

Joachim Ragnitz\*

# Grundrentenpläne der Bundesregierung: Es gibt bessere Lösungen<sup>1</sup>

Wenn nichts mehr schief geht, kommt die Grundrente zum 1. Januar 2021. Tatsächlich ist aber nichts am jetzt vereinbarten Grundrentenkompromiss der Großen Koalition wirklich gut. Gegen Altersarmut hilft sie nicht, denn wichtige Ursachen niedriger Renteneinkünfte bleiben unberücksichtigt. Wer wirklich bedürftig ist, erhält zwar Grundrente, am Gesamteinkommen ändert dies aber nichts, da diese mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet wird. Gleichzeitig ist die vorgesehene Einkommensprüfung so lasch, dass viele Rentner mit hohen anderweitigen Einkommen profitieren würden. Das grundlegende Prinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung – die Äquivalenz zwischen gezahlten Beiträgen und Rentenansprüchen – wird aufgehoben. Diese Mängel könnte man in Kauf nehmen, wenn die Grundrente wirklich zielorientiert (Verhinderung von Altersarmut) und sozial gerecht (Bedürftigkeit der Bezieher) wäre. Das ist sie aber nicht, so dass die Grundrentenpläne der Regierung wohl tatsächlich als „verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht“ zu bezeichnen sind.

Wenn nichts mehr schief geht, kommt die Grundrente zum 1. Januar 2021: Vorgesehen ist die Einführung eines Zuschlags für langjährig Versicherte (wenigstens 33 Beitragsjahre in der Gesetzlichen Rentenversicherung) mit niedrigen Rentenanwartschaften; allerdings nur dann, wenn zusammen mit etwaigen weiteren Einkommen bestimmte Grenzwerte nicht überschritten werden. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Grundrentengesetz (GruReG) Leistungsverbesserungen aber auch bei der Grundsicherung im Alter vor, die für bedürftige Personen (nach Definition des SGB XII) das soziokulturelle Existenzminimum sichern soll. Letzteres wird häufig übersehen, ist aber für die betroffenen Personengruppen weitaus bedeutsamer als die Grundrente an sich. Die Kosten der Grundrente werden von der Bundesregierung auf 1,4 Mrd. Euro im Einführungsjahr taxiert; dies entspricht einem monatlichen Zahlbetrag pro Grundrentenempfänger von 83 Euro. Schon hieran wird klar, dass die von vielen Rentnerinnen und Rentnern erhofften Einkommensverbesserungen wohl kaum eintreten werden.

Tatsächlich ist aber nichts am jetzt vereinbarten Grundrentenkompromiss der Großen Koalition wirklich gut.<sup>2</sup> Gegen Altersarmut hilft sie nicht, denn wichtige Ursachen niedriger Renteneinkünfte (geringe Beitragszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, lange Zeiten der Arbeitslosigkeit wie auch Zeiten der Beschäftigung in einem Minijob) bleiben bei der Ermittlung des Anspruchs auf Grundrente unberücksichtigt. Wer wirklich bedürftig ist, also Anspruch auf Grundsicherung im Alter hat, erhält zwar Grundrente, doch diese wird im Gegenzug mit den jeweiligen Grundsicherungsleistungen verrechnet, so dass sich am Gesamteinkommen nichts ändert. Gleichzeitig ist die vorgesehene Einkommensprüfung so lasch, dass auch hohe anderweitige Einkommen (zum Beispiel aus Vermietung oder einer Hinterbliebenenrente) bzw. eine Absicherung über den Ehepartner den Bezug von Grundrente in vielen Fällen nicht einschränken dürfte. Von der Grundrente profitieren insoweit nur Personen, die sie nach gängigen

Maßstäben sozialer Bedürftigkeit nicht nötig haben. Und dass damit das grundlegende Prinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich die Äquivalenz zwischen gezahlten Beiträgen und Rentenansprüchen, aufgehoben wird, ist nur noch ein weiteres Ärgernis – was man aber zumindest dann noch hinnehmen könnte, wenn die Grundrente wirklich zielorientiert (mit Blick auf die Verhinderung von Altersarmut) und sozial gerecht (mit Blick auf die Bedürftigkeit der Bezieher) wäre. Das ist es aber alles nicht, so dass die Grundrentenpläne der Regierung wohl tatsächlich als „verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht“ bezeichnet werden müssen.<sup>3</sup>

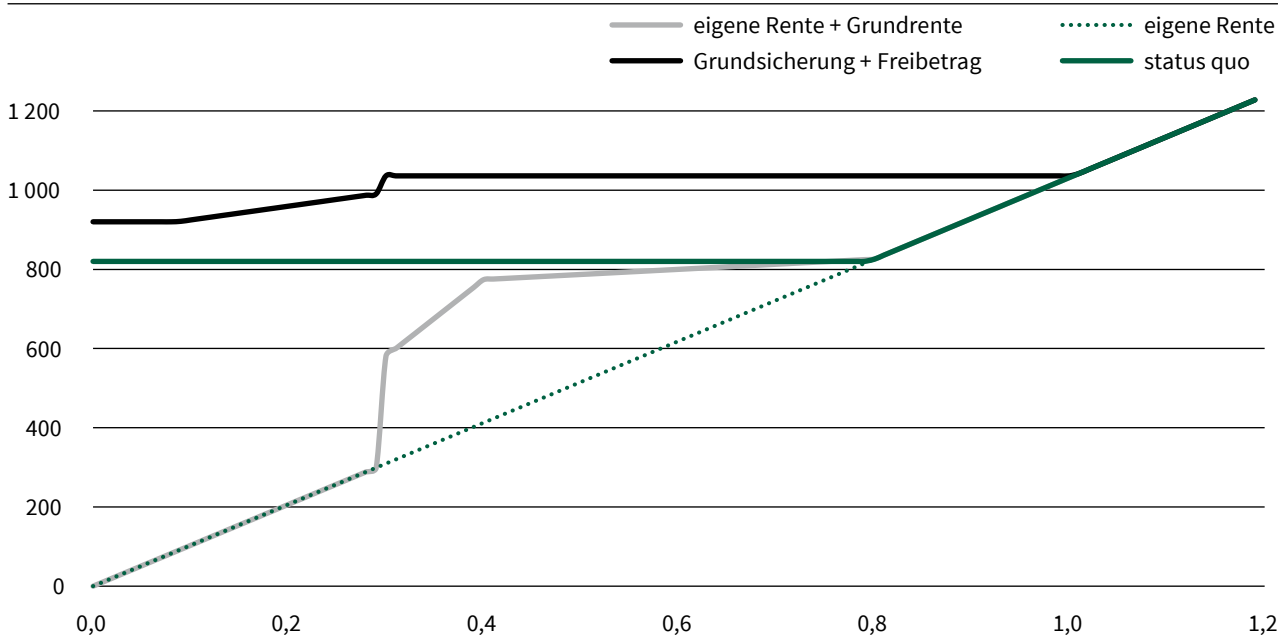
Mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII existiert bereits ein Instrument der Absicherung gegen (existentielle) Armut, mit dem die Rente bedürftiger Personen unabhängig von der Höhe des individuellen, durch Beitragsleistungen erworbenen Rentenanspruchs auf durchschnittlich 820 Euro/Monat (Regelbedarf zuzüglich regional unterschiedlicher Kosten für Unterkunft und Heizung) angehoben wird (grüne Linie in Abb. 1). Sinnvoll ist insoweit nur die im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum GruReG vorgesehene Einführung eines Freibetrags in der Grundsicherung in Höhe von maximal 216 Euro/Monat. Dieser führt dazu, dass sich die Einkommenssituation für bedürftige Rentner gegenüber dem geltenden System tatsächlich verbessert (schwarze Linie in Abb. 1). Da die Grundrente (graue Linie in Abb. 1) jedoch immer unter dem Grundsicherungsniveau verbleibt, ist sie überflüssig. Anders ist es nur, wenn ein bestehender Anspruch auf Grundsicherung von den Berechtigten nicht wahrgenommen würde; dann aber gäbe es bessere Möglichkeiten als die Einführung eines insgesamt wenig zielgenauen und zudem teuren Instruments.

Die im Entwurf des GruReG vorgesehene Freibetragsregelung löst jedoch nicht das Problem, dass die Ausgestaltung

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abb. 1**

**Grundrente und Grundsicherung in Abhängigkeit von der Zahl der durchschnittlichen Entgeltpunkte (alleinstehend, 35 Beitragsjahre)**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des Entwurfs GruReG 2020.

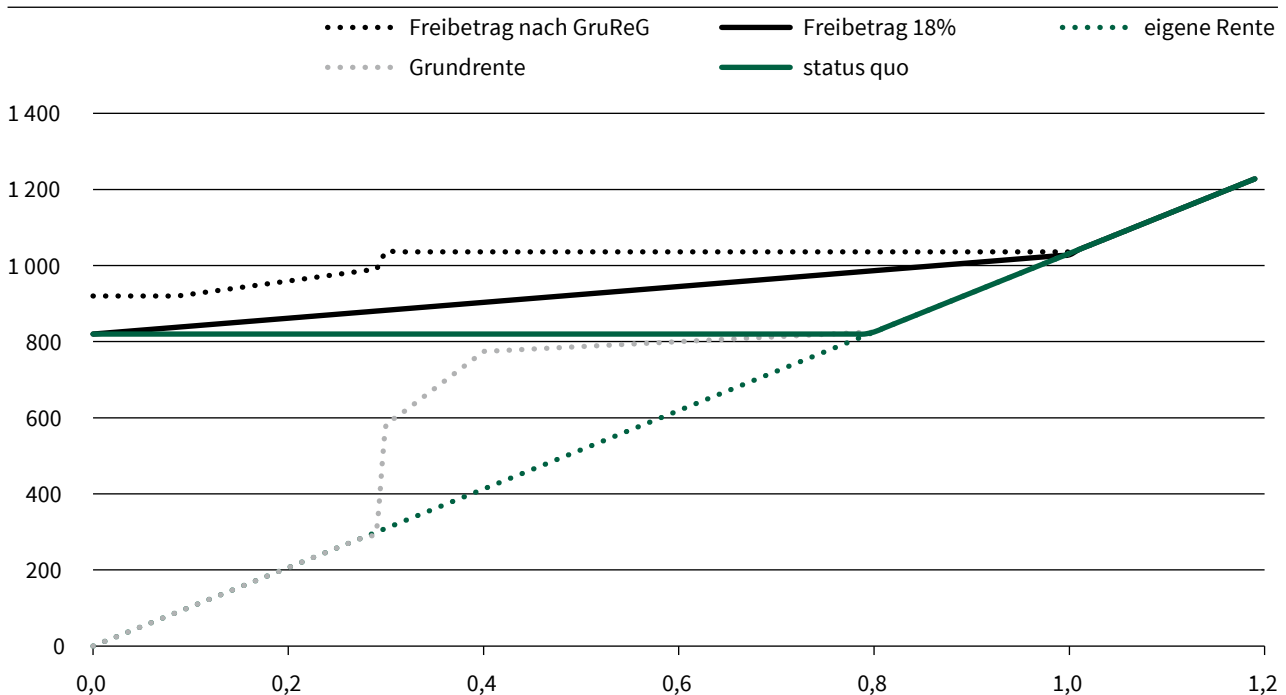
© ifo Institut

der Grundsicherung vielfach als „unfair“ angesehen wird, weil höhere Beitragsleistungen in der Erwerbsphase nicht zu höheren Alterseinkünften führen. Die „Transferentzugsrate“ beträgt nämlich wegen der Deckelung des Freibetrags bei maximal 216 Euro für viele Empfänger von Grundsicherung im Alter auch im reformierten System weiterhin 100%. Dies spricht dafür, den Freibetrag in der Grundsicherung in seiner

Höhe nicht zu begrenzen, sondern ihn variabel auszugestalten. Denkbar wäre beispielsweise, in Analogie zu den Hinzuverdienstgrenzen beim ALG II zusätzlich erworbene Rentenansprüche nur zu einem Teil auf die Grundsicherung anzurechnen. Ein solches Modell ist in Abbildung 2 dargestellt, wobei hier beispielhaft ein Freibetrag von 18%<sup>4</sup> der eigenen Renteneinkünfte unterstellt wurde. Es ist erkennbar,

**Abb. 2**

**Grundsicherung nach GruReG und bei Freibetrag von 18% (alleinstehend, 35 Beitragsjahre)**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des Entwurfs GruReG 2020.

© ifo Institut

dass Grundsicherungsberechtigte Rentner gegenüber dem status quo in jedem Fall bessergestellt werden; gleichzeitig werden höhere Beitragsleistungen während der Erwerbphase auch durch höhere Grundsicherungsansprüche belohnt. Weiterhin sollte die Mindestversicherungszeit von 33 Jahren für die Inanspruchnahme des Freibetrags in der Grundsicherung entfallen, damit auch Personen mit kürzerer Beitragsdauer bei Bedürftigkeit hiervon profitieren können. Allerdings würden bei solch einer Lösung – je nach Ausgestaltung – nicht nur das Niveau der Grundsicherung höher ausfallen, sondern auch deutlich mehr Personen potenziell Grundsicherungsleistungen<sup>5</sup> empfangen als derzeit. Eine Umsetzung dieses Vorschlags wäre insoweit nicht unbedingt billiger als die aktuellen Pläne der Bundesregierung – aber auf jeden Fall in sich konsistenter.

## LITERATUR

Ragnitz, J. (2020), „Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gut gemeint, schlecht gemacht“, ifo Schnelldienst, (73) 03, S. 48-52.

Ruland, F. (2019a), „Vorschlag zur Grundrente: Ungerecht, ineffizient und teuer“, Wirtschaftsdienst, Heft 3/2019, S. 189-195.

Ruland, F. (2019b), Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, Gutachten im Auftrag der INSM, November 2019, vgl. [https://www.insm.de/fileadmin/insmdms/bilder/presse/pressemeldungen/2019/Ruland/191113\\_Gutachten\\_Ruland\\_Grundrentenkompromiss.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insmdms/bilder/presse/pressemeldungen/2019/Ruland/191113_Gutachten_Ruland_Grundrentenkompromiss.pdf)

1 Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Version eines Aufsatzes für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, die online unter <https://www.insm-oekonomenblog.de/24809-grundrentenplaene-der-regierung-es-gibt-bessere-loesungen/> veröffentlicht wurde.

2 Zu einer detaillierten Analyse vgl. Ragnitz (2020).

3 So das Fazit von Ruland (2019a, b).

4 Dieser Wert wurde gewählt, weil dann im Maximum genau die gleiche Höhe des Freibetrags wie im Vorschlag des GruReG erreicht wird. Will man auch Empfänger mit weniger als 33 Jahren Beitragszeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung einbeziehen, wird man den Anrechnungssatz schon aus fiskalischen Gründen eher niedriger setzen müssen.

5 In dem hier gewählten Beispiel (Freibetrag 0,18%) würden alle Rentner Grundsicherungsberechtigt, die (unabhängig von der individuellen Beitragszeit) weniger als 35,1 Entgeltpunkte aufweisen; aktuell liegt diese Schwelle bei 27,8 Entgeltpunkten.