

## **Schriftliche Stellungnahme**

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in  
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für  
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.  
19/18473

**siehe Anlage**

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 25.05.2020**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)**

**Zusammenfassung**

Es entspricht weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen, dass Erwerbstätige, die über ein langes Berufsleben zum Mindestlohn gearbeitet haben, Alterseinkünfte beziehen, die oberhalb der Grundsicherung liegen. Arbeit muss sich auch im Alter lohnen. Für Rentner, die Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsanspruchs erhalten, ist dieses Prinzip eklatant verletzt, weil bei der Berechnung der Ansprüche auf ergänzende Grundsicherung im Alter alle Rentenansprüche angerechnet werden.

In der politischen Auseinandersetzung zur Grundrente dominiert die Zielsetzung, durch sie Altersarmut zu bekämpfen. Jedoch wird nur ein sehr kleiner Teil der Grundsicherungsempfänger Grundrente erhalten. Die Grundrente wird in der Öffentlichkeit mit Erwartungen verknüpft, an denen sie scheitern muss.

Die Grundrente wirft neue Gerechtigkeitsfragen auf. Wer in einer Halbtags­tätigkeit 35 Jahre Grundrentenzeiten aufbringt, erhält die volle Grundrente, wer in einer Vollzeit­­tätigkeit weniger als 33 Jahre erreicht, geht völlig leer aus, auch wenn er weit höhere Beiträge geleistet hat. Für diejenigen, die grundrentenberechtigt sind, ist der Ertrag der Grundrente umso höher, je geringer die Zahl der erworbenen Rentenpunkte ist. Zudem differenziert die Grundrente nicht nach den Gründen, warum keine armutsvermeidende Altersabsicherung erreicht wurde. Es ist unerheblich, ob dies Folge von schlechter Bezahlung in einer langjährigen Vollzeittätigkeit ist oder ob wegen eines geringen Beschäftigungsumfanges bei durchschnittlichen oder gar überdurchschnittlichen Stundenlöhnen keine ausreichende Altersabsicherung aufgebaut wurde. Dies wird als nicht leistungsgerecht empfunden werden.

Da Armutsvermeidung nur ein Nebeneffekt der Grundrente ist, bleibt der Reformbedarf bei der Grundsicherung im Alter. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Freibetragsregelung bei der Anrechnung der Renteneinkünfte bei der Berechnung der Ansprüche auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung gilt nur für jene, die mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten aufbringen. Über eine Freibetragsregelung für alle Grundsicherungsbezieher (unabhängig von der Dauer ihres Versicherungsverhältnisses in der Rentenversicherung) könnte sichergestellt werden, dass alle Empfänger der Grundsicherung im Alter, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, über höhere Alterseinkünfte verfügen, als wenn sie nie Rentenbeiträge geleistet hätten.

Nur so kann das Versprechen, dass sich versicherungspflichtige Arbeit im Alter gelohnt haben wird, für alle umgesetzt werden.

Die gemeinsame Beratung, Prüfung (und Bescheidung) von Rente und ergänzendem Grundsicherungsanspruch etwa in einem Bürgerbüro vor Ort würde der Diskreditierung der Grundsicherung entgegentreten. Erforderlich ist eine Anhebung der Vermögensfreigrenze bei der Grundsicherung im Alter (derzeit nur 5000 Euro pro Person). Die Reform müsste begleitet werden von Informationskampagnen, die bedürftige Bürger ermutigen, ihre Rechte geltend zu machen.

Eine Freibetragsregelung für alle bedürftigen Rentenbezieher wird, wie jede andere substantielle Verbesserung der Grundsicherung auch, zu mehr Empfängern führen. Das kann man nicht vermeiden, sollen bei der Reform der Alterssicherung die Armen nicht leer ausgehen. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, denen öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

### **Zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe**

Armut im Alter wird entweder vermieden, oder sie muss, wenn sie einzutreten droht, durch ein Grundsicherungssystem bekämpft werden.<sup>1</sup> Vermieden wird sie, wenn Menschen im Alter über ein eigenständiges Einkommen verfügen, das oberhalb einer politisch definierten Armutsschwelle liegt, oder wenn sie substantielles Vermögen haben, das es ihnen ermöglicht, mindestens das mit der Armutsschwelle gesetzte Lebensniveau zu finanzieren. Wenn dies nicht gegeben ist, greift die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter. Rentenversicherung und Sozialhilfe folgen unterschiedlichen Prinzipien. Bei der Rentenversicherung gilt das Äquivalenzprinzip, es koppelt die erworbenen Leistungsansprüche in enger Weise an die erbrachten Beiträge. Die Sozialhilfe dagegen ist bedürftigkeitsgeprüft. Diese beiden Prinzipien entsprechen klar unterscheidbaren Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit (Miller 2008, S. 67–74), einerseits dem Prinzip der Verteilung gemäß Leistung, andererseits dem Prinzip der Verteilung gemäß Bedarf zur Sicherstellung eines Lebens in Würde.

Das Verdienstprinzip schließt eine Bedürftigkeitsprüfung aus; aus ihm ist keine Minderung von Leistungsansprüchen abzuleiten, wenn Versicherte parallel zum Erwerb ihrer beitragsfinanzierten Ansprüche Vermögen aufgebaut haben oder mit einem gut situierten Partner zusammenleben und damit im Alter bessergestellt sind als andere. Ihre in einem Versicherungssystem erworbenen Ansprüche sind grundrechtlich geschützt. Der Bedarf in der Sozialhilfe dagegen ist völlig unabhängig vom Verdienst zu decken, unabhängig von der beruflichen Lebensleistung in der Vergangenheit. Hier aber gilt das Nachrangprinzip; Hilfe erhält nur der, der sich nicht durch den Einsatz

---

<sup>1</sup> Ausführlicher zur Bewertung der Grundrente: Cremer (2020).

seines Einkommens und Vermögens selbst helfen kann. Also ist eine Bedürftigkeitsprüfung zwingend erforderlich.

### **Langjährig Versicherte ohne ausreichende Ansprüche**

Wer über das Berufsleben hinweg erwerbstätig war und ausreichende Ansprüche erwerben konnte, erhält Leistungen nach dem Verdienstprinzip in einem Alterssicherungssystem, das dem Äquivalenzprinzip folgt. Wer nie oder nur in geringem Umfang erwerbstätig war und keine oder nur sehr geringe Beiträge in ein Alterssicherungssystem geleistet hat, erhält im Fall der Bedürftigkeit Sozialhilfe.

Es gibt aber eine Gruppe, die zwischen diesen beiden Gruppen angesiedelt sind: „Menschen mit langjähriger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit, die trotzdem nur geringe Rentenanwartschaften erworben haben. [...] Das Armutsrisiko ist für sie aber dennoch insbesondere wegen geringer Löhne, einer Teilzeitbeschäftigung oder nur zum Teil sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit<sup>2</sup> tendenziell erhöht.“ (Sozialbeirat 2019, Ziffer 28)

Um diese Gruppe geht der politische Streit um die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche von Rentensystem und Sozialhilfe. Auch Menschen, die über die längste Zeit ihres erwerbsfähigen Alters einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit auf oder in Nähe Mindestlohniveau nachgingen, sind im Alter auf ergänzende Grundsicherung angewiesen, ihre Rentenansprüche werden in voller Weise auf den Hilfeanspruch angerechnet, daher verfügen sie in der Summe von Rente und ergänzender Grundsicherung nicht über mehr, als wenn Sie nie gearbeitet hätten. Diese Vollanrechnung kann man mit einer strikten Interpretation des Bedürftigkeitsprinzips begründen, sie stellt aber eine Verletzung des Verdienstprinzips dar, da sich für sie im Vergleich zu einem Grundsicherungsbezug, der den hiervon Betroffenen ohne oder mit einer deutlich geringeren Arbeitsleistung „ohnehin“ zustünde, Arbeit im Alter „nicht gelohnt“ hat.

Um die materielle Situation dieser Zwischengruppe zu verbessern, sind zusätzliche Elemente der Umverteilung erforderlich. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob die Besserstellung vorzugsweise im Rentensystem oder in der Sozialhilfe erfolgen soll. Dies ist eine pragmatisch zu entscheidende politische Frage; die Antwort kann nicht aus den Gerechtigkeitsprinzipien Verdienst und Bedarf abgeleitet werden.

### **Grundrente: Armutsbekämpfung nur „gewünschte Nebenfolge“**

Die in der politischen Debatte zur Einführung der Grundrente ist die Erwartung erzeugt worden, mit ihr werde in großem Umfang Altersarmut vermieden. Verbunden damit war ist und ist eine Diskreditierung der Grundsicherung im Alter.

---

<sup>2</sup> Bei dieser Teilgruppe liegt ggf. eine langjährige Erwerbstätigkeit, aber keine langjährige *sozialversicherungspflichtige* Erwerbstätigkeit vor.

Armutsbekämpfung ist nicht der Hauptzweck der Grundrente, sondern nur „gewollte Nebenfolge“ (Klammer, Wagner 2020, 32). In der Begründung zum Grundrentengesetz wird die Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Grundrente erhalten werden, mit 110 000 angegeben, eine Differenzierung nach Alter und Erwerbsminderung erfolgt nicht. Im September 2019 haben 1,1 Mio. Menschen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten, die Grundrente wird somit etwa 10% von ihnen erreichen. Die dadurch ausgelöste Einsparung bei den Grundsicherungsleistungen wird mit 200 Mio. Euro abgeschätzt (BT-Drs. 19/18473, 5f.), was durchschnittlichen monatlichen Grundsicherungsleistungen von ca. 150 Euro entspricht. Die Grundrente führt überwiegend somit Transferempfänger mit niedrigen ergänzenden Transferleistungen aus der Abhängigkeit von der Grundsicherung, was der Zielsetzung entspricht, langjährig Versicherte besserzustellen. Allerdings muss einschränkend gesagt werden, dass die Annahmen, die der Schätzung zugrunde liegen, nicht bekannt sind.<sup>3</sup>

Die in der politischen Debatte zur Einführung der Grundrente erzeugte Erwartung, mit ihr werde in großem Umfang Altersarmut und damit der Bezug von Grundsicherung im Alter vermieden, wird Akzeptanzprobleme erzeugen, sobald künftige Zahlen der Grundsicherungsempfänger deutlich machen, dass sie zu diesem Ziel allenfalls in nur geringem Umfang beigetragen hat.

In der öffentlichen Debatte wird Hilfebezug überwiegend mit Armut gleichgesetzt. Daraus resultieren erhebliche Missverständnisse in der Armutsdebatte. Eine Verbesserung bei den Bedingungen des Bezugs von Transferleistungen mit einem korrespondierenden Anstieg der Bezieherzahlen erscheint in öffentlicher Wahrnehmung als Zunahme der Armut. Dieses Kommunikationsrisiko kann auch bei der Grundrente auftreten. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bei Personen, die mit 33 Jahren Grundrentenzeiten die Voraussetzungen erfüllen, aber trotz der Aufstockung ihrer Rentenansprüche durch die Grundrente auf ergänzende Grundsicherung im Alter angewiesen sind, mittels einer Freibetragsregelung sichergestellt wird, dass sie einen Teil ihrer Rentenansprüche über das Grundsicherungsniveau hinaus behalten dürfen (Einfügung von § 82a in SGB XII). Dadurch wird sich die Zahl Empfänger der Grundsicherung im Alter erhöhen, was dann aufgrund der Gleichsetzung mit der Zahl der armen alten Menschen scheinbar einen Anstieg der Altersarmut zu zeigen scheint.

### **Was bedeutet „langjährig“?**

Die Grundrente zielt auf die Einführung von Umverteilungselementen in der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten „langjährig“ Versicherter. Welche Versicherungsdauer wird als angemessen angesehen, um armutsfeste Alterssicherungsansprüche in der gesetzlichen Rente zu erwerben? Auch bei einer sozialversicherungs-

---

<sup>3</sup> Vgl. die Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund zum Referentenentwurf des Grundrentengesetzes (DRV 2019, 7, 15).

pflichtigen Beschäftigung zum Durchschnittseinkommen sind bei einem Rentenniveau von 46% knapp 30 Jahre erforderlich, um eine Rente auf Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsanspruchs zu erhalten, bei niedrigeren Einkommen erhöht sich die Zahl der erforderlichen Jahre (Klammer, Wagner 2020, S. 33). In der Reihe der politischen Vorschläge zur materiellen Besserstellung von Versicherten mit niedrigem Einkommen der letzten Dekade sind die dabei als Norm unterstellten Versicherungsjahre kontinuierlich gesunken, von 45 Jahren bei der „Lebensleistungsrente“ von Ursula von der Leyen über 40 Jahren bei der „Solidarrente“ von Andrea Nahles zu 35 Jahren bei der Grundrente, wobei aufgrund der Gleitzone Ansprüche ab 33 Jahren Grundrentenjahre entstehen (Ruland 2020, 32). Politische Forderungen aus den Sozialverbänden zielen auf eine weitere Senkung dieser Grenze bzw. auf eine Aufweichung der Kriterien, welche Jahre als Grundrenten- bzw. Grundrentenbewertungszeiten anerkannt werden sollen.

Die Debatte zur Grundrente kann zwei verbreiteten Fehleinschätzungen zusätzliche Nahrung geben: Auch 33 oder weniger Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung müssten ausreichend sein, auskömmliche Renten zu erzielen. Dies ist aber aufgrund der doppelten Alterung aufgrund geringer Geburtenraten und weiter steigender Lebenserwartung eine Illusion. Zudem wird implizit angenommen, die gesetzliche Rente allein, ohne weitere Säulen, die sie ergänzen, müsse eine ausreichende Alterssicherung garantieren.

### **Neue Gerechtigkeitsfragen infolge der Grundrente**

Aufgrund der Setzung, ab wann ein Versicherungsverhältnis als langjährig gilt, entstehen Zielungenauigkeiten bei der Anerkennung langjähriger Erwerbstätigkeit. Die Bestimmung einer Mindestzahl von Versicherungsjahren ist unvermeidlich. Eine Aufstockung aller niedrigen gesetzlichen Renten wäre Sozialpolitik mit der Schrotflinte, niedrige gesetzliche Renten sind kein verlässlicher Indikator für Altersarmut. Gerade Bezieher niedrigster Renten haben ein überdurchschnittliches Gesamteinkommen.<sup>4</sup> Es sind beispielsweise Menschen, die kurze Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und dann als Beamte oder erfolgreiche Selbständige tätig waren. Es gibt keinerlei Grund, sie mit Menschen in Altersarmut über einen Kamm zu scheren und ebenfalls besser zu stellen.

Wer in einer Halbtags­tätigkeit 35 Jahre Grundrentenzeiten aufbringt, erhält die volle Grundrente, wer in einer Vollzeittätigkeit keine 33 Jahre Grundrentenzeiten erreicht, geht völlig leer aus, auch wenn er weit höhere Beiträge geleistet hat. Diese unvermeidbare, aber letztlich willkürliche Grenzziehung wird in vielen Fällen Unzufriedenheit erzeugen und Forderungen auslösen, die Bedingungen für den Grundrentenbezug weiter aufzuweichen.

---

<sup>4</sup> Die alleinstehenden Männer mit einem gesetzlichen Rentenanspruch unter 500 Euro hatten 2015 ein durchschnittliches Gesamteinkommen von 2000 Euro, bei alleinstehenden Frauen sind es fast 1500 Euro (BMAS 2019, Übersicht 11).

Für diejenigen, die grundrentenberechtigt sind, ist der Ertrag der Grundrente umso höher, je geringer die erworbenen Rentenpunkte sind. Wer über 35 Jahre 0,4 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat, erhält über die Anhebung auf 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr den maximal erreichbaren Grundrentenbetrag von 418,83 Euro pro Monat,<sup>5</sup> wer dagegen je Jahr 0,7 Entgeltpunkte erworben hat, erhält nur einen Betrag von 104,71 Euro (Werte West, ab 1.07.2020; entsprechende Werte Ost: 407,07 und 101,77 Euro). Dabei ist es unerheblich, ob die Unterschiede bei den vor dem Grundrentenanspruch erworbenen Rentenpunkten auf Unterschiede der Entlohnung oder des Arbeitsumfangs zurückzuführen sind. Dies wird als nicht leistungsgerecht empfunden werden.

### **Grundrente als Erweiterung des Versicherungsanspruchs?**

Gert G. Wagner und Ute Klammer, Vorsitzender und Mitglied des Sozialbeirats, haben vorgeschlagen, den Versicherungsanspruch der gesetzlichen Rentenversicherung zu erweitern. Bei der Grundrente handele es sich nach ihrer persönlichen Überzeugung „um eine Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen zu *können*.“ (Klammer, Wagner 2020, 32; Hervorhebung GC). In dieser Sicht sei eine Beitragsfinanzierung der Grundrente nicht systemwidrig, im Abstract des Beitrags wird sogar die Aussage getroffen, sie sei „zur Gewährleistung eines verlässlichen Generationenvertrages geradezu geboten.“

Die Problematik dieses Vorschlags liegt darin, dass es höchst unterschiedliche Gründe gibt, warum „langjährig“ Versicherte keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufgebaut *haben*. Die Rentenversicherung kann mit dem verfügbaren Datenbestand nicht differenzieren, ob sich ein niedriges Einkommen aus einer Vollzeitätigkeit zum Mindestlohn, aus einer Halbtagsstätigkeit bei durchschnittlichen Stundenlöhnen oder aus einem noch geringeren Beschäftigungsumfang bei überdurchschnittlichen Löhnen ergibt.

Wer Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, wird in der Regel keine Optionen auf eine besser bezahlte Tätigkeit haben, sonst würde er sie wahrnehmen, ganz unabhängig von rentenrechtlichen Regeln. Die Grundrente erzeugt in diesem Fall keine Anreizproblematik. Auch aus dem Blickwinkel des Leistungsprinzips ist eine materielle Besserstellung dieser Gruppe gerechtfertigt (innerhalb oder außerhalb des Rentensystems).

Wer aber durchschnittliche oder gar überdurchschnittliche Stundenlöhne erzielt, aber wegen eines geringen Beschäftigungsumfangs keine ausreichende Altersabsiche-

---

<sup>5</sup> 35\*0,4 Entgeltpunkte (EP) = 14 EP; 1 EP (Westdeutschland ab 1.07.2020) = 34,19 Euro; 14\*33,05 Euro = 478,66 Euro; Abschlag von 12,5%: 418,33 Euro Grundrentenanspruch pro Monat. 1 EP (Ostdeutschland) = 33,23 Euro. Bei der Höhe des Anspruchs ist zudem die Anrechnung von Einkommen zu beachten, wenn dieses über 1250 (Alleinstehende) bzw. 1900 Euro (Paare) liegt.

rung aufbaut, hat in seinem Berufsleben Optionen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten. Die Grundrente behandelt beide Gruppen gleich, bei der zweiten Gruppe kompensiert sie eine individuelle Entscheidung zu Lasten der Gemeinschaft der Steuerzahler. Hier besteht eine Anreizproblematik.

Nun wird in der Debatte zu Recht darauf verwiesen, dass es in Zeiten sehr ungenügender Betreuungsangebote und/oder hoher Arbeitslosigkeit viele Teilzeitbeschäftigte keine Möglichkeit hatten, den Beschäftigungsumfang auszuweiten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird auf Frauen verwiesen, die nach einer Kinderpause in Teilzeit arbeiten, auch auf ältere Erwerbstätige und heutige Rentnerinnen „zu deren aktiver Zeit im Arbeitsleben die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in qualifizierten und gut entlohnten Tätigkeiten auf wenig Akzeptanz stieß“. (BT-Drs. 19/18473. S. 20). Das kann eine materielle Besserstellung heutiger Rentnerinnen mit nicht armutsfesten Renten begründen. Die Grundrente trifft aber eine Regelung, die auch für heutige und künftige Kohorten von Beschäftigten gelten wird, die weit bessere Optionen haben. Die politischen Widerstände gegen eine Reform in gegenläufiger Richtung werden sehr hoch sein, die Grundrente wird somit in erheblichem Umfang Personen unterstützen, die eine ausreichende Altersvorsorge aufbauen konnten, sich aber für langjährige Teilzeitarbeit entschieden haben.

Würde die wöchentliche Arbeitszeit erfasst, könnten in der Zukunft Versicherte zielgenau unterstützt werden, die in oder nahe Vollzeit zu niedrigen Stundenlöhnen arbeiten. Im Gesetzentwurf wird der Prüfauftrag erwähnt, ob künftig mit der sozialversicherungsrechtlichen Meldung zur Rentenversicherung die wöchentliche Regelarbeitszeit erfasst werden kann, begründet wird dies ausdrücklich mit der „Erhöhung der Zielgenauigkeit der Grundrente“ ((BT-Drs. 19/18473. S. 21). Unklar ist aber, welche Konsequenzen sich ergäben, wenn die Prüfung positiv ausfällt. Soll dann für künftig erworbene Rentenansprüche die Berechnung der Grundrenten- und Grundrentenberechnungszeiten geändert werden?

Bezogen auf Vollzeiterwerbstätige im Niedriglohnbereich dürfte eine Aufwertung ihrer Rentenansprüche weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen; sie haben unter widrigen Bedingungen eine Lebensleistung erbracht, die sich im Alter gelohnt haben sollte. Nimmt man nicht die materielle Entlohnung als Kriterium des Verdienstes, sondern den Einsatz über ein langes Berufsleben für gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeit, so spricht das Verdienstprinzip dafür, dass die erworbenen Altersansprüche armutsfest sein sollten. Auch gibt es einen engen Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Lage und Lebenserwartung; wer über die Dauer seines Berufslebens zum oder nahe Mindestlohn gearbeitet hat, bezieht im Durchschnitt seine Rente über eine deutlich kürzere Zeit als Personen mit mittlerem oder hohem Einkommen.

Diese Gerechtigkeitsüberlegungen sprechen aber nicht dafür, niedrige Renten ganz unabhängig von den Gründen ihrer Entstehung aufzustocken. Zielgenau und ohne die dargelegten Anreizprobleme könnten die in der Zukunft erworbenen Alterssiche-



rungsansprüche für in oder nahe Vollzeit arbeitende Niedriglohnpfänger aufgestockt werden, wenn die regelmäßige Arbeitszeit erfasst würde. Systeminterne Umverteilung zugunsten derer, die heute bereits Renten erhalten oder in naher Zukunft erhalten werden, ist dagegen zielgenau nicht möglich.

Es ist letztlich eine politische Frage, ob man diese Zielungenauigkeit einschließlich der Gerechtigkeitsdebatten, die ihr folgen werden, in Kauf nehmen will, weil man es für inakzeptabel hält, Erwerbstätige, die trotz langjähriger Erwerbsarbeit in oder nahe Vollzeit keine armutsvermeidenden Rentenansprüche erworben haben, auf die Grundsicherung zu verweisen.

### **Berufsbiografien im Wechsel zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und nicht versicherter Selbständigkeit**

Der Referentenentwurf vom 16.01.2020 verweist auf unstete Erwerbsbiografien, die von einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit gekennzeichnet sind.<sup>6</sup> Das Phänomen werde mit der Digitalisierung zunehmen; dieser Vermutung kann man nicht ernsthaft widersprechen. „Eine strikte Orientierung der Grundrentenberechnung am Äquivalenzprinzip“, so der Referentenentwurf, „erscheint vor diesem Hintergrund des postindustriellen Arbeitsmarkts nicht angezeigt.“ (S. 2). Die Grundrente ist aber keine geeignete Antwort auf die Digitalisierung: Aufgrund der geforderten Grundrentenzeit werden „Versicherte mit häufigeren Wechseln zwischen nicht versicherungspflichtiger Selbständigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung die geplante Grundrente tendenziell gerade nicht in Anspruch nehmen können“ (DRV 2020, 5). Profitieren werden diejenigen, die mehr als 33 Jahre in Teilzeit abhängig beschäftigt und gleichzeitig in Teilzeit selbständig sind. Das ist eher ungewöhnlich. Es entstehen zudem Anreize, die Aufteilung zwischen sozialversicherter abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit zu Lasten der Gemeinschaft der Steuerzahler zu optimieren. Daher wäre die verpflichtende Hereinnahme der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung die vorzuziehende Alternative, um das Alterssicherungssystem für die Herausforderungen der Digitalisierung zu wappnen.

### **Diskreditierung der Grundsicherung ist kontraproduktiv**

Der Kollateralschaden der Debatte zur Grundrente ist die weitere Diskreditierung der Grundsicherung. Über den Begriff des Bittstellers, der häufig in der Debatte verwandt wird, wird aus einer sozialen Leistung, auf die Bürger einen Rechtsanspruch haben, der verfassungsrechtlich fundiert ist, ein Almosen, so als könne die Grundsicherung willkürlich gewährt oder verweigert werden. Die Bedürftigkeitsprüfung sei würdelos, man müsse sich „nackig machen“, Grundsicherungsempfänger würden respektlos behandelt. Allerdings erschließt sich nicht, warum eine Einkommensprüfung, wie nun

---

<sup>6</sup> Der Regierungsentwurf enthält diesen Hinweis nicht mehr.

im Koalitionskompromiss vorgesehen, die Würde wahrt, eine Berücksichtigung von Vermögen aber würdelos wäre. Die Zurückweisung einer Vermögensprüfung erfolgt durch politische Kräfte, die sich zugleich für eine Vermögenssteuer stark machen, bei der alle Bürger ihr Vermögen deklarieren müssten. Wie immer man zur Vermögenssteuer steht, niemand wird ernsthaft behaupten können, es sei würdelos, sein Vermögen erklären zu müssen.

Die Diskreditierung der Grundsicherung hat Folgen. Wie immer die Grundrente gestaltet und abgegrenzt wird, die bedarfsgeprüfte Grundsicherung als zielgenaues System der Armutsbekämpfung ist unverzichtbar. Allen, die weiterhin auf sie angewiesen sind, wird signalisiert, dass sie in einem würdelosen Zustand leben müssen. Dies kann Menschen davon abhalten, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen, und somit verdeckte Armut verfestigen.

### **Verdeckte Armut bekämpfen**

Auch wenn der Umfang der verdeckten Armut nur sehr grob abgeschätzt werden kann, ist völlig unstrittig, dass bei der Grundsicherung im Alter der Anteil der Nichtinanspruchnahme unter den Berechtigten hoch ist. Eine Abschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für die Deutsche Rentenversicherung Bund (Buslei et. al. 2019 a, S. 28) weist für die Jahre 2010 – 2015 je nach Modellannahmen eine Quote der Nichtinanspruchnahme zwischen 52% und 63 aus.<sup>7</sup>

Es sollte sozialpolitischer Anspruch sein, dass der Sozialstaat die hilfeberechtigten Bürger wirklich erreicht. Das DIW schätzt den fiskalischen Mehrbedarf, der mit einer vollständigen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter verbunden wäre, auf zwei Mrd. Euro. Die Verbesserung der materiellen Situation der Haushalte, die bisher ihre Ansprüche nicht geltend machen, wäre substantiell. Ihr verfügbares Einkommen stiege um durchschnittlich 220 Euro, relativ um 28%. Da die Besserstellung fast ausschließlich im ersten Einkommensdezil erfolgen würde, würde dies der Ungleichheit der Einkommen unter der Bevölkerung im Rentenalter senken. (Buslei et. al. 2019 b, 916 f.). Mit einer fiskalischen Belastung von zwei Milliarden Euro, die im Vergleich zu den Kosten anderen sozialpolitischen Vorhaben als bewältigbar anzusehen ist, ließe sich zielgenau die materielle Situation armer Haushalte verbessern.

Die Bekämpfung verdeckter Armut gelingt nur, wenn sie politisch gewollt ist. Sie erfordert ein aktives Bekenntnis zur Grundsicherung, unabhängig davon, wie man dazu steht, Mindestsicherungselemente im Rentensystem zu integrieren. Denn wie immer dies geschieht, es bleiben vielfältige Konstellationen, in denen die Grundsicherung greifen muss. Die Grundsicherung ist kein Makel, sondern eine sozialpolitische Errungenschaft. So wurde sie bei ihrer Einführung als Sozialhilfe 1963 auch gesehen.

---

<sup>7</sup> Zudem wird eine Variante ausgewiesen, bei der auf einen Vermögenstest verzichtet wird (Quote der Nichtinanspruchnahme: 69,8%). Angesichts der engen Vermögensgrenzen der Grundsicherung liegt diese Variante außerhalb der sozialrechtlichen Vorgaben.

## **Freibetragsregelung für alle Empfänger der Grundsicherung erforderlich**

In der Begründung zur Grundrente spielt das Argument die dominierende Rolle, die langjährige Lebensleistung einer Berufstätigkeit müsse anerkannt werden, auch wenn niedrige Einkommen eine armutsvermeidende Rente nicht ermöglichen. Die unvermeidliche Vorgabe einer Mindestzahl von Versicherungsjahren führt aber dazu, dass auch nach Einführung der Grundrente substantielle Leistungen im Berufsleben im Rentenalter keine Anerkennung finden, sofern ergänzende Grundsicherung im Alter notwendig ist. Der Gesetzentwurf der Grundrente sieht zwar eine Freibetragsregelung beim Bezug der Grundsicherung vor, Rentenansprüche sollen also nicht vollständig angerechnet werden. Dies gilt aber nur, wenn mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen. Dann bleibt ein Betrag von monatlich 100 Euro zuzüglich 30% des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, höchstens jedoch ein Betrag in Höhe der Hälfte der Regelbedarfsstufe 1 (2020 somit 212 Euro) anrechnungsfrei (Einfügung von § 82a in SGB XII).

Von dieser Freibetragsregelung profitieren aber relevanten Gruppen nicht, die ebenfalls eine Lebensleistung erbracht haben, etwa, Erwerbstätige, die unter 33 Jahren versicherungspflichtig beschäftigt und in der anderen Zeit ihres Berufslebens selbstständig tätig waren und dabei keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen konnten bzw. aufgebaut haben. Wer als Flüchtling erst im Alter von 35 Jahren in den Arbeitsmarkt einsteigt und bis zum Renteneintrittsalter in Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, geht ebenfalls leer aus. Er oder sie stellt sich also im Alter nicht besser, wie wenn er oder sie nie oder nur in Teilzeit gearbeitet hätte.

Somit muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass versicherungspflichtige Arbeit im Alter zu einem Einkommen oberhalb des Grundsicherungsanspruches führt. Dies kann nur in der Grundsicherung geleistet werden, will man nicht die Bedingungen zum Bezug der Grundrente bis zur Beliebigkeit aufweichen und damit Verwerfungen im Rentensystem erzeugen. Würden beispielsweise unabhängig von der Zahl der Versicherungsjahre 20% der Rentenansprüche (bis zu einer festzulegenden Obergrenze) bei der Berechnung der Grundsicherung nicht angerechnet, gälte für jeden, dass sich Arbeit im Alter gelohnt haben wird. Eine solche Regelung würde, so ist zu hoffen, die Akzeptanz der Grundsicherung erhöhen, da sie in Abkehr von einer sehr strikten Fassung des Nachrangigkeitsprinzips ein Element der Fairness einführt gegenüber denen, die in einer gebrochenen Berufsbiographie erwerbstätig waren. Sie könnte dadurch sogar zur Akzeptanz der Grundrente beitragen und helfen, dass diese auch angesichts der in wenigen Jahren anstehenden Evaluierung nicht mit völlig unrealistischen Erwartungen konfrontiert wird.

Eine Vollanrechnung aller Rentenansprüche wird immer wieder mit einer strikten Auslegung des Bedürftigkeitsprinzips gerechtfertigt. Es ergeben sich aber Widersprüche zu den Regelungen des Grundrentengesetzes und der Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Zusatzrenten. Das Grundrentengesetz argumentiert mit der Anerkennung einer beruflichen Lebensleistung; das spricht dafür,

denjenigen, die vergleichbare Lebensleistungen erbracht haben, aber vom Grundrentengesetz nicht erfasst werden können, dann zumindest eine gewisse Anerkennung bei der Grundsicherung zukommen zu lassen. Die Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Altersvorsorge ist zum Jahresbeginn 2018 eingeführt worden (§ 82, Abs. 4 SGB XII), um Anreize zum Aus- und Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge auch bei Geringverdienern zu schaffen. In der Gesetzesbegründung wird auch darauf hingewiesen, dass zusätzliche Vorsorge die Bedürftigkeit im Alter reduziert (BT-Drs. 18/11286, S. 48). Das Anreizargument kann bei den Pflichtbeiträgen der Rentenversicherung nicht greifen. Ob die Privilegierung der Erträge aus der betrieblichen und privaten Altersvorsorge gegenüber der gesetzlichen Rente mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, wird vehement bestritten (z.B. Ruland 2020); dies wird, so ist zu vermuten, letztlich das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung sprechen die dargelegten Fairnessgründe für eine generelle Freibetragsregelung.

### **Zu den Argumenten gegen eine Freibetragslösung im Gesetzentwurf**

Eine generelle Freibetragsregelung in der Grundsicherung wäre eine Alternative zur Grundrente gewesen, die weit stärker auf das Ziel der Armutsvermeidung fokussiert gewesen wäre. Das Problem nicht armutsfester Renten trotz langer Erwerbstätigkeit wäre im Fürsorgesystem gelöst worden. Im Referentenentwurf zum Grundrentengesetz erfolgt eine knappe Auseinandersetzung mit dieser Alternative (BT-Drs. 19/18473, S. 4f., 25). Verwiesen wird auf die als unbillig empfundene Einkommens- und Vermögensprüfung. Diese muss allerdings den langjährig Erwerbstätigen weiterhin zugemutet werden, die weniger als 33 Jahre Grundrentenzeiten aufweisen, auch Erwerbstätigen, die weit mehr als 33 Jahre erwerbstätig waren, aber abhängige und selbstständige Erwerbstätigkeit in einer für die Sicherung von Grundrentenansprüchen ungünstigen Weise aufgeteilt haben. Die Freibetragsregelung wäre nur dann eine akzeptable Alternative zur Grundrente gewesen, wenn zugleich mittels einer großzügigeren Vermögensfreigrenze und institutionellen Reformen der Stigmatisierung der Grundsicherung entgegengearbeitet worden wäre. Davon jedoch würden alle Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung profitieren und nicht nur die etwa 10% von ihnen, die nach Angabe der Bundesregierung von der Grundrente erreicht werden.

Gegen die Freibetragsregelung als Alternative zur Grundrente wird im Gesetzentwurf eingewandt, dass die Höhe der Fürsorgeleistungen von den jeweils sehr unterschiedlichen Bedarfen abhängen, „die in keinem Zusammenhang mit der Höhe der geleisteten Beiträge und langjähriger Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung stehen.“ (BT-Drs. 19/18473, S. 5) Aus der Zielrichtung der Armutsbekämpfung ist dies aber ein Vorteil. Schwer nachzuvollziehen ist der Hinweis, „bei einer Lösung im Fürsorgesystem [würde] die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen“ (Bundesregierung 2020b, 4). Auch die Grundrente stellt eine Abkehr

vom Äquivalenzprinzip dar; wie dargestellt, werden in dem Korridor der Rentenpunkte, die für die Grundrente relevant sind, geringe Ansprüche weit höher aufgestockt als höhere Ansprüche, was nicht mit dem Äquivalenzprinzip begründet werden kann, sondern aus dem Ziel erfolgt, Mindestsicherung in der gesetzlichen Rente zu gestalten.

### **Freibetragsregelung mit weiteren Reformschritten verbinden**

Eine generelle Freibetragsregelung sollte mit weiterreichenden Reformen der Grundsicherung im Alter verbunden werden. Die gemeinsame Beratung, Prüfung (und ggf. Bescheidung) von Rente und ergänzendem Grundsicherungsanspruch etwa in einem Bürgerbüro vor Ort würde der Diskreditierung der Grundsicherung entgegenreten.

Möglicherweise würde eine Anhebung der Vermögensfreigrenze bei der Grundsicherung im Alter, die heute bei nur 5000 Euro pro Person liegt, das Verfahren in vielen Fällen bereits entspannen, da dann rasch absehbar ist, ob ein Grundsicherungsanspruch aufgrund eines zu hohen Vermögens zu verneinen ist. Allerdings ganz auf eine Vermögensprüfung zu verzichten, wäre ein krasser Bruch mit dem Bedürftigkeitsprinzip der Sozialhilfe. Dies hieße, auch hochpreisiges Immobilienvermögen oder Geldvermögen, das eine Deckung des Lebensunterhalts über längere Zeit ermöglicht, unberücksichtigt zu lassen.

Die Reform müsste begleitet werden von Informationskampagnen, die bedürftige Bürger ermutigen, ihre Rechte geltend zu machen.

### **Diskreditierung der Grundsicherung im Alter aktiv entgegenreten**

Eine allgemeine Freibetragsregelung wird, wie jede andere substantielle Verbesserung der Grundsicherung auch, zu mehr Empfängern führen. Dies wird angesichts der Gleichsetzung von Hilfebezug und Armut für politische Verantwortliche hohe kommunikative Risiken beinhalten. Man wird sie nicht vermeiden können, sollen bei der Reform der Alterssicherung die Armen nicht leer ausgehen. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, der Gleichsetzung von Grundsicherung und Armut zu widersprechen. Dazu wird gehören müssen, auch denen klar und öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

### **Zitierte Literatur**

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnah-

men und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB V (Rentenversicherungsbericht 2019) [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf;jsessionid=2E8B1C37BF404F71047240B22CDBBA6F?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf;jsessionid=2E8B1C37BF404F71047240B22CDBBA6F?__blob=publicationFile&v=4) (19.05.2020).

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019 a): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). In: Forschungsnetzwerk Alterssicherung, FNA-Journal 4/2019 [https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97\\_Allgemeines/Downloads/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal-2019-04.html?nn=678626](https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal-2019-04.html?nn=678626) (19.05.2020).

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Armut. In: DIW Wochenbericht, 86. Jg., Heft 49, S. 910–917 [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.699934.de/19-49-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf) (19.05.2020).

Cremer, Georg (2020): Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2020, S. 127 – 144. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zeitschriften/DRV\\_Hefte\\_deutsch/2020/heft\\_1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zeitschriften/DRV_Hefte_deutsch/2020/heft_1.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (19.05.2020).

[DRV] Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 20. Januar 2020 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 16. Januar 2020 [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2020/2020-01-20\\_DRV\\_Stellungnahme\\_RefE.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2020/2020-01-20_DRV_Stellungnahme_RefE.pdf) (19.05.2020).

Klammer, Ute; Wagner, Gert G. (2020): Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? In: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Heft 1 <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2020/heft/1/beitrag/grundrentenplan-der-grossen-koalition.html> (19.05.2020).

Miller, David (2008): Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Campus.

Ruland, Franz (2020) Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente. Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes (BR-Drucks. 85/29; BT-Drucks. 19/18473) im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin, April 2020 [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/kampagne/nachhaltige-rente/Ruland\\_Gutachten\\_INSM.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/kampagne/nachhaltige-rente/Ruland_Gutachten_INSM.pdf) (19.05.2019).

Sozialbeirat (2019): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019. Berlin [https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29\\_gutachten\\_2019\\_mit\\_signatur.pdf](https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_signatur.pdf) (24.01.2020).