

Grundrente versus Freibeträge in der Grundsicherung

Dr. Judith Kerschbaumer, Berlin

Das Projekt einer Grundrente, das nach zahlreichen Anläufen über drei Legislaturperioden nun endlich das Gesetzgebungsverfahren erreicht und Chancen auf Umsetzung hat, war mit großen Erwartungen gestartet. Dabei geht es darum, auf welche Weise das Ziel des Koalitionsvertrages, die Lebensleistung langjährig arbeitender Menschen in der Rente zu honorieren, umgesetzt wird: Durch eine bessere Anerkennung der Beitragsleistungen im Versicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) oder mittels höherer Leistungen im Alter durch Freibeträge im nachrangigen und mit einer Bedürftigkeitsprüfung ausgestatteten Grundsicherungssystem. Der Gesetzesentwurf eines Grundrentengesetzes sieht nun einen Hybrid aus beiden Systemen vor. Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob so die gesteckten Ziele erreicht werden, wie Deutschland in der Vergangenheit das Problem kleiner Renten gelöst hat sowie sich die Situation im internationalen Vergleich darstellt.

1. Einleitung¹

Seit 1995 hat die Zahl der Menschen, die hierzulande zu niedrigen Löhnen arbeiten, um rund zwei Millionen zugenommen. Mittlerweile arbeitet fast jeder vierte Beschäftigte in Deutschland zu Niedriglöhnen, das heißt zu einem Stundenlohn, der nach internationaler Definition unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Bruttolohns (Medianlohn) aller Vollzeitbeschäftigten liegt. Der deutsche Niedriglohnsektor ist damit einer der größten in der EU. Die Ursachen für ein dauerhaft oder ein über einen längeren Zeitraum hinweg niedriges Einkommen sind vielfältig: Vor allem Frauen arbeiten vielfach in Teilzeit, zum einen, weil sie keine Vollzeitarbeitsplätze finden, zum anderen, weil sie Angehörige pflegen und/oder Kinder betreuen. Hinzu kommen Phasen der Arbeitslosigkeit und damit Lücken in der Erwerbsbiografie. Auch nehmen atypische oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufgrund von Veränderungen im Arbeitsmarkt unter anderem im Zuge der Digitalisierung der Wirtschaft weiter zu. Das alles hat Auswirkungen auf das Erwerbseinkommen heute wie auch auf das Einkommen im Alter morgen. Nach Armut im Erwerbsleben droht Armut im Alter.

Insbesondere durch die Rentenkampagne der Gewerkschaften ist das Thema Altersarmut ins öffentliche Bewusstsein gerückt, es wird breit diskutiert und nach Lösungen gesucht. Allerdings konzentrieren sich die Lösungsansätze nicht etwa auf die Bekämpfung der Ursachen, nämlich die weitverbreitete schlechte Bezahlung und den Niedriglohnsektor. Vielmehr wird nach Reformen in den Alterssicherungssystemen gesucht, über einen Ausbau der betrieblichen Altersversorgung (bAV) bis hin zu Möglichkeiten der besseren Bewertung von Renten Niedrigverdienender im gesetzlichen Rentensystem. Hier sind beispielsweise die Grundrente, aber auch Freibeträge in der Grundsicherung zu nennen; aber auch Vorschläge eines „privaten Zwangssparens der Beschäftigten“. In der aktuellen Diskussion geht es aber auch grundsätzlich um die Frage der Legitimität des Rentensystems. Warum sollten Niedrigverdienende über einen langen Zeitraum Sozialversicherungsbeiträge zahlen, wenn ihr Einkommen im Alter nur marginal über oder

¹ Einen herzlichen Dank an Dr. Norbert Reuter, Leiter der Tarifpolitischen Grundsatzabteilung in der ver.di Bundesverwaltung und meiner Mitarbeiterin Irina Spakowski für deren sehr hilfreiche Anmerkungen und Ergänzungen.

sogar unter dem Grundsicherungsniveau liegt?

Der Rentenexperte Winfried Schmähl, bis 2016 Mitglied des Beirates Forschungsförderung beim Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, ehemaliges Mitglied der Sachverständigenkommission des Bundestages für den Altenbericht und langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung, hatte vor rund zehn Jahren bereits vor den Folgen eines Paradigmenwechsels in der Alterssicherungspolitik gewarnt: „Sie [die staatliche Rente, J. K.] hat aber nicht mehr eine Versteigerung der Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebensablauf (Lohnersatz) zum Ziel, reicht nur unter bestimmten Bedingungen für langjährig Versicherte zur Vermeidung von Armut und stockt ein unzureichendes Einkommen nach Bedürftigkeitsprüfung auf. Damit wären wir wieder dort angelangt, wo die Geschichte der staatlichen Alterssicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann.“²

Es geht also neben der Diskussion um das Sicherungsniveau in der GRV um Mindestsicherungselemente für Niedrigverdienende. Dabei gab und gibt es Systeme, die sich über viele Jahre bewährt haben, wie zum Beispiel die Rente nach Mindestentgeltpunkten, mit deren Hilfe niedrige Einkommen hochgewertet wurden und nach wie vor werden (Abschnitt 2).

Im OECD-Vergleich ist festzustellen, dass die Nettoersatzraten für zukünftige Rentnerinnen und Rentner in Deutschland sinken und voraussichtlich in naher Zukunft unter dem OECD-Durchschnitt liegen werden. Das gilt insbesondere für Menschen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Ohne Mindestabsicherungselemente wird das Armutsrisiko für einkommensschwache Rentner immer größer werden (Abschnitt 3).

Zwei grundsätzliche Möglichkeiten, die Alterssicherung von Niedrigverdienenden zu stärken, sind im deutschen Alterssicherungssystem denkbar: zum einen durch eine bessere Anerkennung der Beitragsleistungen im Versicherungssystem der GRV (im SGB VI)

und zum anderen durch höhere Leistungen im Alter mittels Freibeträgen im nachrangigen und mit einer Bedürftigkeitsprüfung ausgestatteten Grundsicherungs- beziehungsweise Sozialhilfesystem (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, § 41 ff. SGB XII). Beide Systeme sehen nicht nur rechtliche Unterschiede vor, sondern sind auch hinsichtlich des Ansehens und Vertrauens differenzial: Das gesetzliche Rentensystem mit seinen grundgesetzlich geschützten Anwartschaften ohne jegliche Prüfung der Bedürftigkeit genießt ein weit höheres Ansehen als eine Fürsorgeleistung wie die Grundsicherung. Die Grundrente verbindet nun – in nicht idealer Weise – Elemente beider Systeme. Die Wirkweise und deren Auswirkungen werden im Gesamtkontext dargestellt (Abschnitt 4).

In einem Fazit werden die Ziele gegenübergestellt und eine abschließende Bewertung getroffen (Abschnitt 5).

2. Anhebung niedriger Renten

„Ein Rentenaufschlag für Geringverdienende ist im internationalen Vergleich und im deutschen Rentensystem seit knapp 50 Jahren der Normalfall und zwar ohne jede Bedürftigkeitsprüfung. Ein Blick in die deutsche Rentengeschichte zeigt, dass CDU, CSU und FDP zu den glühenden Verfechtern der Vorgängerregelungen (Rente nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten) gehörten und diese bis zu deren Auslaufen für Zeiten ab 1992 verteidigten.“³

Im Jahr 1970 beschrieb die damalige SPD/FDP-Bundesregierung in einem Bericht zur Frage der Rentenversicherung unter der

2 Schmähl, Winfried, Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem, in: DIW, Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung 01/2011 (Jubiläumshft), S. 171 f.

3 Birkwald, Matthias W., rentenpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE, Papier vom 27. Juni 2019, heruntergeladen am 13.03.2020 unter <https://www.matthias-w-birkwald.de/de/article/2075.blockade-der-union-gegen-sogenannte-grundrente-ist-scheinheilig.html>.

Überschrift: „Anhebung von niedrigen Renten“ das Problem, dass 16 Prozent der Frauen in der Arbeiterrentenversicherung mit 30 und mehr Beitragsjahren keine Rente über Sozialhilfeniveau erreichten. Die hauptsächliche Ursache wurde darin gesehen, „dass in der Vergangenheit wie in der Gegenwart Frauen vorwiegend Tätigkeiten ausüben, die verhältnismäßig gering entlohnt werden.“ Auf der Suche nach einer Lösung hieß es schon damals in dem Bericht: „Da dem Rentenrecht eine Bedürftigkeitsprüfung fremd ist und auch verwaltungstechnisch von den Versicherungsträgern nicht durchgeführt werden kann, müsste ggf. die Bezugsberechtigung für eine Mindestrente nach anderen Kriterien festgestellt werden (z. B. Dauer der Pflichtversicherungszeit).“⁴

Im darauffolgenden Jahr, am 21. September 1971, veröffentlichte die CDU/CSU-Fraktion einen – aus heutiger Sicht spektakulären – „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Alterssicherung für Frauen und Kleinstrentner“⁵, der feststellte: „Ein großer Teil der Rentner ist mit seiner Rente wieder unter das Sozialhilfeniveau abgesunken. Dieser Fehlentwicklung kann grundsätzlich nur durch ein geändertes Anpassungsverfahren, das alle Renten im Niveau erhöht, begegnet werden. In jedem Fall macht diese Entwicklung aber zusätzliche Maßnahmen zugunsten der Versicherten notwendig, die lange Jahre durch einkommensgerechte Beitragsentrichtung den Nachweis geführt haben, daß ihre Alterssicherung im wesentlichen auf den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung beruht.“⁶ Im Gesetzesentwurf wurde gefordert, dass Versicherte mit mindestens 25 Versicherungsjahren im Durchschnitt mindestens so viel Rente bekommen sollten, als hätten sie 85 Prozent des Durchschnittslohnes bezogen. Begründet wurde dies wie folgt: „Im Regelfall soll eine Alterssicherung erreicht werden, die eine Grundsicherung des erarbeiteten Lebensstandards erlaubt. Diese Form der Alterssicherung hat sich in den vergangenen Jahren bewährt. Unbefriedigende Ergebnisse werden mit diesem Rentensystem jedoch für die alten Menschen erzielt,

deren Arbeitseinkommen unverhältnismäßig niedrig waren und nicht den erbrachten Leistungen entsprachen. Vor allem Frauen, aber auch Männer, die niedrig bewertete und gering entlohnte Tätigkeiten ausgeübt haben, kommen trotz langjähriger einkommensgerechter Beitragsentrichtung nach der entgeltbezogenen Rentenformel nur in den Genuß einer Rente, die unter oder nur wenig über den Sozialhilfesätzen liegt.“⁷ Fast revolutionär waren ebenfalls die Anmerkung: „Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion steht Verbesserungsvorschlägen, sofern sie eine noch gezieltere Verbesserung der Lage benachteiligter Kleinstrentner und Frauen ermöglichen, aufgeschlossen gegenüber“ und die Forderung: „Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion geht davon aus, daß ihr Gesetzentwurf einen Anlaß für die Tarifpartner darstellt, die Gehaltsstruktur mit dem Ziel zu überprüfen, die niedrig entlohnenden Vollzeittätigkeiten finanziell anzuheben. Sie begrüßt die Bestrebungen, die Tätigkeiten von Frau und Mann auch in der Praxis finanziell als gleichwertig anzuerkennen.“⁸

Umgesetzt wurden die genannten Forderungen dann von der SPD mit dem Rentenreformgesetz 1972 unter dem Namen „Rente nach Mindesteinkommen“. Dieses ging von einer 25-jährigen Vorversicherungszeit aus. Zeiten bis vor 1973 wurden auf 75 Prozent des Durchschnitts aufgewertet. Dieses Gesetz wurde mit nur einer Stimmenthaltung angenommen. Im Jahr 1989 verlängerte die schwarz-gelbe Koalition unter dem neuen Titel „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ (§ 262 SGB VI) die alte Regelung bis 1992. Die Vorversicherungszeit wurde auf 35 Jahre erhöht und niedrige Durchschnittsrenten um das 1,5-fache auf maximal 75 Prozent des Durchschnittswertes erhöht. Diese Regelung hat auch heute noch Bestand, wertet allerdings nur Zeiten bis 1992 auf.

4 BT-Drs. VI/1126, S. 19/20.

5 BT-Drs. VI/2584.

6 Siehe Fn. 5, S. 4.

7 Siehe Fn. 6.

8 Siehe Fn. 6, S. 4 und 5.

Im Jahr 2018 profitierten noch 3,6 Millionen Rentnerinnen und Rentner von den Vorgängerregelungen, 83 Prozent davon Frauen. Im Westen erhöhte sich die Bruttorente begünstigter Frauen durchschnittlich um 79 Euro. Insgesamt beliefen sich die Kosten auf 3,3 Milliarden Euro jährlich.⁹ Es wäre ein Leichtes, diese Regelung fortzusetzen und auch für Zeiten beispielsweise bis 2019 anzuwenden.

3. Die Ersatzquoten im internationalen Vergleich

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat wiederholt und zuletzt Ende November 2019 drauf hingewiesen, dass die Nettoersatzraten für zukünftige Rentnerinnen und Rentner aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors sinken und voraussichtlich unter dem OECD-Durchschnitt liegen werden (Abbildung). Dies gelte insbesondere für Geringverdienende (halber Durchschnittsverdienst), die mit einer Ersatzquote von 56 Prozent rechnen können, verglichen mit 68 Prozent in der OECD (52 Prozent versus 59 Prozent bei Durchschnittsverdienenden). Ohne eine Mindestabsicherung, ohne die die Umverteilung im Rentensystem begrenzt sei, werde das Armutrisiko für einkommensschwache Rentnerinnen und Rentner groß sein. Denn auch nach einer „vollständigen Karriere als Vollzeit Arbeitnehmer erhalten Rentner in Deutschland vergleichsweise niedrige Renten. Die Bevölkerungsalterung, die durch den Nachhaltigkeitsfaktor automatisch zu niedrigeren Renten führt, wird die Lage noch verschärfen. [...] Die stärksten Auswirkungen der Alterung werden sich jedoch erst nach 2025 einstellen. Eine Rentenkommission arbeitet derzeit an Reformoptionen für die Zeit nach 2025.“¹⁰

Besonders hoch sei außerdem das Risiko für deutsche Frauen, die derzeit unter der größten Geschlechter-Rentenlücke unter den OECD-Ländern leiden (46 Prozent); ein überdurchschnittliches geschlechtsspezifisches

Lohngefälle und der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigung führe dazu, dass zukünftige Rentenansprüche von Frauen voraussichtlich weiterhin hinter denen von Männern zurückbleiben werden.

Auch weist die OECD darauf hin, dass sich die Lebenserwartung zwischen Hoch-¹¹ und Geringverdienern um mehrere Jahre unterscheide; reichere Menschen erhalten Rentenleistungen für eine wesentlich längere Rentenlaufzeit, ärmere entsprechend kürzer.

4. Lösungsansätze durch Aufwertung im Rentensystem, Freibeträge in der Grundsicherung oder durch Einführung der Grundrente

Das deutsche Alterssicherungssystem kennt zwei grundsätzlich zu unterscheidende Möglichkeiten, um die Alterssicherung von Niedrigverdienenden zu stärken: zum einen durch eine bessere Anerkennung der Beitragsleistungen im Versicherungssystem der GRV (im SGB VI) und zum anderen durch höhere Leistungen im Alter durch Freibeträge im nachrangigen und mit einem mit einer Bedürftigkeitsprüfung ausgestatteten Grundsicherungs- beziehungsweise Sozialhilfesystem (SGB XII). Nicht außer Acht gelassen werden darf dabei, dass eine Versicherungsleistung ein weit größeres Ansehen genießt als eine bedürftigkeitsorientierte Fürsorgeleistung wie die Grundsicherung, für die zudem – wenn auch begrenzte – Rückgriffsregeln¹² gelten. Mit der Grundrente, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet, soll eine Mischform, ein Hybrid, Einzug ins Rentenrecht halten.

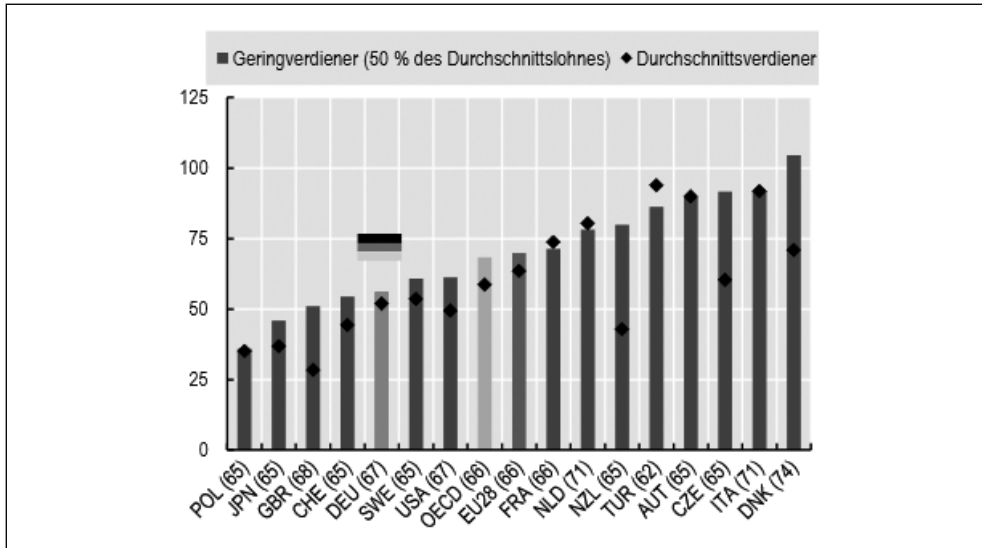
9 Siehe Fn. 3.

10 OECD, Pensions at a Glance, 27.11.2019.

11 Das 1,5-fache des Durchschnittsverdienstes.

12 Gemäß § 43 SGB XII sind Unterhaltsansprüche der Leistungsberechtigten gegenüber ihren Kindern und Eltern nur heranzuziehen, wenn deren jährliches Gesamteinkommen jeweils mehr als 100 000 Euro beträgt. Grundsätzlich wird vermutet, dass die Jahreseinkommensgrenze nicht überschritten wird. Erst wenn diese Vermutung widerlegt ist, besteht kein Anspruch (mehr) auf Grundsicherungsleistungen. Die zuständige Behörde kann aber, um diese Annahme zu widerlegen, von den Leistungsberechtigten Auskunft über deren Einkommensverhältnisse verlangen.

Abbildung: Niedrige zukünftige Nettoersatzraten in Deutschland (nur obligatorische Systeme, Vollzeitangestellte, in %)



Anmerkung: Die Zahlen in Klammern geben das Rentenalter basierend auf einem Arbeitsmarkteintritt im Jahr 2018 mit 22 Jahren und einer durchgängigen Karriere an.

Quelle: OECD-Rentenmodelle, Pensions at a Glance 2019, Wie schneidet Deutschland ab?, 27.11.2019, siehe Tabelle 5.5.

Im Folgenden werden beide Modelle und deren Wirkungsweise kurz vorgestellt (Abschnitte 4.1 und 4.2), anschließend die Unterschiede sowie die Vor- und Nachteile beider Ansätze beschrieben (Abschnitt 4.3). Danach erfolgt neben der Darstellung der rechtlichen Systematik eine sozialpolitische Einordnung der Grundrente¹³ (Abschnitt 4.4).

4.1 Aufwertung im Rentensystem

Beispielhaft und als Prototyp einer streng im System der GRV verorteten Aufwertung von Beitragsleistungen wird im Folgenden die Rente nach Mindestentgeltpunkten genannt. Pflichtbeitragszeiten in der Rente, die weniger als 75 Prozent des Durchschnittsentgelts¹⁴ betragen, werden um 50 Prozent auf maximal 75 Prozent des Durchschnitts hochgewertet. Voraussetzung ist, dass 35 Jahre

rentenrechtliche Zeiten vorliegen. Es ist nicht ausschlaggebend, ob das Entgelt in Vollzeit oder Teilzeit erworben wurde. Diese Mindestbewertung gilt derzeit nur noch für Zeiten vor 1992 (siehe auch Abschnitt 2).

4.2 Freibeträge in der Grundsicherung

Eine weitere Möglichkeit, Versicherte mit niedrigen Renten besserzustellen, kann über Freibeträge in der Grundsicherung erreicht werden. Die Grundsicherung soll das Exis-

¹³ Bezug genommen wird auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Grundrentengesetzes vom 14. Februar 2020.

¹⁴ Das vorläufige Durchschnittsentgelt beträgt in 2020: 40551 Euro; 75 Prozent davon sind 30413 Euro jeweils jährlich, was einem monatlichen Entgelt in Vollzeit von 2534 Euro entspricht.

tenzminimum von älteren und dauerhaft¹⁵ voll erwerbsgeminderten Menschen sicherstellen und umfasst Bedarfe für den notwendigen Lebensunterhalt (Regelbedarf), für Unterkunft und Heizung sowie einige besondere Bedarfe. Die Grundsicherung ist bedarfsabhängig, das heißt Einkommen und Vermögen, wie zum Beispiel eine Rente, werden auf die Bedarfe in der Regel angerechnet. Intention im Jahr 2003 eine Grundsicherung einzuführen, war eine Begrenzung der Rückgriffsmöglichkeiten auf die zu Unterhalt Verpflichteten (siehe Fn. 12).

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) wurde ab Inkrafttreten zum 1. Januar 2018 dem Gedanken Rechnung getragen, dass sich zusätzliche Sparanstrengungen lohnen sollten und in der Grundsicherung ein Freibetrag für die zusätzliche freiwillige Altersversorgung eingeführt. Dadurch wird erreicht, dass ein Teil der privaten oder betrieblichen Altersversorgung bei der Grundsicherung anrechnungsfrei bleibt und sich der zur Verfügung stehende Geldbetrag entsprechend erhöht. Der Freibetrag besteht aus einem Grundfreibetrag von 100 Euro und einem prozentualen Erhöhungsfreibetrag von 30 Prozent des Teils der Zusatzversorgung, der die 100 Euro übersteigt. Der Freibetrag ist auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 (2020: 216 Euro) begrenzt. In dem Gesetzesentwurf für ein Grundrentengesetz vom 14. Februar 2020 ist beabsichtigt, weitere Freibeträge auch für die gesetzliche Rente und für den Wohngeldbezug einzuführen, die allerdings als Voraussetzung – anders als der bereits oben genannte Freibetrag für die zusätzliche Altersversorgung – das Vorliegen von mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten erfordern (Abschnitt 4.4.2).

Berechnungsbeispiel: Bei einem Grundsicherungsbedarf (Regelbedarf + Unterkunft und Heizung + besondere Bedarfe) von 900 Euro¹⁶ und einer anrechenbaren Rente von 700 Euro sowie einer Betriebsrente von 100 Euro würde die Grundsicherung aktuell 200 Euro betragen. Die 100 Euro Betriebsrente blieben anrechnungsfrei. Das zur Verfügung stehende Einkommen betrüge 1 000 Euro.

4.3 Unterschiede sowie Vor- und Nachteile beider Ansätze¹⁷

Das Mindestentgeltpunkte- und das Freibetragsmodell haben – wie gezeigt – eine Förderung unterschiedlicher Personenkreise zum Ziel und sind insoweit gerade nicht deckungsgleiche Vorschläge. Während das Mindestentgeltpunkte-Modell auf eine leistungsrechtliche Besserstellung von langjährig Rentenversicherten zielt, will das Freibetragsmodell Kleinstrenten ganz generell begünstigen.

Der Vorteil des Freibetragsmodells ist, dass es bei ihm auf die Dauer der Versicherung nicht ankommt. Der Freibetrag kann auch bei weniger als einer festgelegten Anzahl von erforderlichen Beitragsjahren zu einer „Anerkennensleistung“ führen. Entscheidend ist, dass nach Abzug des Freibetrags von der anrechenbaren Rente Hilfebedürftigkeit im sozialhilferechtlichen Sinne vorliegt. Das Freibetragsmodell honoriert damit weniger die Versicherungsdauer, als die hinter einer bestimmten Rentenhöhe stehende Beitragsleistung. Dies käme gerade den Frauen in den alten Bundesländern zugute, die immer noch (im Rentenzugang 2018) nur 32,8 Versicherungsjahre beim Zugang in Altersrenten aufweisen.¹⁸ Die „Anerkennensleistung“ nach dem Freibetragsmodell ist jedoch wegen der Bedürftigkeitsprüfung eine auf das Haushaltseinkommen bezogene Leistung. Denn bei der Bedürftigkeit ist nicht nur das Einkom-

15 Da § 41 Abs. 3 SGB XII für die Leistungsberechtigung eine dauerhafte (und volle) Erwerbsminderung vorsieht, haben Erwerbsgeminderte in den ersten maximal neun Jahren dann keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, wenn die Erwerbsminderungsrente – was regelmäßig der Fall ist – bis zu maximal neun Jahren befristet gewährt wird (§ 102 Abs. 2 SGB VI). Dann kann gegebenenfalls nur Sozialhilfe mit den weiteren Rückgriffsmöglichkeiten in Anspruch genommen werden.

16 Gerade wegen der immer weiter ansteigenden Wohnpreise steigt auch der Grundsicherungsbedarf insbesondere in Großstädten. In der Spitze werden bis zu 600 bis 700 Euro für Miete übernommen.

17 Der nachfolgende Text ist eine Zusammenfassung des Beitrags von *Hoenig, Ragnar/Kerschbaumer, Judith und Schmidt, Severin*, Grundrente & Co. – Konzepte für eine bessere Alterssicherung bei Niedriglohn im Vergleich, WISO Direkt 08/2018, Friedrich-Ebert-Stiftung.

18 Rentenversicherung in Zeitreihen, Deutsche Rentenversicherung Bund, Oktober 2019, DRV Schriften Band 22, S. 127.

men und Vermögen der betroffenen Person, sondern auch das der Partnerin oder des Partners zu berücksichtigen.

Die Hochwertung nach dem Mindestentgeltpunktemodell ist hingegen – zumindest wie es aktuell für Zeiten vor 1992 im Gesetz verankert ist – bedarfsunabhängig ausgestaltet. Zwar sieht das Modell eine Begrenzung insofern vor, als die Pflichtbeitragszeiten im Durchschnitt einen Wert von weniger als 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes aufweisen müssen. Trotzdem spielt die Frage der Hilfebedürftigkeit im sozialhilferechtlichen Sinne, die von vielen Betroffenen als eine Stigmatisierung empfunden wird, hier keine Rolle. Von der Hochwertung nach dem Mindestentgeltpunktemodell können daher auch diejenigen profitieren, die wegen weiterer anrechenbarer Einkommen oder Vermögen dem Grunde nach gar nicht hilfebedürftig sind. Dies war einer der wesentlichen Kritikpunkte am ersten Grundrentenentwurf von Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil. Die „Anerkennensleistung“ nach dem Mindestentgeltpunkte-Modell stellt damit eine allein auf die Versicherungsbiografie der betroffenen Person bezogene Leistung dar.

Auch bei der Leistungshöhe ergeben sich deutliche Unterschiede. Die Hochwertung im Rahmen des Mindestentgeltpunktemodells erfolgt prozentual bezogen auf den individuellen Durchschnittswert der Pflichtbeitragsleistungen. Die Grenze dieser prozentualen Hochwertung bildet, wie bereits erwähnt, 75 Prozent des allgemeinen Durchschnitts in der GRV. Die Hochwertung erfolgt damit individuell auf Grundlage der jeweiligen Erwerbsbiografie. Sie stellt aber keineswegs sicher, dass die hochgewertete Rente auch über dem Grundsicherungsniveau liegt. Anders die „Anerkennensleistung“ nach dem Freibetragsmodell: Sie gewährleistet stets einen Abstand zum allgemeinen Grundsicherungsniveau. Das anrechnungsfrei gestellte Einkommen erhöht immer das Gesamteinkommen aus Rente und Grundsicherung. Dies bedeutet aber zugleich, dass das Freibetragsmodell den Grundsicherungsbezug

nicht verhindert, sondern ihn vielmehr voraussetzt und ausweitet. Wird ein Teil der Rente bei der Anrechnung der Grundsicherung nicht berücksichtigt, steigt der Anteil der Rentenbeziehenden im Grundsicherungsbezug zwangsläufig an.

Bei all diesen Unterschieden bleibt schließlich eine Gemeinsamkeit beider Modelle: Beide brechen mit Grundprinzipien ihres jeweiligen Systems. Die Hochwertung nach dem Mindestentgeltpunktemodell durchbricht das Beitrags-Leistungs-Verhältnis in der GRV. Denn bei gleicher Rentenhöhe können, je nachdem, ob die Rentenhöhe aus eigener Kraft oder mithilfe der Hochwertung erreicht wurde, unterschiedliche Beitragsleistungen zugrunde liegen. Das Freibetragsmodell hingegen durchbricht den Bedürftigkeitsgrundsatz, der besagt, dass der Einsatz eigener Mittel zur Sicherung des Existenzminimums Vorrang hat vor der Inanspruchnahme von staatlichen Fürsorgeleistungen. Denn durch den Freibetrag wird ein bestimmter Teil der Rente von der Anrechnung bei der Grundsicherung freigestellt, obwohl die Rente nach dem Bedürftigkeitsgrundsatz dem Grunde nach vollständig vor einer Inanspruchnahme von Grundsicherung einzusetzen wäre. Der Sozialbeirat stellt in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2017 daher zu Recht fest: „Es gibt keinen Königsweg für eine Mindestsicherung: Alle bekannten Konzepte konfliktieren entweder mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung [...] oder mit dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung“.¹⁹

4.4 Grundrente

CDU, CSU und SPD haben sich in ihrem Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 für die 19. Legislaturperiode auf die Einführung einer Grundrente geeinigt: „Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt

¹⁹ Gutachten des Sozialbeirates zum Rentenversicherungsbericht 2017, S. 87.

haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen 10 Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Die Grundrente gilt für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen. Voraussetzung für den Bezug der ‚Grundrente‘ ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung. Die Abwicklung der ‚Grundrente‘ erfolgt durch die Rentenversicherung.²⁰

4.4.1 Das Finden eines Kompromisses

Mit dem Konzept des Koalitionsvertrages sollte für langjährig Beschäftigte ein Alterseinkommen in Höhe von 10 Prozent über dem Grundsicherungsbedarf gewährleistet und damit eine Lebensleistung nach langjähriger Beitragszahlung honoriert werden. Mit der Grundrente sollten die Vorteile des Mindestentgeltpunkte- und des Freibetragsmodells kombiniert werden. Durch die Leistungshöhe von zehn Prozent über der Grundsicherung sollte erreicht werden, dass die Leistung Altersarmut in Form des Grundsicherungsbezuges verhindert. Damit glaubte man eine Schwäche des Mindestentgeltpunktemodells überwinden zu können, das eine Vermeidung von Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung nicht garantiert. Die rechtliche Verortung der Grundrente in der Rentenversicherung sollte eine Schwäche des Freibetragsmodells beseitigen. Die Grundrente als Zuschlag von Entgeltpunkten würde nämlich nicht als Grundsicherungsleistung gewährt und würde damit den Anteil der Grundsicherungsbeziehenden nicht erhöhen.

Die konkrete Umsetzung der Grundrente war von Anfang an umstritten. Der erste Entwurf aus dem Hause des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 21. Mai 2019 sah noch eine weitgehende Anlehnung an die Rente nach Mindestentgeltpunkten und damit eine Aufwertung ohne jegliche Bedürftigkeitsprüfung vor. Die erforderliche Abstimmung war wegen der Blockadehaltung

der von der Union verantworteten Ressorts in der Bundesregierung nicht möglich, sodass auch kein Einstieg in ein Gesetzgebungsverfahren erfolgen konnte.

Mit Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 wurde dann die Einführung der Grundrente mit Einkommensanrechnung beschlossen und in einen Referentenentwurf vom 16. Januar 2020 gegossen. Einkommen sollten von der Finanzverwaltung vollautomatisch gemeldet werden. Durch den am 14. Februar 2020 erfolgten Kabinettsbeschluss erfolgten noch geringfügige Änderungen. Auf weiteres Drängen der Union wurde eine „umfassende Einkommensprüfung“ weniger als sachlich sinnvoller als vielmehr politischer Kompromiss aufgenommen. Dieser berücksichtigt nicht die kompletten Vermögensverhältnisse, sondern „nur“ die Einkommen von Grundrentenempfängerinnen und -empfängern sowie deren (Ehe-)Partnerinnen und -partnern und mögliche Kapitalerträge. Dieser „Kompromiss“ wurde vielfach kritisiert, da sich der Vorschlag einer Einkommensprüfung in den sonstigen Vorschlägen der Union zu Reformen im Rentenrecht nicht findet, wie zum Beispiel bei den vorgeschlagenen und umgesetzten Verbesserungen bei der sogenannten Mütterrente sowie im aktuellen CDU/CSU-Positionspapier der Fraktionsarbeitsgruppe zur Begleitung der Rentenkommission.

Mit jedem neuen Entwurf eines Grundrentengesetzes nahm die Zahl der potenziell Grundrentenbeziehenden stark ab: Statt ursprünglich 3 Millionen sollen nun nur noch maximal 1,3 Millionen Versicherte eine Grundrente beziehen können, davon 70 Prozent Frauen. Damit findet zwar ein kleiner Ausgleich in der Alterssicherung für die immer noch stattfindende Lohndiskriminierung von Frauen statt; gemessen am Ausgangsentwurf sind es jedoch wesentlich weniger. Mit der Grundrente werden nun voraussichtlich nur rund

²⁰ Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, S. 92.

5 Prozent der Versichertenrenten aufgestockt, wobei der Anteil bei den Männern rund 3 Prozent und bei den Frauen rund 7 Prozent beträgt. Drei Viertel der Berechtigten leben in den alten, etwa ein Viertel in den neuen Bundesländern. Eine Schätzung der Deutschen Rentenversicherung geht von einem durchschnittlichen Grundrentenzahlbetrag von rund 83 Euro aus.

4.4.2 Die Systematik der Grundrente

Die Grundrente wird als „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“ und damit im System der GRV gewährt. Ein Anspruch auf Grundrente soll dann bestehen, wenn mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen. Davon sind Zeiten der Arbeitslosigkeit ausgenommen. Der Zuschlag, also die Grundrente, wird nur dann gewährt, wenn die Grundrentenzeiten mindestens einen kalendermonatlichen Wert von 0,025 Entgeltpunkten (EP) (jährlich 0,3 EP) aufweisen. Dies entspricht einem aktuellen monatlichen Bruttoverdienst von rund 1 000 Euro. Wird dieser Verdienst unterschritten, erfolgt dafür kein Zuschlag. Begründet wird dies damit, dass „mit dieser unteren Grenze verhindert [wird], dass auch Zeiten mit lediglich sehr geringer Beitragszahlung in die Durchschnittsermittlung einfließen“.²¹ Dabei wird verkannt, dass es sich bei Monatseinkommen von knapp 1 000 Euro keineswegs um „sehr geringe“ Einkommen handelt. Wer beispielsweise zum gesetzlichen Mindestlohn arbeiten muss, erreicht mit einem 2/3 Vollzeitjob mit rund 25 Stunden wöchentlich diese Grenze. Betroffen sind davon insbesondere Frauen in (nicht freiwilliger) Teilzeit im Niedriglohnbereich. Vielfach betrifft dies auch Frauen, die Angehörige pflegen und aufgrund der ungenügenden rentenrechtlichen Absicherung ihrer Pflegetätigkeit bei gleichzeitig reduzierter Erwerbsarbeit von Armut bedroht sind. Sie würden von der Grundrente ausgenommen bleiben. Umgekehrt werden nur Zeiten bis zu einem kalendermonatlichen Wert von 0,0666 EP (jährlich

0,8 EP) hochgewertet. Diese Grenze entspricht einem aktuellen Monatslohn von rund 2 700 Euro. Davon sind ebenfalls Frauen betroffen, vielfach im Handel, in der Pflege und in weiteren „frauentypischen“ und seit der Corona-Krise systemrelevanten Berufen. Hinzukommt, dass dort oftmals nur reduzierte Arbeitszeiten angeboten werden, aber auch alleinerziehende Frauen tätig sind, die aufgrund nicht ausreichender Infrastruktur keiner Vollzeitarbeit nachgehen können. Wer 40 Jahre zu einem Lohn arbeitet, der 80 Prozent des Durchschnittsentgelts entspricht, hat nach Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen vor Steuern nach aktuellen Werten nur rund 950 Euro Rente zur Verfügung und würde keine Grundrente bekommen.

Vom errechneten Zuschlag erfolgt zu guter Letzt noch ein Abzug von 12,5 Prozent „zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“, der die Durchbrechung des Beitrags-Leistungsverhältnisses in der GRV gerade durch die Grundrente wieder abmildern soll, tatsächlich aber eine weitere Kürzung der Grundrente darstellt.

Die Einführung einer „umfassenden Einkommensprüfung“ in der Grundrente – Bedingung der Union für deren Zustimmung – die automatisch erfolgen soll, wird mit der Zielgenauigkeit des Instruments begründet. Daraus ergeben sich zahlreiche Probleme: Nicht nur, dass es zu einer zwei- bis dreijährigen Verzögerung bis zur Gewährung der Grundrente kommt, denn „regelmäßig liegen die Angaben über das zu versteuernde Einkommen zum Zeitpunkt der Grundrentenberechnung aus dem vorvergangenen Jahr vor“.²² Bis zu einem möglichen Grundrentenbezug muss dann doch Grundsicherung beantragt werden. Auch kann eine Einkommensprüfung nur bei Verheirateten oder Verpartnerten erfolgen, da nur für diese Versicherten zusammenführbare Daten bei den Finanzbehörden vorliegen. Die Folge ist, dass Nichtverheira-

²¹ Gesetzesentwurf, siehe Fn. 13, S. 23.

²² Entwurf Grundrentengesetz, BT-Drs. 19/18473, S. 3, 3. Absatz.

tete keine Einkommensanrechnung von Partnern befürchten müssen und somit bei gleichem Partnereinkommen verheiratete Rentnerinnen und Rentner keine Grundrente bekommen, nicht verheiratete Rentenbeziehende aber schon. Hinzukommt, dass der Umsetzungsaufwand bei der Deutschen Rentenversicherung sowohl in finanzieller wie auch personeller Hinsicht immens ist.²³

Durch die Einkommensprüfung erfolgt genau das Gegenteil dessen, was beabsichtigt war: eine bürgerfreundliche und unkomplizierte administrative Ausgestaltung und kein Verfahren, das zu jahrelanger Verzögerung und zu großem Frust und Ärger bei den potenziellen Grundrentenberechtigten führen wird.

Der Gesetzesentwurf selbst beschreibt, dass die Grundrente „nicht in allen Fällen ein Alterseinkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehungsweise oberhalb des Grundsicherungsbedarfs gewährleisten [kann]“²⁴ und sieht flankierend zur Grundrente Freibeträge vor. Zum einen soll ein Freibetrag beim Wohngeld eingeführt werden, damit die Verbesserung in der (Grund-)Rente nicht durch eine Kürzung des Wohngeldes aufgehoben wird. Die Grundrente wird durch den Freibetrag also nicht voll als Einkommen auf das Wohngeld angerechnet.

Zum anderen soll für Versicherte, die Grundsicherung im Alter beziehen, ein Freibetrag für die gesetzliche Rente eingeführt werden. In beiden Fällen sind mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten erforderlich. Er beträgt beim Freibetrag für die gesetzliche Rente 100 Euro zuzüglich 30 Prozent, maximal 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 (aktuell 216 Euro; analog und zusätzlich zur bestehenden Regelung für Einkommen aus betrieblicher und privater Vorsorge mit der Ausnahme, dass hier keine 33 Jahre Grundrentenzeiten erforderlich sind). Für den Freibetrag beim Wohngeld wird ein Jahresbetrag gebildet.

Wohngeld wird Menschen mit niedrigem Einkommen als Zuschuss zur Miete oder als Zuschuss zur Belastung bei selbst genutztem Wohneigentum geleistet. Bereits heute gibt es Freibeträge im Wohngeldrecht, beispiels-

weise für schwerbehinderte Menschen oder für Alleinerziehende. „Gleiches soll zukünftig auch für Beziehende einer Rente der gesetzlichen Rentenversicherung beziehungsweise Beziehende von Alterseinkommen gelten, die mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten in Alterssicherungssystemen haben. Durch die Gewährung von nahezu identischen Freibeträgen in den Fürsorgesystemen und auch im Wohngeld wird die Anzahl der aus dem Wohngeld in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wechselnden Berechtigten reduziert.“²⁵ Damit erfahren auch solche Versicherte Einkommensverbesserungen, die langjährig verpflichtend Beiträge in die GRV eingezahlt haben. Da die neuen Freibeträge als Voraussetzung mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten beziehungsweise vergleichbare Zeiten voraussetzen, werden Versicherte, die zwar langjährig Beiträge geleistet haben, jedoch die erforderlichen Grundrentenzeiten nicht erreichen, von einer Besserstellung in der Grundsicherung ausgeschlossen bleiben. Ihre Lebensleistung wird nicht honoriert. Dies betrifft gerade auch Selbstständige.

Zielführender wäre es deshalb, die Voraussetzungen von mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten für die Gewährung der Freibeträge aus Gründen der Gleichbehandlung entsprechend dem Freibetrag für zusätzliche Altersversorgung ganz zu streichen.

5. Fazit

Alle aufgezeigten und in der sozialpolitischen Diskussion stehenden Modelle (Tabelle) durchbrechen ihre jeweiligen Grundprinzipien, entweder das Prinzip der Beitragsäqui-

23 Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 20. Januar 2020 zum Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes, heruntergeladen am 01.05.2020 unter: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2020/2020-01-20_DRV_Stellungnahme_RefE.pdf.

24 Gesetzesentwurf eines Grundrentengesetzes vom 14. Februar 2020, S. 3.

25 Gesetzesentwurf eines Grundrentengesetzes vom 14. Februar 2020, S. 24.

Tabelle: Überblick über die verschiedenen Modelle

	Rente nach Mindestentgelt-punkten	Grundrente	Freibetragsmodell
Ziel	Besserstellung von langjähriger Versicherung in der GRV		generelle Begünstigung von Klein(st)renten
Prüfung von Einkommen/ Vermögen	keine Prüfung	Prüfung des Einkommens und der Kapitalerträge	Prüfung des Einkommens und Vermögens
Grundsicherungs-festigkeit	nein Grundsicherungsbedarf wird reduziert		ja Grundsicherungsbedarf wird ausgeweitet
Honoriert wird	Versicherungsdauer mindestens 35 Jahre renten-rechtliche Zeiten	Versicherungsdauer mindestens 33 Jahre renten-rechtliche Zeiten	unabhängig von der Versicherungsdauer

Quelle: eigene Darstellung.

valenz in der GRV oder das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung als Leistung der Sozialhilfe.

Im Koalitionsvertrag haben sich die Koalitionspartner darauf verständigt, dass zu einer generationengerechten und zuverlässigen Rente „die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut“ gehören. Mit der Umsetzung durch die Grundrente haben sie sich für ein Zwittermodell entschieden: Zum einen soll es sich lohnen, langjährig einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbsarbeit nachzugehen – auch bei niedrigen Entgelten. Dafür stehen mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten. Zum anderen wird mit der automatischen und „umfassenden Einkommensprüfung“ eine der Bedürftigkeit nachempfundene Prüfung der Einkommensverhältnisse eingeführt. Das Instrument der Einkommensprüfung kennt das Rentenrecht zwar in der Hinterbliebenenabsicherung, jedoch werden die Einkommensverhältnisse im Rahmen eines Antrags abgefragt. Die Absicht, die Grundrente auto-

matisch und ohne dass es eines Antrags bedarf ausuzahlen, zieht das nun konzipierte hochkomplexe und für die Rentenversicherung äußerst arbeitsintensive automatisierte Datenabgleichsverfahren mit den Finanzbehörden nach sich. Um nicht unnötige Ressourcen an Geld und Personal zu verschwenden, sollte die Union im Interesse der Anerkennung der Lebensleistung der Menschen von der Einkommensprüfung Abstand nehmen. Andernfalls könnte der Eindruck erweckt werden, es gehe nicht wirklich darum, Versicherten mit langen Erwerbsbiografien und kleinen Renten ein auskömmliches Leben im Alter zu ermöglichen. Es zeigt sich, dass die Variante „ein bisschen von beidem“ den Vorteil der besseren Vermittelbarkeit hat, birgt aber auch die Gefahr in sich, nicht das Beste aus beiden Welten, sondern deren Nachteile zu kumulieren.

Als beste Lösung erscheint nach wie vor sowohl die Rente nach Mindestentgelt-punkten auch für Zeiten nach 1992 fortzuführen und parallel ein Freibetragsmodell unter Ein-

beziehung der GRV zu implementieren. Dies ist die zielführendste, aber zugegebenermaßen auch die teuerste Variante. Solange allerdings niedrige Einkommen der Hauptgrund für spätere Altersarmut sind, wird der Sozialstaat wohl oder übel zukünftig erhebliche finanzielle Mittel aufwenden müssen. Insofern muss parallel auch alles getan werden, um den Niedriglohnsektor auszutrocknen. Ein wichtiger Schritt dazu wäre ein gesetzlicher Mindestlohn von 12 Euro, der inzwischen nicht nur von der Mehrheit der Bevölkerung, sondern sogar parteiübergreifend gefordert wird.

Ob vor diesem Hintergrund die in die Grundrente gesteckten Ziele und Erwartungen der Betroffenen und in ganz besonderem Maße der Frauen letztendlich aufgehen, wird dann zu beantworten sein, wenn das Grundrentengesetz verabschiedet sein wird und die Umsetzung in die Praxis gelingt.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Judith Kerschbaumer
ver.di Bundesverwaltung
Bereich Sozialpolitik
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin