

Ungerecht, teuer und unsolide finanziert

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruRG)

31. Mai 2019

Zusammenfassung

Das Grundrentengesetz basiert auf der falschen Annahme, dass das bestehende System der Alterssicherung langjährig Beschäftigte nicht hinreichend vor Altersarmut schützt. Der aktuelle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt jedoch, dass dies für 99 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren nicht zutrifft. Nur 1 % dieser Personengruppe ist heute auf Grundsicherung im Alter angewiesen.

Auch generell gilt: Altersarmut ist heute die Ausnahme und mehrere Untersuchungen zeigen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Der behauptete Handlungsbedarf besteht damit nicht.

Im Gegenteil würden die geplanten Änderungen das Rentensystem ungerechter machen und seine nachhaltige Finanzierung erschweren.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde ungerechter, da gleiche Beitragszahlungen künftig zu deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen könnten bzw. ein Versicherter trotz wesentlich höherer Beitragsleistung künftig erheblich weniger Rente bekommen kann als ein anderer Versicherter. Es ist nicht fair, wenn künftig ein Rentner für jeden gezahlten Beitrags-Euro mehr als das Doppelte an Rente bekommen kann als ein anderer Rentner. Wenn so gravierend mit

dem wesentlichen Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, dass sich die Höhe der Rente nach den gezahlten Beiträgen richtet, gebrochen wird, wird dies deutlich negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der Rentenversicherung haben und die Rentenversicherung als weniger gerecht empfunden werden. Auch verfassungsrechtlich ist eine solche Ungleichbehandlung äußerst fragwürdig, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezahlte Beiträge grundsätzlich gleiche Leistungsansprüche begründen müssen.

Die gleiche Ungerechtigkeit gilt auch für den geplanten Freibetrag bei der Grundsicherung, denn auch er kann dazu führen, dass Rentner, die höhere Rentenbeiträge gezahlt und damit mehr vorgesorgt haben, dennoch ein geringeres Alterseinkommen als andere Versicherte haben.

Die Grundrente wäre auch kein zielgenauer Beitrag gegen Altersarmut: Denn 97 % der Berechtigten verfügen auch bislang schon über eine ausreichende Alterssicherung, um nicht auf Grundsicherung angewiesen zu sein. Fast alle Grundrentenberechtigten sind damit gar nicht bedürftig.

Angesichts der fehlenden Zielgenauigkeit ist der hohe Milliardenaufwand für die geplante Grundrente auch viel zu hoch. Zudem ist die geplante Finanzierung in mehrfacher Hinsicht unsolide:



- Erstens werden zusätzliche Einnahmen durch neue Steuern einkalkuliert, die noch gar nicht beschlossen sind und deren Einführung auch zweifelhaft ist.
- Zweitens sollen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung in der Tradition der „Verschiebebahnhof-Politik“ Mittel entzogen werden, die dann dort fehlen werden.
- Drittens werden die geplanten zusätzlichen Rentenbeiträge für Arbeitslosengeldempfänger allein als Entlastung der Rentenversicherung kalkuliert und die aus diesen Beiträgen resultierenden zusätzlichen Leistungsausgaben der Rentenversicherung „vergessen“.
- Viertens – und dies ist besonders gravierend – reicht das Finanzierungskonzept gerade einmal für fünf Jahre. Dabei ist eine langfristige Finanzierungsplanung unverzichtbar, weil der Rentenversicherung gerade in der Zeit nach 2025 angesichts der sich verschärfenden demografischen Entwicklung erhebliche Finanzierungsprobleme drohen. In der Vergangenheit hatte das Bundesarbeitsministerium bei allen größeren rentenrechtlichen Änderungen stets auch die langfristige Finanzauswirkung dargestellt. Es ist bedauerlich, dass diese Tradition einer verantwortungsbewussten Rentenpolitik aufgegeben wird und jetzt erstmals neue Maßnahmen geplant werden, ohne dass die nachhaltige Finanzierung geklärt ist.

Im Einzelnen

Langjährig Beschäftigte besonders selten von Altersarmut betroffen

Die Prämisse des Gesetzentwurfes, dass langjährig Beschäftigte – gerade mit unterdurchschnittlichem Einkommen – heute nicht hinreichend vor Altersarmut geschützt seien und „im Alter oft genauso auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind wie diejeni-

gen, die wenig oder gar nicht gearbeitet haben“, ist falsch. Vielmehr zielt die Grundrente ausgerechnet auf die Personengruppe, die nach Beamten am seltensten auf Grundsicherung angewiesen sind. Gerade einmal 1 % aller, die mindestens 35 Erwerbsjahre aufweisen, braucht ergänzende Grundsicherung, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können.¹

Auch generell gilt: Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland. Unnötigen Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung vor grassierender und um sich greifender Altersarmut sollte daher mit Fakten begegnet werden und vor allem mit einer Politik, die an den Ursachen von vorhandener Altersarmut ansetzt (z. B. Nichterwerbstätigkeit, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, fehlende Altersvorsorgepflicht für Selbstständige). Dramatisierungen, wie sie auch dem Referentenentwurf zu entnehmen sind, der das „Grundversprechen des Sozialstaats“ bedroht sieht, sorgen dagegen nur für weitere Verunsicherung.

Ältere sind heute deutlich seltener auf Grundsicherungsleistungen angewiesen als Jüngere. Während Personen bis zur Regelaltersgrenze zu 9 % auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, sind es bei Älteren (ab der Regelaltersgrenze) nur 3 %.

Der überwiegende Teil der heutigen Rentnergeneration ist gut versorgt. So betrug im Jahr 2015 das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen von Personen ab 65 Jahren bei Ehepaaren 2.543 €, bei alleinstehenden Männern 1.614 € und bei alleinstehenden Frauen 1.420 €.²

Auch für die Zukunft spricht sehr viel dafür, dass Altersarmut – trotz sinkendem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung – weitgehend die Ausnahme bleiben wird:

- Nach dem Rentenversicherungsbericht 2018 der Bundesregierung werden die Renten bis 2032 bei Zugrundelegung der

¹ BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

² BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

erwarteten Wirtschaftsentwicklung jährlich um durchschnittlich 2,4 % steigen. Sie werden damit voraussichtlich nicht nur nominal steigen, sondern auch noch weiter an Kaufkraft gewinnen.

- Die private und betriebliche Altersvorsorge hat in den letzten Jahrzehnten stark zugelegt. In den vergangenen 15 Jahren hat die Zahl der Beschäftigten mit einer Anwartschaft bezogen auf betriebliche Altersvorsorge deutlich zugenommen. Von den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren hatten im Jahr 2015 laut Alterssicherungsbericht 2016 mehr als 70 % eine Anwartschaft auf eine Zusatzrente aus der betrieblichen Altersvorsorge oder aus einer Riester-Rente. Dabei sind ungeforderte Formen der Alterssicherung noch nicht einmal berücksichtigt.
- Bei den über 65-Jährigen beträgt die Wohneigentumsquote inzwischen rund 60 % (vgl. empirica/LBS research). Wer in der eigenen Immobilie wohnt, spart die Miete und erhöht damit das verfügbare Einkommen im Alter.
- Mehrere wissenschaftliche Studien bestätigen die Erwartung, dass Ältere auch weiterhin selten von Armut betroffen sein werden. Die bislang umfassendste Studie zu dieser Frage hat ergeben, dass die Grundsicherungsquote bei Älteren bis 2036 auf 7 % steigen könnte (Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036). Damit wären auch künftig deutlich weniger Ältere auf Grundsicherung angewiesen, als dies heute bei den unter 65-Jährigen der Fall ist. Gleichzeitig gibt die Studie auch einen – wenig überraschenden – Hinweis, wie Altersarmut am besten vorgebeugt werden kann, nämlich durch eine verstärkte Anstrengung zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration. So heißt es in der Zusammenfassung der Studie: „Über den gesamten Zeitraum ist das Risiko beson-

ders hoch für Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen und Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben. Menschen mit langen Erwerbsbiografien haben in allen Perioden ein sehr niedriges Armutsrisiko.“

Langjährige Beschäftigte müssen sich daher auch in Zukunft besonders wenig Sorgen über das Risiko der Altersarmut machen. Mit rund 45 Mio. Erwerbstätigen sind in Deutschland derzeit mehr Menschen erwerbstätig als jemals zuvor. Diese gestiegene Erwerbstätigkeit versetzt noch mehr Menschen als früher in die Lage, sowohl über die gesetzliche als auch über die betriebliche und private Altersvorsorge für das Alter vorzusorgen.

Bundesarbeitsministerium argumentiert mit irreführenden Zahlen zu Geringverdiener-Renten

Das Bundesarbeitsministerium arbeitet mit irreführenden Zahlen und dramatisiert damit die Höhe von Geringverdiener-Renten unnötig. Laut dem Ministerium bekommt eine Friseurin, die 40 Jahre „voll“ gearbeitet hat, derzeit eine monatliche Rente von 512,48 €. Diese Rechnung wäre aber nur dann richtig, wenn Vollzeitarbeit 32,6 Wochenstunden wäre und Friseurinnen nur den gesetzlichen Mindestlohn verdienen. Tatsächlich beträgt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten aber 38 Wochenstunden, in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen für das Friseurhandwerk sind teilweise sogar höhere Wochenarbeitszeiten vereinbart. Zudem ist der zugrunde gelegte gesetzliche Mindestlohn kein adäquater Maßstab für die Vergütung einer Friseurin, denn für Friseure gelten oftmals allgemeinverbindliche Tarifverträge.

Legt man z. B. die sich aus dem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag für Friseure in Niedersachsen ergebende Wochenarbeitszeit von 38 Stunden und den dort geregelten Stundenecklohn (aktuell 11,70 €³) zugrunde,

³ In Bayern beträgt der allgemeinverbindliche Ecklohn sogar 13,17 €.



erwirbt eine vollzeitbeschäftigte Friseurin jährlich einen um die Hälfte(!) höheren Rentenanspruch als vom Bundesarbeitsministerium in der genannten Beispielrechnung aufgeführt. Die Friseurin erwirbt im gewählten Beispiel durchschnittliche 0,6 statt 0,4 Entgeltpunkte, der tatsächliche Rentenanspruch würde 764 € statt 512 € betragen.

Zudem ist es widersprüchlich, wenn das Bundesarbeitsministerium ausgerechnet das Friseurhandwerk als Beispiel für potenzielle Grundrentenberechtigung verwendet. Denn das Ministerium hat selbst per Rechtsverordnung dafür gesorgt, dass auf „Trinkgeld“ als im Friseurhandwerk wichtige Einkommensquelle gar keine Rentenbeiträge gezahlt werden müssen und insoweit auch keine Rentenansprüche entstehen können.⁴

Grundrentenpläne hätten gravierende Ungleichbehandlungen zur Folge

Das vorgeschlagene Grundrentengesetz hätte zur Folge, dass gleich hohe Rentenbeiträge künftig zu ganz unterschiedlich hohen Rentenleistungen führen können. Jeder Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der nicht Grundrente beanspruchen kann, würde künftig zu geringeren Rentenansprüchen führen, als der Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der die Grundrente bekommt. Das aber widerspricht dem bislang geltenden Grundsatz, dass sich die Höhe der Rente nach den zuvor eingezahlten Beiträgen richtet und damit dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit Rechnung getragen wird. Der Beitrag eines Nicht-Berechtigten kann künftig sogar nur die Hälfte wert sein wie der Beitrag eines Grundrentenempfängers.

Beispiel:

Wer 35 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat (mit 80 % des Durchschnittsverdiensts), würde bei Einführung der Grundrente die gleich hohe Rente erhalten wie ein Beschäftigter, der im gleichen Zeitraum immer nur halbtags gearbeitet und nur halb so hohe Beiträge gezahlt hat.

Wenn doppelt so viel Arbeit und doppelt so viel gezahlte Rentenbeiträge dennoch zu einer gleich hohen Rente führen, widerspricht dies diametral dem formulierten Anspruch des Rentenkonzepts des Bundesarbeitsministeriums aus dem Februar 2019, dass Arbeit sich bei der Rente lohnen muss („Es ist eine Frage der Gerechtigkeit, dass Arbeit sich lohnt – auch in der Rente“). Zu Recht hat der Bundesarbeitsminister im April 2019 erklärt: „Wer mehr in die Rentenkasse eingezahlt hat, wird immer mehr Rente bekommen als der, der weniger eingezahlt hat.“⁵ Gemessen daran dürfen die Grundrentenpläne jetzt auch nicht umgesetzt werden, denn dieses Versprechen würde dann gebrochen.

Grundrentenpläne begünstigen vor allem Teilzeitarbeit und nicht Vollzeitbeschäftigte mit geringen Verdiensten

Als Zielgruppe der Grundrente nennt das Bundesarbeitsministerium vor allem jahrzehntelang hart arbeitende Menschen und nennt als Beispiel die in Vollzeit arbeitende Friseurin bzw. den Lagerarbeiter. Den größten Vorteil aus den Grundrentenplänen hätten jedoch Teilzeitbeschäftigte. Nur mit Teilzeitarbeit lässt sich die maximale Aufstockung der eigenen Rentenansprüche auf das Doppelte bzw. 448 € erreichen. Wer Vollzeit arbeitet, verdient selbst zum Mindestlohn so viel, dass die maximal mögliche Rentenaufstockung geringer ausfällt. Ein Teilzeitbeschäftigter mit einem sehr hohen Stundenlohn (z. B. in Höhe des dreifachen Mindestlohns) könnte damit mehr von der Grundrente profitieren als ein vollzeitbeschäftigter Mindestlohnempfänger.

Erziehungsbedingte Teilzeit wird längst aufgewertet – geplante Begünstigung sonstiger Teilzeit nicht gerechtfertigt

Das Bundesarbeitsministerium rechtfertigt die besondere Aufwertung von Teilzeitarbeit mit dem Hinweis, dass Frauen, jedenfalls in der Vergangenheit, wegen Kindererziehung oft nur Teilzeit hätten arbeiten können. Der Einwand wäre beachtlich, wenn das Rentenrecht

⁴ Sozialversicherungsentgeltverordnung.

⁵ Neue Osnabrücker Zeitung, 12. April 2019.



diesem Umstand bislang nicht Rechnung tragen würde, was aber nicht der Fall ist: Vor 1992 geleistete Teilzeitarbeit wird unabhängig von geleisteter Kindererziehung im Rahmen der Rente nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI) auf bis zu 0,75 Entgeltpunkte aufgewertet, seit 1992 wird Teilzeitarbeit in den ersten 10 Lebensjahren eines Kindes im Rahmen der sog. Kinderberücksichtigungszeit sogar auf bis zu 1,0 Entgeltpunkte aufgewertet. Erziehungsbedingte Teilzeitarbeit wird damit heute stärker gefördert als nach den jetzigen Gesetzesplänen, von denen dagegen vor allem diejenigen profitieren, die – ohne durch Kindererziehung dazu veranlasst zu sein – Teilzeit arbeiten.

35-Jahres-Grenze sorgt für nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen

Die 35-Jahres-Grenze als Voraussetzung für die Grundrente ist willkürlich und führt zu einer erheblichen Ungleichbehandlung von Beitragsleistungen. Trotz mehr als doppelt so hoher Rentenbeiträge könnte ein Versicherter künftig dennoch sogar weniger Rente bekommen als ein anderer Versicherter.

Beispiel:

A arbeitet 34 Jahre lang Vollzeit und verdient 2.000 € im Monat. B arbeitet 35 Jahre halbtags und verdient 1.000 € im Monat. A erwirbt damit einen Rentenanspruch von 672 €. B, der nur etwa halb so viel gearbeitet hat, dagegen wegen der Grundrente 692 €. Der langjährig Vollzeitbeschäftigte A hat damit fast doppelt so viel gearbeitet und sogar mehr als doppelt so hohe Beiträge⁶ gezahlt als B⁷, bekommt aber dennoch weniger Rente.

Es ist äußerst zweifelhaft, ob das Bundesverfassungsgericht einen so deutlich unterschiedlichen Erfolgswert von Beitragsleistungen in der Rentenversicherung akzeptieren

würde. „Zwar ist es von Verfassungs wegen [...] nicht geboten, dass eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen erzielt wird. Für unterschiedliche Leistungen an Versicherte mit gleicher Beitragsbelastung muss aber ein hinreichender sachlicher Grund bestehen“.⁸ Es dürfte schwierig sein, das Bundesverfassungsgericht davon zu überzeugen, weshalb ggf. nur ein einziger zusätzlicher Beitragsmonat ein hinreichender Grund sein kann, gezahlten Beiträgen einen z. T. mehr als doppelt so hohen Erfolgswert zuzumessen.⁹

Wechsel in die Selbstständigkeit würde bestraft

Die vorgeschlagene Grundrente orientiert sich an langjährigen Arbeitnehmerbiografien. Viele Lebensbiografien weisen aber Wechsel zwischen dem Beschäftigten- und Selbständigenstatus auf.¹⁰ Wer in die Selbstständigkeit wechselt, könnte nach den Gesetzesplänen dafür bei der Rente bestraft werden.

Beispiel:

A arbeitet als Beschäftigter 40 Jahre und verdient 40 % des Durchschnittsverdiensts. B arbeitet zunächst 30 Jahre zum gleichen Stundenlohn wie A als Beschäftigter, verdient aber wegen höherer Wochenarbeitszeit 70 % des Durchschnittsverdiensts. Danach wird er in gleichem Stundenumfang selbstständig tätig.

Ergebnis: A und B haben beide 40 Jahre gearbeitet. B hat jedoch 75 % mehr gearbeitet und 50 % höhere Rentenbeiträge gezahlt. Dennoch würde B nur 673 € Rente bekommen, A jedoch – wegen der Grundrente – 961 €. Wie soll B verstehen, dass er trotz längerer Arbeit und mehr Rentenbeiträgen weniger Rente bekommen soll als A, für dessen

⁶ Ab dem 1. Juli 2019 gilt der sog. Übergangsbereich. Ein Beschäftigter mit 1.000 € Monatsverdienst muss dann nur noch einen reduzierten Rentenbeitrag von 85,80 € zahlen.

⁷ Während ein Vollzeitbeschäftigter volle Rentenbeiträge zahlen muss, zahlt der Teilzeitbeschäftigte im Beispiel nur reduzierte Beiträge, weil sein Monatslohn von rund 825 € im sog. Übergangsbereich liegt (450 € bis 1.300 €).

⁸ BVerfG, 24. Mai 2000 - 1 BvL 1/98.

⁹ vgl. auch: Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2019): Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente, Universität Münster.

¹⁰ Nach der von der dem DRV Bund und Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebenen LeA-Studie (www.lea-studie.de) weisen je nach Geschlecht und Lebensalter 10 bis 25 % aller Biografien Zeiten von Selbstständigkeit auf.



Grundrente er mit seinen Steuern und Abgaben mitbezahlt?

Partnerschaftliche Erwerbsaufteilung kann bei Umsetzung der Grundrentenpläne schaden

Seit Jahren beklagt das Bundesfamilienministerium, dass Mütter und Väter in Deutschland oftmals die klassische Rollenverteilung wählen und „Er“ Vollzeit und „Sie“ nur Teilzeit arbeiten, dafür aber die Familienarbeit fast allein leisten. Familienministerin Schwesig hatte sogar vorgeschlagen, Eltern zu fördern, die sich dafür entscheiden, beide 30 Stunden zu arbeiten. Man mag darüber streiten, ob es Aufgabe des Staates ist, Rollenverhalten zu beeinflussen. Aber es sollte jedenfalls nicht passieren, dass die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbsarbeit durch geringere Rentenansprüche bestraft wird. Genau dazu würde die geplante Grundrente jedoch schnell führen.

Beispiel:

Eheleute A und B arbeiten über 40 Jahre hinweg beide 30 Wochenstunden und damit genauso, wie es das Bundesfamilienministerium propagiert. Sie verdienen dabei je 80 % des Durchschnittsverdiensts. Bei den Eheleuten C und D herrscht das klassische Modell vor. Vor allem „Er“ verdient, „Sie“ arbeitet nur in Teilzeit. C verdient 120 % des Durchschnittsverdiensts und D Teilzeit mit 40 % des Durchschnittsverdiensts.

Ergebnis: Eheleute A und B teilen sich die Erwerbsarbeit partnerschaftlich auf. Mit Blick auf ihre Alterssicherung haben sie sich damit aber wegen der Grundrente falsch entschieden. C und D haben zwar nicht mehr gearbeitet und Rentenbeiträge gezahlt als A und B, dank klassischem Rollenverhalten, nach dem „Er“ Vollzeit und „Sie“ höchstens in Teilzeit arbeitet, werden sie jedoch durch die Grund-

rente belohnt. Die Entscheidung für die klassische Erwerbsaufteilung wird durch die Grundrente mit zusätzlich 448 € Rente honoriert. Während A und B zusammen 2.050 € beziehen, erhalten C und D 2.498 € pro Monat.

Geplante Grundrente wirkt nicht zielgenau gegen Altersarmut

Die geplante Grundrente ist kein zielgenaues Instrument gegen Altersarmut:

- Die Grundrente würde in 97 % der Fälle an Personen gehen, die gar nicht bedürftig sind. Von den knapp 3 Mio. Grundrentenberechtigten sind gerade einmal 100.000 auf Grundsicherung angewiesen.¹¹ Man braucht daher gar nicht auf besonders gelagerte Fälle, wie die gutsituierte Chefärztgattin oder den reichen Erben zurückzugreifen, um festzustellen, dass die geplante Grundrente vor allem denen zugutekommen würde, die anderweitig abgesichert sind und über ausreichend eigene Einkünfte verfügen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.
- Nur etwa jeder Fünfte, der heute auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist, würde von der neuen Leistung profitieren.¹² Die große Mehrheit aller Grundsicherungsempfängern hat nun mal keine langen Versicherungsbiografien in der Rentenversicherung.
- Ältere mit mindestens 35 Erwerbsjahre sind nach Beamten am seltensten auf Grundsicherung angewiesen: Gerade einmal 1 % aller, die mindestens 35 Erwerbsjahre aufweisen, braucht ergänzende Grundsicherung, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können.¹³

¹¹ Die Zahl von 100.000 Grundsicherungsempfängern hat das Bundesarbeitsministerium im Bund-Länder-Sozialpartnerdialog genannt. Nach dem Referentenentwurf sollen nun zwar sogar 120.000 Grundsicherungsempfänger Anspruch auf den geplanten Grundsicherungsfreibetrag haben, allerdings ist dieser Personenkreis auch etwas weiter definiert als der der Grundrentenberechtigten.

¹² Die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter liegt bei über 500.000.

¹³ BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.



- Nicht Niedriglohnbeschäftigte, sondern Personen, die mehr als 5 Jahre arbeitslos waren (9 %) oder nie erwerbstätig waren (21 %), haben das größte Risiko im Alter auf Grundsicherung angewiesen zu sein.¹⁴ Sie werden aber durch die geplante Grundrente gerade nicht erreicht.
- Von der Grundrente würden auch die Hinterbliebenen und sich scheidende Ehepartner profitieren, ganz unabhängig davon, ob und wieviel sie selbst gearbeitet haben und wie gut sie abgesichert sind. Ein Zusammenhang zum Ziel der Grundrente, jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen zu würdigen, fehlt bei diesen aber ganz.
- Wer Grundrente bezieht, kann dennoch hohe Renteneinkünfte haben. Da die Grundrente nicht bedürftigkeitsabhängig ist, können Grundrentenbezieher neben privaten oder betrieblichen Renten z. B. auch noch eine Hinterbliebenenrente der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Jeder fünfte Rentner bezieht mindestens zwei Renten der gesetzlichen Rentenversicherung.
- Die Zielgenauigkeit der Grundrente wird durch die Einkommensbesteuerung nicht nennenswert verbessert. Denn schließlich verbleibt auch bei maximaler Besteuerung stets der überwiegende Teil der Leistung dennoch bei den begünstigten Grundrentenempfängern. Eine hohe Einkommensbesteuerung kann nicht rechtfertigen, Mindestsicherungsleistungen auch an Personen zu gewähren, die bereits gut abgesichert sind.

Grundrentengesetz könnte sogar mehr Menschen in Grundsicherung bringen

Ein erklärtes Ziel der Grundrente ist es, langjährig Beschäftigten den vermeintlich unzumutbaren Gang zum Grundsicherungsamt und eine Bedürftigkeitsprüfung zu ersparen.

Ob das aber mit vorgelegtem Referentenentwurf gelingt, ist keineswegs sicher. Zwar könnte die geplante Grundrente den von ihr begünstigten rund 100.000 Grundsicherungsempfängern zu einem Einkommen verhelfen, mit dem sie auch ohne Grundsicherung für sich sorgen können. Isoliert betrachtet würde der Kreis der Grundsicherungsberechtigten sich dadurch also verringern. Da aber mit demselben Gesetzentwurf für den gleichen Personenkreis in der Grundsicherung ein neuer Freibetrag für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (gedeckelt auf 106 €) eingeführt werden soll, wird der Kreis der Grundsicherungsberechtigter andererseits auch wieder ausgeweitet. Nur soweit die Grundrentenaufstockung bei den Berechtigten 119 € übersteigt, kann es dazu kommen, dass ein bisheriger Grundsicherungsempfänger infolge der geplanten Grundrente aus der Grundsicherung herauskommt.¹⁵

Beispiel:

A hat einen Grundsicherungsbedarf von 800 €. Nach Anrechnung seiner Netto-Rente von 750 € hat er einen Anspruch auf 50 € ergänzende Grundsicherung. Wenn A durch die geplante Grundrente 119 € mehr Rente bekommt, kann er in unverändertem Umfang Grundsicherung beziehen: Sein Bedarf wäre weiter 800 € und das anzurechnende Einkommen weiter 750 € (856 € Netto-Rente abzgl. 106 € Freibetrag). Nur bei einer deutlich höheren Rentenaufstockung würde er seinen Anspruch auf Grundsicherung verlieren bzw. „aus der Grundsicherung herauskommen“.

Grundrentengesetz würde teure Zukunftslasten schaffen – langfristige Finanzierung bleibt ungeklärt

Laut Referentenentwurf würde die Grundrente nur für die Jahre 2021 bis 2025 bereits rund 22 Mrd. € kosten. Dabei werden die Kosten der Grundrente in den Folgejahren noch deutlich steigen, weil dann immer mehr geburtenstarke Jahrgänge in Rente sein werden. Für diese Zeit ist die Finanzierung der

¹⁴ BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

¹⁵ 119 € abzgl. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ergeben sich netto etwa 106 €.



Grundrente jedoch völlig ungeklärt. Der Referentenentwurf lässt jede Aussage zu den langfristigen Kosten der Grundrente und ihrer Finanzierung vermissen, anders als dies in der Vergangenheit bei allen größeren rentenrechtlichen Gesetzesvorhaben der Fall war. Dies ist mehr als ein Schönheitsfehler, denn gerade die Rentenpolitik braucht langfristige Verlässlichkeit.

Das richtige und wichtige Ziel des Koalitionsvertrags, die Beiträge zur Sozialversicherung auf maximal 40 % zu begrenzen, wird ohne Reformen nur noch wenige Jahre eingehalten werden können. Bereits in den nächsten 20 Jahren ist sogar ein Anstieg der Beitragssätze auf 50 % zu erwarten. Vor diesem Hintergrund milliardenschwere zusätzliche Ausgaben zu planen, ohne eine Antwort für die langfristige Finanzierung zu geben, widerspricht einer verantwortungsbewussten, am Ziel der Nachhaltigkeit ausgerichteten Rentenpolitik.

Inakzeptables Anzapfen anderer Sozialversicherungen

Der Referentenentwurf sieht entgegen den Ankündigungen des Bundesarbeitsministers keine reine Steuerfinanzierung vor. Dabei müsste die Grundrente als nicht durch Beiträge gedeckte Rentenleistung zwingend aus Steuermitteln finanziert werden.

Der jetzt geplante Griff in die Kassen anderer Sozialversicherungen wäre klassische „Verschiebepolitik“, bei der diesmal die Kranken- und Arbeitslosenversicherung einstehen müssten. Bei einer Reduzierung des Krankenversicherungsbeitrags für Rentnerinnen und Rentner müsste der Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung sofort angehoben werden. Die geplante Erhöhung der Rentenbeiträge für Arbeitslosengeldempfänger ginge zu Lasten der Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit, die bislang auch das Bundesarbeitsministerium als zur Krisenvorsorge erforderlich ansah.

Die geplanten Änderungen sind zudem auch systematisch falsch und daher abzulehnen:

- Es ist weder systematisch noch ökonomisch gerechtfertigt, den Krankenversicherungsbeitrag für Rentnerinnen und Rentner von 14,6 % auf 14,0 % mit der Begründung zu senken, dass diese keinen Anspruch auf Krankengeld hätten. Das Bundesverfassungsgericht hat 2014 klar festgestellt, dass sich aus der fehlenden Krankengeldzahlung für Rentnerinnen und Rentner kein Anspruch auf einen reduzierten Krankenversicherungsbeitrag ergibt (1 BvR 79/09), denn die Leistungsaufwendungen der gesetzlichen Krankenkassen für die von den Rentnerinnen und Rentnern in Anspruch genommenen Leistungen übersteigen ihre eigenen Beiträge bei weitem. Bereits heute wird die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) durch die allgemeine Krankenversicherung (AKV) mit über 50 % subventioniert. Diese Quersubventionierung darf nicht noch weiter gesteigert werden.

Zudem ist es auch nicht so, dass das Leistungsspektrum der gesetzlichen Krankenversicherung für Rentnerinnen und Rentner generell kleiner wäre als das für Beschäftigte: Zwar haben Rentnerinnen und Rentner anders als Beschäftigte keinen Anspruch auf Krankengeld, umgekehrt gilt jedoch, dass Rentnerinnen und Rentner Anspruch auf medizinische Rehabilitationsleistungen durch die Krankenversicherung haben, während Beschäftigte davon ausgeschlossen sind.¹⁶

- Verfehlt wäre auch die Anhebung der Bemessungsgrundlage bei Zeiten von Arbeitslosigkeit, Übergangsgeld oder Kurzarbeit von 80 % auf 100 % des Arbeitsentgelts. Dadurch wäre ein Arbeitsloser besser rentenversichert als ein Beschäftigter, der nach seinem Arbeitsplatzverlust bereit ist, einen geringfügig schlechter bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen, um so Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder möglichst

¹⁶ § 40 Abs. 4 SGB V, Beschäftigte haben regelmäßig Anspruch auf medizinische Rehabilitation durch die gesetzliche Rentenversicherung.

schnell wieder zu beenden. Es ist zudem auch nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, Arbeitslose rentenrechtlich in gleicher Höhe wie Beschäftigte (oder wie bei Aufnahme einer geringer bezahlten Beschäftigung sogar besser) abzusichern. Arbeit muss sich auch mit Blick auf die Absicherung im Alter lohnen.

Zudem ist die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrundlage systematisch verfehlt, weil das Niveau der rentenrechtlichen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, das bislang bei 80 % des früheren Bruttoentgelts liegt, schon bislang deutlich über dem Niveau des Arbeitslosengeldes und damit des Einkommensersatzes liegt, dessen Höhe sich auf max. 67 % des früheren Nettoentgelts beläuft.

Hinzu kommt, dass außer Acht gelassen wird, dass den zusätzlichen Rentenbeiträgen der Bundesagentur für Arbeit zwangsläufig auch spätere entsprechende Leistungsansprüche gegenüberstehen. Damit würde die Rentenversicherung allenfalls kurzfristig durch die zusätzlichen Beiträge entlastet. Eine nachhaltige Kompensation für die zusätzlichen Aufwendungen für die Grundrente sind die zusätzlichen Beiträge damit nicht.

Ohnehin wäre es widersprüchlich, eine neue Grundrente, für die Zeiten der Arbeitslosigkeit gerade nicht berücksichtigt werden sollen, damit zu finanzieren, dass Arbeitslosigkeit rentenrechtlich besser bewertet wird.

Zudem hängen die Beitragszahlungen der Bundesagentur für Arbeit an die Rentenversicherung stark von der Arbeitsmarktlage ab und sind damit hoch volatil. Auch das verbietet, sie als Finanzierung für die Grundrente einzukalkulieren.

Steuerliche Luftbuchungen als Finanzierungsbausteine

Die im Referentenentwurf zur Finanzierung der Grundrente eingeplanten Steuermittel sind nichts als Luftbuchungen. Es ist keine solide Finanzierung, wenn Einnahmen aus neuen Steuern einkalkuliert werden, die noch gar nicht beschlossen sind und bei denen auch zweifelhaft ist, ob sie jemals beschlossen werden:

- Die vorgeschlagene Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf Hotelübernachtungen ist nicht zwischen den Regierungsparteien vereinbart. Ihre Einführung würde zudem dem Koalitionsvertrag widersprechen, der Steuererhöhungen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger ausschließt, denn eine höhere Mehrwertsteuer belastet stets auch den Abnehmer der Leistung.
- Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer ist seit Jahren umstritten und daher höchst fraglich. Zudem sollen die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer nach bisherigen Absichtserklärungen der EU zufließen.¹⁷

Grundsicherungs-Freibetrag für gesetzliche Renten würde zu ähnlichen Ungleichbehandlungen führen wie Grundrente

Der vorgesehene Grundsicherungs Freibetrag für Personen mit mindestens 35 Jahren an Grundrentenzeiten würde ähnliche Widersprüche und Ungerechtigkeiten schaffen wie die Grundrente selbst. Insbesondere könnten Grundsicherungsempfänger, die nicht die 35-Jahres-Frist erfüllen, trotz höherer Beitragsleistung an die gesetzliche Rentenversicherung künftig ein geringeres Alterseinkommen haben als Versicherte mit geringerer Beitragsleistung, die aber die 35-Jahres-Frist erfüllen. Das ist nicht gerecht und würde der Akzeptanz der Rentenversicherung schaden.

Zudem zeigt sich ein unauflösbarer Zielkonflikt: Einerseits soll über den Freibetrag Le-

¹⁷ SPD-Programm zur Europawahl 2019.



bensleistung bzw. geleistete Vorsorge honoriert und andererseits Altersarmut vermieden werden. Beides lässt sich aber nicht mit dem gleichen Instrument erreichen. Denn auch bei gleicher Lebensleistung (hier: gleich hoher Rentenanspruch) wird der geplante Grundsicherungszuschlag von bis zu 106 € nur an Bedürftige gezahlt. Wer z. B. in einer Partnerschaft lebt, kann wegen des anzurechnenden Partnereinkommens trotz gleicher Lebensleistung beim Freibetrag in der Grundsicherung leer ausgehen, was bei Betroffenen zu Recht zu einem Ungerechtigkeitsempfinden führen würde.

Unzureichende Differenzierung beim Grundsicherungsfreibetrags

Der geplante Grundsicherungsfreibetrag soll – anders als im Koalitionsvertrag vorgesehen – nicht als Pauschale gewährt werden, sondern von der Höhe des Rentenanspruchs abhängen. Das ist grundsätzlich zu begrüßen, weil dadurch sehr viel differenzierter der zuvor erbrachten Arbeitsleistung und den gezahlten Rentenbeiträgen Rechnung getragen wird. Zudem kann dadurch mittelbar auch eine Differenzierung zwischen Teilzeit- und Vollzeitbiografien erreicht werden, denn wer Vollzeit gearbeitet hat, erwirbt bei sonst gleichen Arbeitsbedingungen höhere Rentenansprüche und hätte damit auch einen höheren Freibetrag in der Grundsicherung.

Allerdings ist der geplante Prozentsatz für die anteilige Anrechnungsfreistellung mit 25 % angesichts der Deckelung auf derzeit maximal 106 € viel zu hoch angesetzt. Für die meisten Grundsicherungsempfänger mit mindestens 35 Jahren an Grundrentenzeiten würde dies bedeuten, dass sie doch wieder unabhängig von ihrem konkreten Rentenanspruch einen pauschalen Grundsicherungsaufschlag von derzeit 106 € erhielten.¹⁸ Zur sinnvollen Differenzierung nach der Höhe der erworbenen Rentenansprüche käme es dann

doch nicht. Es würde dann doch keinen Unterschied machen, ob ein Versicherter einen Rentenanspruch von 500 € oder 800 € erworben hat. Da die vorgesehene Deckelung des Freibetrags schon aus fiskalischen Gründen und zur Begrenzung des Anstiegs an neuen Berechtigten zwingend geboten ist, sollte der Prozentsatz für den Anrechnungsfreibetrag, wenn der neue Freibetrag eingeführt werden soll, daher deutlich niedriger als 25 Prozent angesetzt werden.

Nicht nachvollziehbar ist, warum der vorgesehene Freibetrag nicht nur für Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung gelten soll, sondern für alle gesetzliche Renten und damit auch für Hinterbliebenenrenten. Eine Hinterbliebenenrente beruht auf der Rentenbiografie des verstorbenen Angehörigen und hat damit nichts mit der Zielrichtung des Freibetrags zu tun, jahrzehntelange Arbeit zu geringen Verdiensten zusätzlich anzuerkennen.

Freibetrag für gesetzliche Renten würden eine exportpflichtige Leistung schaffen

Entsprechend den Regelungen zum europäischen koordinierenden Sozialrecht müssten die aufgrund des geplanten Freibetrags zu erbringenden zusätzlichen Grundsicherungsleistungen nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EU-Staaten und im EWR erbracht werden. Damit verbunden wären administrative Probleme und auch Auswirkungen auf Empfängerzahlen und Kosten. Hierzu macht der Referentenentwurf jedoch keinerlei Aussagen. Dabei sollten diese Auswirkungen und mögliche Lösungen geprüft sein, bevor eine solche Regelung in Kraft tritt.

Eine Ausnahme von der Exportpflicht käme nur dann in Betracht, wenn die Leistungen als sog. besondere beitragsunabhängige Geldleistung (Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004) eingestuft werden könnte. Dies scheidet vorliegend jedoch aus, da sowohl die Gewährung

¹⁸ Das BMAS hat im Bund-Länder-Sozialpartnerdialog ermittelt, dass mehr als 85 % der potentiellen Grundsicherungsempfänger mit 35 Jahren an Beitrags- und Berücksichtigungszeiten ein anzurechnendes Einkommen von mehr als 500 € haben. Bei mehr als drei Viertel aller

Grundsicherungsempfängern ist die gesetzliche Rente das einzige anrechenbare Einkommen (Kaltenborn, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium, DRV-Schriften Band 118, S. 200).



als auch die Höhe der zusätzlichen Grundsicherung von erbrachten Beiträgen der Leistungsempfänger abhängen (vgl. Art. 70 Abs. 2 lit. b).

Neuer Freibetrag in der Grundsicherung darf nicht als Beleg für vermeintlich steigende Altersarmut missbraucht werden

Wenn ein neuer Grundsicherungs Freibetrag eingeführt wird, hätte dies zur Folge, dass Personen, die bislang aufgrund der Anrechnung ihrer gesetzlichen Renten keinen Anspruch auf Grundsicherung haben, erstmals Grundsicherungsempfänger werden. Laut Referentenentwurf stiege die Zahl der Grundsicherungsempfänger bei der vorgeschlagenen Freibetragslösung um zusätzliche 30.000 Personen.

Obwohl der geplante Freibetrag zu einer Verbesserung der Einkommenssituation der Betroffenen führen würde, würde der damit verbundene Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger – wenn nicht gegengesteuert wird – als Anstieg der Altersarmut wahrgenommen werden. Deshalb sollten Personen, die allein aufgrund der Nichtanrechnung von Alterssicherungsleistungen Grundsicherung erhalten, statistisch gesondert ausgewiesen werden. Andernfalls nähme die Aussagekraft der Grundsicherungsstatistik Schaden, die bislang noch weitgehend verlässlich darüber Auskunft gibt, wie viele Personen nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ihren Bedarf zu decken. Zudem würde der Gesetzgeber riskieren, dass die zusätzlichen Grundsicherungszahlungen fälschlich nicht als Beitrag zur Verringerung von Altersarmut gewertet werden, sondern als vermeintlicher Beleg für einen Anstieg der Altersarmut. Noch mehr ungerechtfertigte Verunsicherung und Dramatisierung in der Diskussion um Altersarmut muss verhindert werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de