

Sozialpolitischer Ausgleich – Verteilungseffekte ausgewählter Rentenreformen

Johannes Geyer

DIW Berlin

FNA Jahrestagung "Zwischen Solidarität & Äquivalenzprinzip

31 Januar 2025

Einleitung

‘‘Zwischen Solidarität und Äquivalenzprinzip: Wie viel Umverteilung braucht die Alterssicherung?’’

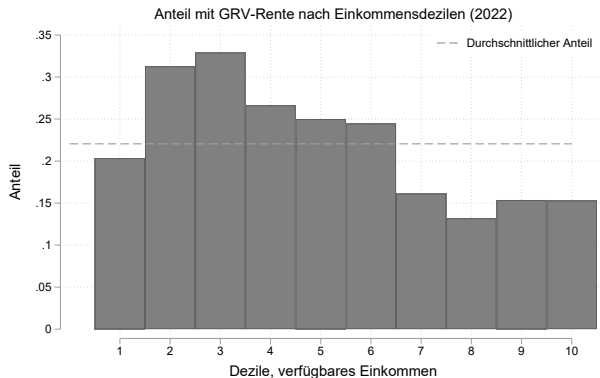
- Dominanz des Äquivalenzprinzips in der GRV – dennoch lange Tradition umverteilender Elemente
- Zentrale Fragen: wer profitiert, wer trägt die Last?
- Umlageverfahren durch Finanzierungsmix immer komplex: Wird innerhalb des Versichertenkollektivs umverteilt und wie? Höhere Beitragsmittel, Rentenanpassungen, Steuern oder Mischfinanzierung?
- Auch ohne verteilungspolitisches Ziel haben Rentenreformen immer Verteilungseffekte, die auch von den Verhaltenseffekten der Reformen abhängen

Verteilungseffekte und sozialer Ausgleich

Worum es heute gehen soll:

1. Wo verorten sich GRV-Rentenbeziehende in der **Einkommensverteilung**?
2. Drei Reformbeispiele für sozialen Ausgleich aus den letzten 10 Jahren:
 - A **Mütterrente** I und II als Beispiel für Maßnahme des sozialen Ausgleichs mit Nebenwirkungen; eine Besonderheit liegt im großen Kreis der Anspruchsberechtigten und den hohen Kosten.
 - B Reformen der **Erwerbsminderungsrente** (Verbesserung der Absicherung) als Beispiel für eine Reform, die im wesentlichen dem Äquivalenzprinzip folgt, zum sozialen Ausgleich beiträgt und die Grenzen der Umverteilung innerhalb der GRV aufzeigt
 - C Der **Grundrentenzuschlag** als Beispiel für die Schwierigkeit, sozialen Ausgleich und Äquivalenzprinzip in einer Maßnahme zu vermischen
3. Zusammenfassung & Ausblick

Rentner*innen in der Einkommensverteilung (gesamte Bevölkerung)

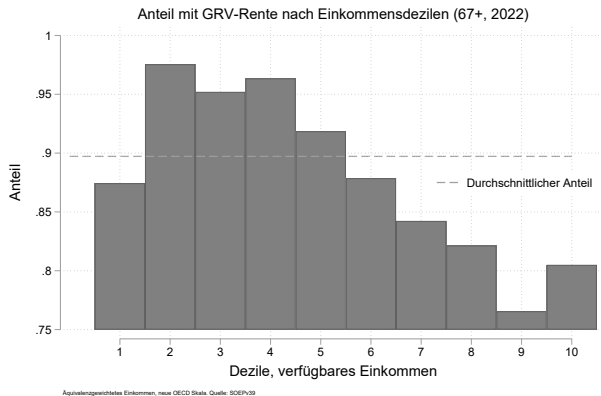


Aquivalenzgewichtetes Einkommen, neue OECD Skala. Quelle: SOEPV09

- Wo sind Bezieher*innen einer eigenen GRV-Rente in der Einkommensverteilung verortet?
- Sehr hoher Anteil im zweiten und dritten Dezil
- Anteil mit eigener GRV-Rente im niedrigsten und in den höchsten Einkommenszilen unterdurchschnittlich

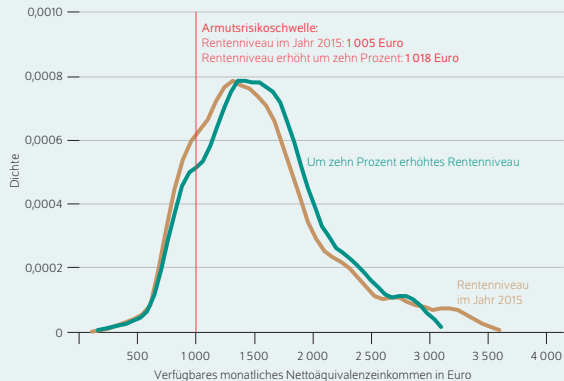
Rentner*innen in der Einkommensverteilung (Bevölkerung ab 67 Jahren)

- Ähnliches Muster, wenn wir nur die Bevölkerung ab 67 Jahren betrachten



Änderung des Armutsrisikos bei Änderung des Rentenniveaus

Verteilungen der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen der älteren Bevölkerung (+65 Jahre) bei dem Rentenniveau von 2015 und einer zehnzehnten Erhöhung des Rentenniveaus



- Wegen der Konzentration des verfügbaren Einkommens im unteren Teil der Bevölkerung, reagiert das Armutsrisiko spürbar bei allgemeinen Einkommensänderungen
- Buslei, Fischer, et al. (2019) simulieren mit SOEP-Daten aus dem Jahr 2015 die Folgen eines sinkenden Rentenniveaus
- Im Ergebnis schätzen sie eine Elastizität von 1,3; d.h. eine Senkung des Rentenniveaus um 1% erhöht das Armutsrisiko der älteren Bevölkerung um 1,3%
- Vgl. auch Szenarien in Buslei, Geyer, et al. (2023)

Einführung & Reform der Kindererziehungszeiten

- Kindererziehungszeiten als Beispiel für sozialen Ausgleich in der GRV
- Seit 1986: Berücksichtigung von 12 Monaten KEZ
- Durch das Rentenreformgesetz 1992 werden für Kinder, die ab 1992 geboren wurden, drei Jahre an Kindererziehungszeiten in der GRV berücksichtigt
- Ältere Frauen (Frauen, die bis Mitte der 70er Jahre geboren wurden) profitierten nicht oder nur partiell
- 2014 “Mütterrente I”: Anhebung der Kindererziehungszeit auf 24 Monate für Kinder, die vor 1992 geboren wurden
- 2019 “Mütterrente II”: Anhebung der Kindererziehungszeit auf 30 Monate für Kinder, die vor 1992 geboren wurden
- 2025 “Mütterrente III”? (CSU)

Verteilungseffekte der “Mütterrente I”

Aufkommen und Verteilungswirkungen der Mütterrente nach Rentenanpassung und Rentenbeitragssatzänderung¹

Dezile Haushalts-netto-äquivalenzeinkommen ²	Aufkommen für die Mütterrente	Veränderung der Haushaltsnettoeinkommen					
		Alle Haushalte	Rentner-Haushalte ³			Renten-versicherungspflichtige Arbeitnehmer ⁴	
			insgesamt	mit Mütterrente	ohne Mütterrente		
							Milliarden Euro
1. Dezil	0,9	+ 0,4	+ 0,90	+ 2,84	+ 4,17	-0,31	-0,05
2. Dezil	0,9	+ 0,5	+ 0,83	+ 2,60	+ 4,14	-0,82	-0,06
3. Dezil	1,1	+ 0,6	+ 0,77	+ 2,07	+ 2,96	-0,89	-0,11
4. Dezil	1,0	+ 0,5	+ 0,48	+ 1,44	+ 2,18	-0,87	-0,12
5. Dezil	0,8	+ 0,2	+ 0,20	+ 0,70	+ 1,51	-0,82	-0,15
6. Dezil	0,7	+ 0,2	+ 0,13	+ 0,70	+ 1,19	-0,85	-0,15
7. Dezil	0,4	-0,1	-0,05	+ 0,40	+ 0,88	-0,79	-0,16
8. Dezil	0,3	-0,2	-0,10	+ 0,01	+ 0,48	-0,74	-0,16
9. Dezil	0,2	-0,2	-0,11	-0,07	+ 0,61	-0,69	-0,15
10. Dezil	0,2	-0,3	-0,10	-0,16	+ 0,17	-0,54	-0,11
Insgesamt	6,7	+ 1,6	+ 0,12	+ 1,08	+ 1,93	-0,76	-0,14

- Bach et al. (2014) schätzen die Verteilungseffekte – inklusive Finanzierungseffekte – der Rentenreform 2014 ex-ante anhand von SOEP-Daten von 2012
- Anhebung der Kindererziehungszeit von 12 auf 24 Monate
- Stärkste Einkommensänderung in den unteren Einkommensdezilen
- Erhebliche Rückwirkungen auf Rentenniveau (↓) und Beitragssatz (↑); auch einkommensschwache Rentner*innen werden belastet

Verteilungseffekte einer Abschaffung der “Mütterrente I + II”

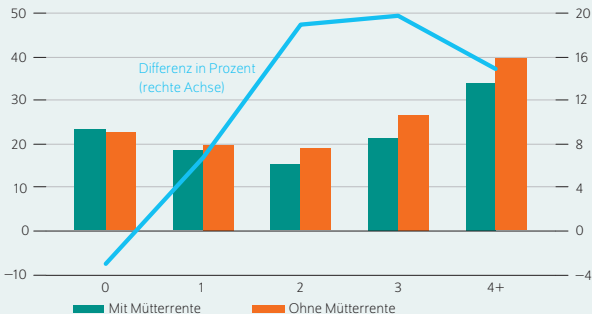
- “Mütterrente” immer wieder Gegenstand der rentenpolitischen Debatte; Forderung nach ihrer Abschaffung z.B. im Kontext der Debatte um den Bundeshaushalt (rechtliche Bedenken werden ignoriert bzw. man ist gewillt das Risiko einzugehen)
- Blesch et al. (2024) schätzen die Verteilungseffekte einer Abschaffung der Mütterrente; hypothetisches Szenario der Reduktion auf 12 Monate (statt 30)
 - Keine Aussage zur rechtlichen Umsetzbarkeit
- Datenbasis SOEP, Einkommensinformation von 2019; Einkommensvergleich in zwei Szenarien: Status Quo vs. Welt mit 12 Monaten KEZ für Kinder, die vor 1992 geboren wurden; keine Simulation der Finanzierungseffekte
- Studie zeigt: Nicht nur der Kreis der Betroffenen ist groß, auch der Einkommenszuwachs ist erheblich

Verteilungseffekte einer Abschaffung der “Mütterrente I + II”

Armutsrisikoquote von Frauen ab 65 Jahren mit und ohne Mütterrente

In Prozent der Gesamtbevölkerung (linke Achse) und Unterschied zur Quote ohne Mütterrente in Prozent

Armutsrisikoquote nach Anzahl der Kinder

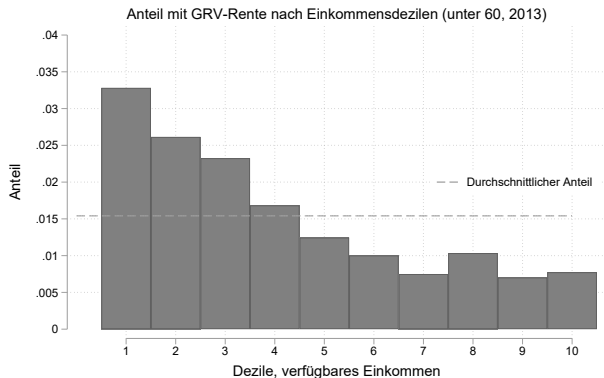


- Rund 13 Millionen Frauen betroffen
- Armutsrisiko (Frauen ab 65) steigt von 19,4 auf 22,3%; relativer Anstieg des Armutsrisikos bei 2 und 3 Kindern sogar noch stärker (Effekte in vergleichbarer Größenordnung schätzen Geyer, Haan, and Harnisch, 2020)
- Besonders betroffen: geschiedene, alleinlebende Frauen
- Keine Effekte bei Frauen in der Grundsicherung

Reformen der Rente wegen Erwerbsminderung (EM-Rente)

- In einer Reihe von Reformen (2014, 2018, 2019, 2024) wird die Absicherung bei Erwerbsminderung verbessert: Erhöhung der Zurechnungszeit
- Im Kern bestehen die Reformen in der Stärkung des Versicherungsprinzips: die Absicherung bei Erwerbsminderung wird an die höheren Altersgrenzen angepasst (teilweise nachholend)
 - Zusätzlich wird eine Günstigerprüfung bei der Gesamtleistungsbewertung eingeführt: Wenn die letzten 4 Jahre vor Eintritt der EM zu niedrigerer Rente führen, werden sie nicht berücksichtigt
 - Nebeneffekt: Attraktivität der EM-Rente steigt; Verhaltenseffekte noch nicht hinreichend bekannt
- Im Ergebnis: Beitrag zum sozialen Ausgleich, weil die Betroffenheit vom EM-Risiko deutlich mit einem niedrigen sozioökonomischen Status korreliert (z.B. geringe Bildung; oder auch deutlich überproportionale Inanspruchnahme durch Menschen aus Reinigungsberufen (Frauen) oder aus Verkehrs- und Logistikberufen (Männer))

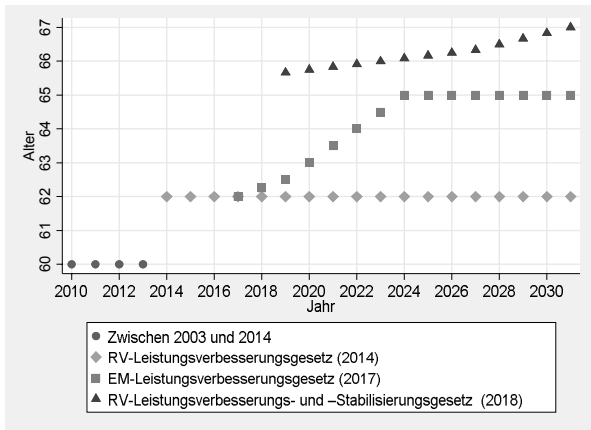
EM Rentner*innen in der Einkommensverteilung



Äquivalenzgewichtetes Einkommen, neue OECD Skala. Quelle: SOEPV29

- EM-Rentner*innen (SOEP, jünger als 60 Jahre, 2013); Bevölkerungsanteil ca. 1,5%
- Anteil von EM-Rentner*innen überproportional in den unteren drei Einkommensdezilen; geschätztes Armutsrisiko liegt bei mehr als 30%
- Bild hat sich bis heute (letzte SOEP-Welle aus dem Jahr 2022) nicht grundlegend geändert

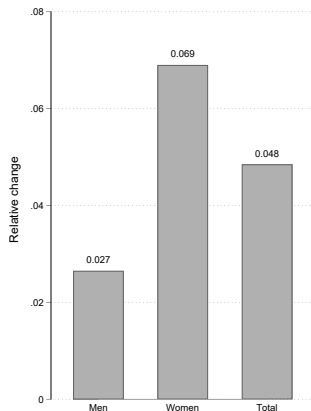
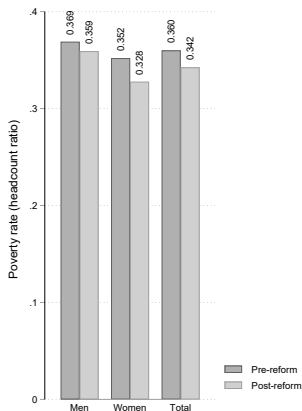
Anhebung der Zurechnungszeit (2014, 2018ff, 2019ff)



- In mehreren Schritten wird die Zurechnungszeit für neu zugehende EM-Renten erhöht; zudem wird eine Günstigerprüfung eingeführt
- Erhöhung 2014: etwa 5,5%; 2019 nochmal um mehr als 9%
- Später (Juli 2024) werden diese Schritte pauschal für den Rentenbestand nachgeholt; allerdings nur mit einer pauschalen Erhöhung von 4,5% (Zugang vor 2019) bzw. 7,5% (Zugang vor Juli 2014)

Quelle: Geyer (2021)

Einkommenseffekt der EM-Reform 2014



- Becker et al. (2024) schätzen den Effekt der Reform 2014; Simulation mit SOEP-Daten aus 2013 (Bestand wird aufgewertet)
- Deutlicher Rückgang des Armutsrisikos um ca. 5%
- Langfristig bleibt das Armutsrisiko trotzdem hoch (Geyer, 2021)

Einkommenseffekt der EM-Reform 2024

Einkommen und Armutsrisiken vor und nach Reform

Einkommen und Zahlbetrag in Euro, Armutsrisiko- und Armutsquote in Prozent

Einkommen/ Quoten	Erwerbsgeminderte				Gesamte Bevölkerung
	Alle	Begünstigte ¹	Unter 65	65 und älter	
Vor Reform					
Nettoäquivalenzeinkommen	1769	1787	1717	1808	2289
Rentenzahlbetrag	1038	968	868	1166	281
Armutsrisikoquote	26	29	34	21	16
Armutsquote	15	18	22	11	10
Nach Reform					
Nettoäquivalenzeinkommen	1794	1829	1740	1834	2291
Rentenzahlbetrag	1078	1034	912	1204	284
Armutsrisikoquote	25	27	32	19	16
Armutsquote	14	16	21	9	10

- Becker et al. (2023) simulieren den Effekt der Reform 2024 mit dem SOEP
- Knapp 3 Mio. Begünstigte; Renten steigen um knapp 7% (66 Euro); verfügbares Einkommen (äquiv. gew.) nur um 2%
- Armutsrisiko sinkt um knapp 8%

Der Grundrentenzuschlag

- Nach langer rentenpolitischer Diskussion (Zuschussrente, Lebensleistungsrente usw.)
Kompromiss 2020: Einführung des Grundrentenzuschlags zwischen 2021 und Ende 2022
 - Individueller Zuschlag in Abhängigkeit der Versicherungsbiografie
 - Aufwertung von Zeiten mit niedrigem Einkommen (größer als 0,3 EP), wenn mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten vorliegen; maximal werden 35 Jahre auf höchstens 0,8 EP angehoben (2024: 0,3EP = 1.134 / 0,8EP= 3.024 Euro),
 - Automatische Einkommensprüfung (auch Partner*innen-Einkommen bei Ehen oder Lebenspartnerschaften)
 - Einführung eines Freibetrags (bis zu 50% des Regelsatzes) für Renteneinkommen bei Grundsicherung, Sozialhilfe und Wohngeld
- Der Grundrentenzuschlag weicht mit dem Ziel der rentenrechtlichen Besserstellung eines Teils der langjährig Versicherten vom Versicherungsprinzip ab. Gleichzeitig ist er abhängig von der individuellen Erwerbsbiografie (keine pauschale Untergrenze/Mindestrente) und er ist einkommensgeprüft.

Der Grundrentenzuschlag: Wirkung auf das Armutsrisiko

- Bisher ist der Grundrentenzuschlag in den üblichen Haushaltsdaten nicht systematisch erfasst (Mikrozensus, ASID, SOEP (ab 2024 im SOEP; bzw. über SOEP-RV)); zudem sind noch keine Daten für 2023 verfügbar; Daten zum Freibetrag liegen m.W. nur bei der Grundsicherung detailliert vor
- Geyer, Haan, and Harnisch, [2020](#) schätzen, dass die Grundrente die Armutsrisikoquote um ca. 13% senken kann (allerdings überschätzen sie den Kreis der Begünstigten mit 1,2 Mio. Personen (Alters- und EM-Renten) um fast 20%; Hauptbegünstigte sind Frauen (70%)
 - Die Grundsicherungsquote steigt in dieser Simulation um gut ein Viertel
- Geyer and Haan, [2024](#) nutzen Daten der Rentenversicherung: 5,1% der Altersrenten im Bestand profitieren; höhere Anteile bei Frauen und bei Ostdeutschen

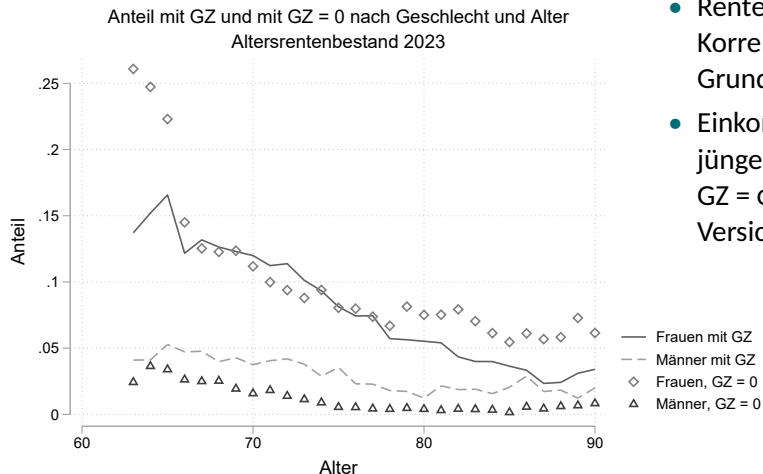
Verteilung des Grundrentenzuschlags im Rentenbestand 2023

Dezile	Frauen			Männer		
	Rentenzahlbetrag	Anteil mit GZ	GZ	Rentenzahlbetrag	Anteil mit GZ	GZ
1	217	0.5	51	274	.8	72
2	389	1.5	90	711	6.8	155
3	542	7.2	113	1,026	16.3	79
4	705	16.1	122	1,230	7.8	40
5	853	19.6	112	1,393	.4	36
6	982	17.3	92	1,541	.1	40
7	1,107	13.2	73	1,687	0	
8	1,246	6.3	55	1,857	0	
9	1,446	1.6	73	2,267	0	
10	1,871	0.1	73			
Durchschnitt	935	8.4	98	1,425	3.2	85

Anmerkungen: Altersrenten, keine Auslandsrente; Dezile nach Abzug des GZ und differenziert nach Geschlecht; Rentenzahlbetrag top-coded bei 2,438

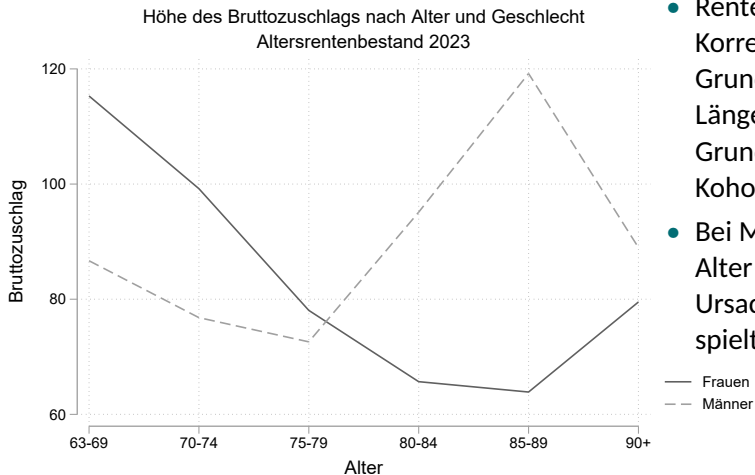
Quelle: SUF.RTBN.2023.1-0

Anteil mit Grundrentenzuschlag nach Alter und Geschlecht (Rentenbestand 2023)



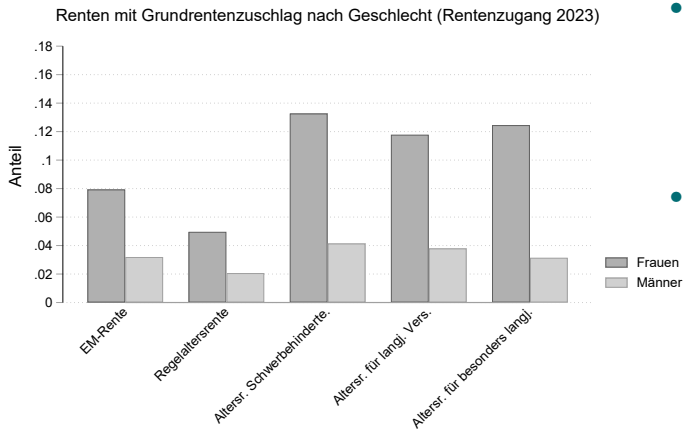
- Rentenbestand 2023 zeigt negative Korrelation von Alter und Anteil mit Grundrentenzuschuss;
- Einkommensprüfung vor allem bei jüngeren Frauen häufig Ursache für GZ = 0 (langj. und bes. langj. Versicherte)

Anteil mit Grundrentenzuschlag nach Alter und Geschlecht (Rentenbestand 2023)



- Rentenbestand 2023 zeigt negative Korrelation von Alter und Höhe des Grundrentenzuschlags bei Frauen. Längere bewertete Grundrentenzeiten in jüngeren Kohorten.
- Bei Männern Anstieg im höheren Alter überraschend (biographische Ursachen; Einkommensanrechnung spielt keine Rolle; kleine Fallzahl)

Anteil mit Grundrentenzuschlag nach Alter und Geschlecht (Rentenzugang 2023)

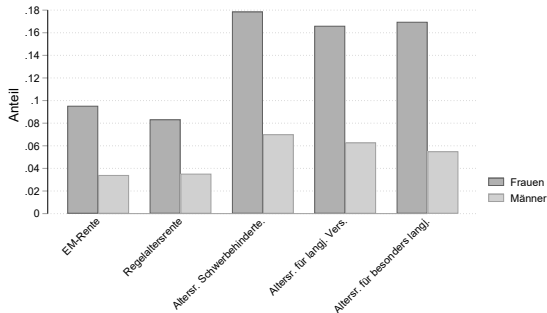


Quelle: SUF.RTZN.2023.1-0, FDZ-RV, eigene Berechnungen

- Rentenzugang 2023: vorgezogene Altersrenten korrelieren stark mit GZ (lange Versicherungsdauer); auch hoher Anteil EM-Rente (keine Zugänge vor dem Alter 51)
- Höchster Zuschlag bei Frauen für bes. lang. Versicherte (134 Euro; im Vergleich: langj. Versicherte erhalten 108 Euro); bei Männern höchster Zuschlag bei Regelaltersrente (108 Euro)

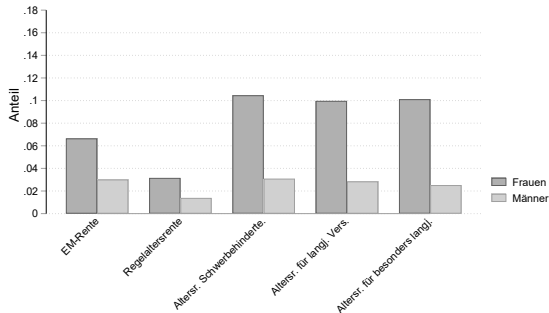
Anteil mit Grundrentenzuschlag nach Alter, Geschlecht und Familienstand (Rentenzugang 2023)

Renten mit Grundrentenzuschlag nach Geschlecht, Ledige (Rentenzugang 2023)



Quelle: SUF.RTZN.2023.1-0, FDZ-RV, eigene Berechnungen

Renten mit Grundrentenzuschlag nach Geschlecht, Verheiratet (Rentenzugang 2023)



Quelle: SUF.RTZN.2023.1-0, FDZ-RV, eigene Berechnungen





Zusammenfassung

- Das verfügbare Einkommen der Rentner*innen ist überproportional in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung angesiedelt; auch allgemeine Veränderungen des Rentenniveaus haben quantitativ relevante Folgen für typische Armutsmaße
- Seit 2014 unterschiedliche Reformen zur besseren Absicherung der Renter*innen mit (im Ergebnis) klarem Fokus auf niedrigen Renten
 - Bei der Mütterrente, der teuersten Reform, die hier diskutiert wurde, zeigen sich die komplexen Finanzierungseffekte: stark armutsdämpfender Effekt, aber auch Personen aus den untersten Einkommensgruppen finanzieren die Reform
 - Verbesserung der Erwerbsminderungsrente: Verbesserung der Absicherung eigentlich kein Abweichen vom Versicherungsprinzip; Leistungsverbesserungen für Personen mit niedrigem SES; aber Armutsrisiken bleiben hoch
 - Grundrente: kombiniert Elemente des sozialen Ausgleichs mit Äquivalenzprinzip; einerseits individuelle Leistungszuordnung, andererseits Einkommensprüfung auf der Haushaltsebene




Ausblick

- Absehbar: Sozialpolitische Herausforderungen in den kommenden Jahren; die Frage des sozialen Ausgleichs vs. Finanzierungsmöglichkeiten wird vermutlich an Bedeutung gewinnen
- Trotz Ausbau der Rentenleistungen und allgemein guter Entwicklung der Rentenversicherung, keine sichtbare Abnahme der Armutsgefährdung bei Rentner*innen oder der Grundsicherungsabhängigkeit
- Werden Leistungen wieder zurückgenommen, wird die Einkommenslage der Älteren schnell prekär(er)

Quellen (cont.)

-  Bach, Stefan, Hermann Buslei, Michela Coppola, Peter Haan, and Johannes Rausch (2014). “Die Verteilungswirkungen der Mütterrente”. In: *DIW Wochenbericht* 81.20, pp. 447–456.
-  Becker, Sebastian, Annica Gehlen, Johannes Geyer, and Peter Haan (2023). “Reform der Erwerbsminderungsrente senkt Armutsrisiko, kommt aber spät”. In: *DIW Wochenbericht* 90.17, pp. 191–197.
-  — (2024). *Income effects of disability benefits*. Tech. rep. IZA Discussion Papers.
-  Blesch, Maximilian, Annica Gehlen, Johannes Geyer, Peter Haan, and Stefan Klotz (2024). “Abschaffung der Mütterrente würde Altersarmut erhöhen”. In: *DIW Wochenbericht* 91.31/32, pp. 495–502.
-  Buslei, Hermann, Björn Fischer, Johannes Geyer, and Anna Hammerschmid (2019). “Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter”. In: *DIW Wochenbericht* 86.21/22, pp. 375–383.
-  Buslei, Hermann, Johannes Geyer, and Peter Haan (2023). *Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen*. Tech. rep. Arbeitspapier.

Quellen (cont.)

-  Geyer, Johannes (2021). *Der Einfluss von Rentenreformen auf Zugänge und Zahlbeträge in Erwerbsminderungsrenten-Modellrechnungen bis 2050*. 164. DIW Berlin: Politikberatung kompakt.
-  Geyer, Johannes and Peter Haan (2024). "Bilanz der Grundrente: Weniger Menschen als erwartet profitieren davon". In: URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.889897.de/diw_aktuell_91.pdf.
-  Geyer, Johannes, Peter Haan, and Michelle Harnisch (2020). *Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut*. Tech. rep. 07. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. URL: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_07_2020.pdf.