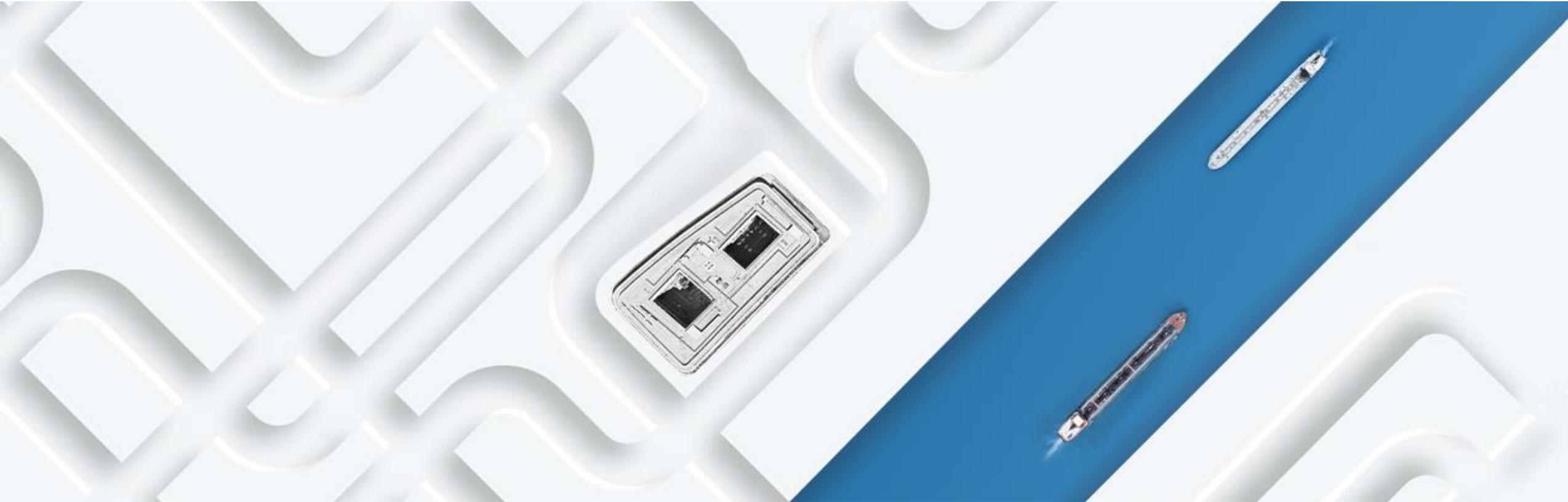


Grundrente: wo und wie?

Wie werden verschiedene Probleme berücksichtigt?
Welche Fragen ergeben sich?



Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

Von der individuelle Betrachtung zur Haushaltsperspektive

Aussagen über ...	Sicherungsniveau/ Verbreitungsgrad	Armutgefährdung	Grundsicherung (Armut)
gesetzliche Rente	sozialversicherungs- pflichtiger AN	Haushaltskontext	Haushaltskontext
betriebliche Versorgung			
geförderte Privatvorsorge			
private Renten- und kapitalbildende Lebens- versicherungen			
Vermögen			

Quelle: eigene Darstellung

Normative Widersprüche

Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

- Anerkennung von Lebensleistung
 - GRV: beitragspflichtige Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und Pflege von Angehörigen
- Armutsprävention
 - im Sinne der Grundsicherung (Haushaltseinkommen und Vermögen, bedarfsabhängige Leistung)
 - im Sinne von Armutsgefährdung (äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen, relative Wohlstandsposition)
- Armutsprävention und Mindestbeitragszeiten
 - Respektrente/Lebensleistungsrente vs. Rente mit 67

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Steuer- und beitragsfinanzierte Elemente

Schematische Darstellung der deutschen Alterssicherungsarchitektur

Lebensstandard-sicherung	GRV Umlageverfahren beitragsfinanziert, Rentenanspruch beitragsbezogen	bAV Kapitaldeckung	pAV Kapitaldeckung	Vermögen Kapitalbildung
Mindestsicherung	Grundsicherung bedürftigkeitsgeprüft, steuerfinanziert (Anrechnung GRV 100%, bAV und pAV anteilig (100 Euro frei, darüber hinaus 30% bis Kappungsgrenze))			

Gelb: beitragsfinanziert im Umlageverfahren, grün: kapitalgedeckt und prämienfinanziert, grau: steuerfinanziert.
Quelle: Pimpertz, 2019

Beitragsfinanzierte Grundrente

Schematische Darstellung der niederländischen Alterssicherungsarchitektur

Lebensstandardsicherung	bAV Kapitaldeckung	pAV Kapitaldeckung	Vermögen Kapitalbildung
Mindestsicherung	Grundrente (AOW) beitragsfinanziert, NICHT bedürftigkeitsgeprüft, 50 Jahre Wohnsitz, nicht leistungsbezogen		Sozialhilfe steuerfinanziert, bedürftigkeitsgeprüft

Gelb: beitragsfinanziert im Umlageverfahren, grün: kapitalgedeckt und prämiendifinanziert, grau: steuerfinanziert.

Quelle: Pimpertz, 2019

Steuerfinanzierte Grundrente mit Zulage

Schematische Darstellung der dänischen Alterssicherungsarchitektur

Lebensstandard- sicherung	Arbeitsmarktfonds (ATP) Kapitaldeckung, Prämien nach Arbeitszeit, Renten- anspruch abhängig von Ansparleistung	bAV	pAV	Vermögen
Mindestsicherung	Rentenzulage anteilige Kürzung je nach Alterseinkommen aus ATP, bAV, pAV			Soziale Hilfen steuerfinanziert, bedürftigkeits- geprüft
	Grundrente (Folkepension) steuerfinanziert, NICHT bedürftigkeitsgeprüft, 40 Jahre Wohnsitz, nicht leistungsbezogen			

Grün: kapitalgedeckt und prämienfinanziert, grau: steuerfinanziert.
 Quelle: Pimpertz, 2019

Normative Lehren?

Vergleich der Grundrentensysteme NL und DK

- beitrags- oder steuerfinanziert
 - Lebensstandardsicherung jenseits der Grundrentenschwelle kapitalgedeckt
- Residenz-abhängig statt bedingungslos
 - deshalb Sozialhilfe für Sonderfälle notwendig
- NL und DK ohne Möglichkeit des vorzeitigen Grundrentenbezugs
- Höhere Regelaltersgrenze
 - NL: 2021 = 67 Jahre
 - DK: 2030 = 68 Jahre
 - in beiden Systemen danach regelgebunden mit der Entwicklung der Lebenserwartung

Quelle: Pimpertz, 2019

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Datengrundlage

SOEPv34

- 2017 über 50.000 Personen befragt
- Informationen über Einkommen aus dem Jahr 2016
- Keine aktuellen Vermögensdaten (Datenstand 2012)
 - Heuristik deshalb im Folgenden ohne Prüfung der Vermögensverhältnisse
- Keine hinreichenden Informationen über Erwerbsbiografie
 - Relevant für die Prüfung erwerbsbiografischer Voraussetzungen bei Zugang zu bestimmten Grundrentenmodellen
- Keine belastbaren Informationen über intrafamiliäre Transfers
- Keine belastbaren Informationen bezüglich verschämter Altersarmut

Normatives Problem

Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2 potenzielle Referenzsysteme

- Anerkennung von Lebensleistung
 - Grundrentenmodelle – gesetzliche Rentenbezieher (eigener Anspruch)
- Armutsprävention
 - i. S. der Grundsicherung im Alter – alle Ruheständler
 - i. S. von relativer Armutgefährdung – alle Ruheständler

Einkommenskonzepte

Zur Abgrenzung relevanter Personengruppen

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.
Quelle: SOEPv34; Pimpertz/Stockhausen, 2019, 43

Bedürftigkeitsschelle

Berechnungsgrundlagen

- **Regelleistungssätze 2016**
 - Im Mehrpersonenhaushalt Summe gleich verteilt auf Individuen
- **Warmmiete**
 - Angemessener Wohnraum: 50 qm für erste Person, +15 qm für jede weitere Person
 - Durchschnittliche Kaltmiete laut SOEP differenziert nach ländlich/städtisch West-/Ost-D
 - Durchschnittliche Heizkosten/Warmwasser laut SOEP differenziert nach West-/Ost-D
- **SV-Faktor**
 - „personalisierte“ Schwellenwerte um Faktor erhöht, der die Sozialabgabenlast eines nicht bedürftigen Rentners reflektiert

Quelle: SOEPv34; Pimpertz/Stockhausen, 2019, 42 ff.

Gesetzliche Rentner / Ruheständler

Beobachtungen im SOEP

- 5.420 Beobachtungen „Rentner/Ruheständler“ im SOEP
 - Davon: 105 < 50 Jahre; 748 < 65 Jahre

- Hochrechnungsfaktoren:

17,8 Mio. Ruheständler

- 17,8 Mio. Personen 65+ lt. StaBu, 2019

16,2 Mio. gesetzliche Rentner

- ~ 21 Mio. gesetzliche Rentner laut DRV, 2018
(einschl. Vorruhestand, Erwerbsminderung, Hinterbliebenenversorgung)

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Potenziell unterstützungsbedürftige Rentner/Ruheständler

Angaben für das Jahr 2016

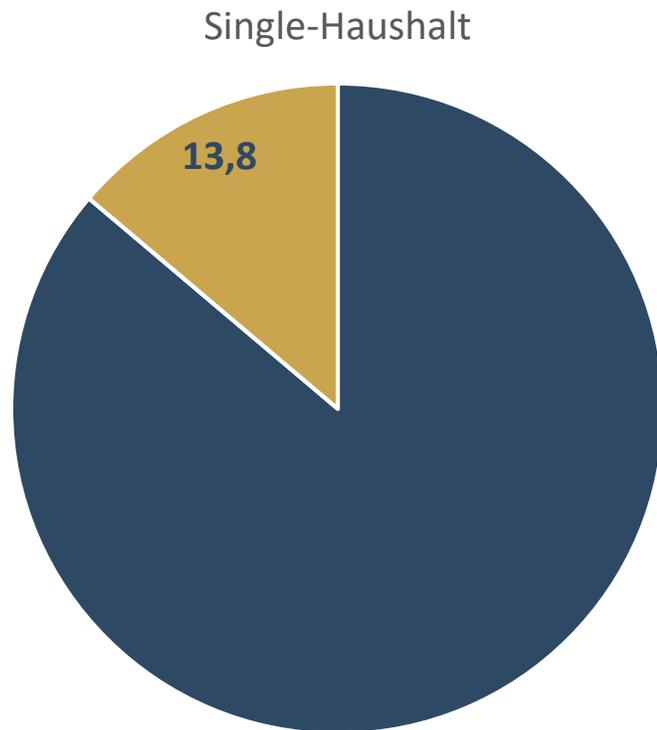
Einkommenskonzept	GRV-Rentner mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle		Ruheständler mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	
	Anzahl Personen	Anteil an allen GRV-Rentnern in Prozent	Anzahl Personen	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent
Personenebene				
0	7.523.089	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: mit eigenem Anspruch aus der GRV; 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.

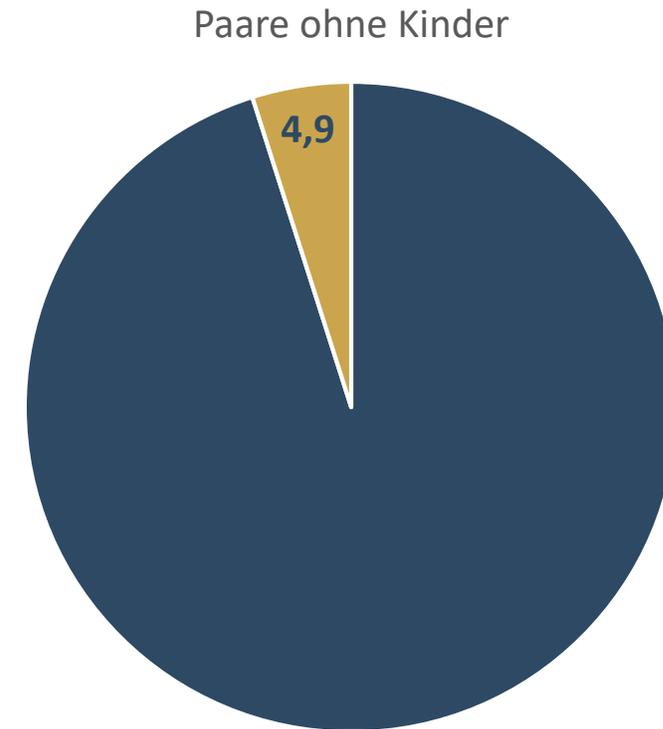
Quelle: SOEPv34, Pimpertz/Stockhausen, 2019, 45

Exkurs: Alterssicherung im Haushaltskontext

Anteil potenziell bedürftiger Rentner nach Single-/Mehrpersonenhaushalt



- über der Bedürftigkeitsschwelle
- unter der Bedürftigkeitsschwelle



- über der Bedürftigkeitsschwelle
- unter der Bedürftigkeitsschwelle

Grundgesamtheit bereinigt um Alleinerziehende/Paarhaushalte mit Kindern (unterstellt: Erwerbsminderungsfälle und Hinterbliebenenversorgung vor Erreichen der Regelaltersgrenze).
Quelle: SOEPv34, eigene Berechnungen

Einordnung der Ergebnisse

Interpretation unter methodischen Vorbehalten

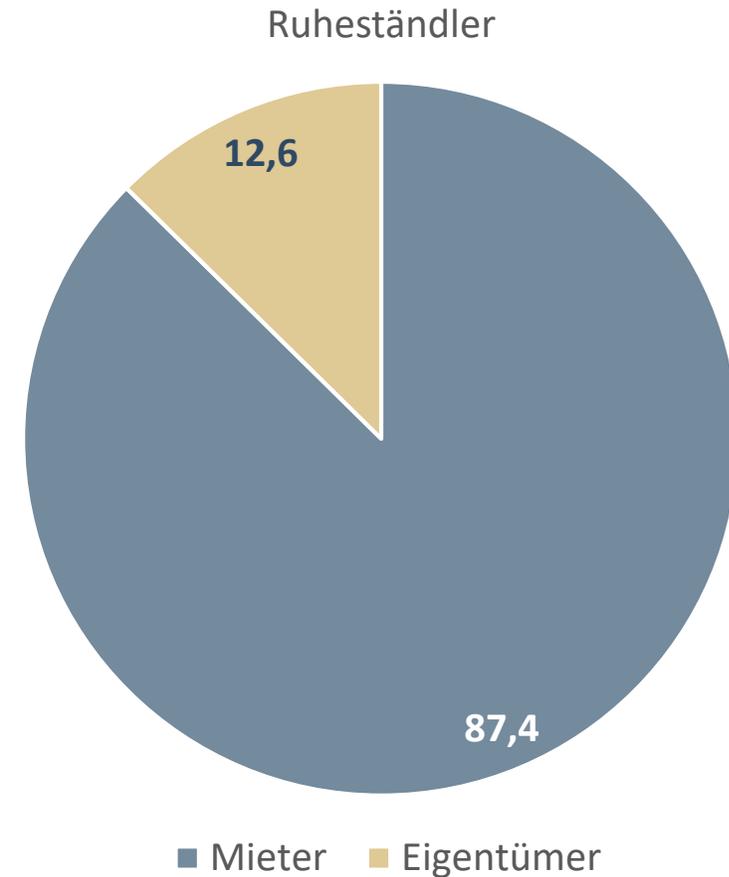
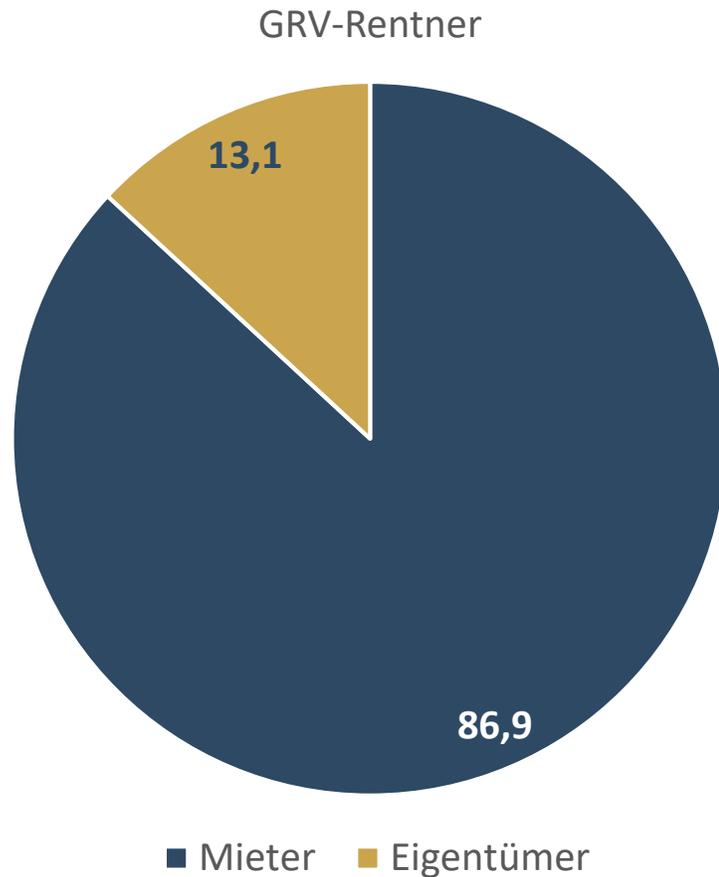
„Eine Rentenaufstockung, die sich allein an der Höhe der gesetzlichen Rente orientiert und weitere Einkommensquellen und den Haushaltskontext negiert (Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung), droht – ohne weitere erwerbsbiografische Voraussetzungen – in bis zu 4 von 5 Fällen an Personen zu fließen, die prima facie nicht als potenziell unterstützungsbedürftig einzuordnen sind.“

- „Simulierte“ Bedürftigkeitsprüfung ohne Vermögensprüfung
- Ohne intrafamiliäre Transfers oder alternative Transferbezüge wie Wohngeld
- Erwerbsbiografische Voraussetzungen mindern die Grundgesamtheit, führen aber zu Konflikten mit Zielen der Armutsprävention sowie Widersprüchen in der bedarfsorientierten Grundsicherung.

Quelle: Pimpertz/Stockhausen, 2019

Exkurs: Alterssicherung und selbstgenutzte Immobilien

Anteile potenziell unterstützungsbedürftiger Rentner/Ruheständler nach Wohnstatus



Quelle: SOEPv34, eigene Berechnungen

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Anrechnungsfreibetrag

Modellierung

- Freibetrag analog zu Riesterrenten-Freibetrag
 - 100 Euro frei, von darüber hinaus gehenden Beträgen 30 Prozent bis zur Kappungsgrenze (entsprach im Jahr 2016 insgesamt 200 Euro)
 - Bezogen auf alle Quellen des Alterseinkommens (Logik Grundsicherung)
 - Personenebene, d. h. keine Übertragbarkeit im Haushaltskontext
- Für ursprünglich identifizierte, potenziell bedürftige Ruheständler
 - D. h. ohne Ausweitung des Personenkreises aufgrund der implizit höheren Bedürftigkeitsschwelle

Einkommensverbesserung

Potenziell bedürftiger Ruheständler durch Anrechnungsfreibetrag, 2016

	Euro	Anzahl Personen	Prozent
Ruheständler mit Alterseinkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle – ohne Anrechnungsfreibetrag		1.553.343	100,0
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.
Quelle: SOEPv34; Pimpertz/Stockhausen, 2019, 48

Einordnung der Ergebnisse

Interpretation unter methodischen Vorbehalten

- „Simulierte“ Bedürftigkeitsprüfung ohne Vermögensprüfung
- Ohne intrafamiliäre Transfers oder alternative Transferbezüge wie Wohngeld
- Ohne erwerbsbiografische Voraussetzungen

- Ohne Ausweitung der Fallzahlen durch Anrechnungsfreibetrag

Problem / normative Ambivalenz:

„Vergleichbare Bedarfe (Bedürftigkeit) führen bei Anrechnung von Lebensleistung (im Sinne der verfügbaren Alterseinkommen) zu ungleichen materiellen Ausstattungen der Haushalte.“

Quelle: Pimpertz/Stockhausen, 2019

Agenda

1

Grundrente – zwischen Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung

2

Vom Nachbarn lernen? – Ein kurzer Blick nach Dänemark und den Niederlanden

3

Wer ist potenziell unterstützungsbedürftig? – eine Heuristik

4

Streuverluste durch Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfung

5

Anrechnungsfreibeträge – offene normative Widersprüche

6

Rehabilitation der Grundsicherung?

Anhebung Regelsätze Grundsicherung im Alter

Eine Alternative?

- Normative Implikation
 - Armutsprävention im Sinne der Grundsicherung statt besonderer Anerkennung von Lebensleistung
 - Mögliche Begründung einer Differenzierung zu „Hartz IV“
 - kein Aktivierungsziel
 - höhere altersbedingte Regelbedarfe (Hochbetagte)
- Modellierung:
 - Alle Ruheständler
 - Regelsatz für erste Person +100/200 Euro pro Monat
 - Regelsatz für weitere Personen proportional zur Staffelung der ursprünglichen Regelsätze

Quelle: Pimpertz/Stockhausen, 2019, 48 ff.

Anpassung der Regelsätze in der Grundsicherung im Alter

Ruheständler mit einem Alterseinkommen unterhalb der Grundsicherungsschwelle

Einkommenskonzept	Anhebung der Regelsätze um 100 Euro pro Monat (ab der zweiten Person proportional zur ursprünglichen Staffelung)		Anhebung der Regelsätze um 200 Euro pro Monat (ab der zweiten Person proportional zur ursprünglichen Staffelung)	
	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent
Unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts				
4	2.092.283	11,8	2.708.348	15,2

Ohne Anhebung der Regelsätze: 1.553.343 Ruheständler oder 8,74 Prozent aller Ruheständler.
Quelle: SOEPv34; eigene Berechnungen

Interpretation und mögliche politische Ableitungen I

Ausweitung des Empfängerkreises durch höhere Regelsätze

Verbesserte Armutsprävention i. S. der Grundsicherung im Alter führt zu ...

- Sozialpolitisches Dilemma
(Cremer, Georg, 2019, Fallstricke der Armutsdebatte, in: ifo-Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 10, S. 27-33)
- Fiskalische Auswirkungen unter haushaltspolitischen Vorbehalten
(aktuelle Studie des DIW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung)
- Keine explizite Anerkennung von Lebensleistung

Aber:

- Keine Differenzierung von bedarfsabhängigen Leistungen bei Bedürftigkeit
- Effektive Verbesserung der materiellen Ausstattung Bedürftiger

Interpretation und mögliche politische Ableitungen II

Freibetragsregelungen im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung

Selektiv und differenziert verbesserte Armutsprävention i. S. der Grundsicherung ...

- Fiskalische Auswirkungen unter haushaltspolitischen Vorbehalten
(aktuelle Studie des DIW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung)

Aber:

- Differenzierung von bedarfsabhängigen Leistungen bei Bedürftigkeit

Interpretation und mögliche politische Ableitungen III

Grundrentenmodelle

Selektiv und differenziert verbesserte Armutsprävention ...

- Nur für GRV-Rentner mit eigenem Anspruch
 - Je nach Variante weitere Differenzierung nach erwerbsbiografischen Voraussetzungen
- Unklare Definition „Lebensleistung“
 - Diskriminierung alternativer Erwerbs- und Lebensbiografien
- Fiskalische Auswirkungen überschaubar?
 - ebenfalls unter haushaltspolitischen Vorbehalten

Interpretation und mögliche politische Ableitungen IV

Bedürftigkeitsprüfung

- Intergenerative Zusammenhänge unberücksichtigt
 - Contra pauschale Leistungsausweitung, pro Treffsicherheit
- Notwendigkeit zur Begrenzung von Freifahrerverhalten bleibt bestehen
 - Pro Bedürftigkeitsprüfung
- Verschämte Altersarmut ungelöst
 - Auch in SOEP-Daten nicht valide erfasst

Was zu tun bleibt!

- Leitbild: Drei-Säulen-Statik auf dem Fundament der Grundsicherung
- Akzeptanz: Prüfung der Bedürftigkeit rehabilitieren

Literatur

Pimpertz, Jochen, 2019, Ein Vergleich ausgewählter Grundrentensysteme in der EU. Was können wir für Deutschland lernen? IW-Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft vom 29.03.2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten_INSM_Grundrentensysteme_EU.pdf [12.09.2019]

Pimpertz, Jochen / Stockhausen, Maximilien, 2019, Grundsicherung statt Grundrente, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jg. 46, Seite 39-53, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2019/IW-Trends_2019-Grundsicherung-statt-Grundrente-Pimpertz-Stockhausen.pdf [12.09.2019]

Dr. Jochen Pimpertz

Leiter Kompetenzfeld
Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung

+49 (0)221 4980-760
pimpertz@iwkoeln.de
www.iwkoeln.de

