

Franz Ruland

## Vorschlag zur Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer

**Bundesarbeitsminister Hubertus Heil plant eine Grundrente. Sie erfordert eine 35-jährige Versicherungszeit und wird von der deutschen Rentenversicherung unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit ausgezahlt. Leistungsberechtigt werden aber viele Personen, die nicht wirklich bedürftig sind, während andere – weil sie die Versicherungszeit nicht einhalten konnten – ausgeschlossen werden. Dies ist verfassungswidrig und benachteiligt gesetzlich Versicherte gegenüber Personen, die eine private und betriebliche Altersvorsorge haben. Auch bei der Gewährung von Freibeträgen werden beide Gruppen unterschiedlich behandelt. Mit diesem Modell lässt sich die Altersarmut nicht wirksam bekämpfen.**

Die Koalition streitet über die Grundrente, die sie als Ziel im Koalitionsvertrag vereinbart hat.<sup>1</sup> Hauptstreitpunkt ist, dass der Vorschlag des Bundesarbeitsministers Hubertus Heil auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet. Nicht nur das macht seinen Vorschlag ungerecht, ineffizient und viel zu teuer. Aber selbst wenn die Bedürftigkeit geprüft würde, wäre die Grundrente ein falscher Ansatz, der mehr Probleme schafft, als er löst. Es ist erstaunlich, wie wenig lernfähig die Politik ist. Nachdem die Vorgängermodelle – die „Zuschuss-“ und die „Leistungsrente“ im Jahr 2012 der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales Ursula von der Leyen<sup>2</sup> und die „Solidar-“ bzw. „Zuschussrente“ ih-

rer Nachfolgerin Andrea Nahles<sup>3</sup> – wegen nicht auflösbarer Systemwidersprüche gescheitert sind, hat nun auch Hubertus Heil mit Zustimmung der SPD-Gremien die Einführung einer Grundrente vorgeschlagen.<sup>4</sup> Das Grundkonzept seiner „Respekt-Rente“ ist mit den Vorgängermodellen vergleichbar, der begünstigte Personenkreis wird jedoch erheblich ausgeweitet, was den Vorschlag viel teurer macht, und neu sind Details der Durchführung, insbesondere der völlige Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung.

Auch dieses Modell wird scheitern. Es trägt nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Erhalten wird die Grundrente ein Personenkreis, der von Ausnahmen abgesehen, nicht arm ist. Die meisten der Rentner, die sie brauchen könnten, bekommen sie nicht, weil sie die zeitlichen Voraussetzungen der Grundrente nicht erfüllen. Dass sie im Ergebnis gesetzlich Pflichtversicherte gegenüber Personen, die betrieblich oder privat vorgesorgt haben, benachteiligt, ist verfassungswidrig. Der Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung

1 CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag vom 7.2.2018, S. 92.  
2 Gegen diesen Vorschlag (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4558): Sozialbeirat, Bundestagsdrucksache 18/6870, S. 98 ff.; 18/95, S. 86, S. 89 ff.; 17/11740, S. 80 f.; A. Brettschneider: Legitimitätsprobleme der „Basissicherung“ – Die deutsche Alterssicherung nach dem Paradigmenwechsel, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), 58. Jg. (2012), H. 2, S. 149 (S. 161 ff.); P. Mandler: Änderungen an der Grundversicherung im Alter statt unsystematischer Rentenkonzepte, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 12, S. 822 (S. 823 f.), <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2012/12/aenderungen-an-der-grundsicherung-im-alter/> (28.2.2019); M. Gasche: Bonusrente statt Zuschussrente, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 9, S. 605 (S. 607), <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2012/9/bonusrente-statt-zuschussrente/> (4.3.2019); H. Rische: Koalitionsvertrag und RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was erwartet die Rentenversicherung in der neuen Legislaturperiode?, in: RVaktuell, 61. Jg. (2014), H. 1, S. 2 (S. 8 f.); F. Ruland: Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), 25. Jg. (2016), H. 19, S. 721 (S. 726); ders.: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), 68. Jg. (2013), H. 2, S. 101 (S. 110); ders.: Die gesetzliche Rentenversicherung – zukunftsicher, weil anpassungsfähig, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), 67. Jg. (2012), H. 2, S. 73 (S. 80); ders.: Beitragsfreie Zeiten und Mindestsicherung – Elemente des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung, in: Das Sozialrecht für ein längeres Leben, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV), Bd. 63 (2013), S. 93 (S. 107 ff.).

3 Gegen diesen Vorschlag (vgl. „Vorwärts“ vom Oktober 2012, S. 6; siehe auch dpa Nr. 0595 vom 24.9.2012): S. Arent: Zuschussrente: Die Diskussion um die Armutsgefährdung, in: ifo-Schnelldienst, 65. Jg. (2012), H. 19, S. 21 ff.; A. Börsch-Supan: Eine Gespensterdebatte zum Schaden der gesetzlichen Rente, in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.9.2012; G. Färber, H. Fehr, F. Ruland: Beitragsenkung und Zuschussrente – Ist das eine nachhaltige Rentenpolitik?, in: ifo-Schnelldienst, 65. Jg. (2012), H. 19, S. 4 ff.; F. Ruland: Beitragsfreie Zeiten ..., a. a. O., S. 109; ders.: Realität und Illusion – Die Konzepte zur Alterssicherung des Bundesarbeitsministeriums und der SPD, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), 26. Jg. (2017), H. 14, Editorial, S. III/IV.

4 Vgl. dazu Bundesarbeitsministerium: Faktenpapier Grundrente, Februar 2019; siehe auch SPD: Die neue Respekt-Rente: Aus Respekt vor der Lebensleistung, <https://www.spd.de/Aktuelles/Grundrente/> (4.3.2019); kritisch bereits: N. Blüm: Die Respekt-Rente ist Pfusch, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 17.2.2019; D. Scherff: Die Respektrente taugt nichts, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 10.2.2019; T. Straubhaar: Geplante Grundrente ist weder gerecht noch effizient, in: Welt vom 7.2.2019.

führt zu so absurden Ergebnissen, dass er wohl nur eine „Verhandlungsmasse“ für die Gespräche in der Koalition ist. Das Modell ist auch deshalb zu teuer, weil die Grundrente in das EU-Ausland exportiert werden muss und Pflichtversicherungszeiten im EU-Ausland angerechnet werden müssen. Die Gefahr ist groß, dass die Koalition sich, ungeachtet aller Einwände, auf eine „abgespeckte“ Version einigt.

### Das Konzept des Bundesarbeitsministeriums

Die Kernbotschaften des Modells lauten: Lebensleistung verdient Respekt. Wer ein Leben lang gearbeitet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt hat, soll im Alter mehr als die Grundsicherung erhalten. Es sei eine Frage der Gerechtigkeit, dass Arbeit sich lohnt – auch in der Rente. Außerdem solle, so der Bundesarbeitsminister, mit der Grundrente Altersarmut vermieden werden. Diese Botschaften erfahren, so jedenfalls die Meinungsforscher, in der Bevölkerung viel Zustimmung.<sup>5</sup> Doch viele kennen weder das Modell noch seine Probleme. Deshalb zunächst die Fakten:

Es soll eine neue, von der Rentenversicherung auszuführende Grundrente eingeführt werden. Ihr Bezug soll 35 Jahre mit „Grundrentenzeiten“ voraussetzen. Das sind – so das „Faktenpapier“ – Pflichtbeitragszeiten vor allem aus Beschäftigung, Kindererziehung oder Pflegetätigkeit.<sup>6</sup> Wer im Durchschnitt dieser 35 Jahre mehr als 20% und weniger als 80% des Durchschnittseinkommens (2019: [vorläufig] 38901 Euro)<sup>7</sup> erzielt hat, soll Anspruch auf die Grundrente haben. Das bezieht sich auf Jahreseinkommen von 7780 Euro bis 31 121 Euro. Da der Durchschnittsverdiener mit seinen Beiträgen (2019: 7 235,59 Euro) im Jahr rententechnisch einen Entgeltpunkt erwirbt, bewegt sich die Anspruchsbeziehung zwischen 0,2 und 0,8 Entgeltpunkten. Liegt der jeweilige Durchschnitt zwischen diesen Werten wird er „um das Zweifache“<sup>8</sup>, maximal auf 0,8 Entgeltpunkte im Jahr aufgestockt, sie führen bei 35 Jahren 2019 zu rund 897 Euro im Monat.<sup>9</sup> Die Grundrente ist am höchsten, wenn der erzielte Durchschnitt 0,2667 Entgeltpunkte beträgt, dann errechnet sie sich aus 0,5333 Entgeltpunkten, zusammen mit den durch Beiträge selbst erworbenen Entgeltpunkten sind es 0,8. Bei 35 Jahren ergeben sich für die Grundrente ( $35 \times 0,5333 =$ ) 18,6655 Entgeltpunkte, die die Rente des Versicherten 2019 um ( $18,6655 \times 32,03 =$ ) 597,86 Euro erhöhen würden. 18,6655 Entgeltpunkte entsprechen 2019 einem

5 Vgl. dpa, Nr. 0393 vom 8.2.2019.

6 Dem „Faktenpapier“ nach würden eine Zurechnungszeit oder Berücksichtigungszeiten nicht als „Grundrentenzeiten“ gelten. Doch scheint darüber im Ministerium noch eine Diskussion im Gange zu sein. Vgl. Bundesarbeitsministerium, a. a. O.

7 Vgl. § 1 Abs. 2 Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2019 vom 27.11.2018 (BGBl. I, S. 2024).

8 So das „Faktenpapier“, vgl. Bundesarbeitsministerium, a. a. O., S. 3.

9  $35 \times 0,8 \times 32,03 (= \text{aktueller Rentenwert seit 1.7.2018}) = 896,84 \text{ Euro.}$

**Prof. Dr. Franz Ruland** war Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung.

Beitragswert von 135 056 Euro.<sup>10</sup> Beträgt der Durchschnitt aus den 35 Jahren 0,7 Entgeltpunkte, wird die Rente um ( $0,1 \times 35 =$ ) 3,5 Entgeltpunkte erhöht, ein Plus von rund 112 Euro mit einem Beitragswert von 25 325 Euro.

Demjenigen, der die Voraussetzungen für die Grundrente erfüllt, soll zudem bei der Ermittlung des Wohngeldes ein pauschaler Freibetrag eingeräumt werden. Auch in der Grundsicherung soll er einen Freibetrag von bis zu 106 Euro erhalten. Mit diesen Maßnahmen soll sichergestellt werden, dass das Alterseinkommen langjährig Versicherter oberhalb der Grundsicherung liegt. Bei der Grundrente soll es keine Bedürftigkeitsprüfung geben, die aber zu erfolgen hat, wenn Wohngeld oder ergänzend Leistungen der Grundsicherung in Anspruch genommen werden. Die Neuregelung soll auch für den Rentenbestand gelten. Während das „Faktenpapier“ des Bundesarbeitsministeriums eine Finanzierung durch die Beitragszahler andeutet,<sup>11</sup> denn es sei „Aufgabe der Solidargemeinschaft“, sicherzustellen, dass sich Arbeit lohnt, ist in dem Papier der SPD von einer Steuerfinanzierung die Rede, denn es sei eine Aufgabe der Gesamtgesellschaft, kleine Renten aufzustocken.<sup>12</sup> Das Ministerium rechnet mit Kosten von einem mittleren einstelligen Milliardenbetrag pro Jahr.

### Warum der Grundrenten-Vorschlag ineffizient ist

Der Vorschlag des Bundesarbeitsministers ist auch Folge der anhaltenden Diskussion über eine aktuell zwar nur ausnahmsweise vorkommende, künftig aber, wie behauptet wird, vermehrt drohende Altersarmut. Der Minister betont, mit seinem Vorschlag auch Altersarmut bekämpfen zu wollen.<sup>13</sup> Dieses Ziel wird aber völlig verfehlt. Von der Grundrente sollen, so das Ministerium, 3 Mio. bis 4 Mio. Menschen profitieren. 2017 haben aber nur etwas mehr als 421 000 Personen, 2,7% aller Altersrentner, ergänzend

10  $38901 \times 18,6\% \times 18,6655 = 135055,91 \text{ Euro.}$

11 Bundesarbeitsministerium, a. a. O., S. 1.

12 SPD: Die neue Respekt-Rente ..., a. a. O., dort unter: Wie viel kostet die neue Respektrente?

13 Z. B. H. Heil: Ich will die Grundrente umsetzen, Interview mit der AZ-München vom 14.2.2019.

zur Rente Leistungen der Grundsicherung bezogen.<sup>14</sup> Das wären maximal 14 % bzw. 10,5 % der potenziell Anspruchsberechtigten. Doch die meisten dieser Versicherten hätten schon deshalb keinen Anspruch auf die Grundrente, weil sie keine 35 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben. Von den Versicherten, die mehr als 35 Versicherungsjahre aufweisen, bezieht nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2016 nur 1 % (!) ergänzend Leistungen der Grundsicherung.<sup>15</sup> Diese Zahlen machen deutlich, dass es bei diesem Personenkreis praktisch keine Altersarmut und aus diesem Grunde keinen Bedarf für eine zusätzliche Sicherung gibt. Das zeigt, dass die geplante Grundrente kein Instrument ist, Altersarmut zu bekämpfen – es gibt sie bei dem begünstigten Personenkreis nahezu nicht. Selbst wenn man eine Dunkelziffer von Fällen unterstellt, in denen die Grundsicherung nicht beantragt wird, wird erkennbar, in welchem grotesken Missverhältnis die Zahl der Bedarfsfälle zur Zahl der Anspruchsberechtigten steht.

Dagegen gibt es viele Rentner, die wegen der vorausgesetzten 35 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht begünstigt werden, obwohl sie im Alter ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind: Beschäftigte im Niedriglohnbereich, die weniger als 35 Jahre versichert waren, Erwerbsminderungsrentner, die mit 15,2% der Fälle mehr als fünfmal so häufig auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind wie Altersrentner,<sup>16</sup> viele Versicherte, die in ihrem Leben abwechselnd abhängig beschäftigt bzw. selbstständig tätig waren, Langzeitarbeitslose, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes nicht mehr versichert werden, alleinerziehende Frauen, die noch dadurch benachteiligt würden, wenn – wie nach dem „Faktenpapier“ geplant – bis zu sieben Jahre Kinderberücksichtigungszeit je Kind<sup>17</sup> auf die Grundrentenzeit nicht angerechnet werden sollten.<sup>18</sup> Für all die Gruppen, die sich in der Diskussion über Altersarmut als besonders gefährdet herausgestellt haben,<sup>19</sup> bringt die neue Grundrente nahezu nichts. Weil sie in keiner Weise zielgenau ist, kann sie nicht als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut gerechtfertigt werden.

14 Vgl. Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen 2018, S. 74.

15 Bundestagsdrucksache 18/10571, S. 15, 95; A. Börsch-Supan: Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper, Nr. 11-2015, S. 2 ff.; F. Ruland: Plädoyer ..., a. a. O., S. 725; G. Cremer: Deutschland ist gerechter als wir meinen – eine Bestandsaufnahme, München 2018, S. 225 ff.

16 Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen ..., a. a. O., S. 74.

17 Als Kinderberücksichtigungszeit können zwar bis zu zehn Jahre gutgeschrieben werden, allerdings werden die ersten drei Jahre nach der Geburt durch die versicherungspflichtigen und damit auf die Grundrentenzeit anrechenbaren Kindererziehungszeiten verdrängt.

18 Siehe aber Fußnote 6.

19 Vgl. B. Kaltenborn: Grundsicherung wegen Alters – Zugänge und Rentenbezug, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), 71. Jg. (2016), H. 4, S. 249 (S. 253 ff.).

## Warum der Grundrenten-Vorschlag ungerecht ist

Auch sonst fehlt der neuen Grundrente eine nachvollziehbare Rechtfertigung. Sie braucht sie aber denen gegenüber, die sie zu bezahlen haben. Selbst wenn sie von der Rentenversicherung ausgezahlt werden sollte, wäre sie keine Versicherungsleistung,<sup>20</sup> denn es sind keine entsprechenden Beiträge gezahlt worden. Es wäre der Ausgestaltung nach auch keine Sozialhilfe, denn diese setzt Bedürftigkeit voraus. Auf sie soll es bei der „Respekt-Rente“ aber gerade nicht ankommen. Es geht bei ihr auch nicht um das zum Lebensunterhalt Notwendige, das wird durch die Sozialhilfe abgedeckt. Warum also die höhere Grundrente? Sie soll Personen, die für ihr Alter vorgesorgt haben, dann, wenn die Vorsorge nicht für ihren Lebensunterhalt ausreicht, und sie auf Leistungen der sozialhilferechtlichen Grundsicherung angewiesen sind, besser stellen als diejenigen, die keinerlei Vorsorge betrieben haben. Warum? Die Sozialhilfe als subsidiäre Grundsicherung<sup>21</sup> setzt grundsätzlich den Einsatz des gesamten Einkommens und Vermögens voraus. Jeder muss sich seiner Selbstverantwortung wegen zunächst selbst helfen, bevor er Hilfe der Gemeinschaft in Anspruch nehmen kann. Auch der, der ein bisschen Geld angespart hat, oder der, der als Künstler nur wenig verdient hat, muss sein Geld oder seinen Erlös voll einsetzen, bevor er Sozialhilfe bekommt. Warum soll dieses allgemeine Prinzip nicht auch für Rentner gelten, deren Rente nicht ausreicht?

Bundesarbeitsminister Heil will dies mit dem „Respekt“ erklären, den wir der Lebensleistung dieser Menschen schulden. Das Grundgesetz verpflichtet uns, die Würde des in Not geratenen Mitmenschen zu achten; deshalb hat er Anspruch auf das zum Lebensunterhalt Notwendige.<sup>22</sup> In der Achtung der Würde des Anderen ist auch der Anspruch auf „Respekt“ ihm gegenüber eingeschlossen. Respekt aber ist allen geschuldet. Warum soll er bei einer Teilgruppe ohne Vorleistung und ohne Not zu finanziellen Berechtigungen führen? Der Respekt ist kein anspruchsauslösender Grund, ihm fehlt jede Präzisierung, um finanzielle Ansprüche zu begründen. Er ist keine Gegenleistung, die sich an einer Vorleistung messen ließe. Er ist keine Hilfe, für die die Not Maßstab sein könnte. Alles, was an Ansprüchen aus dem „Respekt“ gefolgert wird, ist willkürlich, die Voraussetzungen der Grundrente sind hierfür ein Beispiel.

20 Die Auffassung, dass eine Leistung allein dadurch, dass die Rentenversicherung sie auszahlt, zu einer Versicherungsleistung wird (so H. Heil: Ein finanzieller Kraftakt, Interview im Handelsblatt vom 22.2.2019, ebenso Interview in der Welt am Sonntag vom 17.2.2019), ist falsch.

21 Zu dem Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 2 SGB XII): J. Siefert: Sozialhilferecht, in: F. Ruland, U. Becker, P. Axer (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 6. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 1141 f.

22 § 1 S. 1 SGB XII.

Das wird auch nicht präziser, wenn ein Respekt vor einer „Lebensleistung“ eingefordert wird. Wie soll diese Leistung bewertet werden, um daraus Geldansprüche abzuleiten? Heils Vorschlag erkennt nur die Lebensleistung an, der 35 Jahre Versicherungspflicht wegen abhängiger Beschäftigung, Kindererziehung oder Pflege zugrunde liegen. Dabei ist es zunächst schon ungerecht, dass nicht zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung unterschieden wird, was aber, weil die Daten fehlen, für die Vergangenheit nicht möglich wäre. Auf die Lebensleistung kommt es dem Vorschlag nach auch gar nicht an, im Gegenteil: War sie gemessen an dem wirtschaftlichen Erfolg ertragreich, wird sie nicht honoriert. Je niedriger ihr Ertrag ist, desto höher ist die Grundrente. Man kann aber, der Einwand wäre richtig, eine Lebensleistung nicht nur am Einkommen messen. Doch das spricht gegen das Modell.

„Lebensleistung“, „Respekt“, das sind ideologische Verbrämungen, mit denen ohne Erfolg versucht wird, die neue Leistung zu rechtfertigen. Es geht darum, dass diejenigen, die für das Alter – wenn auch unzureichend – vorgesorgt haben, im Alter mehr haben sollen, als diejenigen, die jede Vorsorge unterlassen haben. Die Abgrenzung anhand der Versicherungszeit von 35 Jahren ist aber willkürlich. Bei den Vorschlägen von Ursula von der Leyen waren es noch 45 Jahre, bei Andrea Nahles 40 Jahre. Einen sachlichen Grund für eine Abgrenzung bei 35 Jahren gibt es nicht. Wer nur 34 Versicherungsjahre mit niedrigem Einkommen aufweisen kann und auf die Grundsicherung angewiesen ist, soll keine Grundrente bekommen. Verdient er keinen Respekt? Der Grundansatz, dass sich Vorsorge im Alter auch bei der Grundsicherung lohnen soll, trifft auch auf ihn zu. So hat in Entgeltpunkten ausgedrückt derjenige, der 34 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat, eine respektablere Lebensleistung erbracht, als derjenige der 35 Jahre lang nur etwas mehr als geringfügig beschäftigt war, aber mit der Grundrente eine insgesamt höhere Altersleistung erhalten soll. Hubertus Heil reagiert auf diese Kritik nun mit der Bereitschaft, darüber nachzudenken, den „Übergang etwas fließender (zu) gestalten“<sup>23</sup>. Die Voraussetzung der 35 Jahre soll also abgeschwächt und der Personenkreis dadurch erweitert werden. Diese Bereitschaft zeigt, wie beliebig die vorausgesetzten 35 Jahre sind. Dass diejenigen, die weniger als 35 Jahre Pflichtversicherung aufweisen, bei der Grundrente leer ausgehen, ist nicht nur ungerecht, es lässt das gesamte Modell verfassungswidrig werden.

Heils Vorschlag benachteiligt Rentenversicherte gegenüber Personen, die eine betriebliche oder private (Zusatz-)Rente beziehen. Für diese Renten ist, wenn sie bei der Sozialhilfe anzurechnen sind, 2018 ein Freibetrag für Altersvorsorge

eingeführt worden.<sup>24</sup> Er soll ein Anreiz für Geringverdiener sein, mehr zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und bei der Grundsicherung werden bis zu 212 Euro (2019) monatlich aus einer freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge des Berechtigten nicht als Einkommen angerechnet und erhöhen somit über die Grundsicherung hinaus das Alterseinkommen. Besondere zeitliche Voraussetzungen gibt es dafür keine. Zuständig sind die Sozialhilfeträger. Heils Vorschlag sieht zwar auch einen Freibetrag bei der Grundsicherung vor, er setzt aber einen Anspruch auf die Grundsicherung und damit auch insoweit 35 Jahre mit Grundrentenzeiten voraus. Pflichtversicherte, die diese Voraussetzung nicht erfüllen und somit leer ausgehen, werden also deutlich benachteiligt, das ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren.<sup>25</sup>

Keine Grundrente erhält auch derjenige, der nach 30 Versicherungsjahren erwerbsunfähig geworden ist. Er bekommt zwar eine seit 2019 nochmals verlängerte Zurechnungszeit zugebilligt, die ihn so stellt, als ob er bis zum Rentenbeginn gearbeitet hätte, doch er erfüllt damit die geforderten 35 Jahre nicht, weil die Zurechnungszeit dem „Faktenpapier“ nach keine „Grundrentenzeit“ ist.<sup>26</sup> Das bedeutet, dass die meisten Bezieher von Erwerbsminderungsrenten von dem Bezug der Grundrente ausgeschlossen sind.

### Grundrente unabhängig von der Bedürftigkeit

Es ist ungerecht, dass bei der Grundrente auf die Prüfung der Bedürftigkeit verzichtet werden soll. Zusätzliche Einkünfte des Versicherten und das Einkommen des Ehegatten sollen nicht angerechnet werden. Deshalb würden viele Personen sie bekommen, die sie nicht brauchen. Die vielfältige Kritik daran ist berechtigt. Auch bei denen, die nur eine niedrige Rente beziehen, besagt allein deren Höhe nur wenig über die wirtschaftliche Gesamtsituation aus. Nur 48 % der Rentner sind allein auf die Rente angewiesen, bei den Rentnerinnen sind es 69%.<sup>27</sup> Bei allen anderen kommen sonstige Leistungen hinzu, etwa der betrieblichen oder privaten Vorsorge. Selbst Versicherte ohne beruflichen Ausbildungsabschluss, meist Geringverdiener, haben zu 44 % eine zusätzliche Altersversorgung,<sup>28</sup> sogar bei Personen mit Einkommen bis 1500 Euro im Monat sind es über 53%.<sup>29</sup> Alleinstehende Rentner mit einer Rente zwischen 500 und 750 Euro/Monat hatten nach dem Alterssicherungsbericht 2016 ein Haushaltseinkommen von knapp 1400 Euro im

23 H. Heil: Ein finanzieller Kraftakt, a. a. O.

24 § 82 Abs. 4 SGB XII in der Fassung des Art. 2 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes vom 17.8.2017 (BGBl. I, S. 3214).

25 Kritisch bereits: F. Ruland: Statt Grundrente: Freibetrag, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), 27. Jg. (2018), H. 13, Editorial.

26 Vgl. aber Fußnote 6.

27 Bundestagsdrucksache 18/10571, S. 68.

28 Ebenda, S. 116.

29 Ebenda, S. 119.



Monat, die Rente machte hiervon weniger als die Hälfte aus.<sup>30</sup> Das Gesamteinkommen der Frauen, die eine Rente zwischen 500 und 750 Euro beziehen, liegt bei rund 1280 Euro.<sup>31</sup> Über 20 % der Frauen beziehen neben einer eigenen Rente noch eine Witwenrente.<sup>32</sup> Es darf auch nicht vergessen werden, dass viele Rentner noch erwerbstätig sind,<sup>33</sup> auch das daraus resultierende Einkommen bliebe unberücksichtigt. Nach dem Vorschlag von Heil soll es aber bei der Grundrente weder auf das eigene zusätzliche Einkommen noch auf das Haushaltseinkommen ankommen. Das ist eine überflüssige Verschleuderung öffentlicher Mittel, die die Versicherten zudem ungleich behandelt und die denen gegenüber, die die teuren Grundrente zu finanzieren haben, nicht zu rechtfertigen ist.

Der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung hat mit dem von Heil geforderten „Respekt“ gegenüber dem Versicherten nichts zu tun. Wer bei denen, die trotz einer langjährigen Beschäftigung keine auskömmliche Rente beziehen, eine Bedürftigkeitsprüfung für unzumutbar hält, muss auch erklären können, warum Mütter, die Kinder erziehen, warum Erwerbsgeminderte, warum Behinderte, wenn sie auf Sozialhilfe angewiesen sind, ihre Bedürftigkeit offenlegen müssen. Diese Ausnahmebehandlung der Rentner ist nicht nur ungerecht, sie führt auch dazu, dass das System der Sozialhilfe/Grundsicherung immer mehr abgewertet wird.<sup>34</sup> Darunter leiden dann auch diejenigen, die auf diese Leistungen angewiesen bleiben.

Da der Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung so absurd ist und das den Verfassern des Modells auch nicht verborgen geblieben sein dürfte, kann er wohl nur taktisch zu erklären sein. Der – letztlich nicht durchzuhaltende – Verzicht ist die „Verhandlungsmasse“, bei der man dem Koalitionspartner entgegenkommen kann, um das Modell im Übrigen durchzubringen, zumal im Koalitionsvertrag eine „Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung“ ausdrücklich vorgesehen ist.<sup>35</sup> So soll in der Koalition bereits über eine „Bedürftigkeitsprüfung light“ diskutiert werden,<sup>36</sup> bei der es nur auf das Haushaltseinkommen der beiden Ehegatten ankommt und Vermögen, Lebensversicherungen und Immobilien unberücksichtigt bleiben.

30 Ebenda, S. 14, 87.

31 Ebenda, S. 14, 87.

32 Ebenda, S. 12, 68.

33 Ebenda, S. 13; dazu auch U. Bieber, M. Stegmann: Empirische Erkenntnisse zur Einkommenssituation bei Erwerbstätigkeit im Ruhestand, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), 73. Jg. (2018), H. 4, S. 300 ff.

34 Vgl. M. Blöhmer, C. Fuest, A. Peichl: Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!) – der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 4, S. 34 (S. 36).

35 CDU, CSU und SPD, a. a. O., S. 92.

36 Vgl. o.V.: So heimlich einigt sich die GroKo auf die Grundrente, Bild vom 13.2.2019; o.V.: CDU jetzt plötzlich auch für die Grundrente, BZ vom 13.2.2019.

Doch jede Ausnahme bei der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen schafft neue Ungleichheiten. So kann nicht gerechtfertigt werden, dass die, die freiwillig Vorsorge betrieben haben, besser gestellt werden, als die, die der Gesetzgeber dazu verpflichtet hat. Es dürfen nicht immer die gesetzlich Versicherten die Dummen sein. Wenn die Rente des anderen Ehegatten angerechnet wird, muss auch die Lebensversicherung angerechnet werden und wenn sie angerechnet wird, müssen zwangsläufig auch andere Vermögenserträge berücksichtigt werden. Wird die Witwenrente aus der Rentenversicherung angerechnet, kann die Witwenpension aus der Beamtenversorgung oder der betrieblichen Altersversorgung nicht besser gestellt werden. Die meisten dieser Gleichheitsprobleme sind bei der Anrechnung von Einkommen auf die Witwenrente durchdiskutiert worden mit dem Ergebnis, dass es inzwischen fast keine Ausnahmen mehr gibt.<sup>37</sup> Eine „Bedürftigkeitsprüfung light“ wird keine Lösung sein.

### Kosten und Finanzierung des Grundrenten-Vorschlags

Es ist erstaunlich, aber nicht überraschend, dass das „Faktenpapier“ des Ministeriums zu den Kosten des Vorschlags nichts aussagt. In dem SPD-Papier ist von einem einstelligen mittleren Milliardenbetrag die Rede. Wirtschaftsforschungsinstitute kommen auf deutlich höhere Beträge.<sup>38</sup> Das kann derzeit, weil viele Details des Vorschlags noch offen sind, nicht seriös überprüft werden. Im Vergleich zu den Vorgängermodellen werden die Kosten schon wegen des Verzichts auf die Bedürftigkeitsprüfung viel höher sein. Würde sie durchgeführt, würde sich der Kreis der potenziell Berechtigten deutlich verringern, da nur 1 % der Rentner mit mehr als 35 Versicherungsjahren ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen ist.<sup>39</sup> Bei den Kosten gibt es erhebliche zusätzliche Risiken. Weil die Rentenzugänge in den nächsten Jahren deutlich zunehmen werden, muss, gleich wie das Modell gestaltet wird, mit einer steigenden Zahl von Anspruchsberechtigten gerechnet werden. Auch weil bei der „Respekt-Rente“ auf die Prüfung der Bedürftigkeit verzichtet werden soll, muss die neue Grundrente in das EU-Ausland exportiert werden,<sup>40</sup> wobei vergleichbare Zeiten in anderen Mitgliedstaaten als Grundrentenzeiten zu bewerten sind.<sup>41</sup> Das

37 Vgl. § 18a SGB IV; dazu A. Marschner, in: R. Kreikebohm (Hrsg.): SGB IV – Kommentar, 3. Aufl., München 2018, § 18a Rn. 7 ff.

38 Vgl. C. Fuest: ... und in den folgenden Jahren immer teurer, in: Welt vom 5.2.2019; B. Raffelhüschen: Die teure Profilierung, in: Handelsblatt vom 12.2.2019.

39 Vgl. Fußnote 15.

40 Rechtsgrundlage: Art. 7 der VO (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 29.4.2004, ABI. EU Nr. L 166/1 vom 30.4.2004; wie hier: Sozialbeirat, Bundestagsdrucksache 17/7770, S. 105; F. Ruland: Beitragsfreie Zeiten ..., a. a. O., S. 111.

41 Vgl. Art. 6 der VO (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme ..., a. a. O.

wird sich dort herumsprechen und die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich ansteigen lassen.

Eine Grundrente würde zudem die Bereitschaft, vorzusorgen, untergraben. Sie könnte 2019 maximal 597 Euro betragen und eine Rente von 300 Euro auf 897 Euro aufstocken. 597 Euro haben einen Beitragswert von rund 135 000 Euro. Der Rentner mit einer beitragsfinanzierten Rente von 900 Euro würde zu Recht fragen, warum er die hohen Beiträge gezahlt hat, wenn er die gleiche Leistung großenteils hätte umsonst bekommen können, und die andere Rente auch noch mitbezahlen muss. Dies wäre ein nicht zu unterschätzender Anreiz, nur das Minimum an Arbeit legal zu erbringen und den Rest schwarz, denn jeder Euro Verdienst mehr, mindert die Grundrente.<sup>42</sup>

Es ist kein Gegenargument, dass schon heute der, der Vorsorge unterlässt, Grundsicherung beanspruchen kann. Das ist denen, die zur Vorsorge verpflichtet sind, nur damit zu erklären, dass dies eine Leistung der Sozialhilfe ist, dass bei ihr auch sonst nicht danach gefragt wird, warum jemand bedürftig ist, dass die Leistung deshalb subsidiär ist und es wegen der Bedürftigkeitsprüfung Hemmschwellen gibt, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Der Unterschied, der die Beitragszahlung rechtfertigt, liegt insoweit nicht in der Höhe der Leistung, sondern in ihrer rechtlichen Qualität. Werden diese Qualitätsunterschiede nivelliert, verliert die Beitragsverpflichtung ihre Rechtfertigung.<sup>43</sup> Eine Grundrente im Rentenrecht will diese Nivellierung. Allein schon die Auszahlung der Grundrente durch die Rentenversicherung soll sie stärker in die Nähe der Rente rücken. Zudem könnte die Einführung einer Grundrente im System der Rentenversicherung, wenn die Finanzen knapp werden, Überlegungen Vorschub leisten, das Niveau für die beitragsbezogenen Rente herunterzufahren.<sup>44</sup> Die Niveauserhöhung – so hieß es schon einmal – sei nicht so schlimm, es gebe ja die Grundrente.<sup>45</sup> Zu Recht hat Winfried Schmähl von der Grundrente als einem „Sargnagel“ der Rentenversicherung gesprochen.<sup>46</sup>

Die neue Grundrente lässt sich mit dem die Rentenversicherung prägenden Grundprinzip der Beitragsäquivalenz<sup>47</sup> nicht vereinbaren. Deshalb ist ihre Finanzierung anders, als das Papier des Ministeriums es sieht, keine Aufgabe der

Solidargemeinschaft. Diese trägt keine Verantwortung dafür, dass es einen Niedriglohnbereich gibt, der mit zu niedrigen Renten verbunden ist. Die Grundrente ist Aufgabe der Gesamtgesellschaft und mit Steuern zu finanzieren.<sup>48</sup> Bei allen Vorgängermodellen war der Widerspruch der Finanzpolitiker vehement – der amtierende Finanzminister ist insoweit eine Ausnahme, obwohl er auf die künftigen Belastungen des Bundeshaushalts hinweist<sup>49</sup> –, und immer ist bislang die Sozialpolitik eingeknickt und hätte sich mit einer marginalen Erhöhung des Bundeszuschusses abgefunden, um das Modell zu retten. Beamte, Abgeordnete, Selbständige und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen bräuchten sich an diesen Kosten dann auch wieder nicht zu beteiligen. Die Gefahr ist groß, dass vor allem künftige Rentnergenerationen die Kosten der Grundsicherung mit höheren Beiträgen und mit niedrigeren Anpassungen finanzieren müssen.

Zudem kommen wegen des demografischen Wandels auf die Rentenversicherung erhebliche Mehrbelastungen zu.<sup>50</sup> Die Bundesregierung hat deswegen die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt. Dass es im Hinblick auf diese Mehrbelastungen notwendig wäre, jede neue Belastung der Rentenversicherung zu unterlassen, stört die große Koalition nicht. Sie schnürt ein „Rentenpaket“ nach dem andern, das die Belastungen der nachfolgenden Generationen immer weiter ansteigen lässt.

### Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung?

Selbst wenn, etwa als Ergebnis eines Kompromisses, die Bedürftigkeit geprüft würde, wäre die Grundrente kein taugliches Modell. Zur Armutsbekämpfung taugte es auch nicht, wenn es bei den vorausgesetzten 35 Jahren mit Grundrentenzeiten bliebe. Die Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung ließe die neue Leistung eindeutiger zu einer „Sozialhilfe de luxe“ werden, weil man den Berechtigten den Gang zum Sozialamt nicht zumuten will.<sup>51</sup> Dies könnte man den Betroffenen nur dann ersparen, wenn nicht das Sozialamt, sondern die Rentenversicherung die Bedürftigkeit (in welchen Zeitabständen?) prüfen müsste. Dazu sind ihre Träger aber nicht ortsnah genug. Aber selbst dann blieben die meisten Grundrentenempfänger dennoch ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen, z. B. wenn ihnen, etwa weil sie behindert, krank oder alt sind, ein Mehrbedarf zusteht, weil einmalige Bedarfe (wie Bekleidung, Reparaturen) abzudecken sind,

42 Dazu bereits ausführlich M. Gasche: Bonusrente statt Zuschussrente, a. a. O., S. 607 ff.

43 Zum Problem: A. Brettschneider, a. a. O., S. 150.

44 Vgl. den damaligen Parlamentarischen Staatssekretär des Bundesministeriums für Arbeit G. Andres, Bundestags-StenBer. 14/4235.

45 So z. B. der frühere Bundesarbeitsminister W. Riester, in: GdS-Magazin 1999, Ausgabe 7/8, S. 46; dagegen E. Standfest, in: Deutsche Rentenversicherung, 54. Jg. (1999), H. 6/7, S. 325 (S. 330).

46 W. Schmähl: Interview in: Welt vom 30.6.1999.

47 Dazu F. Ruland: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips ..., a. a. O., S. 101 ff.

48 Ebenso Sozialbeirat, Bundestagsdrucksache 17/7770, S. 81 f.

49 Vgl. O. Scholz: Wir können uns fast alles leisten, Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 17.2.2019.

50 Dazu mit vielen Nachweisen: F. Ruland: Demografie und Sozialstaat, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), 27. Jg. (2018), H. 20, S. 793 ff.

51 J. Pimpertz: Armutsprävention sinnvoll adressieren, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 2, S. 8 (S. 10), spricht von einer „Zwei-Klassen-Mindestsicherung“.

weil sie in Regionen mit hohen Wohnungskosten leben oder weil in ihrem Haushalt Personen, z. B. die Ehefrau, leben, die trotz ihrer Bedürftigkeit keinen Anspruch auf die Grundrente haben. In diesen Fällen müsste zweimal die Bedürftigkeit geprüft werden: bei der Rentenversicherung und bei dem Sozialamt. Es müssten zudem in der Verwaltung neue und teure Doppelstrukturen aufgebaut werden. Der Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung änderte auch nichts daran, dass die neue Leistung Rentenversicherte gegenüber Personen, die eine betriebliche oder private Rente beziehen, verfassungswidrig benachteiligen würde. Der Freibetrag in der Grundsicherung, der ihnen eingeräumt wurde, ist von einer zeitlichen Voraussetzung unabhängig, während bei den gesetzlich versicherten Rentnern nach wie vor 35 Jahre mit Grundrentenzeiten gefordert würden.

### Ungelöste Fragen zur Grundrente

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass das Modell eine Vielzahl ungelöster Fragen aufwirft. Da die vorausgesetzten 35 Jahre keine durchgängige Versicherungsbiografie abbilden, gibt es viele Versicherte mit deutlich mehr Versicherungsjahren. Zählen für die 35 Jahre die ersten oder die letzten Versicherungsjahre? Die Frage ist wichtig, weil nach den ersten 35 Jahren der Durchschnitt unter 0,8 Entgeltpunkten liegen kann, während er bei Rentenbeginn darüber liegt. Kann also eine einmal erworbene Grundrentenberechtigung, wenn es auf die letzten Jahre ankäme, auch wieder verloren gehen? Wie werden die Versicherten darauf reagieren? Wie würde sich eine Grundrente über den Nachhaltigkeitsfaktor auf die Anpassung auswirken? Haben, weil es auf den Durchschnitt an Entgeltpunkten ankommt, Zu- und Abschläge wegen eines hinausgeschobenen oder vorzeitigen Rentenbeginns Einfluss auf die Grundrentenberechtigung? Wie wirkt sich die Grundrente im Versorgungsausgleich oder bei einem Rentensplitting aus? Kann umgekehrt der Versorgungsausgleich, bei dem Entgeltpunkte übertragen bzw. begründet werden, die Grundrentenberechtigung beeinflussen? Leiten sich aus der Grundrente mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung Renten wegen Todes ab? Die Grundrente wäre wohl nur dann nicht zu versteuern, wenn sie von der Bedürftigkeit abhängig, somit eine

Leistung der Sozialhilfe wäre. Verfahrenstechnisch müsste über (die Höhe) der Grundrente ein gesonderter Bescheid ergehen. Fragen also über Fragen.

### Statt Grundrente: Freibetrag

Heils Vorschlag ist auch deshalb abzulehnen, weil es eine bessere, billigere und einfachere Lösung gibt. Das Ziel, diejenigen besser zustellen, die für ihr Alter vorgesorgt haben, kann nur erreicht werden, wenn das Grundproblem im Sozialhilferecht gelöst wird. Dort ist das Problem angesiedelt, weil die Sozialhilfe bei den anzurechnenden Einkommen nicht zwischen denen differenziert, die eine zu niedrige gesetzliche Rente beziehen, und denen, die keine Vorsorge betrieben haben. Der in der Sozialhilfe eingeführte Freibetrag für Altersvorsorge, der ohnehin gleichheitswidrig nur denen zugutekommt, die eine freiwillige, private oder betriebliche Rente beziehen, sollte auf die gesetzlichen Renten ausgeweitet werden. Das würde allen Rentnern helfen, vor allem auch Frauen, und nicht nur langjährig Versicherten. Dieser Ansatz gegen Altersarmut wäre zielgenauer und wirksamer, er würde sicherstellen, dass sich auch für Grundsicherungsempfänger die Vorsorge gelohnt hat.

Der Vorschlag, der immer mehr Anhänger findet, ließe sich auch mit der Systematik des Sozialhilferechts vereinbaren, das trotz seiner grundsätzlichen Subsidiarität – wenn auch bescheidene – Freibeträge kennt, wenn der Hilfebedürftige Erwerbseinkommen erzielt. Sie sind je nach Art des Einkommens unterschiedlich hoch. Auch bei der Anrechnung von Vermögen sieht das Sozialhilferecht Freibeträge vor.<sup>52</sup> Würde sich der Gesetzgeber für diesen Weg entscheiden, könnte er auch überlegen, ob er den Freibetrag wegen Altersvorsorge je nach Höhe der anzurechnenden Renten differenziert gestaltet, und ob er Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen, nicht auch eine entsprechende Vergünstigung einräumt. Es bieten sich ihm also weitere Wege an, Altersarmut zu vermeiden, er muss sich jetzt nur richtig entscheiden und der Vernunft und nicht dem Koalitionsvertrag den Vorzug geben.

52 Vgl. §§ 85 ff., 90 ff. SGB XII; dazu J. Siefert, a. a. O., S. 1160 ff.

#### Title: *Basic Pension Proposal: Unfair, Inefficient and Expensive*

**Abstract:** *Federal Minister of Labour and Social Affairs Hubertus Heil has proposed a basic pension ("Grundrente"). It requires that recipients pay into it for 35 years and it would be disbursed irrespective of individual need. Hence, many individuals who would receive such a pension would not actually need it. Having contributed for many years does not necessarily mean that they are in need of assistance. Those who are in need, however, would not receive it because they did not contribute long enough. They would go empty-handed. It would also unconstitutionally punish individuals who own private and occupational pensions. Only for the latter would an exemption be granted when receiving social assistance. Statutory pensions should be granted a similar exemption in order to target elderly poverty effectively – which the basic pension does not do.*

**JEL Classification:** D63, H55, H75, I3.