

Dresden, 06. März 2019

*Antje Fanghänel, Joachim Ragnitz und Marcel Thum**

Grundrente verfehlt selbstgesteckte Ziele

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat jüngst sein Konzept einer „Grundrente“ für Niedrigeinkommensbezieher vorgelegt, mit dem ein Beitrag zu Bekämpfung von Altersarmut geleistet werden soll. Gleichzeitig soll damit auch das im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD formulierte Ziel erreicht werden, Personen mit eigenen, aber geringen Rentenansprüchen gegenüber Personen besserzustellen, die ausschließlich auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Kurzfristig geht es dabei um die „Anerkennung von Lebensleistung“, langfristig aber auch darum, schon während der Erwerbsphase den Anreiz zu erhöhen, höhere eigene Rentenansprüche zu erwerben – ein Aspekt, der in der aktuellen Diskussion völlig ausgeblendet wird. Dieses Ziel wird am ehesten dann erreicht, wenn die sogenannte Transferenzugsrate, also der Teil der individuell erworbenen Rentenansprüche, der im Falle von Bedürftigkeit nicht auf die Grundsicherung im Alter angerechnet wird, niedriger als 100 % ist. Denn nach geltendem Recht wird die ergänzende Grundsicherung im Alter genau in dem Maße reduziert, in dem eigene Rentenansprüche bestehen. Für Personen mit geringen Einkommen in der Erwerbsphase und deswegen niedrigen Rentenanwartschaften gibt es deswegen aktuell keinen Anreiz, beispielsweise durch zusätzliche Beitragszahlungen oder durch längere Lebensarbeitszeit höhere Rentenansprüche zu erwerben.

In seinem Kern besteht das vom Bundesarbeitsminister vorgelegte Konzept aus zwei Teilen: Erstens werden die individuellen Rentenansprüche aufgewertet, wenn diese einen festgelegten Wert nicht übersteigen. Zweitens wird ein Freibetrag in der bestehenden Grundsicherung im Alter eingeführt. Das vorgelegte Konzept ist bereits vielfach kritisiert worden, vor allem wegen des Verzichts auf eine Bedürftigkeitsprüfung bei der Hochwertung der Rentenansprüche und der strengen Anspruchsvoraussetzungen (unter anderem: dem Erfordernis, rentenrechtliche Zeiten von wenigstens 35 Jahren vorweisen zu können). Ersteres dürfte zu hohen und im Zeitablauf tendenziell steigenden Ausgabenbelastungen für den Bundeshaushalt

* ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Niederlassung Dresden. Kontakt: ragnitz@ifo.de und thum@ifo.de.

führen, ohne dass notwendigerweise wirklich Bedürftigen geholfen wird. Die zweite Regelung wird durch die harte Anspruchsgrenze zu Gerechtigkeitsdebatten führen. Die aktuelle Diskussion um das Für und Wider der einzelnen Reformelemente krankt allerdings daran, dass meist nur auf Einzelfälle verwiesen wird und die langfristig zu erwartenden Auswirkungen auf die Arbeitsanreize überhaupt nicht betrachtet werden. Zudem bleibt der vorgesehene Freibetrag in der Grundsicherung bei vielen Kommentatoren unberücksichtigt.

Die von Hubertus Heil vorgeschlagene „Grundrente“ zielt auf eine Aufwertung bestehender Rentenansprüche ab, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Liegen „Grundrentenzeiten“ (Zeiten mit eigenen Beitragsleistungen als Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigter, angerechnete Zeiten für Kindererziehung oder die Gewährung von Pflegeleistungen) von 35 Jahren oder mehr vor, so soll die Zahl der erworbenen Entgeltpunkte verdoppelt¹ werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die durchschnittliche Zahl der in der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkte wenigstens 0,2 beträgt. Zudem besteht eine Kappungsgrenze bei 0,8 Entgeltpunkten, was dazu führt, dass der Aufwertungsfaktor der Grundrente für Personen mit einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl zwischen 0,4 und 0,8 allmählich reduziert wird. Weiterhin werden aufgewertete Entgeltpunkte lediglich für 35 Jahre angerechnet; Entgeltpunkte, die bei einer längeren Beitragszeit erworben wurden, bleiben erhalten, werden jedoch nicht aufgewertet. Eine Bedürftigkeitsprüfung ist hingegen nicht vorgesehen, so dass die Grundrente auch dann gewährt wird, wenn eine Absicherung des Rentenempfängers durch den jeweiligen Ehepartner, durch Ansprüche aus einer Hinterbliebenenrente oder durch vorhandenes Vermögen besteht.

In Abbildung 1 ist dargestellt, wie hoch die bestehenden Rentenauszahlungen (Rentenzahlung aus eigenen Anwartschaften und aus der Aufwertung durch die Grundrente) in Abhängigkeit von der Zahl der durchschnittlichen Entgeltpunkte sind. Dabei wurde ein Beitragszahler unterstellt, der 40 Jahre lang jeweils denselben Wert bei den Entgeltpunkten erzielt hat. Bei weniger als 0,2 Entgeltpunkten pro Jahr besteht kein Anspruch auf Grundrente; ab 0,2 Entgeltpunkten steigt der Rentenanspruch durch die vorgeschlagene Regelung an (um maximal 443 Euro bei einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl von 0,4); der Zuschlag (Differenz zwischen

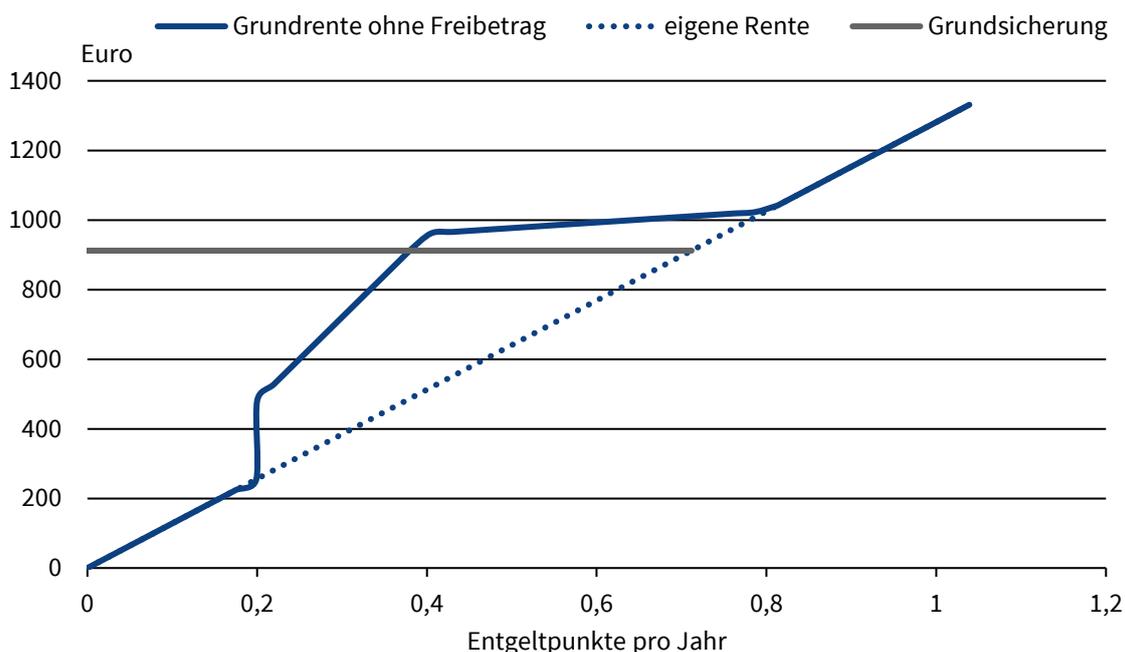
¹ In dem Eckpunktepapier ist von einer Anhebung um das 2-Fache die Rede. Nach mündlicher Auskunft aus dem BMAS handelt es sich jedoch um eine Verdopplung. Hier scheint noch Konkretisierungsbedarf zu bestehen.

der durchgezogenen und der gepunkteten Linie) sinkt dann aber wieder, und ab der Kappungsgrenze von durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkten wird durch die Grundrente kein Zuschlag zu den eigenen Rentenansprüchen mehr gewährt.

Abb. 1

Grundrentenanspruch im Modell des BMAS

– 40 Beitragsjahre –



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die in Abbildung 1 dargestellte Grundrente entspricht nur dann dem tatsächlichen Einkommen der Rentenbezieher, wenn diese nicht „bedürftig“ im Sinne der §§ 41ff. SGB XII sind, also anderweitig abgesichert sind (z. B. über Ehepartner oder über Vermögen). Bei bedürftigen Rentenbeziehern, die die eigentliche Zielgruppe zur Vermeidung von Altersarmut sein sollte, muss jedoch das Zusammenspiel von Rentenanspruch und Grundsicherung im Alter beachtet werden. Diese bedürftigen Rentenbezieher erhalten derzeit Leistungen der Grundsicherung, also einen Betrag in Höhe des Regelbetrags (aktuell: 424 Euro/Monat) zuzüglich der Kosten für Unterkunft und Heizung (im Durchschnitt: 488 Euro/Monat). Die Grundsicherung im Alter wird vollständig mit dem individuellen Rentenanspruch verrechnet, so dass sich das laufende Einkommen für bedürftige Rentenbezieher unabhängig von der Höhe der eigenen Rentenansprüche auf 912 Euro/Monat beläuft. Abbildung 1 illustriert dieses

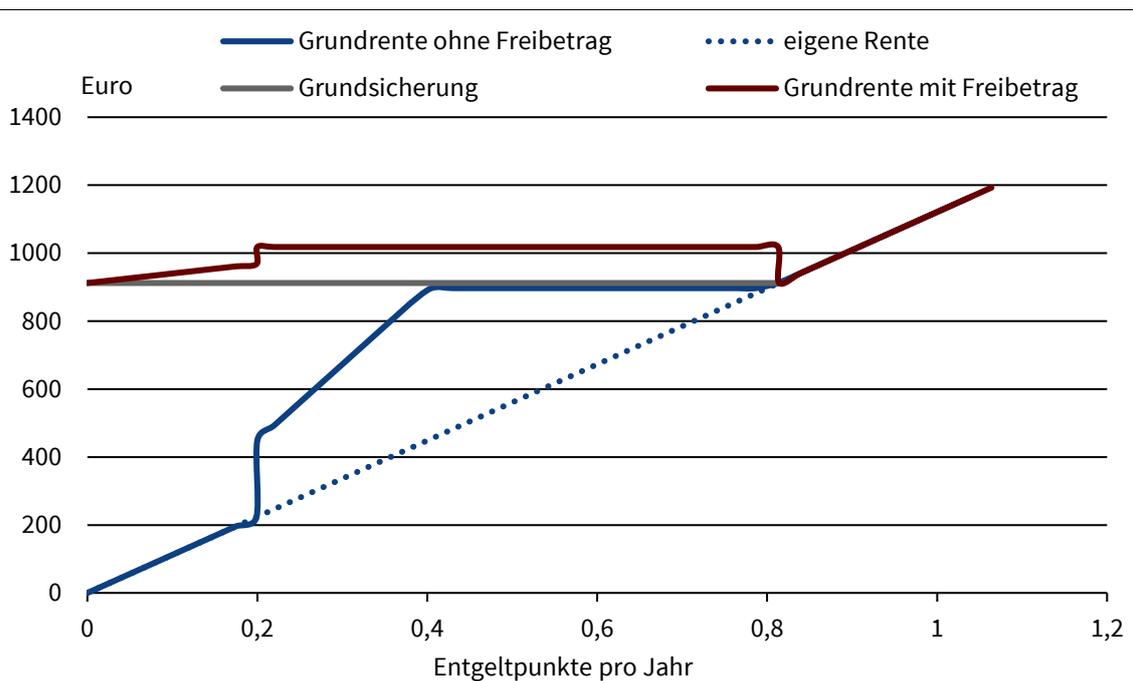
Grundsicherungsniveau im Alter mit der horizontalen waagrechten Linie. Wer in dem hier gewählten Beispiel von 40 Beitragsjahren weniger als 0,38 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat, ist nach wie vor auf die Grundsicherung angewiesen; die Grundrente ändert nichts – weder am Einkommen noch an dem notwendigen Gang zum Sozialamt. Erst wenn jemand 0,38 Entgeltpunkte oder mehr erworben hat, erzeugt die Grundrente einen über das Niveau der Grundsicherung hinausgehenden Rentenanspruch. Die Grundrente für sich genommen leistet daher kaum einen Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut. Sie stellt vielmehr im Wesentlichen eine Rentenerhöhung für Personen dar, die zwar eine niedrige Rente haben, aber gerade nicht bedürftig sind.

Da die Grundrente alleine die gesteckten Ziele nicht erreicht, sieht der Vorschlag des BMAS als zweites Reformelement auch einen Freibetrag für die Bezieher von ergänzenden Grundsicherungsleistungen vor. Geplant ist die Einführung eines Freibetrags in Höhe von 25 % der individuellen Rente (einschließlich der Aufwertung durch die Grundrente), maximal jedoch 106 Euro, was 25 % des Regelbetrags der Grundsicherung entspricht.² Dieser Maximalwert würde selbst bei einer Beitragszeit von nur 35 Jahren bereits bei durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erreicht. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Grundsicherung im Alter für alle bedürftigen Rentenbezieher, die Anspruch auf Grundrente haben (mindestens 35 Beitragsjahre und mehr als durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkte) um 106 Euro auf 1 018 Euro/Monat erhöht würde. Rentenbezieher mit weniger als 0,2 Entgeltpunkten bekommen keine Grundrente und profitieren daher nur in geringerem Umfang von der Einführung des Freibetrags. Abbildung 2 zeigt die Wirkung des Freibetrags für einen Rentenbezieher mit genau 35 Beitragsjahren. Die blaue Kurve („Grundrente ohne Freibetrag“) zeigt den Rentenanspruch nach Höherwertung durch die neue Grundrente. Dieser Rentenanspruch bleibt für alle relevanten Entgeltpunkte zwischen 0,2 und 0,8 unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Diese Rentenbezieher müssten also auch nach der Reform Grundsicherung im Alter beantragen. Hier greift dann der Freibetrag, der diesen Rentenbeziehern ein zusätzliches Einkommen von 106 Euro/Monat bringt. Nur erspart die Reform den bedürftigen Rentnern eben nicht den Gang zum Sozialamt. Eine Nebenwirkung der Reform wäre auch, dass Rentenbezieher mit Entgeltpunkten

² Im Eckpunktepapier „Grundrente“ des BMAS bleibt unklar, ob sich der Freibetrag auf den eigenen Rentenanspruch oder die hochgewertete Grundrente beziehen soll. Da im Eckpunktepapier die Hochwertung vor dem Freibetrag beschrieben wird, wird hier der Freibetrag auf die hochgewertete Grundrente angewandt.

knapp über 0,8 schlechter gestellt wären als diejenigen, die knapp unter dieser Grenze bleiben. Denn wer mehr als 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat, fällt knapp aus der Grundsicherung heraus und kann somit auch den Freibetrag nicht mehr in Anspruch nehmen.

Abb. 2
Grundrentenanspruch und Freibetrag im Modell des BMAS
 – 35 Beitragsjahre –



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

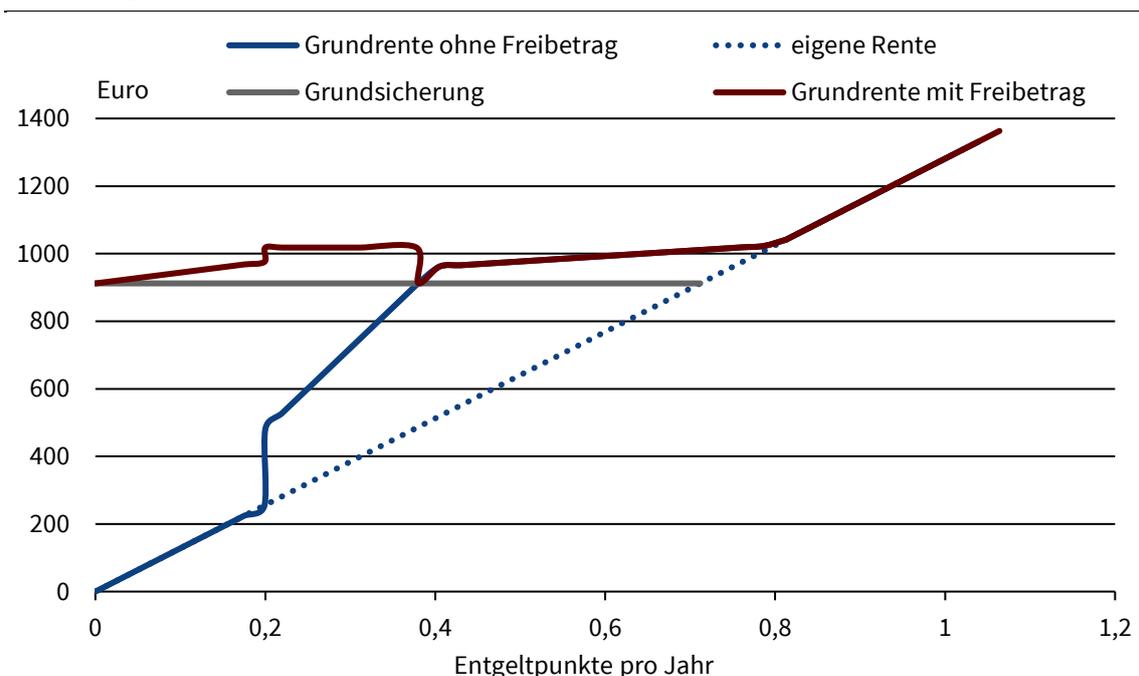
Nicht besser sieht es bei längeren Beitragszeiten aus. Bei einer Beitragszeit von 40 Jahren (vgl. Abb. 3) liegt der kritische Grenzwert, ab dem die Grundsicherung und damit der Freibetrag nicht mehr in Anspruch genommen werden kann, bei 0,38 Entgeltpunkten. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Rentner, die zwischen 0,2 und 0,38 Entgeltpunkte aufweisen, den maximal möglichen Freibetrag von 106 Euro und damit ein Rentenniveau einschließlich Grundsicherung von 1 018 Euro/Monat erreichen, während Rentner mit höherer Entgeltpunktzahl den Freibetrag nicht mehr geltend machen können und deswegen einen geringeren Rentenzahlbetrag erreichen. Durch den Freibetrag in der Grundsicherung übersteigt die Transferentzugsrate 100 %, sobald ein Arbeitnehmer mit seinen hochgewerteten Rentenansprüchen das Grundsicherungsniveau erreicht. In diesem Fall führt ein zusätzlicher Euro

Rentenanspruch also zur Kürzung der Alterseinkünfte um mehr als einen Euro. Unter dem Aspekt von Leistungsanreizen ist dies keine überzeugende Lösung.

Abb. 3

Grundrentenanspruch und Freibetrag im Modell des BMAS

– 40 Beitragsjahre –



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

FAZIT

Das von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil vorgeschlagene Modell einer Grundrente hat in der Öffentlichkeit bereits viel Kritik erfahren. Diese entzündete sich vor allem an der mangelnden Treffsicherheit: Die am stärksten von Altersarmut betroffenen Personen dürften jene mit weniger als 35 Beitragsjahren sein, die von der vorgeschlagenen Reform überhaupt keinen Vorteil haben. Zudem begünstigt der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung auch solche Personen, die bereits anderweitig gut abgesichert sind. Auch der Finanzierungsaspekt ist dabei nicht zu vernachlässigen, da eine bedarfsunabhängige Grundrente zu einer hohen Zahl von potenziell Berechtigten und deswegen hohen, im Zweifel sogar steigenden Ausgaben führen dürfte. Diese Kritikpunkte sind völlig berechtigt.

Die Grundrente verfehlt aber auch das selbstgesteckte Ziel, Menschen mit vielen Beitragsjahren die Beantragung der Grundsicherung im Alter zu ersparen. Die höchsten Aufwertungen der Alterseinkommen entstehen durch den Freibetrag – und der ist nun einmal an die Grundsicherung gekoppelt.

Nicht näher thematisiert wurde bislang auch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: Im Ergebnis führen die vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich zu einer Anhebung der Grundsicherung für eine Teilgruppe bedürftiger Rentenbezieher unabhängig von ihren individuellen Erwerbsbiographien. Noch gravierender erscheint es, dass in bestimmten Fällen der effektive Rentenanspruch sogar mit den erworbenen Entgeltpunkten sinkt. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also sogar mehr als 100 %, so dass es sich aus individueller Sicht lohnen kann, zusätzliche Entgeltpunkte zu vermeiden (z. B. durch Schwarzarbeit).

Auf die Einführung einer Hochwertung von Rentenansprüchen bereits anderweitig abgesicherter Rentenbezieher sollte völlig verzichtet werden, denn ein sozialpolitischer Hilfsbedarf besteht bei diesem Personenkreis ganz offenkundig nicht. Will man bedürftigen Bürgern den Weg zum Sozialamt ersparen, ließe sich die Bedürftigkeitsprüfung administrativ auch über die Rentenkassen abwickeln. Will man darüber hinaus auch eine anreizkompatible Lösung für das Problem von Altersarmut schaffen, so wäre es sinnvoller, einen prozentualen Anteil der eigenen Rentenansprüche von der Anrechnung des Anspruchs auf Grundsicherung auszunehmen. Würden beispielsweise lediglich 80 % der eigenen Rentenansprüche auf die Grundsicherungshöhe für bedürftige Rentenempfänger angerechnet, so würde jeder zusätzliche Euro Rentenanspruch zu einer zusätzlichen Rente von 20 Cent führen. Damit bestünde ein Anreiz, durch eigene Leistung während der Erwerbs- und Beitragsphase zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben, ohne damit in gleicher Höhe den Anspruch auf Grundsicherung zu verwirken.