.488.730	21,6	3.666.987	20,6
Unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts				
4	1.472.435	9,1	1.553.343	8,7

GRV-Rentner: Rentner mit eigenem Anspruch aus der Gesetzlichen Rentenversicherung; Bedürftigkeitsschwelle: Regelsatz für die erste und jede weitere Person zuzüglich Kosten der Warmmiete regionalisiert; GRV-Rentner insgesamt: 16.162.661 Personen; Ruheständler insgesamt: 17.769.415 Personen; beim Einkommenskonzept 0 liegt die Zahl für alle Ruheständler über dem Wert der GRV-Rentner, weil hier auch Personen gezählt werden, denen im SOEP eine GRV-Rente von 0 Euro zugewiesen wird (z.B. Pensionäre). Einkommenskonzept 0: gesetzliche Renten aus eigenem Anspruch; Einkommenskonzept 4: Konzept 0 zuzüglich weiterer Renten, Arbeitsentgelte, Kapitaleinkommen usw.

Quellen: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabella 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/EH3ZFzPdQqPPCC>

tenanspruch erweitert, für die im SOEP eine gesetzliche Rente von 0 Euro codiert wird. In dieser Referenzgruppe liegt der Anteil potenziell unterstützungsbedürftiger Personen nach der einkommensbezogenen Bedürftigkeitsprüfung und unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts nur bei 8,7 Prozent.

Um ein Bild von der Verteilung nach Single- und Paar-Haushalten im Ruhestand zu erhalten, kann von Sonderfällen abstrahiert werden, die bei Alleinerziehenden mit Kindern (Hinterbliebenenversorgung) oder bei Paaren mit Kindern (typischerweise Erwerbsminderungsfälle) auftreten können. Von den verbleibenden rund 6,3 Millionen alleinstehenden GRV-Rentnern fallen nach dem Einkommenskonzept 4 rund 13,8 Prozent unter den für sie relevanten Schwellenwert, von den rund 8,6 Millionen in Paarhaushalten lebenden GRV-Rentnern sind es lediglich 4,9 Prozent. Die Anteile der jeweiligen Haushaltstypen liegen auf ähnlichem Niveau, wenn man sich auf alle Ruheständler bezieht. Diese Verteilung illustriert die Bedeutung der Alterssicherung im Haushaltskontext, auch wenn die persönlich zurechenbaren Alterseinkommen unter dem Niveau der Grundsicherungsleistung liegen.

Dieser Befund kann als Heuristik zur Schätzung jener Streuverluste interpretiert werden, die bei Einführung einer Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung drohen.

Wenn allein die Höhe der gesetzlichen Rente ausschlaggebend für eine Aufstockung der Alterseinkommen sein soll, sind knapp 47 Prozent der GRV-Rentner mit eigenem Anspruch potenziell unterstützungsbedürftig. Bezieht man dagegen analog zur Bedürftigkeitsprüfung alle Einkommen im Haushaltskontext ein, dann verbleibt nur noch ein Fünftel der ursprünglich identifizierten Personen mit einem Alterseinkommen unterhalb der für sie relevanten Grundsicherungsschwelle. Es drohen also bis zu 80 Prozent der Rentenaufstockungen fehladressiert zu werden, wenn auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet würde.

Dieser Wert ist allerdings zu relativieren: Zunächst kann aufgrund der Datenlage die im Grundsicherungsrecht übliche Prüfung der Vermögensverhältnisse nicht nachvollzogen werden. Möglicherweise liegt die Quote potenziell unterstützungsbedürftiger Personen deshalb niedriger. Außerdem berücksichtigt die Modellierung weder intrafamiliäre Einkommenstransfers, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Hilfen vermeiden helfen, noch werden alternative Sozialtransfers wie der ergänzende Bezug von Wohngeld betrachtet.

Schließlich können auf der Basis des SOEP keine qualifizierenden erwerbsbiografischen Voraussetzungen geprüft werden. Sollte eine Rentenaufstockung ohne Bedürftigkeitsprüfung an die Voraussetzung einer Mindestbeitragszeit geknüpft werden, reduziert sich nicht nur die Grundgesamtheit, sondern möglicherweise auch die Anzahl derer, die von einer Rentenaufstockung profitieren. Hierin liegt aber die sozialpolitische Krux: Dadurch wird zwar der potenzielle Empfängerkreis eingegrenzt und die fiskalischen Kosten werden begrenzt. Gleichzeitig provozieren Kriterien wie eine Mindestbeitragszeit Inkonsistenzen, weil Hilfen bei gleicher materieller Ausgangslage nur einem selektiven Kreis von Bedürftigen zukommen (Pimpertz, 2019).

Anrechnungsfreibeträge in der Bedürftigkeitsprüfung

Sprechen die bisherigen Ergebnisse für das Beibehalten einer Bedürftigkeitsprüfung bei allen Grundrentenmodellen, so stellt sich anschließend die Frage nach der Ausgestaltung möglicher Alternativen. Im politischen Diskurs kristallisiert sich derzeit eine Freibetragsregelung heraus, die analog zu den bereits bestehenden Regeln für betriebliche oder Riester-Renten auch die gesetzlichen Renten teilweise von der Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen freistellt. Derzeit werden

Riester-Renten in Höhe von 100 Euro nicht auf die Grundsicherungsansprüche angerechnet, darüber hinausreichende Beträge zusätzlich zu 30 Prozent, bis ein Höchstbetrag von insgesamt 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 erreicht wird. Im Jahr 2016 entsprach dies 202 Euro pro Monat.

Diese Regelung soll im Folgenden nachempfunden werden, wobei der Anrechnungsfreibetrag unabhängig von der Einkommensart gewährt wird. Damit kann der Freibetrag zum Beispiel durch gesetzliche, betriebliche oder Riester-Renten ausgeschöpft werden, aber auch durch ergänzende Erwerbseinkommen. Bezieht man diese Regel auf alle Ruheständler statt nur auf GRV-Rentner, folgt die Modellierung der Grundsicherungslogik, wonach eine Mindestsicherung bedarfsabhängig allen Bürgern gewährt wird. Die Anrechnungsfreiheit spiegelt dann Lebensleistung unabhängig von der Erwerbsbiografie wider und trägt dem anreiztheoretisch begründeten Argument im weitesten Sinne Rechnung, dass sich Arbeit auch im Alter lohnen müsse. Der Anrechnungsfreibetrag wird im Folgenden pro Person modelliert (Einkommenskonzept 3, Personenebene). Das hat zur Folge, dass in Mehrpersonenhaushalten der Freibetrag nicht für das gemeinsame Einkommen verdoppelt wird, sondern nur von jedem Haushaltsmitglied je nach persönlichem Alterseinkommen individuell beansprucht werden kann.

Zu fragen ist, wie hoch der Anteil der Personen ist, die diese Freibetragsregelung in Anspruch nehmen können. Unterstellt wird dabei, dass die ursprünglich identifizierten, potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler die Grundsicherungsleistung tatsächlich in Anspruch nehmen und somit über das Ausschöpfen des Anrechnungsfreibetrags ein zusätzliches Einkommen bei Bedürftigkeit erhalten.

Geht man davon aus, dass alle ursprünglich identifizierten, potenziell bedürftigen Ruheständler (s. Tabelle 1) Leistungen der Grundsicherung im Alter beantragen, können 1.534.976 Personen ein Einkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle realisieren, weil das anrechnungsfreie Alterseinkommen zusätzlich zur Grundsicherungsleistung zur Verfügung steht (Tabelle 2). Für 1,7 Prozent der Ruheständler beträgt das zusätzliche Einkommen lediglich 50 Euro pro Monat oder weniger, über 51 bis 100 Euro pro Monat können weitere 1,5 Prozent verfügen. Deutlichere Einkommenszuwächse zwischen 101 und 150 Euro pro Monat realisierten 164.442 Personen (10,6 Prozent). Mit 1.320.466 Personen oder 85 Prozent der als potenziell

**Einkommensverbesserung bedürftiger Ruheständler
 durch Anrechnungsfreibetrag**

Tabelle 2

Angaben für das Jahr 2016

		Anzahl in Personen	Prozent
Ruheständler mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle – ohne Anrechnungsfreibetrag		1.553.343	100
Davon:			
Ruheständler, die von einem Anrechnungsfreibetrag profitieren		1.534.976	98,8
Mit einem anrechnungsfreien Alterseinkommen zusätzlich zur Grundsicherungsleistung von ... Euro pro Monat	> 0 – 50	26.991	1,7
	51 – 100	23.077	1,5
	101 – 150	164.442	10,6
	151 – 200	1.320.466	85,0

Bedürftigkeitsschwelle: ausschließlich einkommensbezogen, unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts; Anrechnungsfreibetrag in der Grundsicherung unabhängig von der Einkommensart: bis zu 100 Euro anrechnungsfrei, darüber hinausgehende Beträge zu 30 Prozent, in der Summe maximal 200 Euro pro Monat.
 Quellen: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/xR9Cyt6dHZkPTPS>

unterstützungswürdig identifizierten Ruheständler ist das Gros in der Lage, den Anrechnungsfreibetrag voll oder annähernd vollständig auszuschöpfen.

Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung

Ein Anrechnungsfreibetrag mag anreizpolitisch opportun erscheinen, aus theoretischer Sicht überzeugt er allerdings nur bedingt. Denn damit allein die Aussicht auf ein höheres Alterseinkommen zu einem höheren Arbeitsangebot motiviert, müssten die zukünftigen Konsummöglichkeiten extrem höher wertgeschätzt werden als die gegenwärtigen. In den mikroökonomischen Modellierungen wird dagegen üblicherweise unterstellt, dass die Arbeitsangebotsentscheidung bereits durch die Aussicht auf ein höheres Nettoeinkommensniveau in der Gegenwart motiviert wird. Deshalb schwingt bei diesem Argument zumindest ein Gerechtigkeitsmotiv mit, wonach in der bislang ausschließlich bedarfsabhängigen Grundsicherung zusätzlich ein Element zu etablieren ist, Lebensleistung auch bei Bedürftigkeit im Alter zu berücksichtigen.

Mit Blick auf das Ziel einer Mindestsicherung nach Maßgabe des individuellen Bedarfs entsteht bei einer Freibetragsregelung das Problem, dass Personen, die

– aus welchen Gründen auch immer – nicht erwerbstätig waren und nicht vorsorgen konnten, bei ansonsten vergleichbarem Bedarf materiell schlechter gestellt werden. Denn sie können den Anrechnungsfreibetrag mangels Alterseinkommen nicht beanspruchen und deshalb kein höheres Einkommensniveau realisieren.

Außerdem können Grenzfälle auftreten, in denen Ruheständler ein Einkommen knapp über der Grundsicherungsschwelle beziehen und deshalb nicht von der Anrechnungsfreiheit profitieren. Auch würden sie materiell schlechter gestellt werden als jene Personen, die neben der Grundsicherung über anrechnungsfreie Alterseinkommen verfügen können. Dies ließe sich vermeiden, wenn die Bedürftigkeitsprüfung auf Personenkreise ausgedehnt wird, die prima facie nicht bedürftig erscheinen, aber nach Abzug anrechnungsfreier Alterseinkommen unter die Schwelle fallen. Damit würde der Kreis der potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler allerdings nochmals ausgeweitet. Zudem bliebe das Problem einer Ungleichbehandlung in der Mindestsicherung zwischen Bedürftigen mit und ohne eigenem Alterseinkommen bestehen.

Diese Probleme resultieren aus der ambivalenten Zielsetzung. Will man eine „Zwei-Klassen-Grundsicherung“ vermeiden, kann eine allgemeine Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung im Alter in Erwägung gezogen werden. Damit würden alle Bedürftigen im Alter materiell besser gestellt werden und nicht nur solche, die über anrechnungsfreie Alterseinkommen verfügen. So käme es zwar immer noch zu einer Ungleichbehandlung zwischen bedürftigen Personen im Erwerbs- und Ruhestandsalter. Diese ließe sich aber aus ökonomischer Perspektive mit dem Aktivierungsziel erwerbsfähiger Bedürftiger begründen sowie aus sozialpolitischer Sicht mit einem möglicherweise höheren altersbedingten Regelbedarf.

Technisch wird dazu eine Anhebung der Regelsätze in Höhe von 100 respektive 200 Euro modelliert, wobei die Leistung für jedes weitere Haushaltsmitglied proportional zur ursprünglichen Staffelung der Regelsätze angepasst wird. Um den Kreis der dann potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler identifizieren zu können, müssen gleichzeitig die Schwellenwerte angehoben werden, um das höhere Referenzniveau effektiver Armutsprävention zu reflektieren. Da die Grundsicherung im Alter allen Bürgern zur Verfügung steht, ist in der Folge nur noch der weiter gefasste Personenkreis aller Ruheständler zu betrachten.

Bei einer Anhebung der Schwellenwerte um 100 Euro pro Monat für das erste Haushaltsmitglied und proportional zu der bislang gültigen Staffelung für alle weiteren Haushaltsmitglieder steigt der Kreis der potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler auf knapp 2,1 Millionen Personen. Je großzügiger die Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung erfolgt, umso stärker steigen die Referenzwerte, die ein Unterschreiten der im Sinne der Grundsicherung relevanten Armutsgrenze signalisieren. Folglich erhöht sich der Kreis der potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler, selbst wenn hier von der Vermögensprüfung abstrahiert wird. Von den rund 17,8 Millionen Ruheständlern wären bei einem um 200 Euro pro Monat erhöhten Regelsatz bis zu 2,7 Millionen Personen potenziell unterstützungsbedürftig.

Grundsicherung rehabilitieren statt diskreditieren

Die vorliegende, mikrodatenbasierte Heuristik zur Überprüfung möglicher Effekte unterschiedlicher Grundrentenmodelle macht deutlich, dass ein Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung bei einer Rentenaufstockung zu erheblichen Streuverlusten führen würde und deshalb hohe fiskalische Lasten mit sich brächte. In vier von fünf Fällen drohen Leistungen fehladressiert zu werden, weil trotz niedriger persönlicher Rentenansprüche die Alterseinkommen im Haushaltskontext hinreichend hoch sind, um die Grundsicherungsschwelle zu überwinden. Dabei sind Vermögenswerte noch nicht berücksichtigt. Mit der Vorgabe von Mindestbeitragszeiten würde der Adressatenkreis einer Grundrente zwar eingeschränkt, damit aber das Ziel einer effektiven Armutsprävention weniger treffsicher umgesetzt.

Geht es dagegen um die Anerkennung von Lebensleistung, dann stellt sich die normative Frage, woran diese gemessen werden soll. Erwerbsbiografische Merkmale spiegeln sich nicht allein in der gesetzlichen Rente wider, sondern auch in den Versorgungsansprüchen aus anderen Vorsorgeformen. Deshalb gelingt eine Anerkennung von Lebensleistung am treffsichersten im Rahmen eines universellen Anrechnungsfreibetrags, der bei der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter für alle Formen von Alterseinkommen gilt.

Bei einem von der Vorsorgeform unabhängigen Freibetrag von bis zu 200 Euro pro Monat würden 98,8 Prozent der ursprünglich als unterstützungsbedürftig identifizierten Ruheständler materiell besser gestellt. Sie würden also zusätzlich zur

Grundsicherungsleistung ein Einkommen erzielen. Es wird deutlich, dass ein Anrechnungsfreibetrag zwar der Lebensleistung Rechnung trägt, damit aber Personen mit vergleichbarem Unterstützungsbedarf je nach Erwerbsbiografie unterschiedlich behandelt werden.

Um dieses sozialpolitische Dilemma zu überwinden, müssten die Regelsätze in der Grundsicherung für alle unterstützungsbedürftigen Personen erhöht werden – zugunsten einer materiellen Besserstellung aller bedürftigen Ruheständler, aber auf Kosten einer expliziten Berücksichtigung von Lebensleistungen. Je mehr die Leistungen der Grundsicherung angehoben werden, desto stärker steigt allerdings die Anzahl der unterstützungsbedürftigen Personen. Obwohl Sozialpolitik damit im Sinne von Armutsprävention effektiver wirkt, signalisiert die steigende Anzahl von Leistungsempfängern das Gegenteil (Cremer, 2019, 32 f.).

Dieses Dilemma lässt sich nur durch ein verändertes Narrativ überwinden: Statt die Bedürftigkeitsprüfung zu diskreditieren, sollte die Grundsicherung im Alter als systematisches Element der sozialen Sicherungsarchitektur gewürdigt werden. Somit ist eine mit dem demografischen Wandel ansteigende Anzahl von Leistungsbeziehern weniger als Alarmsignal zu interpretieren, sondern eher im Sinne einer treffsicheren sozialen Sicherungspolitik. Voraussetzung für diese Lesart ist allerdings, dass zunächst eine längere Erwerbsbiografie erfolgreich gestaltet werden kann, sodass daraus eine armutsfeste Altersvorsorge resultiert. Für die Fälle, wo das nicht gelingt, sollte die Bedürftigkeitsprüfung aber so organisiert werden, dass sie von den Betroffenen als weniger beschämend empfunden wird. Dann findet die Grundsicherung auch als elementarer Bestandteil der Alterssicherung eine breitere Akzeptanz.

Literatur

Bundesregierung, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b-31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [10.12.2018]

CDA, 2018, Wir wollen mehr Leistungsgerechtigkeit in der Rente!, in: Soziale Ordnung, 70. Jg., Nr. 3, S. 24

Cremer, Georg, 2019, Fallstricke der Armutsdebatte, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 10, S. 27–33

CSU, 2019, Gerechtigkeit in der Rente, Söder im Interview, 18.3.2019, <https://www.csu.de/aktuell/meldungen/maerz-2019/gerechtigkeit-bei-der-rente/> [13.6.2019]

DRV Bund – Deutsche Rentenversicherung Bund, 2018, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2018, DRV-Schriften, Bd. 22, Berlin

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen, Nr. 115, Köln

Pimpertz, Jochen, 2019, Armutsprävention sinnvoll adressieren, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 2, S. 8–11

Pimpertz, Jochen / Stockhausen, Maximilian, 2019, Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung: Wer profitiert ohne Not?, IW-Gutachten für die INSM, 25.6.2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/IW-Gutachten_INSM_Grundrente_ohne_Bed%C3%BCrfdigkeitspr%C3%BCfung.pdf [2.7.2019]

SOEP v34 – Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2017, Version 34, SOEP, 2019, doi: 10-5684/soep.v34

SPD, 2019, Die neue Grundrente: Aus Respekt vor der Lebensleistung, <https://www.spd.de/aktuelles/grundrente/> [15.3.2019]

Statistisches Bundesamt, 2019, 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html;jsessionid=5B25C12FB9848C9F038EB14E3B71F58F.internet742#sprg233978 [15.8.2019]

Old-age Income Support Instead of a Universal Basic Pension – Reaching the Right Target Group

The proposed universal basic pension (Grundrente) is intended to acknowledge the contribution to society made by indigent pensioners during their working lives. However, a higher pension without a means test would in four cases out of five mean misdirecting aid to those not in need. Even in cases where the current statutory pension entitlement is lower than the entitlement to basic provision (Grundsicherung), as part of a combined household income the pension still usually succeeds in averting old age poverty. It would therefore make more sense to deduct a personal allowance from the means test, irrespective of the type of income involved. An allowance of up to 200 euros per month would benefit almost all those originally identified as potentially needing assistance if they simultaneously claimed basic provision. However, this would involve the needy being treated differently depending on their individual income in old age. Alternatively, to avoid this unequal treatment, the standard rates of old-age basic provision could be raised for all indigent pensioners. While it would raise the number of potential beneficiaries, this should be interpreted less as an alarm signal than as an indication of an effective old-age pension system. To increase acceptance of income support as part of Germany's social security architecture, the means test needs to be designed to appear less humiliating.