



IW-Gutachten

Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung: Wer profitiert ohne Not?

Eine mikrodatenbasierte Analyse potenziell bedürftiger Rentner
Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen

Auftraggeber: INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 25.06.2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Jochen Pimpertz
+49 (0)221 / 4981 - 760
pimpertz@iwkoeln.de

Dr. Maximilian Stockhausen
+49(0)221 / 4981 – 862
stockhausen@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Grundrente zwischen Armutsprävention und Lebensleistung	5
2 Methodisches Vorgehen	7
2.1 Untersuchungsgruppe und Einkommenskonzepte	7
2.2 Schwellenwerte	9
3 Potenzielle Bedürftigkeit im Haushaltskontext	12
3.1 Potenziell unterstützungsbedürftige Rentner	12
3.2 Einkommensverhältnisse im Haushaltskontext	13
3.3 Exkurs: Zur Rolle des selbstgenutzten Eigentums	15
4 Anrechnungsfreibeträge bei Bedürftigkeit	16
4.1 Freibetrag für potenziell unterstützungsbedürftige GRV-Rentner	17
4.2 Freibetrag für potenziell unterstützungsbedürftige Ruheständler	18
4.3 Maximaler fiskalischer Aufwand	20
5 Politische Einordnung der Befunde	20
Literatur	22
Abstract	23
Tabellenverzeichnis	24

JEL-Klassifikation:

H55 – Staatliche Rentenpolitik und staatliche Pensionen

I 38 – Sozialpolitik; Implementierung und Wirkungen von Sozialhilfeprogrammen

Zusammenfassung

Aktuell werden unterschiedliche Modelle einer Grundrente diskutiert, die mit den Motiven der Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistung motiviert werden. Während einige Varianten eine Mindestbeitragszeit voraussetzen und der SPD-Vorschlag einer Respekt-Rente außerdem auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, ist allen Varianten gemein, dass eine verbesserte materielle Ausstattung im Alter den Bezug einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch voraussetzt. Diese Einschränkung führt zu der Frage, wie treffsicher die Modelle vor Altersarmut schützen können und welche Effekte ein Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung hätte. Eine Auswertung des sozio-oekonomischen Panels liefert dazu eine Heuristik, die einen Eindruck über die Reichweiten unterschiedlicher Modelle vermitteln kann, ohne dabei den Anspruch auf eine Simulation konkreter Reformvorschläge zu erheben.

Demnach unterschreiten derzeit 7,5 Millionen Bezieher einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch die Schwelle der für sie gültigen Grundsicherungsleistungen, wenn man allein die gesetzliche Altersrente betrachtet, also von weiteren Einkommen ebenso abstrahiert wie vom Haushaltskontext und von einer Prüfung von Vermögensverhältnissen. Bezieht man die übrigen persönlichen Einkommensquellen und den Haushaltskontext mit ein, reduziert sich die Zahl der potenziell unterstützungsbedürftigen gesetzlichen Rentner auf knapp 1,5 Millionen Personen. Darunter fallen sowohl solche Personen, die aus verschämter Altersarmut auf eine steuerfinanzierte Hilfe verzichten, als auch jene Personen, die aufgrund ihrer Vermögensverhältnisse nicht anspruchsberechtigt wären. Im Umkehrschluss bedeutet das aber, dass bei einem Verzicht auf die (hier ausschließlich einkommensbezogene) Bedürftigkeitsprüfung in bis zu 80 Prozent der Fälle eine Aufstockung der gesetzlichen Rente an Personen fehladressiert würden, weil diese im Sinne der Grundsicherung nicht als unterstützungsbedürftig einzuschätzen sind.

Geht es um eine Anerkennung von Lebensleistung, dann wäre ein Freibetrag bei der Anrechnung eigener Alterseinkommen im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung eine geeignete Maßnahme. Der ließe sich exklusiv für gesetzliche Rente definieren oder aber als allgemeiner Freibetrag für alle möglichen Formen der Alterseinkommen gestalten.

Bei einem Freibetrag von zum Beispiel bis zu 200 Euro pro Monat, der unabhängig von der Vorsorgeform für alle gesetzlichen Rentner eingeführt und von den potenziell unterstützungswürdigen Personen auch voll ausgeschöpft wird, erreichen 569.000 der ursprünglich knapp 1,5 Millionen Rentner ein Einkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Die fiskalischen Kosten beliefen sich für diese Personen auf maximal 1,37 Milliarden Euro. Gewährt man den gleichen Freibetrag allen Ruheständlern – also auch Personen, die im Alter ausschließlich auf nicht-gesetzliche Renten angewiesen sind – können sogar bis zu 623.000 Personen die Grundsicherungsschwelle überschreiten. Die fiskalischen Kosten steigen dann auf bis zu 1,5 Milliarden Euro.

In beiden Fällen ist der fiskalische Aufwand pessimistisch geschätzt, weil die Analyse nicht die in der Grundsicherung übliche Prüfung der Vermögensverhältnisse simuliert und zudem unterstellt wird, dass alle potenziell unterstützungsbedürftigen Personen den Freibetrag auch dann voll ausschöpfen können, wenn lediglich ein prozentualer Anteil der Alterseinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung anrechnungsfrei bliebe.

1 Grundrente zwischen Armutsprävention und Lebensleistung

Die rentenpolitische Diskussion konzentriert sich in Deutschland aktuell auf die Idee einer Grundrente. Dabei stehen unterschiedliche Modelle im Raum:

- Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde eine Aufstockung in Höhe von 10 Prozent des Regelsatzes in der Grundsicherung im Alter verabredet, sofern mindestens 35 Beitragsjahre einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten nachgewiesen werden können (Bundesregierung, 2018, 92). Dieses Modell knüpft an der ursprünglichen Variante einer „Lebensleistungsrente“ aus dem Jahr 2013 an und hält an einer Bedürftigkeitsprüfung fest, die bislang im Rahmen der Grundsicherung in Deutschland obligatorisch ist.
- Den Gegenentwurf liefert die SPD mit ihrem Konzept einer „Respekt-Rente“ (SPD, 2019), die eine Verdoppelung der persönlichen Entgeltpunkte auf bis zu durchschnittlich 0,8 Punkte vorsieht. Diese Aufstockung niedriger Rentenansprüche setzt ebenfalls 35 Beitragsjahre einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten voraus, verzichtet aber auf eine Bedürftigkeitsprüfung.
- Die CDA fordert dagegen eine „Plus-Rente“, die bei Bezug der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter zusätzlich eine anrechnungsfreie Aufstockung der Ansprüche aus gesetzlichen Renten um 25 Prozent vorsieht (CDA, 2018).
- Einen weiteren Diskussionsbeitrag liefert die CSU mit ihrem „Rentenschutzschirm im Alter“, der an der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter festhält, aber Freibeträge für gesetzliche Alters- und Mütterrenten vorsieht, um die materielle Ausstattung bedürftiger Ruheständler zu verbessern (CSU, 2019).

Die Konzepte der Koalition und der SPD werden zum einen mit dem Argument der Armutsprävention, zum anderen mit der Anerkennung von Lebensleistung im Alter motiviert. Allerdings sehen beide Konzepte eine Mindestbeitragszeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung vor, was zu einer Differenzierung in der materiellen Mindestausstattung hilfsbedürftiger Haushalte je nach Erwerbsbiografie führt (Pimpertz, 2019). Jenseits der Fragen nach den Unterschieden in der finanziellen Ausstattung potenzieller Empfänger besteht der zentrale Unterschied in dem Festhalten an respektive dem Verzicht auf die bislang in der Grundsicherung im Alter übliche Bedürftigkeitsprüfung. Die Varianten von CDA und CSU halten an der Bedürftigkeitsprüfung fest, verzichten aber auf eine Mindestbeitragszeit. In unterschiedlicher Weise streben beide Konzepte unter dem Hinweis auf Anerkennung von Lebensleistung eine verbesserte materielle Ausstattung gesetzlicher Rentner an, die auf bedürftigkeitsgeprüfte Hilfen im Alter angewiesen sind. Allen Vorschlägen ist gemein, dass sie an die gesetzliche Rente anknüpfen. In der politischen Debatte wird bislang jedoch nicht diskutiert, warum allein die Versorgung aus der ersten Säule der Alterssicherung geeignet sein soll, die vorgeblichen Ziele zu erreichen.

- Geht es um das Argument der Armutsprävention, insbesondere um die Vermeidung von Bedürftigkeit, dann bleibt festzustellen, dass die gesetzlichen Rentner nicht nur eine im Bevölkerungsdurchschnitt, sondern auch in ihrer Altersgruppe unterdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme aufweisen. Während 9,1 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 2017

Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch SGB II und SGB XII erhalten haben, waren es in der Altersgruppe ab 65 Jahren lediglich 3,1 Prozent, die auf entsprechende Grundsicherungsleistungen im Alter (SGB XII) angewiesen waren (IW, 2019, Tab. 7.26). Unter den Beziehern einer gesetzlichen Altersrente lag der Anteil im gleichen Jahr mit 2,7 Prozent noch einmal niedriger (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2018, 275).

- Weil die Grundsicherung im Alter allen Bürgern – unabhängig von ihrem vorherigen Erwerbsstatus oder der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Alterssicherungssystem – eine materielle Mindestausstattung im Bedürftigkeitsfall garantieren soll, führt eine Begrenzung zusätzlicher Hilfen auf den Kreis gesetzlicher Rentner zu einem systematischen Bruch mit dem Gleichbehandlungsprinzip. Modelle, die ausschließlich an dem Kriterium der gesetzlichen Altersrente anknüpfen, würden Haushalte mit ansonsten gleicher Ausstattung, aber ohne qualifizierende Erwerbsbiografie, bei Bedürftigkeit unterschiedlich behandeln (Pimpertz, 2019).
- Schließlich sagt die Höhe einer gesetzlichen Rente wenig über Hilfsbedürftigkeit aus. Denn sowohl das ausschließlich einkommensbezogene Konzept der Armutgefährdung als auch die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter betrachten den jeweiligen Haushaltskontext, wobei die Grundsicherung sich nicht auf die Einkommensverhältnisse beschränkt, sondern das Vermögen einbezieht (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 11 ff.).
- Mit Blick auf die Anerkennung von Lebensleistung bleibt festzuhalten, dass die gesetzliche Rente diesem Anspruch insoweit folgt, als beitragspflichtige Erwerbszeiten sowie die anrechenbaren Kindererziehungs- und Pflegezeiten in die Berechnung des individuellen Rentenanspruchs einfließen (Pimpertz, 2019).

Angesichts dieser Einwände erscheint es sinnvoll, noch einmal von den aktuell diskutierten Modellen zu abstrahieren und sich mit Blick auf das Motiv der Armutsprävention der grundlegenden Frage zu widmen, welche Personen in Deutschland hilfsbedürftig sind. Dazu werden auf der Grundlage von personen- und haushaltsbezogenen Mikrodaten (Sozio-oekonomisches Panel - SOEP) zunächst jene Ruheständler identifiziert, die aufgrund ihrer persönlichen Gesamteinkommen unterstützungsbedürftig erscheinen. In einem weiteren Schritt wird der Haushaltskontext einbezogen, um analog zu den Konzepten der Armutgefährdung oder der Grundsicherung Rückschlüsse auf Bedürftigkeit ziehen zu können. Aufgrund der Datenlage kann dies lediglich mit Blick auf die Einkommensausstattung erfolgen. Eine Bedürftigkeitsprüfung im Sinne der Grundsicherung im Alter lässt sich auf der Basis der aktuellen Erhebungswelle v34 des SOEP nicht simulieren, weil Vermögensdaten zurzeit nur für das Jahr 2012 vorliegen. Immerhin können die Befunde aber als Heuristik interpretiert werden, um die Treffsicherheit und Effizienz der bisherig diskutierten Grundrentenmodelle empirisch fundiert abschätzen und Hinweise für treffsicherere Alternativen in Form von Freibetragsregelungen in der Bedürftigkeitsprüfung gewinnen zu können.

2 Methodisches Vorgehen

Die methodische Herausforderung besteht zunächst darin, die unterschiedlichen Personenkreise zu identifizieren, die von Modellen betroffen sind, die sich allein auf die gesetzlichen Rentner beschränken, und solche, die im Sinne der Grundsicherung im Alter auf alle Ruheständler beziehen. Mithilfe unterschiedlicher Einkommenskonzepte sollen diese Gruppen im Folgenden definiert werden, um Aussagen über die Reichweite der verschiedenen Modelle treffen zu können. Im nächsten Schritt sind jene Personen zu identifizieren, deren Einkommen – je nach zugrundeliegendem Einkommenskonzept – unterhalb eines Schwellenwerts liegen, der Hilfsbedürftigkeit signalisiert. Dazu werden Schwellenwerte in Anlehnung an das bestehende Grundsicherungsrecht definiert. Schließlich sind diese als potenziell unterstützungsbedürftig identifizierten Personen in ihrem jeweiligen Haushaltskontext zu betrachten.

Für die Analyse wird auf die Daten der aktuellen Erhebungswelle v34 des SOEP zurückgegriffen. Dabei handelt es sich um eine repräsentative Längsschnittstudie privater Haushalte in Deutschland, die die Beobachtungsjahre von 1984 bis 2017 umfasst und jährlich fast 15.000 Haushalte und mehr als 30.000 Personen beobachtet. Im Jahr 2017 wurden sogar über 50.000 Personen befragt. Neben grundlegenden Haushaltsmerkmalen werden verschiedene Einkommensarten auf individueller Ebene erhoben, wozu auch Renten aus unterschiedlichen Quellen zählen. Die Analyse ist auf das Beobachtungsjahr 2017 beschränkt und verwendet die Strukturmerkmale der Personen/Haushalte aus diesem Jahr. Die Beobachtungen der jährlichen Einkommensgrößen stammen hingegen aus dem Jahr 2016, da diese retrospektiv abgefragt werden.

Da das SOEP v34 keine aktuellen Vermögensdaten liefert, lässt sich keine vollständige Bedürftigkeitsprüfung im Sinne der Grundsicherung im Alter simulieren. Insofern bietet das Vorgehen lediglich eine Heuristik zur Abschätzung möglicher Hilfsbedürftigkeit. Die Befunde sind deshalb im Sinne einer pessimistischen Schätzung zu interpretieren. Denn aufgrund der fehlenden Prüfung des Vermögenshintergrunds werden die ermittelten Personenkreise überschätzt, die als Adressaten armutspräventiver, Bedürftigkeit vermeidender Maßnahmen in Frage kommen.

2.1 Untersuchungsgruppe und Einkommenskonzepte

Um im weiteren Verlauf der Analyse zwischen unterschiedlichen Gruppen differenzieren zu können, wird im Folgenden mithilfe der Abgrenzung des Einkommensbegriffs die Untersuchungsgruppe beschrieben (Tabelle 2-1). Mit diesem Vorgehen sollen Aussagen darüber ermöglicht werden, welche Personen in ihrer Eigenschaft als gesetzliche Rentner zum Beispiel von Grundrentenmodellen angesprochen werden und wie treffsicher derartige Modelle mit Blick auf das Motiv der Armutsprävention sind, die im Sinne der Grundsicherung im Alter für die gesamte Bevölkerung angestrebt wird. Die Einkommensabgrenzungen beziehen sich auf die jeweiligen Bruttozuflüsse und erfassen – abgesehen von Renten aus obligatorischen Sicherungssystemen – keine staatlichen Transfers oder private Einkommensübertragungen, die zum Beispiel innerhalb von Familien an bedürftige Eltern vorgenommen werden.

Die Untersuchungsgruppe beschränkt sich zunächst auf alle Personen, die im Befragungsjahr 2017 eine Rente wegen Alters (inklusive vorzeitigem Rentenbezug) oder wegen Erwerbsminderung bezogen haben (Einkommenskonzept 0). Damit werden alle Rentner mit einem eigenen

gesetzlichen Rentenanspruch identifiziert, abgeleitete Renten aus der Hinterbliebenenrente werden zunächst nicht betrachtet.

Im folgenden Schritt wird stufenweise die persönliche Einkommenssituation erfasst, in dem weitere Einkommensquellen einbezogen werden. Damit soll zunächst auf der Personenebene untersucht werden, inwieweit Bezieher einer gesetzlichen Rente über weitere Altersbezüge verfügen. In dem erweiterten Einkommenskonzept 1 werden deshalb Knappschaftsrenten, Kriegsofferrenten, Renten für Landwirte, Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung sowie Pensionen mitbetrachtet. Damit wird die Gruppe der gesetzlichen Rentner um die ehemaligen Staatsdiener erweitert, die zwar formal in dem gesetzlichen Alterssicherungssystem nicht erfasst sind, denen aber im SOEP ein gesetzlicher Rentenanspruch von null Euro zugewiesen wird.

Tabelle 2-1: Stufenweise Abgrenzung von Einkommenskonzepten

auf 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, Riesterrenten, sonstige Renten und Renten aus dem Ausland)
4	3 + (individualisierter Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums)

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Das Einkommenskonzept 2 definiert dann die Gruppe aller Ruheständler einschließlich der Pensionäre sowie deren Hinterbliebenen ohne eigene Rentenansprüche. Damit werden auch nicht gesetzlich versicherte Selbständige erfasst, die eine abgeleitete Hinterbliebenenversorgung aus der Gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.

Im nächsten Schritt werden für diese Gruppen alle weiteren Alterseinkommen erfasst. Dazu gehören neben Bruttoarbeitseinkommen die betrieblichen Altersrentenansprüche (einschließlich der Versorgungswerke der Angestellten im öffentlichen Dienst) ebenso wie Riesterrenten, Renten aus dem Ausland sowie sonstige Renten. Dadurch erweitert sich der Personenkreis noch einmal zum Beispiel um solche Fälle, die als selbständig Erwerbstätige ausschließlich in einer privaten Rentenversicherung vorgesorgt haben (Einkommenskonzept 3). Des Weiteren werden individualisierte Kapitaleinkommen einbezogen, wobei diese den erwachsenen Mitgliedern

eines Haushalts in gleichen Teilen zugerechnet werden. Denn im SOEP werden die Kapitaleinkommen lediglich auf der Haushaltsebene erfasst.

Das Einkommenskonzept 4 bezieht schließlich den Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums ein, wobei mögliche Schuldendienste nicht gegengerechnet werden.

Nach dem Einkommenskonzept 4 werden im SOEP v34 insgesamt 5.420 Ruheständler beobachtet, unter Anwendung der Hochrechnungsfaktoren können in der Gesamtbevölkerung 17.769.415 Personen unterstellt werden. Die identifizierte Personengruppe unterschreitet die Bevölkerungsgruppe im Alter von 65 und mehr Jahren geringfügig, die laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2014 bei 17,1 Millionen Personen gelegen hat (Statistisches Bundesamt, 2015). Gleichzeitig liegt die Zahl der gesetzlichen Rentner im Jahr 2017 mit 20,991 Millionen Personen deutlich höher (Gesetzliche Rentenversicherung Bund, 2019, 209). Dieser Wert lässt sich durch den vorzeitigen Bezug von Altersrenten sowie Erwerbsminderungsrenten und Renten aus der Hinterbliebenenversorgung erklären, die an Personen unter einem Alter von 65 Jahren fließen. Im Folgenden wird unterstellt, dass die mithilfe des SOEP quantifizierte Gruppe den tatsächlichen Anteil der Ruheständler an der Bevölkerung (einschließlich Erwerbsminderungsrenten und vorgezogene Altersrenten) realitätsnah abbildet.

2.2 Schwellenwerte

Für die Identifikation potenziell unterstützungsbedürftiger Personenkreise sind des Weiteren Grenzwerte zu definieren. Als Schwellenwerte dienen die Beiträge, die ein Single- oder Mehrpersonenhaushalt entsprechend seiner Größe und Struktur als Leistung gemäß der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten würde. Die Grundsicherungsleistung setzt sich aus einem Regelsatz, den Kosten der Unterkunft sowie den Heizkosten zusammen. Etwaige Mehrbedarfe werden in der Analyse nicht beachtet, wodurch die Zahl der tatsächlich unterstützungsbedürftigen Personen tendenziell unterschätzt wird.

Tabelle 2-2: Regelsätze in der Grundsicherung

im Alter und bei Erwerbsminderung, 2016

Personenmerkmale	Regelsatz in Euro/Monat
Alleinstehende/Alleinerziehende	404
Paare/Bedarfsgemeinschaften*	364
Erwachsene im Haushalt anderer	324
Jugendliche im Alter von 14 bis unter 18 Jahren	306
Kinder im Alter von 6 bis unter 14 Jahren	270
Kinder im Alter von 0 bis 6 Jahren	237

* Bei Paaren/Bedarfsgemeinschaften wird die Summe der Regelsätze im Haushalt auf beide Personen gleichverteilt und der Betrag pro Person ausgewiesen.

Quelle: BMAS, 2019

Die Regelsätze werden individuell festgelegt und sind in der Tabelle 2-2 auf Monatsbasis angegeben. Dabei werden in Paarhaushalten (Bedarfsgemeinschaften) unterschiedliche Sätze für die erste und zweite Person im Haushalt zugrunde gelegt, hier aber beide Sätze summiert und in gleichen Teilen den Haushaltsmitgliedern zugewiesen.

Die Kosten der Unterkunft (und Heizkosten) werden grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht und müssen angemessen sein. Sie ergeben sich im Wesentlichen aus zwei Größen: dem angemessenen Wohnraum (in Quadratmetern) sowie dem ortsüblichen Mietzins (Bruttokaltmiete pro Quadratmeter). Der als angemessen erachtete Wohnraum hängt von der Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen ab, wobei nicht weiter zwischen Erwachsenen und Kindern unterschieden wird. Für einen Ein-Personenhaushalt werden hier 50 Quadratmeter als angemessen unterstellt. Mit jeder weiteren Person nimmt der für den Haushalt angemessene Wohnraum um 15 Quadratmeter zu.

Die als angemessen zu erachtende Bruttokaltmiete pro Quadratmeter (Mietzins) wird direkt aus dem SOEP geschätzt und ist ein regional differenzierter Durchschnittswert. Die regionale Differenzierung erfolgt, um unterschiedlichen Mietbelastungen Rechnung zu tragen, so wie es in der Grundsicherung im Alter grundsätzlich angelegt ist. Unterschiede zwischen dem ländlichen und dem städtischen Raum in Ost- und Westdeutschland lassen sich aufgrund der Angaben aus dem SOEP ableiten (Tabelle 2-3). Gleichwohl bleibt darauf hinzuweisen, dass damit immer noch höhere Mietzinsen innerhalb städtischer Ballungsräume unterschätzt werden können, während die Haushaltsbelastungen im ländlichen Umfeld möglicherweise überschätzt werden. Im Folgenden wird unterstellt, dass diese Effekte keine signifikanten Einflüsse auf die Befunde haben.

Tabelle 2-3: Durchschnittliche Mietzinsen nach Regionen

in Euro pro Quadratmeter, 2016

Region	Ländlicher Raum	Städtischer Raum
Westdeutschland	6,08	7,78
Ostdeutschland	6,04	6,90

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Auch die Heizkosten werden grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht und folgen dem Angemessenheitsprinzip. Um dies auch an dieser Stelle zu berücksichtigen, werden die durchschnittlichen monatlichen Heiz- und Warmwasserkosten für das Einkommensjahr 2016 mithilfe der Beobachtungen im SOEP v34 geschätzt. Differenziert wurde dabei nach Haushaltsgröße und Region (Tabelle 2-4).

Tabelle 2-4: Durchschnittliche Heiz- und Warmwasserkosten

nach Haushaltsgröße und Region in Euro pro Monat, 2016

Haushaltsgröße (Personen)	Westdeutschland	Ostdeutschland
1	74	64
2	92	81
3	104	97
4	115	104
5	117	108
6	136	155
7	162	155
8 und mehr	162	155

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Daraus ergibt sich zum Beispiel für einen Alleinstehenden im ländlichen Raum Ostdeutschlands ohne Mehrbedarfe ein Schwellenwert von:

$$\text{Regelsatz} + \text{Kosten der Unterkunft} + \text{Heizkosten} = 404\text{€} + (6,04\text{€} * 50 \text{ m}^2) + 64\text{€} = \mathbf{770\text{€}}$$

Für ein Paar im städtischen Raum in Westdeutschland folgt ein Schwellenwert ohne Mehrbedarfe von:

$$\text{Regelsatz} + \text{Kosten der Unterkunft} + \text{Heizkosten} = 2 * 364\text{€} + (7,78\text{€} * 65 \text{ m}^2) + 92 \text{ €} = \mathbf{1.325,70 \text{ €}}$$

Diese Schwellenwerte berücksichtigen allerdings noch nicht, dass im Grundsicherungsfall auch die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge vom Kostenträger übernommen werden. Um die Nettoversorgung in der Grundsicherung im Alter mit dem Nettoeinkommensniveau eines nicht bedürftigen Haushalts vergleichen zu können, sind die Schwellenwerte um einen Faktor zu erhöhen, der einer Bruttorente vor Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Krankenversicherung der Rentner und deren Pflegeversicherung entspricht. Dabei wird von möglichen Fallkonstellationen abstrahiert, in denen Ruheständler in Paarhaushalten von einer beitragsfreien Mitversicherung profitieren.

$$1 / [1 - (0,5 * \text{allgemeiner Beitragssatz GKV}^* + \text{Beitragssatz sPV}^*)] = 1,1205^{**}$$

* GKV: Gesetzliche Krankenversicherung, sPV: soziale Pflegeversicherung; ** 2016.

3 Potenzielle Bedürftigkeit im Haushaltskontext

Die Darstellungen der Auswertungen des SOEP erfolgen für zwei unterschiedliche Bezugsgruppen. Ausgangspunkt sind die Einkommenskonzepte 3 respektive 4, mit denen die Zielgruppe umschrieben werden kann, die potenziell von der Grundsicherung im Alter profitiert (im Folgenden Ruheständler). Dem wird die Gruppe nach dem Einkommenskonzept 0 gegenübergestellt, das die Rentner mit eigenem Anspruch aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfasst (im Folgenden GRV-Rentner). Diese Abgrenzung entspricht dem Adressatenkreis, der potenziell von Grundrentenkonzepten angesprochen werden soll, die unisono den Bezug einer eigenen gesetzlichen Rente voraussetzen.

3.1 Potenziell unterstützungsbedürftige Rentner

Im ersten Schritt erfolgt die Auswertung auf der Personenebene. Um die Personen identifizieren zu können, die im Sinne von Armutsprävention angesprochen werden sollen, werden dabei zunächst individuelle Schwellenwerte (differenziert nach den Wohnkosten der Region) nach dem zuvor beschriebenen Verfahren definiert.

Tabelle 3-1: Ruheständler und GRV-Rentner unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle

Personenebene, 2016

Einkommenskonzept	Ruheständler unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle		GRV-Rentner unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	
	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent	Anzahl	Anteil an allen GRV-Rentner in Prozent
Personenebene				
0	9.129.843*	51,38	7.523.089	46,55
1	7.668.094	43,15	7.256.368	44,90
2	5.871.063	33,04	5.495.466	34,00
3	4.538.773	25,54	4.316.824	26,71
4	3.666.987	20,64	3.488.730	21,59

Bedürftigkeitsschwelle: Regelsatz für erste Person zuzüglich Warmmiete regionalisiert; Ruheständler (wegen Alters oder Erwerbsminderung) insgesamt = 17.769.415; GRV-Rentner wegen Alter oder Erwerbsminderung insgesamt: 16.162.661.

* Beim Einkommenskonzept 0 mit ausschließlich GRV-Rentnern liegt die Zahl für alle Ruheständler über dem Wert der GRV-Rentner, weil hier auch Personen gezählt werden, die in der SOEP-Auswertung mit einer GRV-Rente von 0 Euro erfasst sind (zum Beispiel Pensionäre).

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Diese Befunde können nun in der Gegenüberstellung von Grundrentenkonzepten und Armutsprävention im Sinne der Grundsicherung interpretiert werden, wobei es sich hierbei lediglich um eine Annäherung handelt, muss die Analyse doch aus den erörterten methodischen Einschränkungen auf eine Prüfung der Vermögensverhältnisse verzichten. Die Zahl der potenziell

anspruchsberechtigten gesetzlichen Rentner/Ruheständler in der Grundsicherung wird deshalb überschätzt. Außerdem erfasst sie im Gegensatz zu der Statistik der Gesetzlichen Rentenversicherung auch jene Personen, die aufgrund ihrer materiellen Ausstattung als hilfsbedürftig angesehen werden müssen, aber aufgrund von verschämter Altersarmut tatsächlich keine Grundsicherung beantragen. Deshalb weist die Deutsche Rentenversicherung für das Jahr lediglich 421.593 Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter aus, die gleichzeitig eine Altersrente beziehen (Deutsche Rentenversicherung Bund, 275)

Ausgehend von dem Gedanken der Grundrentenmodelle, lediglich gesetzliche Rentner zu unterstützen, fallen 46,55 Prozent der insgesamt 16,2 Millionen Bezieher einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch unter einen Schwellenwert, der im Sinne der Grundsicherung als materielle Mindestausstattung anzulegen ist (Tabelle 3-1, Spalten 4 und 5). Zieht man weitere persönliche Einkommen mit in Betracht, wie es in dem Einkommenskonzept 4 angelegt ist, dann reduziert sich die Zahl um mehr als die Hälfte – lediglich 21,59 Prozent fallen dann noch unter den individualisierten Schwellenwert, der nach den Schwellenwerten aus der Grundsicherung als Kriterium für Armut anzuwenden ist. Hierbei wird den Eigentümern einer selbstgenutzten Immobilie ein implizites individualisiertes Einkommen in Höhe der ersparten Kaltmiete zugerechnet (imputierte Werte im SOEP).

Ein ähnlicher Effekt zeigt sich bei der Gruppe aller Ruheständler, die weiter gefasst ist und deshalb andere Werte aufweist (Tabelle 3-1, Spalten 2 und 3). Von den rund 17,8 Millionen Ruheständlern fallen demnach sogar 51,38 Prozent unter den individualisierten Schwellenwert nach Grundsicherungsrecht, wenn allein auf die gesetzlichen Renten aus eigenen Ansprüchen (einschließlich Pensionären mit Ansprüchen gegenüber der GRV) geschaut wird. Da nach der Logik der Bedürftigkeitsprüfung in der Grundsicherung aber sämtliche Einkommen einer Person zu betrachten sind, reduziert sich die Quote potenziell bedürftiger Personen auf 20,64 Prozent nach dem Einkommenskonzept 4.

Dieser Befund lässt sich im Sinne eines ersten Zwischenergebnisses wie folgt interpretieren: In den Grundrentenkonzepten führt ein Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung dazu, dass mehr als die Hälfte (knapp 54 Prozent) der potenziell unterstützungsbedürftigen gesetzlichen Rentner unter den Schwellenwert der Grundsicherung fallen und deshalb im Sinne von Armutsprävention von einem der Grundrentenkonzepte angesprochen werden, obwohl sie aufgrund zusätzlicher persönlicher Einkommen nach Maßgabe der Grundsicherungsschwellen nicht einer Unterstützung bedürften.

3.2 Einkommensverhältnisse im Haushaltskontext

Tatsächlich werden aber sowohl in den Konzepten der Armutsmessung als auch der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung nicht allein die persönlichen Einkommensverhältnisse betrachtet, sondern die im Haushalt zur Verfügung stehenden Gesamteinkommen. Im zweiten Analyseschritt werden deshalb die Haushaltskontexte der betreffenden Personen mit in den Blick genommen (Tabelle 3-2). Damit werden auch die Schwellenwerte angepasst, die für die Identifikation potenziell unterstützungswürdiger Personen anzulegen sind. Für Personen in Haushalten werden die Regelsätze entsprechend der Anzahl der Haushaltsmitglieder sowie der erstattungs-

fähigen Kosten der Warmmiete entsprechend dem größeren, als angemessen erachteten Wohnraum angehoben.

Danach relativieren sich die Befunde zu dem potenziellen Adressatenkreis armutspräventiver Hilfen noch einmal deutlich: Ausgehend von rund 7,5 Millionen Empfängern einer GRV-Rente aus eigenem Anspruch, die – ohne Beachtung weiterer Einkommen und Vermögen – unter der individualisierten Grundsicherungsschwelle liegen, reduziert sich die Zahl potenziell unterstützungsbedürftiger Personen nach dem Einkommenskonzept 3 auf knapp 1,9 Millionen oder 11,47 Prozent (Tabelle 3-2, Spalten 4 und 5). Berücksichtigt man für die betreffenden Fälle die entsprechend reduzierten Schwellenwerte aufgrund des selbstgenutzten Wohneigentums, wären es – ohne Prüfung der Vermögensverhältnisse im Haushalt – sogar nur noch knapp 1,5 Millionen oder 9,11 Prozent der Grundgesamtheit.

Mit Blick auf alle Personen (Ruheständler), die potenziell von der Grundsicherung im Alter angesprochen sind, reduziert sich der Anteil sogar von 51,38 auf 11,05 Prozent respektive 8,74 Prozent (Tabelle 3-2, Spalten 2 und 3).

Tabelle 3-2: Potenziell bedürftige Ruheständler im Haushaltskontext

Haushaltsebene, 2016

Einkommens- konzept	Ruheständler unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle		GRV-Rentner unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	
	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent	Anzahl	Anteil an allen GRV-Rentnern in Prozent
Personenebene				
0	9.129.843	51,38	7.523.089	46,55
Haushaltsebene				
3	1.963.996	11,05	1.853.498	11,47
4	1.553.343	8,74	1.472.435	9,11

Bedürftigkeitsschwelle: Regelsatz für erste und jede weitere Person zuzüglich Warmmiete regionalisiert;

Ruheständler (wegen Alters oder Erwerbsminderung) insgesamt = 17.769.415;

GRV-Rentner wegen Alters oder Erwerbsminderung insgesamt = 16.162.661.

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Noch einmal sei darauf hingewiesen, dass bei der Interpretation der absoluten Zahlen die Gruppe der 1,47 Millionen GRV-Rentner, die potenziell hilfsbedürftig nach Maßgabe der Grundsicherungsschwelle erscheinen, auch Personen erfasst, die nach einer weiteren Prüfung der Vermögensverhältnisse aus dem Grundsicherungsanspruch herausfallen könnten. Gleichzeitig werden nach den Zahlen des SOEP auch Personen einbezogen, bei denen zwar ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen bestünde, die aber aus Scham nicht beantragt werden oder wo intrafamiliäre Transfers eine hinreichende Absicherung gewährleisten.

Exkurs: Um ein Bild von der Verteilung nach Single- und Paar-Haushalten im Ruhestand zu erhalten, wird nun von Sonderfällen abstrahiert, die bei Alleinerziehenden mit Kindern (zum Beispiel bei der Hinterbliebenenversorgung) oder bei Paaren mit Kindern (typischerweise Erwerbsminderungsfälle) auftreten können. Von den dann verbleibenden 6,32 Millionen alleinstehenden GRV-Rentnern fallen nach dem Einkommenskonzept 4 rund 13,81 Prozent unter den für sie relevanten Schwellenwert, von den 8,59 Millionen in Paarhaushalten lebenden Beziehern einer eigenen GRV-Rente (ohne Kinder im Haushalt) sind es lediglich 4,94 Prozent. Die Anteile der jeweiligen Haushaltstypen liegen auf ähnlichem Niveau, wenn man sich auf alle Ruheständler bezieht.

Dieser Befund lässt sich in einem zweiten Zwischenergebnis pointiert zusammenfassen: Von den Beziehern einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch würden unter Verzicht auf eine einkommensbezogene Bedürftigkeitsprüfung 46,55 Prozent potenziell von einer Aufstockung profitieren, vorausgesetzt das Kriterium orientiert sich an dem Schwellenwert der Grundsicherung und unter Verzicht auf weitere qualifizierende erwerbsbiografische Kriterien wie einer Mindestbeitragszeit. Betrachtet man aber alle weiteren persönlichen sowie Haushaltseinkommen und bezieht man den Wert des selbstgenutzten Wohneigentums mit ein, dann verbleibt lediglich ein Fünftel der ursprünglich identifizierten Personen, die – unter Abstraktion von Vermögensprüfungen – potenziell unterstützungsbedürftig erscheinen. Die „Streuverluste“ des Verzichts auf eine „reduzierte“, also ausschließlich einkommensbezogene Bedürftigkeitsprüfung belaufen sich demnach auf rund 80 Prozent und dürften bei einer weiteren Vermögensprüfung noch höher ausfallen. In diesem Umfang drohen Mitnahmeeffekte durch den Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung, da Hilfen an Personen adressiert würden, die entweder über weitere persönliche Einkommen in hinreichender Höhe verfügen oder im Haushaltskontext gegen Armut im Sinne der Grundsicherungsschwelle abgesichert sind.

3.3 Exkurs: Zur Rolle des selbstgenutzten Eigentums

Die Befunde deuten des Weiteren auf die Bedeutung des selbstgenutzten Wohneigentums für die Alterssicherung hin. Deshalb wird in einer gesonderten Auswertung noch einmal zwischen Mietern und Eigentümern in der jeweiligen Grundgesamtheit respektive der jeweiligen Gruppe potenziell unterstützungsbedürftiger Personen unterschieden (Tabelle 3-3). Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass etwaige Schuldendienste nicht betrachtet werden, also in dieser Modellierung unterstellt wird, dass das selbstgenutzte Wohneigentum schuldenfrei ist.

Mit Blick auf die Bezieher einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch lässt sich die Grundgesamtheit der 16,2 Millionen Personen in 7,3 Millionen GRV-Rentner unterscheiden, die eine Wohnung alleinstehend oder im Paar-Haushalt mieten, und gut 8,8 Millionen GRV-Rentner, die als Eigentümerhaushalt mit selbstgenutztem Wohneigentum identifiziert werden können (Abweichungen in der Summe rundungsbedingt). Unter allen Ruheständlern, also auch solchen, die keine gesetzliche Rente beziehen, ist das Verhältnis zugunsten der Eigentümerhaushalte noch ausgeprägter. Von den beobachteten 17,7 Millionen Personen leben 10 Millionen im selbstgenutzten Wohneigentum, lediglich 7,7 Millionen Ruheständler wohnen zur Miete.

Die Befunde unterstreichen zunächst die herausragende Bedeutung des Immobilienerwerbs für eine armutsfeste Alterssicherung. Der Anteil der Eigentümer einer selbstgenutzten Wohn-

immobilie, die als GRV-Rentner oder Ruheständler unter die Schwellenwerte der Grundsicherung fallen, ist mit rund 2 Prozent der jeweiligen Grundgesamtheiten deutlich niedriger als die Quoten der entsprechenden Mieter-Haushalte. Wer eine Wohnung im Alter mietet, ist in beiden Perspektiven – Ruheständler oder GRV-Rentner – mit rund 17,5 Prozent der jeweiligen Grundgesamtheit in einem deutlich höheren Maße gefährdet, unter die Schwellenwerte der Grundsicherung zu fallen – und das obwohl mit der hier verfolgten Methodik bereits regionale Mietkostenunterschiede zumindest grob berücksichtigt werden.

Tabelle 3-3: Ruheständler und GRV-Rentner nach Wohnform

Haushaltsebene, 2016

Einkommens- konzept	Ruheständler unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle		GRV-Rentner unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	
	Mieter	Eigentümer	Mieter	Eigentümer
	Anzahl			
Haushaltsebene				
3	1.447.079	516.917	1.365.092	488.406
4	1.349.603	203.740	1.287.442	184.993

Eigentümer: selbstgenutztes Wohneigentum.

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

4 Anrechnungsfreibeträge bei Bedürftigkeit

Sprechen die bisherigen Ergebnisse eine deutliche Sprache für das Beibehalten einer Bedürftigkeitsprüfung bei allen Modellen, die der Armutsprävention dienen und Lebensleistung anerkennen sollen, so stellt sich anschließend die Frage nach möglichen Alternativen. Derzeit kristallisieren sich Lösungen heraus, die einen Freibetrag im Rahmen der bedürftigkeitsgeprüften Hilfe vorschlagen. Damit soll insbesondere der Lebensleistung potenziell bedürftiger Rentner/Ruheständler Rechnung getragen werden. Technisch führen Freibeträge dazu, dass bis zur Höhe des Freibetrags gesetzliche Renten und/oder weitere Alterseinkünfte anrechnungsfrei bleiben, so dass die betreffenden Personen über ein entsprechend höheres Einkommen bei Bedürftigkeit verfügen. Dabei stellen die bereits bestehenden Anrechnungsfreibeträge für betriebliche oder Riester-Renten eine Obergrenze dar, bis zu der ein prozentualer Anteil der betreffenden Alterseinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung anrechnungsfrei bleibt.

Tatsächlich werden zum Beispiel im CSU-Konzept des „Rentenschutzschirms“ unterschiedliche Freibeträge für die gesetzliche Altersrente und den auf die „Mütterrente“ entfallenden Anteil gefordert. Im Folgenden wird von einer derartigen Differenzierung aber abstrahiert, da nach der Logik der derzeitigen Bedürftigkeitsprüfung in der Grundsicherung alle Formen ergänzender Alterseinkünfte angerechnet werden, deshalb eine Differenzierung nach erwerbsbiografischen Kriterien oder unterschiedlichen Vorsorgeformen hier bewusst ausgeschlossen sein soll, und folglich auch ein Freibetrag unabhängig von der Einkommensquelle einzuräumen wäre.

Diese Argumentation folgt dem Gleichbehandlungsgrundsatz, wonach bei Bedürftigkeit allen Personen gleichermaßen Hilfen zukommen sollten, weil sich die Leistungen an dem individuellen Bedarf und nicht an der Erwerbs- und Vorgeschichte ausrichten (Pimpertz, 2019). Davon unbenommen bleibt der Einwand aber bestehen, dass auch eine Freibetragsregelung in der Grundsicherung zu Ungleichbehandlungen führen würde. Denn Menschen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage waren, eine eigenständige Vorsorge aus Erwerbstätigkeit zu betreiben, würden bei vergleichbarem Bedarf in der Grundsicherung materiell unterschiedlich ausgestattet, da in diesen Fällen ein Freibetrag mangels eigener Alterseinkommen nicht zur Geltung kommen kann (Pimpertz, 2019).

Die folgenden Berechnungen versuchen eine Freibetragsregelung nachzuempfinden. Dabei wird aus Gründen der Vereinfachung unterstellt, dass die potenziell unterstützungsbedürftigen GRV-Rentner/Ruheständler diesen Freibetrag vollständig ausschöpfen können. Mit dieser Annahme soll von der politisch zu entscheidenden Frage abstrahiert werden, wie eine Freibetragsregelung ausgestaltet werden kann. Denn möglich wäre es, zum Beispiel die ersten 100 oder 200 Euro des monatlichen Alterseinkommen pauschal anrechnungsfrei zu stellen, oder einen prozentualen Anteil bis zu einem maximalen Betrag. Technisch wird diese Annahme deshalb in Form eines Transfers modelliert, der in der ersten Variante allen gesetzlichen Rentnern, in der zweiten Variante allen Ruheständlern zugebilligt wird. Des Weiteren abstrahiert diese Modellierung von qualifizierenden erwerbsbiografischen Merkmalen wie einer Mindestbeitragszeit, die in den Grundrentenmodellen der Koalition respektive der SPD erforderlich sind. Hierzu liefern die SOEP-Daten keine Informationen. Deshalb sind die Befunde als Obergrenze zu interpretieren, weil insbesondere in der Variante einer prozentualen Anrechnungsfreiheit die Freibeträge nicht in allen Fällen voll ausgeschöpft würden.

4.1 Freibetrag für potenziell unterstützungsbedürftige GRV-Rentner

Unter diesen methodischen Einschränkungen werden in einem ersten Schritt die maximalen Effekte einer Freibetragsregelung in Form einer pauschalen Transferzahlung von 100 Euro respektive 200 Euro an jene gesetzlichen Rentner modelliert, die zuvor als potenziell unterstützungsbedürftig identifiziert wurden. Diese technische Modellierung entspricht einer Regelung, die sich ausschließlich an gesetzliche Rentner richtet – analog zu dem Ansatz der Grundrentenmodelle –, aber die Anrechnungsfreiheit im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung nicht für einzelne Einkommensquellen, sondern unabhängig von der Einkommensart gewährt. Wie beschrieben unterstellt diese Modellierung, dass jede potenziell unterstützungsbedürftige Person den Freibetrag vollständig ausschöpft, auch wenn dies insbesondere bei einer prozentualen Anrechnungsfreiheit tatsächlich nicht immer der Fall sein dürfte. Deshalb überschätzen die folgenden Befunde die tatsächlich zu erwartenden Effekte (Tabelle 4-1).

Die Werte können mit den ursprünglichen Befunden ohne Transferregelung verglichen werden (Tabelle 3-2, Spalten 4 und 5): Waren unter den Beziehern einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch ursprünglich knapp 1,5 Millionen Personen oder 9,11 Prozent potenziell unterstützungsbedürftig (einschließlich verschämte Altersarmut und unter Abstraktion von möglichen Vermögensbeständen), so reduziert sich bei unverändertem Schwellenwert deren Anteil bei einem voll ausgeschöpften Freibetrag von 100 Euro pro GRV-Rentner auf 6,70 Prozent. Dieser

Reduktion um 2,41 Prozentpunkte entsprechen gut 390.000 Personen, die – unter der Annahme, dass der Freibetrag aufgrund hinreichender Alterseinkommen vollständig ausgeschöpft werden kann – die zuvor nach dem Grundsicherungsrecht angelegte Einkommensschwelle überschreiten. Sie gelten danach nicht mehr als unterstützungsbedürftig. Rund 73 Prozent der ursprünglich identifizierten Personen bleiben aber auch nach Einführung des (voll ausgeschöpften) Freibetrags unter dem ursprünglichen Schwellenwert, der nach bestehendem Grundsicherungsrecht für sie gelten würde. Sie wären weiterhin auf steuerfinanzierte Hilfen angewiesen.

Tabelle 4-1: Freibetrag von monatlich 100/200 Euro für GRV-Rentner

Freibetrag unabhängig von der Einkommensquelle, nur für potenziell unterstützungsbedürftige GRV-Rentner, 2016

Einkommens- konzept	Freibetrag 100 Euro pro Monat		Freibetrag 200 Euro pro Monat	
	Anzahl	Anteil an allen GRV-Rentnern in Prozent	Anzahl	Anteil an allen GRV-Rentnern in Prozent
Personenebene				
0	6.287.250	38,90	5.300.858	32,80
3	3.349.416	20,72	2.670.422	16,52
4	2.597.741	16,07	2.119.016	13,11
Haushaltsebene				
3	1.341.325	8,30	1.092.634	6,76
4	1.080.205	6,70	903.392	5,59

Ergebnisse unter der Annahme, dass der Freibetrag unabhängig von der technischen Ausgestaltung in allen Fällen vollständig ausgeschöpft wird.

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Würde stattdessen ein Freibetrag in Höhe von 200 Euro pro Bezieher einer eigenen gesetzlichen Rente angesetzt – dies entspricht einem maximalen Anrechnungsfreibetrag, der nicht länger nur auf betriebliche respektive Riester-Renten angewendet wird –, fiel der Effekt erwartungsgemäß höher aus. Wiederum unter der Annahme, dass alle ursprünglich als potenziell unterstützungswürdigen Personen diesen Freibetrag vollständig ausschöpfen können, reduziert sich die Quote nun sogar auf 5,59 Prozent. Dem entsprächen rund 569.000 Personen, die nun mithilfe des anrechnungsfreien Alterseinkommens über die bisher gültige Grundsicherungsschwelle gehoben werden können. Gut 61 Prozent (rund 903.000 Personen) der ursprünglich als unterstützungsbedürftig identifizierten GRV-Rentner blieben gleichwohl auch nach vollständigem Ausschöpfen des Freibetrags unter dem Schwellenwert des Grundsicherungseinkommens.

4.2 Freibetrag für potenziell unterstützungsbedürftige Ruheständler

Analog lässt sich die Analyse für den weiteren Kreis aller potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler durchführen, also einschließlich der Pensionäre, Selbständigen ohne eigenen

GRV-Rentenanspruch sowie Personen, die ausschließlich auf abgeleitete Rentenansprüche aus der GRV angewiesen sind (Tabelle 4-2).

Wiederum wird ein Freibetrag von 100 Euro unter der Annahme modelliert, dass er vollständig ausgeschöpft werden kann. Technisch wird diese Annahme in Form eines Transfers modelliert. Machte der Anteil der potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler ohne Freibetrag ursprünglich 8,74 Prozent der Grundgesamtheit aus (1,553 Millionen Personen), so reduziert das vollständige Ausschöpfen des Freibetrags durch die in Frage kommenden Personen den Anteil um bis zu 2,30 Prozentpunkte oder rund ein Viertel. Dem entsprechen rund 400.000 Personen, die mit Hilfe der Aufstockung der gesetzlichen Rente nun über die ursprüngliche Grundsicherungsschwelle gehoben werden.

Tabelle 4-2: Freibetrag von monatlich 100/200 Euro für jeden Ruheständler

Freibetrag unabhängig von der Einkommensquelle, an alle potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler, 2016

Einkommens- konzept	Transfer 100 Euro pro Monat		Transfer 200 Euro pro Monat	
	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent	Anzahl	Anteil an allen Ruheständlern in Prozent
Personenebene				
0	7.894.004	44,42	6.907.612	38,87
3	3.514.161	19,78	2.808.317	15,80
4	2.742.729	15,44	2.233.871	12,57
Haushaltsebene				
3	1.415.443	7,97	1.122.871	6,32
4	1.144.787	6,44	930.566	5,24

Ergebnisse unter der Annahme, dass der Freibetrag unabhängig von der technischen Ausgestaltung in allen Fällen vollständig ausgeschöpft wird.

Quellen: SOEP v34, eigene Berechnungen

Bei einem voll ausgeschöpften Freibetrag von 200 Euro pro Monat gilt diese Aussage analog für 623.000 Personen, der Anteil reduziert sich um 3,50 Punkte auf 5,24 Prozent. In diesem Fall blieben gut 930.000 Personen oder 60 Prozent der potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler auch nach vollständigem Ausschöpfen eines Anrechnungsfreibetrags mit ihrem Einkommen unterhalb des anzulegenden Schwellenwerts und damit weiterhin auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen.

4.3 Maximaler fiskalischer Aufwand

Unter den hier modellierten Annahmen entsteht eine Sprungstelle in der materiellen Ausstattung von Personen, die zuvor als bedürftig im Sinne der Grundsicherung im Alter identifiziert worden sind. Denn Personen, die aufgrund ihres Einkommens nicht anspruchsberechtigt sind und deshalb als nicht unterstützungsbedürftig erscheinen, können von der Freibetragsregelung nicht profitieren und drohen im Alter materiell schlechter gestellt zu werden als Empfänger von Grundsicherungsleistungen. Abstrahiert man von der Lösung dieser Frage, können die fiskalischen Effekte einer Freibetragsgrenze mit einer einfachen „Daumenpeilung“ geschätzt werden.

Ausgehend von dem Fall eines maximalen Freibetrags von 200 Euro, der von jedem potenziell unterstützungsbedürftigen Ruheständler ausgeschöpft wird, der die Grundsicherungsschwelle überschreitet, erhöht sich der Aufwand im Rahmen der Grundsicherung pro Person um 2.400 Euro pro Jahr. In Höhe dieses Betrags müssen Hilfen zusätzlich aufgebracht werden, die ursprünglich auf die Regelsätze der Grundsicherung angerechnet wurden. Entsprechend lässt sich der notwendige fiskalische Aufwand durch einfache Multiplikation mit den ursprünglich als unterstützungsbedürftig identifizierten Fallzahlen grob schätzen. Demnach würde es in der Summe aller Fälle, in denen GRV-Rentner die bisherige Grundsicherungsschwelle überschreiten und den Freibetrag annahmegemäß voll ausschöpfen, zu einem zusätzlichen Aufwand von insgesamt 1,37 Milliarden Euro pro Jahr kommen. Würde der Freibetrag von allen Ruheständlern voll ausgeschöpft, die potenziell unterstützungsbedürftig sind und die Grundsicherungsschwelle damit überschreiten – diese Konstellation folgt der Logik, dass der Freibetrag unabhängig von der Vorsorgeform gewährt wird und deshalb konsequenterweise auch jenen Personen zu gewähren ist, die zum Beispiel als Selbständige ausschließlich betrieblich vorgesorgt haben –, dann erhöht sich der Aufwand auf 1,5 Milliarden Euro pro Jahr.

Die Volumina sind als Obergrenze zu interpretieren. Denn die Modellierung unterstellt ein vollständiges Ausschöpfen des Freibetrags, was insbesondere bei einer prozentualen Anrechnungsfreiheit nicht in jedem Fall gegeben sein dürfte. Außerdem verzichtet die Analyse auf eine Vermögensprüfung, die im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung obligatorisch ist und die Zahl potenziell unterstützungsbedürftiger Personen reduzieren dürfte. Schließlich werden in der Auswertung intrafamiliäre Einkommenstransfers an potenziell bedürftige Ruheständler nicht bedacht, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erwünscht sind, aber in der Konsequenz die Inanspruchnahme steuerfinanzierter Hilfen vermeiden. Damit würde eine Freibetragsregelung unter Beibehaltung der Bedürftigkeitsprüfung einen geringeren Aufwand erfordern, als zum Beispiel bei einer Umsetzung des SPD-Modells einer Respekt-Rente derzeit erwartet wird.

5 Politische Einordnung der Befunde

Die Ergebnisse der Analyse können im Sinne einer Heuristik interpretiert werden, dürfen aber nicht als Simulation konkreter Grundrenten-Modelle missverstanden werden. Denn die Daten des SOEP v34 erlauben weder eine Simulation von Effekten jener Grundrentenmodelle, die erwerbsbiografische Kriterien voraussetzen – dazu mangelt es an Informationen über qualifizierende Beitragsjahre, die notwendig sind, um den potenziellen Empfängerkreis einer Rentenaufstockung abgrenzen zu können. Noch erlaubt der Datensatz eine vollständige Simulation der

Bedürftigkeitsprüfung, die zum Beispiel in der Koalitionsvereinbarung zugrunde gelegt wird. Dazu fehlt es an aktuellen Vermögensdaten, die im Rahmen der Grundsicherung im Alter zu berücksichtigen wären. Doch auch jenseits dieser methodischen Vorbehalte können die Befunde einen Eindruck darüber vermitteln, wie treffsicher einzelne Reformvorschläge mit Blick auf die Motiv der Armutsprävention und Anerkennung von Lebensleistungen wirken, wenn man den Kreis potenziell unterstützungsbedürftiger Personen mit und ohne (eingeschränkte, das heißt ausschließlich einkommensbezogene) Bedürftigkeitsprüfung vergleicht.

- Weil die aktuell diskutierten Grundrentenmodelle unisono an dem Kriterium einer gesetzlichen Rente aus eigenem Anspruch anknüpfen, lässt sich in einem ersten Schritt der Kreis jener Personen ermitteln, deren gesetzliche Rente unter dem Referenzwert liegt, der mit dem Anspruch auf Grundsicherungsleistungen (inklusive Warmmiete) anzulegen wäre. In diesem Sinne erscheinen rund 7,5 Millionen Bezieher einer gesetzlichen Rente potenziell unterstützungsbedürftig – von Vermögenshintergründen abgesehen. Berücksichtigt man aber weitere persönliche Einkommen aus anderen Quellen sowie den Haushaltskontext (im Sinne einer eingeschränkten, ausschließlich einkommensbezogenen Bedürftigkeitsprüfung), dann reduziert sich die Zahl potenziell unterstützungsbedürftiger Rentner auf knapp 1,5 Millionen Personen – einschließlich vermögender Personen und solcher Rentner, die aus Scham bislang keine Hilfen beantragen.
- Das bedeutet im Umkehrschluss, dass bei einem Verzicht auf eine (einkommensbezogene) Bedürftigkeitsprüfung in 80 Prozent der Fälle droht, dass Hilfen fehladressiert werden, weil ausschließlich die Höhe der gesetzlichen Rente als Kriterium anlegt wird. Diese Quote erhöht sich noch einmal leicht, wenn man nach der Logik der Grundsicherung im Alter alle Ruheständler in den Blick nimmt.
- Würde bei der Bedürftigkeitsprüfung ein Anrechnungsfreibetrag für Alterseinkommen (unabhängig von der Vorsorgeform) in Höhe von bis 200 Euro pro Monat eingeräumt und von allen potenziell unterstützungswürdigen GRV-Rentnern vollständig ausgeschöpft, dann erreichen 569.000 der ursprünglich knapp 1,5 Millionen identifizierten Personen ein Einkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Die fiskalischen Kosten beliefen sich bei vollem Ausschöpfen des Freibetrags für diese Personen auf bis zu 1,37 Milliarden Euro.
- Gewährt man unter den gleichen Annahmen diesen Freibetrag allen Ruheständlern – also auch Personen, die im Alter ausschließlich auf nicht-gesetzliche Renten angewiesen sind – können sogar bis zu 623.000 der ursprünglich knapp 1,6 Millionen als unterstützungswürdig identifizierten Personen die Grundsicherungsschwelle überschreiten. Die fiskalischen Kosten steigen damit für diese Personen auf bis zu 1,5 Milliarden Euro.
- In beiden Fällen ist der fiskalische Aufwand pessimistisch geschätzt, weil die Analyse nicht die in der Grundsicherung übliche Prüfung der Vermögensverhältnisse simuliert und zudem unterstellt wird, dass alle potenziell unterstützungsbedürftigen Personen den Freibetrag auch dann voll ausschöpfen können, wenn lediglich ein prozentualer Anteil der Alterseinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung anrechnungsfrei bleibt.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019, Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html> [14.6.2019]

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/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [10.12.2018]

CDA, 2018, Wir wollen mehr Leistungsgerechtigkeit in der Rente, in: Soziale Ordnung, Ausgabe 3/2018, S. 24, <https://www.cda-bund.de/data/documents/2018/09/24/3-5ba8aa1aa193c.pdf> [13.6.2019]

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

Statistisches Bundesamt, 2015, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/> [14.6.2019]

Deutsche Rentenversicherung Bund, 2018, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2018, DRV-Schriften Band 22, Berlin

IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2019), Deutschland in Zahlen 2019, Köln

Pimpertz, Jochen (2019), Armutsprävention sinnvoll adressieren, in: ifo-Schnelldienst 2/2019 vom 24.1.2019, 72. Jg., S. 8–11

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]

Abstract

At present, different models of basic statutory pensions are being discussed in Germany. All models pursue the idea that only an increase in entitlements from the statutory system should protect against poverty in old age. So far, this role has been assumed by the needs-tested basic provision, which applies to all older people and not only to statutory pensioners. This raises the question of the scope and accuracy of the basic pension models discussed. Answers are given by an analysis of microdata from the German socio-economic panel.

If other sources of income and the household context are initially ignored, 7.5 million people receiving a statutory pension would fall below the threshold resulting from an income-related means test in the basic provision. However, the means test takes into consideration the entire income of a household. Therefore, the number of people potentially in need of financial support is reduced to one fifth. Conversely, this finding implies that if a means test is waived in the basic pension models, around 80 per cent of the statutory pension increase will be paid to persons who, according to the logic of basic provision, are not in need of support at all.

If these persons identified as potentially in need of support are granted an allowance of up to 200 euros per month, up to which their own income is not counted towards the basic provision, then in up to 4 out of 10 cases those could earn an income above the basic provision threshold. The fiscal costs would amount to 1.4 to 1.5 billion euros per year.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Stufenweise Abgrenzung von Einkommenskonzepten	8
Tabelle 2-2: Regelsätze in der Grundsicherung	9
Tabelle 2-3: Durchschnittliche Mietzinsen nach Regionen	10
Tabelle 2-4: Durchschnittliche Heiz- und Warmwasserkosten	11
Tabelle 3-1: Ruheständler und GRV-Rentner unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle	12
Tabelle 3-2: Potenziell bedürftige Ruheständler im Haushaltskontext	14
Tabelle 3-3: Ruheständler und GRV-Rentner nach Wohnform	16
Tabelle 4-1: Freibetrag von monatlich 100/200 Euro für GRV-Rentner	18
Tabelle 4-2: Freibetrag von monatlich 100/200 Euro für jeden Ruheständler	19