

DOI: 10.5771/0342-300X-2019-4-315

Eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung zollt der Lebensleistung Respekt

JUDITH KERSCHBAUMER

Wer jahrzehntelang in Vollzeit oder vollzeithalb im Niedriglohnbereich gearbeitet hat, muss heute befürchten, eine Rente zu erhalten, die an oder unter der Grundsicherung liegt und nicht zum Leben reicht. Zwei Gründe sind wesentlich für diese Entwicklung: Zum einen führt die strenge Lohn- und Beitragsbezogenheit des gesetzlichen Rentensystems dazu, dass die Rente ein Spiegel des Erwerbslebens ist. Zum anderen sorgt die starke Ausweitung von niedrigen Löhnen, prekären Beschäftigungsverhältnissen, Teilzeitarbeit und unsteter Erwerbsarbeit eben gerade aufgrund der Beitragsäquivalenz für vielfach niedrige Renten. Soziale Ausgleichs- und Mindestsicherungselemente wie insbesondere die rentenrechtliche Bewertung von langen Zeiten der Arbeitslosigkeit (Alg-II-Bezug), die rentensteigernde Bewertung von Schul- und Ausbildungszeiten sowie die Aufwertung kleiner Renten durch die sogenannte Rente nach Mindestentgeltpunkten wurden abgeschafft, reduziert bzw. laufen aus.

Im europäischen Vergleich hat Deutschland einen der größten Niedriglohnsektoren. Während Mitte der 1990er Jahre der Anteil der Beschäftigten mit einem Niedriglohn noch bei rd. 16 % lag, stieg er seitdem stark an und liegt seit 2008 konstant bei rd. 24 %. Im Jahr 2017 wurde in rd. 9 Mio. Beschäftigungsverhältnissen (das entspricht einem Anteil von 24,5 %) ein Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle gezahlt, die 2017 bei rd. 10,80 €/Stunde lag. Ein deutlicher Unterschied besteht zwischen haupt- und nebenberuflicher Tätigkeit. Während rd. 22 % der Beschäftigten in einer Haupttätigkeit einen Lohn unter der Niedriglohnschwelle bezogen, waren es über 60 % in einer Nebentätigkeit. Betroffen sind insbesondere Frauen, die zu 30 % in allen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen unter der Niedriglohnschwelle arbeiten. Bei Männern liegt der Anteil unter 20 %. Und in Ostdeutschland gibt es 35 % Niedriglohnbeschäftigte, im Westen 22 %.¹

Wer heute Vollzeit zu einem Lohn in Höhe der Niedriglohnschwelle von 10,80 € arbeitet,

erhält nach Abzug von rd. 20 % Anteil zur Sozialversicherung vor Steuern etwa 1420 € ausbezahlt. Betrachtet man die Rente aus dieser Beschäftigung nach 40 Jahren, ergibt sich nach den Werten des Jahres 2019 eine jahresdurchschnittliche Bruttorente von 713 €, nach Abzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung verbleiben 633 €. Wer, wie oben dargestellt, unter der Niedriglohnschwelle beschäftigt ist, erhält eine entsprechend niedrigere Rente. Aktuelle Zahlen zeigen, dass rd. 3,4 Mio. Erwerbstätige ein Monatseinkommen von weniger als 2000 € beziehen. 40 (Arbeits-)Jahre mit einem monatlichen Verdienst von 2000 € ergeben eine Bruttomonatsrente von rd. 800 €, nach Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen sind dies rd. 710 €. Mit einer solchen Rente, die nicht zum Leben reicht, zum Sozialamt gehen zu müssen – trotz eines langen Berufslebens – empfinden die Betroffenen zu Recht als würdelos. Das Versprechen der Rentenversicherung, dass die Rente Ersatz für den ausfallenden Lohn in der Nacherwerbsphase ist, wird immer weniger erfüllt; die Angst, im Alter arm zu sein, ist für immer mehr Menschen real.

Mindestsicherung beim Rentenbezug

Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode greift dieses Problem auf und sieht neben der Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 als Mindestsicherungselement eine Grundrente vor. Sie soll für Versicherte, die „jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt“² haben, eben diese Lebensleistung ho-

norieren. Wer die Voraussetzungen der Grundrente erfüllt, soll mehr haben als die Grundsicherung. Arbeit soll sich in der Rente lohnen.

Der Koalitionsvertrag gibt dazu Elemente zweier Wege gänzlich unterschiedlicher Ausrichtung vor, wie diese Honorierung gestaltet werden könnte: entweder durch eine Grundrente im Rentensystem ohne Bedürftigkeitsprüfung oder durch eine Besserstellung im Fürsorge-/Grundsicherungssystem mit Bedürftigkeitsprüfung.

Der Vorschlag von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil im Referentenentwurf seines Ministeriums vom Mai 2019³ sieht eine Lösung aus drei Bausteinen vor: eine Grundrente, ein verbessertes Wohngeld und ein Freibetrag in der Grundsicherung. Er wählt damit den Weg einer Grundrente im Rentenversicherungssystem und somit im Sozialversicherungssystem – also ohne Bedürftigkeitsprüfung – und führt ein neues Mindestsicherungselement in das Gefüge der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Damit zollt der Vorschlag dem Solidarprinzip der Sozialversicherung Rechnung und knüpft an die „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ an. Dadurch werden (nur noch) Versicherungszeiten bis 1991 höher bewertet, ohne dass ihnen entsprechende Beitragsleistungen gegenüberstehen. Ziel der Regelung war es, „zu verhindern, dass sich Lohndiskriminierungen vor allem der Frauen voll in der Rente auswirken.“⁴ Vergleichbar mit der Motivation damals sind heute die fehlende Armutsfestigkeit der gesetzlichen Rente sowie der breite Niedriglohnsektor auf dem Arbeitsmarkt. Dabei geht es erneut um ein

1 Vgl. Grabka, M./ Schröder, C. (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, in: DIW Wochenbericht (14), S. 250–257.

2 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, S. 92.

3 Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bearbeitungsstand 21.05.2019.

4 Ruland, F. (1090): Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: Ders. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, S. 499.

Kernversprechen des Sozialstaates: Es ist Aufgabe der Solidargemeinschaft sicherzustellen, dass sich Arbeit lohnt und Menschen nach einem langen Arbeitsleben im Alter ein Auskommen haben, das ihre Leistung respektiert. Dieses Ziel soll nun mit der Grundrente verwirklicht werden.

Rentenleistungen sind Versicherungsleistungen

Ist die Entscheidung – wie bei dem Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) – erst einmal gefallen, dass die Honorierung jahrzehntelanger Erwerbs- und Sorgearbeit in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt wird, ist die Frage mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung überflüssig. Es ist das Wesen einer Rentenleistung und damit auch der Grundrente, dass sie sich – anders als bei Fürsorgeleistungen wie der Grundsicherung – nicht an der Frage der Bedürftigkeit orientiert. Die Bedürftigkeitsprüfung ist ein Grundprinzip der Sozialhilfe und resultiert aus deren Nachrangigkeit gegenüber der Sozialversicherung. In einem Versicherungssystem wie der gesetzlichen Rentenversicherung stehen Beiträgen entsprechende Leistungen gegenüber. Es muss hingenommen werden, dass auch diejenigen Versicherten eine Rente erhalten, die aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation nicht darauf angewiesen sind. Nebenbei bemerkt: Bei den Verbesserungen der Kindererziehungszeiten im Jahr 2014 und zuletzt 2018 ist die Gewährung der Leistungsverbesserungen auch nicht von der jeweiligen Bedürftigkeit abhängig gemacht worden.

Abgesehen davon hat auch der zunächst vom BMAS durchgeführte Bund-Länder-Sozialpartner-Dialog zur Grundrente klar verdeutlicht, dass eine bedürftigkeitsabhängige „(Grundrenten-)Leistung“ nicht den Erwartungen der Menschen gerecht würde.

Die Unterscheidung, ob die Honorierung der Leistung von jahrzehntelanger Erwerbs- und Sorgearbeit mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung stattfindet, hat auch ganz praktische Auswirkungen: Eine Bedürftigkeitsprüfung würde dazu führen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse offengelegt werden müssten und z. B. Partnereinkommen angerechnet würden. Dadurch würden nur relativ wenige Menschen, rd. 200 000 Versicherte, die Grundrente erhalten, die dann auch nur rd. 200–300 Mio. € kosten würde. Das Konzept von Minister Heil erfüllt die Versprechen des Koali-

tionsvertrages deutlich besser und damit zugleich die Erwartungen der Menschen, da nach seinem Konzept 3–4 Mio. Menschen im unteren Einkommensbereich profitieren würden, insbesondere Frauen. Im Hinblick auf den oben beschriebenen starken Anstieg von Beschäftigungsverhältnissen unterhalb der Niedriglohnschwelle sind Mindestsicherungselemente wie die Grundrente dringend erforderlich und erst dann entbehrlich, wenn deutliche Lohnzuwächse und eine deutlich verbesserte Tarifbindung nach einem langen Erwerbsleben keine Renten unter der Grundsicherungsschwelle verursachen. Eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung ist dabei kein Allheilmittel gegen Altersarmut; sie ist vielmehr ein wichtiger Beitrag zur Einkommensverbesserung von langjährig Versicherten mit unterdurchschnittlichen Löhnen.

Mindestsicherungen sind gerecht und verfassungskonform

Die somit anvisierten Mindestsicherungselemente sind in der gesetzlichen Rentenversicherung anerkannt. Sie sind „verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, wenn und soweit sie die Lohn- und Beitragsäquivalenz nicht völlig ignorieren, sondern nur zugunsten des Solidarausgleichs relativieren, letzteren etwa erweitern“.⁵

In der Öffentlichkeit wird der Einwand diskutiert, dass beispielsweise eine sehr gut dotierte Teilzeitbeschäftigung (beispielsweise 4 Stunden wöchentlich zu 80 €/Stunde, was rd. 0,4 Entgeltpunkte ergibt) zu einem Grundrentenanspruch führen würde, während dies für eine niedrigere entlohnte Vollzeitbeschäftigung nicht gelten würde (40 Stunden wöchentlich zu 15 €/Std., ergeben rd. 0,8 Entgeltpunkte). Die Entgeltpunkte einer solchen Teilzeitbeschäftigung würden in etwa verdoppelt werden, die Vollzeitbeschäftigung würde jedoch nicht aufgewertet werden. Das wird vielfach als ungerecht empfunden. Dass Beitragsleistungen nicht nach dem zugrunde liegenden Zeitumfang differenziert werden, liegt daran, dass die Rentenversicherung den zeitlichen Umfang in den Versichertenkonten nicht erfassen kann und darf. Der Gesetzgeber hätte es jedoch selbst in der Hand, dies – allerdings nur für die Zukunft – zu ändern. Dann könnten Grenzen hinsichtlich der Arbeitszeit bei den Anspruchsvoraussetzungen ebenso wie jetzt bei der vorliegenden Wartezeit bzw. den Versicherungsjahren gezogen werden mit der Folge, dass eine Erwerbstätigkeit in Form von kleinen, aber gut bis sehr

gut bezahlten Teilzeitbeschäftigungen von einer Aufbesserung ausgeschlossen werden könnte. Es sollte allerdings bedacht werden, dass diese Art gut dotierter Teilzeitbeschäftigung Ausnahmen sind und Teilzeitarbeit oftmals nicht freiwillig geleistet wird, sondern weil ein Vollzeitjob nicht angeboten wird oder aufgrund von Kindererziehung oder pflegebedürftigen Angehörigen nicht möglich ist.

Ein weiterer, vielfach diskutierter Einwand ist, dass die Grundrente auch Menschen erhalten würden, die gutsituierte Partnerinnen oder Partner haben. Jedoch: In einem bessersituierten Haushalt würde durch die vergleichsweise höhere Besteuerung ein Teil der Grundrente wieder kompensiert. Zum anderen ist es doch systematisch richtig, dass Versicherte, die lange Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt haben, besser abgesichert sind als diejenigen, die sich nur wenige Jahre oder gar nicht am Solidarsystem beteiligt haben.

Auch werden die erforderlichen Grundrentenzeiten von 35 Jahren mitunter als zu hoch erachtet. Dabei orientiert sich die Grundrente an den Vorgaben des Koalitionsvertrages und an den Voraussetzungen z. B. der Altersrente für langjährig Versicherte. Um nicht Versicherte, die lange Zeit arbeitslos waren, vom Bezug der Grundrente auszuschließen, ist es erforderlich, Zeiten des Alg-II-Bezugs zu berücksichtigen. Sinnvollerweise sollte dies mit Wiedereinführung der rentensteigernden Berücksichtigung von 0,5 Entgeltpunkten/Jahr gelöst werden, so dass die Grundrente möglicherweise gar nicht in Anspruch genommen werden muss. Ersatzweise könnten Zeiten der Arbeitslosigkeit pauschal berücksichtigt werden. Zur Vermeidung von Härten an der Grenze sollte ein gleitender ansteigender Einstiegsbereich ab 30 Jahren eingeführt werden.

Zusätzlich zur Grundrente nimmt der Vorschlag des BMAS eines der drängendsten Probleme in Angriff: die rasant steigenden Wohnkosten. Dazu soll es einen Freibetrag von 125 € und regelmäßige Anpassungen des Wohngelds geben. Dieser positive Schritt darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in erster Linie bezahlbarer Wohnraum bereitgestellt werden muss.

5 Papier, H.-J. (2019): Mindestsicherungselemente im System der Alterssicherung: Spielräume und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung 1/2019, S. 5.

Wer trotzdem Grundsicherung beantragen muss, weil Rente und Grundrente und Wohngeld zusammen unter dem Grundsicherungssatz bleiben, dennoch aber 35 Jahre gesetzlich rentenversichert war, soll einen Freibetrag in der Grundsicherung erhalten. Damit wird ein Unterschied zwischen Menschen geschaffen, die ein Leben lang gearbeitet haben oder nicht.

Fazit

Die Entscheidung, niedrige Renten im System der Rentenversicherung und damit ohne Bedürftigkeitsprüfung dann aufzuwerten, wenn mindestens 35 Jahre mit Zeiten einer Erwerbstätigkeit, Kindererziehung oder Pflege vorliegen, und damit diese Lebensleistung anzuerkennen, ist sozialpolitisch richtig und längst

überfällig. Die Grundrente wird Altersarmut nicht beseitigen können, sie ist jedoch ein wichtiger Beitrag zur Einkommensverbesserung von jahrzehntelanger Erwerbsarbeit bei unterdurchschnittlichen Löhnen. Das gesetzliche Rentenversicherungssystem kann nicht alle Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen. Die Forderungen nach einem Mindestlohn nicht unter 12 €, nach höheren Löhnen und Gehältern, einem deutlichen Rückgang prekärer Beschäftigungen und einer besseren Tarifbindung sind erste Maßnahmen zur Eindämmung des Niedriglohnsektors und damit ein Schritt im Kampf gegen Armut im Alter. Es sind aber auch weitere Reformen zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig, wie z. B. das deutliche Anheben des Rentenniveaus, die Wiedereinführung der rentensteigernden Be-

rücksichtigung von Zeiten des Alg-II-Bezugs und die Absicherung selbstständiger Erwerbsformen.

Wichtig ist es nun, die vorgeschlagene Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung noch in diesem Jahr umzusetzen und nicht zum Spielball des kommenden Bundestagswahlkampfes werden zu lassen. Die Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet haben, haben es verdient. ■

AUTORIN

JUDITH KERSCHBAUMER, ist Leiterin des Bereichs Sozialpolitik in der ver.di Bundesverwaltung.