

**Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente –
der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht**

Gutachten auf Anforderung der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM)**)

Die Koalition hat im Koalitionsvertrag die Einführung einer Grundrente vereinbart,¹ dabei war eine „Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung“ ausdrücklich vorgesehen.² Nachdem die Vorgängermodelle – die „Zuschuss-“ und dann die „Lebensleistungsrente“ von Frau von der Leyen³ und die „Solidar-“ bzw. „Zuschussrente“ von Frau Nahles⁴ – wegen nicht auflösbarer Systemwidersprüche gescheitert waren, hatte nun auch der amtierende Arbeitsminister Hubertus Heil mit Zustimmung der SPD-Gremien die Einführung einer Grundrente vorgeschlagen.⁵ Das Grundkonzept seiner – wie sie nun heißen soll – „Respekt-Rente“ ist mit den Vorgängermodellen vergleichbar, der begünstigte Personenkreis war jedoch erheblich ausgeweitet worden, was den Vorschlag viel teurer machte, und neu waren Details der Durchführung, insbesondere der völlige Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung. Hierüber ist in der Koalition monatelang so intensiv diskutiert worden, dass der Bestand der Koalition gefährdet schien.

* Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) von 1992 – 2005; Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung von 2009 bis 2013.

** Stand: 13. Nov. 2019, 12.00 Uhr.

¹ Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7.2.2018, S. 92.

² Fn. 1, S. 92.

³ Gegen diesen Vorschlag (zu ihm: BT-Drucks. 18/4558): Sozialbeirat, BT-Drucks. 18/6870, 98 ff.; 18/95, 86, 89 ff.; 17/11740, 80 f.; Brettschneider, ZSR 2012, 149 (161 ff.); Mandler, Wirtschaftsdienst, 2012, 822 (823 f.); Gasche, Wirtschaftsdienst, 2012, 605 (607); Rische, RVaktuell, 2014, 2 (8 f.); Ruland, NZS, 2016, 721 (726); ders., DRV 2013, 101 (110); ders., DRV 2012, 73 (80); ders., in: Das Sozialrecht für ein längeres Leben, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV) Bd. 63 (2013), S. 93 (107 ff.).

⁴ Gegen diesen Vorschlag (zu ihm: „Vorwärts“ vom Oktober 2012, S. 6; s.a. dpa Nr. 0595 v. 24.9.2012): Arent, ifo-Schnelldienst 2012, H. 19, 21 ff.; Börsch-Supan, FAZ v. 17.9.2012; Färber/Fehr/Ruland, ifo-Schnelldienst 2012, H. 19, S. 4 ff.; Ruland (Fn. 3), S. 109; ders., „Realität und Illusion – Die Konzepte zur Alterssicherung des Bundesarbeitsministeriums und der SPD“, in: NZS 26/ 2017, H. 14, Editorial S. III/IV.

⁵ Dazu das „Faktenpapier Grundrente“ des Bundesarbeitsministeriums vom Februar 2019; s.a. SPD, Die neue Respekt-Rente: Aus Respekt vor der Lebensleistung, www.spd.de/Aktuelles/Grundrente; krit. bereits: Blüm, Die Respekt-Rente ist Pfusch, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 17.2.2019; Scherff, Die Respektrente taugt nichts, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 10.2.2019; Straubhaar, Geplante Grundrente ist weder gerecht noch effizient, Die Welt vom 7.2.2019.

In seiner Sitzung vom 10. November 2019 hat sich dann nach intensiven Beratungen der Koalitionsausschuss auf einen Kompromiss verständigt. Er findet sich in zwei Papieren:

- dem Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 und
- dem Eckpunktepapier: „Die Grundrente kommt“ mit gleichem Datum.

Danach soll die Grundrente für Bestands- und Neurentner zum 1. Januar 2021 eingeführt werden. Bis Ende des Jahres 2025 soll durch die Bundesregierung evaluiert werden, ob die formulierten Ziele erreicht wurden.

Die Erleichterung darüber, dass sich die Koalition nun doch noch auf einen Kompromiss bei der Grundrente durchgerungen hat, wird aber nicht lange vorhalten. Gegen den Vorschlag von Minister Heil zur Grundrente gab es bereits zahlreiche Einwände. Die fehlende Bedürftigkeitsprüfung war ein sehr wichtiger. Er soll durch die nun vorgesehene Prüfung des Bedarfs ausgeräumt werden, was aber nur zum Teil gelingt. Es war aber auch nur ein Einwand unter vielen. Die anderen Gegengründe bleiben und werden dazu führen, dass die Grundrente, so wie sie jetzt geplant ist, nicht Gesetz wird.

I. Der Kompromissvorschlag

Die jetzigen und künftigen Rentner werden auch nach dem Kompromiss aufgeteilt in zwei Gruppen. Diejenigen, die 35 Beitragsjahre zurückgelegt haben, werden dreifach begünstigt: sie sollen die Grundrente erhalten und es wird ihnen ein Freibetrag in der Grundsicherung und bei dem Wohngeld eingeräumt, wenn der vorausgesetzte Bedarf vorliegt. Diejenigen, die die vorausgesetzten 35 Beitragsjahre nicht erfüllen, gehen, auch wenn sie bedürftig sind, leer aus. Sie erhalten nicht einmal den Freibetrag für Altersvorsorge, der (nur) bei freiwilliger Vorsorge die Leistungen der Grundsicherung aufbessert.

1. Die für die Leistungen vorausgesetzten 35 Jahre

Um die vorgesehenen Leistungen – Freibetrag und Grundrente – zu bekommen, müssen 35 Jahre mit Beitragszeiten zurückgelegt worden sein. Das sind nicht nur

Pflichtbeitragszeiten auf Grund einer versicherten Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeit, sondern auch Zeiten der Versicherung wegen Kindererziehung, Pflege oder wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und Rehabilitation, Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege. Hinzugekommen sind die Ersatzzeiten (z.B. Zeiten des Kriegsdienstes oder der Vertreibung). Nicht berücksichtigt werden Zeiten der Arbeitslosigkeit, auch wenn Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosengeld II oder in der Vergangenheit Arbeitslosenhilfe gezahlt wurde.

Es wird – entgegen vielfacher Versuche, die Grundrente als Leistung für die zu rechtfertigen, die ihr Leben lang gearbeitet haben – nicht vorausgesetzt, dass eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wurde. Auch eine Teilzeitbeschäftigung zählt. Es geht auch gar nicht anders, weil nirgendwo gespeichert ist, wie viele Stunden jemand regelmäßig gearbeitet hat. Es soll jedoch nach dem Koalitionspapier geprüft werden, ob bis 2021 eine entsprechende Meldung eingeführt werden kann.

Allerdings darf das Entgelt aus der Teilzeitbeschäftigung nicht so niedrig sein, dass im Schnitt der vorausgesetzten 35 Jahre sich nicht mindestens ein Wert von jeweils 0,3 Entgeltpunkten⁶ ergibt, das ist aktuell ein Rentenanspruch von mindestens ($0,3 \times 35 \times 33,05^7 =$) 347,03 Euro im Monat. Ist der Rentenanspruch niedriger, besteht kein Anspruch auf die Grundrente.

2. Die Grundrente

Die Grundrente, der keine entsprechenden Beiträge zugrunde liegen, soll als Zuschlag die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhöhen, wenn

- der Rentenberechnung mindestens 35 Beitragsjahre zugrunde liegen und
- der in diesen Zeiten erreichte Durchschnittswert mindestens 30 % des Durchschnittseinkommens (= 0,3 Entgeltpunkte, Wert 2019: 347,03 Euro) erreicht und unter 80 % (= 0,8 Entgeltpunkte, Wert 2019: 925,40 Euro) liegt.

⁶ Wenn ein Versicherter genau das Durchschnittsentgelt (2019: 38.901 Euro) erzielt und damit einen Durchschnittsbeitrag (2019: 7.235,59 Euro) zahlt, erhält er rententechnisch einen Entgeltpunkt. Hat er nur die Hälfte verdient, erzielt er nur 0,5 Entgeltpunkte.

⁷ Bewertet werden die Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert, der in den alten Bundesländern 33,05 Euro und in den neuen Bundesländern 31,89 Euro beträgt.

Ist das der Fall, wird die Rente für höchstens 35 Jahre auf das Zweifache des EP-Durchschnittswertes, maximal auf 0,8 Entgeltpunkte hoch gewertet.

Beträgt der Durchschnittswert in den vorausgesetzten 35 Jahren 0,5 Entgeltpunkte, beträgt der Zuschlag ($35 \times [0,8 - 0,5] =$) 10,5 EP bzw. ($10,5 \times 33,05 =$) 347,03 Euro; er wird allerdings nach dem Koalitionsbeschluss um 12,5 % reduziert, was einen Betrag von 303,65 Euro ergibt. Die höchste Grundrente kann ausgehend von einem Durchschnittswert von 0,4 EP den Betrag von 404,86 Euro erreichen.

3. Der vorausgesetzte Bedarf

Die noch im Koalitionsvertrag vereinbarte Bedürftigkeitsprüfung ist durch eine Prüfung „nur“ des Bedarfs ersetzt worden. Neben der gesetzlichen Rente werden auch sonstige Einkommen berücksichtigt. Maßstab ist das zu versteuernde Einkommen unter Hinzurechnung des steuerfrei gestellten Anteils der Rente und aller Kapitalerträge. Dieses Einkommen wird auf die Grundrente angerechnet, soweit es bestimmte Freibeträge übersteigt.

Für Alleinstehende beträgt der Freibetrag 1.250 Euro im Monat. Bei einem Einkommen von 1.500 Euro kürzt sich die Grundrente um 250 Euro. Berücksichtigt wird auch das Einkommen des Ehegatten, der Freibetrag beträgt dann 1.950 Euro, und zwar unabhängig davon, ob die Ehegatten gemeinsam oder getrennt veranlagt werden. Vorhandenes Vermögen bleibt, von den Erträgen abgesehen, gleich wie hoch unberücksichtigt. Zu den Kapitalerträgen dürften wohl auch Mieteinnahmen rechnen.

4. Der Freibetrag für das Einkommen aus der gesetzlichen Rente in der Grundsicherung und bei dem Wohngeld

Soweit die Grundrente nicht ausreicht, um einen Bezug von Leistungen der Grundsicherung zu verhindern, wird bei der Anrechnung der gesetzlichen Rente auf den Anspruch auf Grundsicherung ein Freibetrag von bis zu 212 Euro eingeführt. Auch für ihn ist Voraussetzung, dass 35 Jahre mit Beitragszeiten zurückgelegt wurden. Bei der Berechnung des Wohngeldes soll ebenfalls ein Freibetrag eingeführt werden, damit die

Verbesserung in der Rente nicht durch eine Kürzung des Wohngeldes aufgehoben wird.

5. Finanzierung des Vorschlags

Die Grundrente soll aus Steuern und ohne Betragserhöhung in der Rentenversicherung finanziert werden. Entsprechend dazu soll der Bundeszuschuss in der allgemeinen Rentenversicherung erhöht werden. Refinanziert werden soll dies durch die Einführung der Finanztransaktionssteuer.

II. Die Kritik am Koalitionskompromiss

1. Die verfassungswidrige Benachteiligung der Rentner mit weniger als 35 Beitragsjahren

Dass Versicherte mit weniger als 35 Jahren Beitragszeiten bei der Grundrente und bei dem Freibetrag in der Grundsicherung leer ausgehen, ist nicht nur ungerecht, es lässt das gesamte Modell verfassungswidrig werden. Auch der Koalitionskompromiss hat daran nichts geändert; er 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.⁸ 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.

Der Koalitionskompromiss sieht zwar auch einen Freibetrag bei der Grundsicherung vor, er setzt aber auch 35 Jahre mit Grundrentenzeiten voraus. Pflichtversicherte, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, gehen somit leer aus und werden so deutlich

⁸ § 82 Abs. 4 SGB XII i.d.F. des Art. 2 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes vom 17.8.2017 (BGBl. I, S. 3214).

benachteiligt. Das ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren.⁹ Der Gesetzgeber trägt für die, die er in die gesetzliche Versicherungspflicht zwingt und ihnen insoweit keine Wahl und keinen Gestaltungsspielraum belässt, eine höhere Verantwortung als für die, die ihre Altersvorsorge privat und frei gestalten können.

2. Die Willkürlichkeit der vorausgesetzten 35 Jahre

Der Vorschlag der Koalition 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. Deshalb würden sehr viele Empfänger der Grundrente Personen sein, die teilzeitbeschäftigt waren. 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. Sie beträgt, wird der als Minimum geforderte Mindestdurchschnittswert von 0,3 Entgeltpunkten gerade erreicht, 304 Euro monatlich, bei einem Durchschnittswert von 0,7 Entgeltpunkten macht sie mit 101,22 Euro nicht ein Drittel davon aus.

Man kann aber, der Einwand wäre richtig, eine Lebensleistung nicht nur am Einkommen messen. Doch das spricht gegen das Modell der Grundrente. Erbringt die Mutter, die der Kindererziehung wegen auf Erwerbstätigkeit verzichtet und deshalb Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss, nicht auch eine in zumindest gleicher Weise zu respektierende Lebensleistung? Sie bleibt auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen, die langjährig versichert gewesenen Rentnern unzumutbar sein soll. Das ist, nimmt man die Lebensleistung als Maßstab, willkürlich.

Mit dem Hinweis auf die „Lebensleistung“ und auf den „Respekt“ vor ihr wird – allerdings ohne Erfolg – versucht, die Grundrente zu rechtfertigen. Es geht doch nur darum, dass die, die für das Alter wenn auch unzureichend vorgesorgt haben, im Alter mehr

⁹ Krit. bereits: Ruland, Statt Grundrente: Freibetrag, NZS 27/2018, H. 13, Editorial.; ders., Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.; ders., Wirtschaftsdienst 2019, 436 ff.

haben sollen, als die, die jede Vorsorge unterlassen haben. Selbst, wenn man auf das Kriterium der vorangegangenen Beschäftigung abstellt, ist die Abgrenzung anhand der 35 Jahre mit Versicherungspflicht willkürlich. Bei dem Vorgängermodell von Frau von der Leyen waren es noch 45 Jahre, bei dem von Frau Nahles 40 Jahre. Die jetzigen 35 Jahre sind keine durchgehende Versicherungsbiografie; sie lassen sich nur damit begründen, dass der begünstigte Personenkreis erweitert werden sollte. Einen sachlichen Grund hierfür gibt es nicht. Wer nur 34 Jahre mit niedrigem Einkommen aufweisen kann und auf die Grundsicherung angewiesen ist, soll keine Grundrente bekommen. Verdient er keinen Respekt? Ist es nicht auch ihm gegenüber ungerecht, dass jemand, der überhaupt nicht vorgesorgt hat, genauso viel bekommt wie er? 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 jemand, der 35 Jahre lang nur etwas mehr als geringfügig beschäftigt war, aber mit der Grundrente eine insgesamt höhere Altersleistung erhalten soll. Die Ungerechtigkeit dieses Vorschlages gerät, wie dieses Beispiel zeigt, zur Willkürlichkeit und damit zum Verstoß gegen den Gleichheitssatz.

Die Koalition spürt diesen Konflikt. Sie will, um „harte Abbruchkanten“ zu vermeiden, eine kurze, aber wirksame Gleitzone einführen. Dabei sind in diesem Zusammenhang „kurz“ und „wirksam“ gegenläufige Zielvorgaben. Aber auch wenn nur noch 34 oder 30 Jahre gefordert würden, die Grenze bliebe willkürlich. Die Fragen und Probleme blieben die gleichen. Müsste sich nicht auch für den, der 30 oder 25 Jahre versicherungspflichtig war, seine Vorsorge lohnen? Auch mit 25 Jahren Vollzeit kann ein höherer Rentenanspruch erworben werden als mit 35 Jahren Teilzeit.

Sehr problematisch ist zudem, dass auch der keine Grundrente erhält, 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 nach wie vor nicht als „Grundrentenzeit“ gewertet wird. Das bedeutet, dass die meisten Bezieher von Erwerbsminderungsrenten von dem Bezug der Grundrente ausgeschlossen sind.

3. Die Ineffizienz des Vorschlags

Der Vorschlag der Koalition ist auch Folge der anhaltenden Diskussion über eine aktuell zwar nur ausnahmsweise vorkommende, künftig aber, wie behauptet wird, vermehrt drohende Altersarmut. Der Arbeitsminister hat immer wieder betont, mit seinem Vorschlag auch Altersarmut bekämpfen zu wollen;¹⁰ auch das Eckpunktepapier wiederholt diese Absicht. Dieses Ziel wird aber völlig verfehlt. Von der Grundrente sollen, so das Eckpunktepapier zum Koalitionsbeschluss, 1,2 bis 1,5 Millionen Menschen profitieren. Die Bedarfsprüfung zeigt Wirkung, nach Heils Vorschlag sollten es 3 bis 4 Millionen sein. Trotzdem bleiben die Bedenken.

2017 haben nur etwas mehr als 421.000 Personen, 2,7 % aller Altersrentner, ergänzend zur Rente Leistungen der Grundsicherung bezogen.¹¹ Das wären maximal knapp 30 % der nach dem Kompromiss 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, bezog nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2016 nur ein (!) Prozent ergänzend Leistungen der Grundsicherung.¹² Alleinstehende mit einer Rente zwischen 500 und 750 Euro hatten im Durchschnitt ein Haushaltseinkommen von knapp 1.400 Euro. Das Gesamteinkommen alleinstehender Frauen mit einer Rente zwischen 500 und 750 Euro lag bei rund 1.280 Euro. Diese Zahlen machen deutlich, dass es bei diesem Personenkreis praktisch keine Altersarmut und aus diesem Grunde keinen Bedarf für eine zusätzliche Sicherung gibt. Das macht deutlich, 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, lassen diese Zahlen erkennen, in welchem grotesken Missverhältnis nach wie vor die Zahl der tatsächlichen Bedarfswfälle zur Zahl der Anspruchsberechtigten steht.

¹⁰ Z.B. H. Heil, Ich will die Grundrente umsetzen, Interview mit der AZ-München vom 14.2.2019.

¹¹ Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2018, S. 74.

¹² Alterssicherungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/10571, S. 15, 95; Börsch-Supan, Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper 11-2015, S. 2 ff.; Ruland (Fn. 3), S. 725; G. Cremer, Deutschland ist gerechter als wir meinen – eine Bestandsaufnahme, 2018, S. 225 ff.

Andererseits gibt es zu viele Rentner(innen), die wegen der vorausgesetzten 35 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht begünstigt werden, obwohl sie im Alter ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Das sind Beschäftigte im Niedriglohnbereich, die weniger als 35 Jahre versichert waren. Das sind Erwerbsminderungsrentner, die mit 15,2 % der Fälle mehr als fünfmal so häufig auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind wie Altersrentner.¹³ Das sind viele Versicherte, die in ihrem Leben abwechselnd abhängig beschäftigt bzw. selbstständig tätig waren. Das sind Langzeitarbeitslose, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes nicht mehr rentenversichert werden. Für viele der Gruppen, die sich in der Diskussion über Altersarmut als besonders gefährdet herausgestellt haben,¹⁴ bringt die neue Grundrente nahezu nichts. Sie kann daher, weil in keiner Weise zielgenau, nicht als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut gerechtfertigt werden.

Es ist zwar richtig, dass Personen, die nur 70 % des Durchschnittsverdienstes erzielen, immer mehr Versicherungsjahre brauchen, um eine Rente in Höhe der Sozialhilfe zu erlangen. Bei den Personen, die die vorausgesetzten 35 Versicherungsjahre erfüllen, gibt es aber nahezu keine Altersarmut. Wenn, ist sie bei denen anzutreffen, die nicht so lange versichert waren – aber sie bekommen keine Grundrente. Außerdem, wer nur 70 % des Durchschnitts verdient, liegt bereits im Erwerbsleben dicht an der Grenze der Armutsgefährdung, das ist das Problem.¹⁵ Die Rente spiegelt insoweit nur die Situation im Erwerbsleben wider; sie soll mit der Grundrente wieder einmal mehr Defizite bei der Einkommensverteilung korrigieren.

Hinzu kommt, dass viele Grundrentenempfänger dennoch ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sein werden, z. B. wenn ihnen, etwa weil sie behindert, krank oder alt sind, ein Mehrbedarf zusteht, weil einmalige Bedarfe (wie Bekleidung, Reparaturen) abzudecken sind, 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.

Hinzu kommt, dass die Grundrente entgegen anderslautenden Beteuerungen z. B. auch im Eckpunktepapier Frauen benachteiligen würde. Im Rentenbestand 2017

¹³ Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2018, S. 74.

¹⁴ Vgl. Kaltenborn, DRV, 2016, 249 (253 ff.).

¹⁵ Lösungsansatz: Blömer/Fuest/Peichl, ifo-Schnelldienst, 2019, H. 2, 34 ff.

haben nur knapp 40 % der Frauen, die eine Altersrente bezogen, 35 und mehr Beitragsjahre zurückgelegt, bei den Männern waren es knapp 80 %. Die vorausgesetzten 35 Jahre wirken sich also deutlich stärker zulasten der Frauen aus.¹⁶ Dies würde allerdings nur zum Teil dadurch kompensiert, dass von den Frauen, die 35 und mehr Beitragsjahre zurückgelegt haben, der Anteil, der Anspruch auf die Grundrente hätte, höher wäre als bei den Männern, da im Vergleich zu ihnen die Entgeltpunkte pro Jahr bei Frauen niedriger sind.¹⁷

4. Der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip

Die Grundrente würde zu einem gravierenden Bruch mit dem Äquivalenzprinzip führen. Der Rentenversicherungsbeitrag ist die Vor- und Gegenleistung dafür, bei Eintritt eines bestimmten Risikos entsprechende Leistungen der Rentenversicherung zu erhalten. Im Gegensatz zur Steuer, die grundsätzlich alle Bürger erfasst, hat Rentenversicherungsbeiträge nur ein – wenn auch großer – Teil der Bevölkerung zu zahlen. Die Sonderbelastung dieser Personen mit Sozialversicherungsbeiträgen muss gegenüber dem aus der Gleichbehandlung folgenden Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger legitimiert werden.

Diese Legitimation kann grundsätzlich nur in der Äquivalenz zwischen den Beiträgen einerseits und der Gegenleistung des Rentenversicherungssystems andererseits gefunden werden.¹⁸ Der Beitrag, den nicht alle zu zahlen haben, stellt nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer dar, wenn er eine Gegenleistung auslöst, die auch der Höhe nach ein Äquivalent darstellt. Dabei liegt es im Wesen einer Versicherung, dass ihre Gegenleistung nur der Versicherungsschutz, d. h. nur die Möglichkeit sein kann, bei Eintritt des versicherten Risikos Leistungen zu erhalten. Die Äquivalenz muss also bestehen zwischen dem Beitrag und der für den Versicherungsfall zugesagten Leistung. Unerheblich ist, ob der Versicherungsfall eintritt und die Leistung auslöst. Von dieser Unterscheidung ausgehend setzt „Versicherung“ die Finanzierung durch Beiträge voraus; sie ist durch Steuern nicht möglich. Leistungen aus einer Versicherung bekommt nur der, der vorher entsprechend Beiträge eingezahlt hat. Wer vorher

¹⁶ Vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rente 2017, Bd. 212, 2018, S. 139.

¹⁷ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2018, S. 135 f.

¹⁸ Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher (Hrsg.) Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 584.

Beiträge gezahlt hat, kann, tritt ein Versicherungsfall ein, die entsprechenden Leistungen beanspruchen unabhängig davon, ob er bedürftig ist – er hat sie „bezahlt“. Deshalb ist nicht nur in Deutschland¹⁹ anerkannt, dass die durch Beitragszahlung erworbenen Rentenrechte einen besonderen Schutz der Verfassung genießen.²⁰

Die geplante Grundrente sei, auch wenn ihr keine entsprechenden Beiträge zugrunde liegen, so heißt es, kein Systembruch.²¹ Es habe ja früher bereits die „Rente nach Mindesteinkommen“ gegeben. Letzteres ist zwar richtig, bringt aber für den Vorschlag der Grundrente nichts. Mit der 1972 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen wurden bei Versicherten, die 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten zurückgelegt und in ihnen nur einen Durchschnittswert von 0,75 % erreicht hatten, Anrechte aus Jahren vor 1973 mit niedrigerem Verdienst um das Anderthalbfache, maximal auf 75 % des Durchschnittsverdienstes angehoben.²² Profitieren sollten von dieser Regelung vor allem Frauen, weil es damals weder Kindererziehungs- noch Kinderberücksichtigungszeiten gab.²³ Diese ausschließlich „rückwärtsgewandte“,²⁴ als Korrektur für die Vergangenheit eingeführte Bewertungsvorschrift war schon bei ihrer Einführung ein Bruch mit dem Versicherungsprinzip und als solcher auch empfunden worden.²⁵ Obwohl die Rentenreform 1992 eine Stärkung des Versicherungsprinzips anstrebte, ist die damit nicht vereinbare Höherbewertung von Zeiten zwar für Versicherungszeiten bis 1992 verlängert worden, blieb aber ein Auslaufmodell.²⁶ Dieser schon damals als „ungerecht“ empfundene Systembruch²⁷ ist hingenommen worden, um für die Rentenreform die Zustimmung der SPD zu gewinnen. Ein Systembruch bleibt, auch wenn er jetzt wiederholt würde, ein Systembruch. Jeder Systembruch führt zu kaum lösbaren

¹⁹ BVerfGE 117, 272 (292); 116, 96 (121); 112, 368 (396); 100, 1 (32 ff.); seit BVerfGE 53, 257 ff. st. Rspr.; Papier, DRV 2019, 1 (4 ff.); Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 135 ff.; Ruland, VSSR 1997, 19 ff.; ders., DRV 2005, 217 ff.

²⁰ Dazu Papier/Shirvani, in: Ruland/Becker/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 42 ff.

²¹ Köhler-Rama, Wirtschaftsdienst 2019, 432 ff.

²² § 262 SGB VI; dazu Pott, in: Ruland/Dünn (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum SGB VI, Köln, Stand 2012, § 262 Rz. 1 ff.

²³ Herrmann, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957 – 1991, in: VDR/Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HDR), 1990, S. 105 (121); Ruland, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, ebd., S. 481 (499 f.).

²⁴ Herrmann, DRV 1988, 1 (5).

²⁵ Vgl. Schewe, DRV 1972, 281 (287 f.); Schmähl, Alterssicherungspolitik in Deutschland, 2018, S. 347.

²⁶ Dazu Ruland, DRV 1989, 741 (768 ff.).

²⁷ Vgl. Kolb, DRV 1989, 726 (733); zu den problematischen Folgen einer „Rente nach Mindesteinkommen“: Gunkel, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2. Aufl., 2012, S. 817 (834); Ruland, ZRP 1987, 354 (359).

Problemen der Gleichbehandlung – der Vorschlag der Koalition mit seinen vielen Ungerechtigkeiten ist ein guter Beleg hierfür.

Da der Gesetzgeber sich seinerzeit für diesen Systembruch entschieden hatte, war die „Rente nach Mindesteinkommen“ Teil des von der Rentenversicherung zu finanzierenden sozialen Ausgleichs geworden. Er ist ein Charakteristikum der Sozialversicherung und damit auch der Rentenversicherung. Er zeigt sich in ihr vor allem in der Wegtypisierung des individuellen Risikos.²⁸ Auch wenn der „soziale Ausgleich“ das die Rentenversicherung prägende Äquivalenzprinzip einschränkt, ist der Gesetzgeber in den von dem Grundgesetz insbesondere durch den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) gezogenen Grenzen in der Lage, der Solidargemeinschaft Lasten des sozialen Ausgleichs aufzubürden. Aber gerade dessen Elemente müssen, wenn sie schon nicht beitragsfinanziert sind, zumindest sachgerecht sein, was an ihren Folgen zu messen ist. Doch dies wäre bei der von der Koalition geplanten Grundrente nicht der Fall. Auf die deswegen geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken, die der frühere Präsident des BVerfG Hans-Jürgen Papier jüngst vorgetragen hat,²⁹ sei verwiesen.

Wegen ihrer Systemwidrigkeit würde eine Grundrente die Bereitschaft, vorzusorgen, untergraben. Sie könnte 2019 rund 400 Euro betragen und eine Rente von 400 Euro auf 800 Euro aufstocken. Die 400 Euro haben einen Beitragswert von rund 91.000 Euro. Der Rentner mit einer beitragsfinanzierten Rente von 800 Euro würde zu Recht fragen, warum er die hohen Beiträge gezahlt hat, wenn er die gleiche Leistung größtenteils hätte umsonst bekommen können. 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.³⁰

Es ist kein Gegenargument, dass schon heute der, der Vorsorge unterlässt, trotzdem die 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

²⁸ Dazu Ruland (Fn. 3), S. 93 ff.

²⁹ Papier, DRV 2019, 1 (6 f.). Früher bereits: Wallerath, in: VDR/Ruland (Fn. 23), S. 288.

³⁰ Dazu bereits ausführlich Gasche (Fn. 3), S. 607 ff.; s.a. Fanghänel/Ragnitz/Thum, Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich, ifo-Dresden berichtet, 2/19, S. 17 ff.

deshalb subsidiär ist und es wegen der Bedürftigkeitsprüfung Hemmschwellen gibt, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, da ihr Bezug in den rechtlichen Grenzen vom Sozialamt abhängig macht. 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.³¹ Eine Grundrente im Rentenrecht will diese Nivellierung. Allein schon dadurch, dass die Rentenversicherung die Grundrente auszahlen soll, soll diese stärker in die Nähe der Rente gerückt und ein Eindruck erweckt werden, der durch die insoweit gerade fehlende Vorsorge des Betroffenen nicht gerechtfertigt ist. Zudem könnte die Einführung einer Grundrente im System der Rentenversicherung, wenn die Finanzen knapp werden, Überlegungen Vorschub leisten, das Niveau für die beitragsbezogene Rente herunterzufahren.³² Die Niveausenkung – so hieß es schon einmal – sei nicht so schlimm, es gebe ja die Grundrente.³³ Zu Recht hat W. Schmähl von der Grundrente als einem „Sargnagel“ der Rentenversicherung gesprochen.³⁴

Den Widerspruch mit dem Äquivalenzprinzip sieht auch der Koalitionskompromiss. „Zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“ (!) ist die Kürzung der Grundrenten um 12,5 % beschlossen worden. Als ob das eine Lösung des Problems sei, zudem die 12,5 % Abschlag scheinbar willkürlich und im Koalitionsbeschluss nicht weiter begründet sind.

5. Die Durchführung der Prüfung des Bedarfs

Die Grundrente soll zusammen mit der Rente, die sie als Zuschlag erhöht, von den Trägern der Rentenversicherung ausgezahlt werden. Dies soll, so das Eckpunktepapier, „bürgerfreundlich und unbürokratisch“ und ohne Antrag durch einen Datenaustausch zwischen der Rentenversicherung und den Finanzbehörden erfolgen. Ein solcher Datenaustausch existiert bislang nicht. Ihn innerhalb eines Jahres aufzubauen erscheint völlig unrealistisch, zumal bislang wegen der vielen offenen Fragen des Konzepts keine Planungssicherheit besteht. Hinzu kommt, dass für die Gewährung der Grundrente die aktuellen Einkommensdaten des laufenden Jahres benötigt werden,

³¹ Zum Problem: A. Brettschneider (Fn. 3), S. 150.

³² Vgl. den damaligen Parl. Staatssekretär des BMA Andres, BT-StenBer. 14/4235.

³³ So z.B. der frühere Bundesarbeitsminister Riester, GdS-Magazin 1999, Ausgabe 7/8, S. 46; dagegen Standfest, DRV 1999, 325 (330).

³⁴ Interview in der Welt vom 30.6.1999.

während die Finanzverwaltung über diese aktuellen Daten nicht verfügt. Zu erinnern ist daran, dass die Rentenversicherung von einer Zahl von 5.000 Mitarbeitern gesprochen hat, die zusätzlich für die Bearbeitung der Grundrenten benötigt würden.³⁵

6. Die Finanzierung der Grundrente

Erfreulich ist, dass das Kompromisspapier sich bei der Frage der Finanzierung eindeutig positioniert. Die Grundrente soll durch Steuern finanziert werden. Der Bundeszuschuss soll entsprechend erhöht werden. Bei ähnlichen Zusagen, wie bei dem vorgezogenen Abschluss der Rentenüberleitung und bei der Einführung von Haltelinien für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern, ist der Bundeszuschuss allerdings nur marginal erhöht worden, sodass die überwiegenden Mehrkosten von den Beitragszahlern aufzubringen sind. Also auch insoweit sind Zweifel an dem Versprechen der Koalition angebracht.

7. Die Grundrente und das supranationale und zwischenstaatliche Sozialrecht

Zu den vielen Folgen der Grundrente gehört auch, dass sie aufgrund des Europäischen Rechts unabhängig von der Staatsangehörigkeit bei Versicherungszeiten im Inland in das EU-Ausland exportiert werden muss³⁶ und dass Versicherungsjahre, die im EU-Ausland zurückgelegt wurden, auf die vorausgesetzten 35 Versicherungsjahre angerechnet werden müssen.³⁷ Die Ausnahmeregelung für „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“³⁸ greift schon deshalb nicht, weil die Grundrente wegen der vorausgesetzten 35 Versicherungsjahre nur beitragsabhängig gewährt würde. Das bedeutet, dass EU-Ausländern, die eine Zeit lang in Deutschland versicherungspflichtig waren, die anteilig berechnete Grundrente auch in ihrem Heimatland gezahlt werden müsste, wenn sie innerhalb der EU die restlichen Versicherungsjahre zurückgelegt haben. Entsprechendes gilt für die meisten Vertragsstaaten. Da dies entsprechende

³⁵ Vgl. FAZ vom 8. Nov. 2019.

³⁶ Vgl. Art. 7 VO (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit v. 29.4.2004 (ABl. EU Nr. L 166/1 v. 30.4.2004); zu dem Exportgebot: Otting, EU-Koordinierungsrecht, in: SRH (Fn. 20), S. 1610.

³⁷ Vgl. Art. 6 VO (EG) Nr. 883/2004; dazu Otting (Fn. 36), S. 1609.

³⁸ Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004; dazu Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., Berlin, 2010, S. 106; Otting (Fn. 36), S. 1627.

Anreizwirkungen entfaltet, werden die Kosten der Grundrente deutlich höher liegen als bislang veranschlagt. Den Hinweis hierauf zu wiederholen ist wichtig, weil, als Ende der 80er-Jahre auf dieses erhebliche Ausgabenrisiko hingewiesen wurde,³⁹ die damalige Diskussion über eine Fortführung der „Rente nach Mindesteinkommen“ beendet war.⁴⁰

Mit der Prüfung des Bedarfs kommt in diesen Export-Fällen eine besondere Komplikation hinzu. Ein Datenaustausch mit ausländischen Finanzbehörden wird wenn überhaupt, nur schwer zu realisieren sein. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die übermittelten Daten auch valide und nachprüfbar sind.

8. Ungelöste Fragen

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass das Modell eine Vielzahl ungelöster Fragen aufwirft. Da die von ihm 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 ihrer Bedarfsprüfung 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. Wie erfolgen die Einkommensprüfung und der Datenaustausch bei nicht ehelichen

³⁹ Vgl. Zuleeg, DRV 1988, 621 ff. m.w.Nachw.; s.a. Eichenhofer, ZESAR 2019, 359 ff.

⁴⁰ Vgl. Schmähl (Fn. 25), S. 802.

Lebensgemeinschaften? Ein Verzicht hierauf würde Verheiratete ungleich behandeln und wäre mit Art. 6 GG unvereinbar.⁴¹ Fragen über Fragen also.

III. Statt Grundrente: Für alle Freibetrag in der Grundsicherung

Der Vorschlag der Koalition ist auch deshalb abzulehnen, weil es eine bessere, billigere und einfachere Lösung gibt. Als Ziel bleibt, dass die, die für ihr Alter vorgesorgt haben, im Alter mehr haben sollen als die, die keine Vorsorge betrieben haben. Eine sachgerechte Lösung des Grundproblems kann jedoch nur im Sozialhilferecht gefunden werden. 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. Es ist kein Problem des Rentenrechts, sondern eines des Sozialhilferechts, angesiedelt bei der Bestimmung des auf die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. auf die Grundsicherung anzurechnenden Einkommens. Deshalb kann das Problem auch nur dort gelöst werden, wo es entsteht. 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, wie bei der Grundrente, nur langjährig Versicherten. Es wäre ein wirksamer, zielgenauer Ansatz gegen Altersarmut; er würde sicherstellen, dass sich auch für den, der auf die Grundsicherung angewiesen ist, die Vorsorge gelohnt hat.

Der Vorschlag 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.⁴² 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, dies sind meist Frauen, nicht auch eine entsprechende Vergünstigung einräumt. Es bieten sich ihm also weitere Wege an, Altersarmut zu

⁴¹ Vgl. BVerfGE 28, 324 (347); 17, 210 (217).

⁴² Vgl. §§ 85 ff., 90 ff. SGB XII; dazu Siefert, in: SRH (Fn. 20), S. 1160 ff.

vermeiden; er muss sich jetzt nur richtig entscheiden und der Vernunft und nicht der Grundrente den Vorzug geben.