

Fanghänel, Antje; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel

Article

Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fanghänel, Antje; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel (2019) : Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 26, Iss. 02, pp. 17-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198635>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Antje Fanghänel, Joachim Ragnitz und Marcel Thum*

Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich

Die Grundrentenpläne von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil wurden bislang hauptsächlich unter dem Aspekt diskutiert, ob die Abgrenzung der begünstigten Rentner gerecht ist. Nicht näher thematisiert wurde bislang jedoch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: In bestimmten Fällen sinkt die Rente mit den erworbenen Entgeltpunkten. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also mehr als 100 %, so dass es sich für Arbeitnehmer nicht mehr lohnt, zusätzliche Beiträge in die Rentenkasse einzuzahlen.

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat im Februar sein Konzept einer „Grundrente“ für Niedrigeinkommensbezieher vorgelegt, mit dem ein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut geleistet werden soll. Gleichzeitig soll damit das Ziel erreicht werden, Personen mit eigenen, aber geringen Rentenansprüchen gegenüber Personen besserzustellen, die ausschließlich auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Auf beide Ziele hatten sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag geeinigt (vgl. Koalitionsvertrag 2018, Zeile 4250–4261).

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgeschlagene Grundrente baut auf zwei Säulen auf. Erstens werden niedrige Rentenansprüche ab 35 Beitragsjahren aufgewertet und zweitens erhalten bedürftige Rentner einen Freibetrag auf ihre individuellen Rentenansprüche in der Grundsicherung. Das Modell 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 im Regelfall überhaupt nicht profitieren. Zusätzlich wird die willkürlich festgelegte Anspruchsgrenze zu Gerechtigkeitsdebatten führen. Noch schwerwiegender ist es, dass der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung auch solche Personen begünstigt, 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. 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. Diese Kritikpunkte sind völlig berechtigt.

Nicht näher thematisiert wurde bislang jedoch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: In bestimmten Fällen sinkt die Rente mit den erworbenen Entgeltpunkten. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also mehr als 100 %, so dass es sich aus individueller Sicht lohnen kann, zusätzliche Beiträge in die Rentenkasse zu vermeiden (z. B. durch Schwarzarbeit). Um das zu verstehen,

muss man sich zuerst mit den beiden Kernelementen von Heils Vorschlag zur Grundrente beschäftigen: Aufwertung und Freibetrag.

HEILS GRUNDRENTE – DAS KONZEPT

Hubertus Heil möchte mit seiner Grundrente Menschen mit geringem Renteneinkommen die Beantragung der Grundsicherung im Alter ersparen, wenn sie zuvor viele Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben („Anerkennung von Lebensleistung“). Dazu schlägt er vor, die bestehenden Rentenansprüche aufzuwerten, indem die erworbenen Entgeltpunkte verdoppelt,¹ jedoch maximal auf jährlich durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkte angehoben werden (zur Berechnung der individuellen Rente vgl. Infobox 1). Der Aufwertungsfaktor der Grundrente sinkt somit für Personen mit einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl zwischen 0,4 und 0,8 von zwei allmählich auf null ab. Aufgewertet werden sollen nur die Entgeltpunkte der ersten 35 Beitragsjahre. Entgeltpunkte, die darüber hinaus erworben wurden, bleiben erhalten, werden jedoch nicht aufgewertet. Hubertus Heil knüpft die Aufwertung an zwei Bedingungen. Erstens müssen die Rentner mindestens 35 Jahre lang in die Rentenkasse eingezahlt² und zweitens mindestens 20 % des jährlichen Durchschnittsgehaltes verdient haben. Eine Bedürftigkeitsprüfung sieht der Reformvorschlag hingegen nicht vor. Anspruch auf Grundrente haben somit auch solche Personen, die durch ihren Ehepartner, durch Ansprüche aus einer Hinterbliebenenrente oder durch vorhandenes Vermögen finanziell abgesichert sind.

Als zweites Reformelement sieht der Vorschlag die Einführung eines Freibetrags für die Bezieher von ergänzenden Grundsicherungsleistungen vor. Geplant ist die Einführung eines Freibetrags in Höhe von 25 % der individuellen Rente, maximal jedoch 106 Euro.³ Dieser Maximalwert würde bei einer Beitragszeit von 35 Jahren durch die Aufwertung geringer Renten bereits bei durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erreicht.

* Antje Fanghänel ist Doktorandin, Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Der Freibetrag ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt, denn nur bedürftige Rentner haben auch Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter.

Infobox 1

Berechnung der individuellen Rente

Die monatliche Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung berechnet sich aus den individuellen Entgeltpunkten multipliziert mit dem geltenden aktuellen Rentenwert (ARW). Die individuellen Entgeltpunkte für ein Versicherungsjahr ergeben sich als Relation zwischen dem persönlichen beitragspflichtigen Einkommen und dem Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer im betreffenden Jahr, wobei in Ostdeutschland eine Aufwertung der erworbenen Entgeltpunkte vorgenommen wird. Derzeit beträgt der ARW 32,03 Euro in Westdeutschland bzw. 30,69 Euro für Ostdeutschland.

Eine Person, die in Westdeutschland 40 Jahre lang genau das Durchschnittseinkommen verdient hat, erhält heute eine monatliche Rente von 1281,20 Euro ($=1 \cdot 40 \cdot 32,03$ Euro). Ein Versicherter, der 40 Jahre lang nur 60 % des Durchschnittseinkommens verdient hat, erhält demgegenüber eine monatliche Rente von derzeit 768,72 Euro ($=0,6 \cdot 40 \cdot 32,03$ Euro).

DIE FEHLKONSTRUKTION IM FREIBETRAG

Eine Reform im Rentensystem sollte jedoch auch immer darauf achten, dass während der Erwerbsphase der Anreiz, höhere eigene Rentenansprüche zu erwerben, nicht noch weiter sinkt – ein Aspekt, der in der aktuellen Diskussion völlig ausgeblendet wird. Schon gegenwärtig sinkt die ergänzende Grundsicherung im Alter in genau dem gleichen Umfang, in dem ein Rentner Zahlungen der Rentenversicherung erhält. Die sogenannte Transferentzugsrate beträgt also 100 %. Für Personen mit geringen Arbeitseinkommen und deswegen niedrigen Rentenanwartschaften lohnt es daher aktuell zu wenig, bspw. durch zusätzliche Beitragszahlungen oder durch längere Lebensarbeitszeit ihre Rentenansprüche zu erhöhen.

Diese Anreize zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung werden im aktuellen Reformvorschlag noch weiter reduziert. Denn wenn ein Rentner knapp aus der Bedürftigkeit herausfällt, entgehen ihm automatisch auch die 106 Euro Freibetrag. Damit bleibt ihm letztlich eine kleinere Rente, als wenn er zuvor etwas weniger in die Rentenversicherung eingezahlt hätte. Die Transferentzugsrate steigt wegen der Freibetragsregelung auf über 100 %.

Beispielhaft wird dies in Abbildung 1 veranschaulicht. Wir haben hier die Rentenauszahlungen gemäß Heils Vorschlag in Abhängigkeit von den in 35 Jahren durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkten veranschaulicht. Dabei haben wir eine Beitragszeit von 40 Jahren und den aktuellen Rentenwert West in Höhe von 32,03 Euro unterstellt.

Ohne Rentenaufwertung und Freibetrag ergibt sich gegenwärtig der Verlauf der grün gepunkteten Linie: Ein Rentner, der 40 Jahre lang in die Rentenkasse eingezahlt hat und

dabei durchschnittlich einen Entgeltpunkt pro Jahr erworben hat, erhält heute eine Rente von monatlich 1 281 Euro. Hat der Rentner dagegen nur 0,6 Entgeltpunkte durchschnittlich erworben, beträgt seine Rente heute 769 Euro.

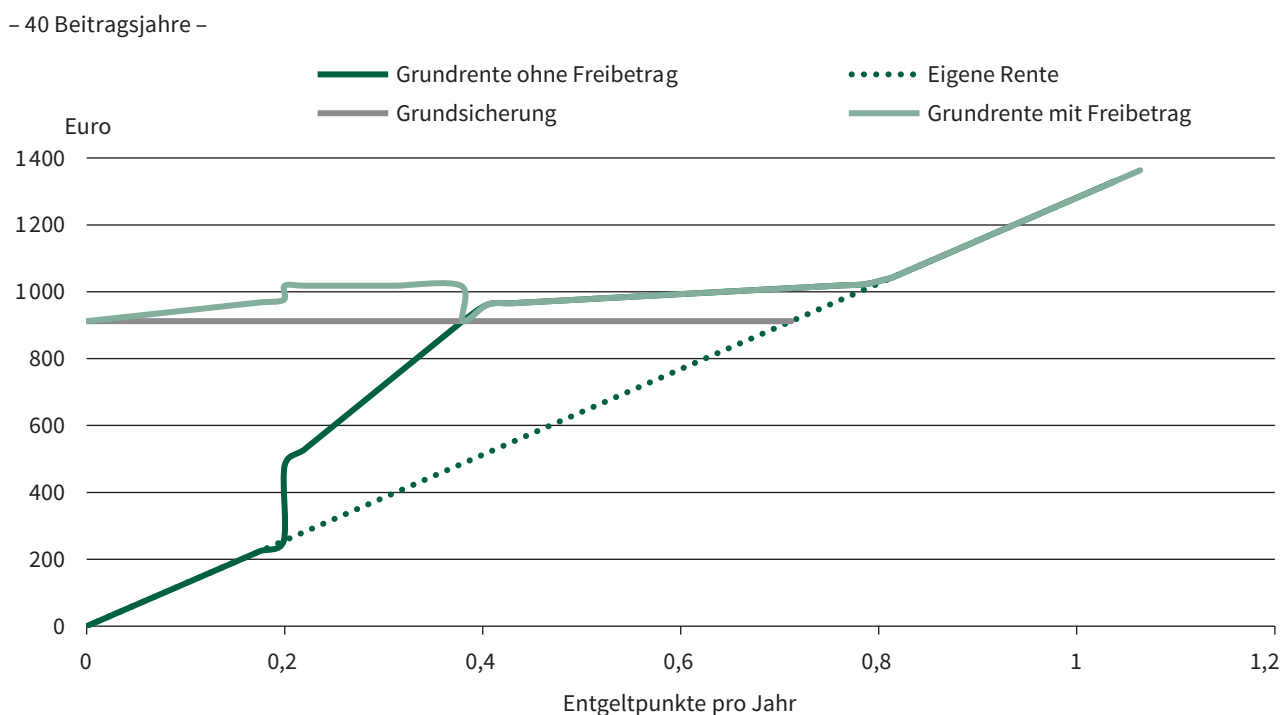
Heils Vorschlag sieht nun als Erstes die Aufwertung von Entgeltpunkten bei geringem Renteneinkommen vor. Dies ist durch die dunkelgrüne Linie dargestellt. Die Aufwertung greift allerdings nur, wenn der Versicherte während seiner ersten 35 Beitragsjahre durchschnittlich mindestens 0,2 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat. Daher verläuft die dunkelgrüne Linie zunächst identisch zur gepunkteten Linie der aktuellen Regelung. Ab dem Schwellenwert von 0,2 Entgeltpunkten steigt der Rentenanspruch aus Heils Grundrente wegen der Aufwertung sprunghaft an. Bei durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erhält der Rentner also monatlich 480 Euro statt aktuell 256 Euro. Der Aufwertungsbetrag steigt anschließend weiter an und erreicht bei durchschnittlichen 0,4 Entgeltpunkten sein Maximum von 443 Euro. Anschließend sinkt der Zuschlag (die Differenz zwischen der dunkelgrünen und der gepunkteten Linie) dann aber wieder, und ab der Grenze von durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkten wird durch die Grundrente kein Zuschlag zu den eigenen Rentenansprüchen mehr gewährt (Grundrente ohne Freibetrag).

Dies entspricht jedoch nur dann dem tatsächlichen Einkommen der Rentenbezieher, wenn diese nicht „bedürftig“ im Sinne der §§ 41ff. SGB XII, also anderweitig abgesichert sind (z. B. über Ehepartner oder über Vermögen).

Bei bedürftigen Rentenbeziehern, welche die eigentliche Zielgruppe zur Vermeidung von Altersarmut ist, muss jedoch das Zusammenspiel von Rentenanspruch und Grundsicherung im Alter beachtet werden. Diese Personengruppe erhält derzeit Leistungen aus der Grundsicherung im Alter in Höhe von durchschnittlich 912 Euro/Monat. Der Betrag setzt sich zusammen aus dem Regelbetrag von aktuell 424 Euro/Monat und den Kosten für Unterkunft und Heizung mit durchschnittlich 488 Euro/Monat. Die Leistungen der Grundsicherung sinken aktuell mit jedem Euro, den ein Rentner aus der Rentenversicherung erhält, so dass unabhängig davon, wie viele Entgeltpunkte ein Rentner zuvor erworben hat, die Summe aus Renteneinkommen und Grundsicherungseinkommen immer gleich hoch ist – 912 Euro/Monat. Dies ist in Abbildung 1 durch die graue Linie dargestellt. Das Renteneinkommen steigt erst, wenn der Rentner nicht mehr als bedürftig gilt, d. h. wenn sein Einkommen den Betrag von 912 Euro/Monat übersteigt.

Durch die von Hubertus Heil vorgeschlagene Einführung des Freibetrags verändert sich das Einkommen von bedürftigen Rentnern; der neue Verlauf ist in Abbildung 1 als hellgrüne Linie dargestellt. Ausgehend von der Grundsicherung steigt das Renteneinkommen zunächst mit jedem Euro aus der individuellen Rente um 25 Cent. Ab einer Rentenanwartschaft von durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erhöht die von Hubertus Heil vorgeschlagene Aufwertung der Entgeltpunkte das Renteneinkommen derart, dass der Freibetrag von 106 Euro sofort ausgeschöpft ist. Statt 912 Euro/Monat erhalten die Rentner also 1 018 Euro/Monat. Dieser Betrag ist konstant und im Wesentlichen unabhängig davon, wie viele Entgeltpunkte ein Rentner in seinem Erwerbsleben gesammelt hat. Das Anreizproblem der bestehenden Regelung wird durch die vorgeschlagene Freibetragsregelung also nicht vermindert. Es

Abb. 1
Grundrentenanspruch und Freibetrag im Modell des BMAS



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

wird sogar eine neue Anreizproblematik erzeugt. Denn sobald ein Rentner nicht mehr bedürftig ist, verliert er nicht nur den Anspruch auf Grundsicherung, sondern kann auch nicht mehr vom Freibetrag profitieren. Damit reduziert sich sein Renteneinkommen um jene 106 Euro des Freibetrags. Nach 40 Beitragsjahren ist diese Grenze bei durchschnittlich 0,38 Entgeltpunkten pro Jahr erreicht. An dieser Stelle knickt die hellgrüne Linie um 106 Euro nach unten ab – Rentner mit durchschnittlich 0,38 Entgeltpunkten erhalten eine geringere Rente als Rentner mit durchschnittlich 0,37 Entgeltpunkten. Durch den vorgeschlagenen Freibetrag in der Grundsicherung führt ein zusätzlicher Euro Rentenanspruch also zur Kürzung der Alters Einkünfte um mehr als einen Euro; die Transferentzugsrate steigt an der Schwelle der Bedürftigkeit auf über 100 %. Doch auch für höhere Renteneinkommen gilt: Die Einkünfte im Alter sind geringer, als wenn man weniger in die Rentenkasse eingezahlt hätte und bedürftig wäre. Tatsächlich müssen nicht-bedürftige Rentner bei 40 Beitragsjahren durchschnittlich 0,875 Entgeltpunkte erworben haben, um dasselbe Alters Einkommen zu generieren wie bedürftige Rentner mit 0,2 Entgeltpunkten. Unter dem Aspekt von Leistungsanreizen ist die von Hubertus Heil vorgeschlagene Freibetragsregelung also keine überzeugende Lösung⁴.

Simulationsrechnungen zeigen, dass die für die hohe Transferentzugsrate relevante „Schwelle zur Bedürftigkeit“ bei den Entgeltpunkten umso niedriger ist, je länger ein Rentner in die Rentenversicherung eingezahlt hat (vgl. Tab. 1). Damit werden besonders jene Rentner von der Freibetragsregelung bestraft, die viele Jahre mit vergleichsweise geringem Einkommen in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Eine „Anerkennung von Lebensleistung“ ist das nicht.

Die Grundrente erspart wirklich bedürftigen Rentnern auch nicht den Weg zum Sozialamt. Außerdem bestraft der Konstruktionsfehler im Freibetrag Personen, die besonders viele Jahre vergleichsweise wenig verdient haben.

Tab. 1
Zeitpunkt der Transferentzugsrate von über 100 % nach Beitragsjahren

Beitragsjahre	Durchschnittliche individuelle Entgeltpunkte, bei denen die Transferentzugsrate größer als 100 % ist
35	0,81
36	0,48
37	0,40
38	0,40
39	0,39
40	0,38

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

LITERATUR

Koalitionsvertrag (2018), Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2019), Grundrente, vom Februar 2019, herunterladbar unter http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-02-01_BMAS_Eckpunkte_Grundrente.pdf, Zugriff am 08. März 2019.

-
- 1 In dem Eckpunktepapier ist von einer Anhebung um das Zweifache die Rede. Nach mündlicher Auskunft aus dem BMAS handelt es sich jedoch um eine Verdopplung (vgl. BMAS 2019). Hier scheint noch Konkretisierungsbedarf zu bestehen.
 - 2 In die Berechnung der Beitragsjahre fließen auch Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen ein.
 - 3 Im Eckpunktepapier des BMAS bleibt unklar, ob sich der Freibetrag auf den eigenen Rentenanspruch oder die hochgewertete Grundrente beziehen soll (vgl. BMAS 2019). Da im Eckpunktepapier die Hochwertung vor dem Freibetrag beschreiben wird, wird hier der Freibetrag auf die hochgewertete Grundrente angewandt.
 - 4 Auch das Konzept des „Rentenschuttschirm für das Alter“ welches aktuell von Markus Söder vorgeschlagen wurde, weist die gleichen Tücken auf. Der Freibetrag von 212 Euro pro Monat wird nur Grundsicherungsbeziehern gewährt. Wer gerade so aus der Grundsicherung herausfällt, hat keinen Anspruch mehr auf den Freibetrag und somit einen geringeren monatlichen Zahlbetrag.