

Dr. Magnus Brosig

Überfällig und richtig, aber längst nicht ausreichend

Eine Bewertung des „Grundrenten“-Konzeptes

In aller Kürze:

Sorgen vor Altersarmut sind angesichts oft lückenhafter Erwerbsverläufe, häufiger Niedriglohnbeschäftigung und eines geschwächten Rentensystems stark verbreitet. Tatsächlich steigen Risikoquoten und der Sozialhilfebezug im Alter merklich an – der Handlungsbedarf ist offensichtlich. Einen Ausweg für jahrzehntelange Beitragszahler scheint nun die sogenannte „Grundrente“ zu versprechen, mit der niedrige Renten ab 2021 aufgestockt werden sollen. Das vorgeschlagene Modell ist zwar kompliziert, wäre aber ohne Antrag verfügbar und dürfte nach jahrelanger Debatte nun endlich vielen Menschen eine Hilfe sein. Dabei bricht es gerade nicht mit dem bewährten und weithin akzeptierten Prinzip der leistungsbezogenen Rente, was bei einer echten Grundrente der Fall wäre. Klar ist allerdings auch: Der Rentenzuschlag wird das Problem zunehmender Altersarmut nicht allein lösen und er ist erst recht kein Allheilmittel für wirklich auskömmliche Renten und das Alterssicherungssystem insgesamt. Hierzu sind deutlich weitreichendere Lösungen notwendig, vor allem ein stabiles und wieder höheres Rentenniveau.

Hoher Problemdruck: Hilft die „Grundrente“?

→ Ein Resümee der Alterssicherungspolitik fällt aus Arbeitnehmersicht nach wie vor ernüchternd aus. Statt weiterer allgemeiner Einschnitte – etwa durch das sinkende Rentenniveau und steigende Altersgrenzen – gab es in den vergangenen Jahren zwar wieder sozialpolitische Verbesserungen, doch haben diese oft überschaubare Reichweiten und Auswirkungen. So ist beispielsweise die bis 2025 geltende „doppelte Haltelinie“ für Rentenniveau (nicht unter 48 Prozent) und -beitragssatz (nicht über 20 Prozent) ein Muster ohne echten Wert, weil diese Grenzlinien nach bisherigen Prognosen wohl gar nicht oder nur minimal überschritten werden. Fraglich ist auch, ob die kürzlich beschlossene Entlastung vieler Betriebsrentner von einem Teil ihrer Krankenkassenbeiträge wirklich zu einer Stärkung der Zusatzvorsorge führen kann, zumal diese Ersparnis von zunächst 25 Euro pro Monat nicht aus Steuern, sondern von den Beitragszahlern selbst zu finanzieren sein wird.



Offensichtlich steht der aus Beschäftigtensicht längst überfällige große Wurf für eine wieder und anhaltend starke Alterssicherung also weiterhin aus. So mag die im Koalitionsvertrag vorgesehene und vielfach diskutierte „Grundrente“ als ein echter Durchbruch erscheinen. Schließlich nehmen Sorgen vor zunehmender Unterversorgung oder gar Armut im Alter zu und durch das langfristig sinkende Rentenniveau¹ sowie den an vielen Stellen reduzierten sozialen Ausgleich steigt selbst für jahrzehntelang Beschäftigte die Gefahr, unzureichende Renten zu erhalten. Wie die Abbildung 1 zur Armutsproblematik deutlich zeigt, ist es auch für Bremerinnen und Bremer in den vergangenen 15 Jahren grundsätzlich schwieriger geworden, sich mit ihren eigenen Beiträgen eine Rente oberhalb

des durchschnittlichen Sozialhilfeniveaus von heute etwa 800 Euro zu erarbeiten. Genügte dazu 2005 noch rund 25 Jahre zum Durchschnittslohn von mittlerweile gut 40.000 brutto pro Jahr, sind nun fast 30 Jahre notwendig – bei geringeren Einkommen aufgrund von Teilzeit oder Niedriglohn entsprechend mehr. Dass dieser Wert in letzter Zeit etwas zurückging, ist einer statistischen Umstellung und unerwartet hohen Rentenanpassungen geschuldet, sodass sich die problematische Aufwärtsbewegung langfristig fortsetzen dürfte. Eine politisch bewusst „geschrumpfte“ gesetzliche Rente, die schwache und gerade im unteren Einkommensbereich kaum verbreitete Zusatzvorsorge und ein gestiegener Anteil Älterer mit lückenhaften Erwerbsbiografien haben gemeinsam auch eine deutlich höhere Altersarmutsgefährdungsquote zur Folge. Wegen der starken Rentenanpassungen ist diese zwar zuletzt ebenfalls leicht gesunken, doch dürfte dies wegen der langfristig wirkenden Einflüsse lediglich einer Atempause gleichkommen. Betrachtet man zuletzt die tatsächliche Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter (weitgehend

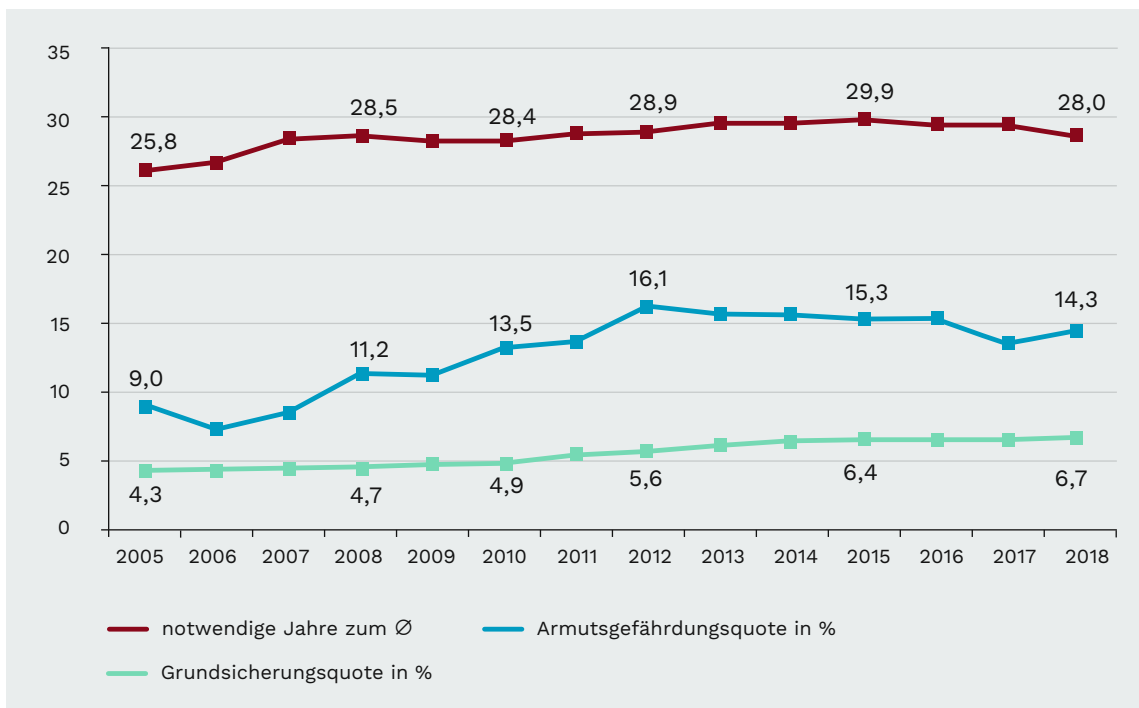
¹ Zum Zusammenhang von Rentenniveau und Altersarmut siehe etwa Buslei u.a. (2019a), S. 379 f.

ein „Hartz IV für Ältere“), so zeigt sich auch hier eine markante, offenbar kaum von der zuletzt recht guten Rentenlage berührte Steigerung. Angesichts der genannten Faktoren und der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt dürfte diese ebenfalls anhalten.

Abbildung 1:

Altersarmut im Land Bremen: zunehmende Hürden und Problemlagen

Grundsicherungsschwelle, Armutsgefährdungsquote und Grundsicherungsquote im Rentenalter



Quelle: DRV Bund (2019): Rentenversicherung in Zeitreihen / Statistisches Bundesamt / Amtliche Sozialberichterstattung / Steffen, Johannes (2019): Grundsicherungsbezug (SGB XII) nach Ländern; eigene Berechnungen
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Klar ist: Unzureichende Alterseinkünfte für ehemalige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind auch im Land Bremen ein zunehmendes Problem, das in erheblichen Teilen im öffentlichen Rentensystem und der lückenhaften Zusatzvorsorge selbst angelegt ist. Für dieses Strukturdefizit könnte die geplante „Grundrente“ womöglich endlich Abhilfe schaffen, wobei sich Zielsetzungen und konkrete Ansätze nach der Regierungsbildung 2018 nochmals verändert haben. Gemein ist allen Entwürfen aus dieser Legislaturperiode, dass sie zunächst allein von den Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ausgehen und betriebliche oder private Zusatzvorsorge anders als in früheren

Vorhaben nicht mehr erfordern. Offenbar wurde also endlich erkannt, dass insbesondere Geringverdiener aus eigenen Mitteln und auf dem privaten Markt nicht nennenswert vorsorgen können.

Im schwarz-roten Koalitionsvertrag war die „Grundrente“ als eine Leistung neuer Art zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe konzipiert worden. Sie sollte sowohl Lebensleistung anerkennen als auch Altersarmut bekämpfen, also zwei eigentlich widersprüchliche Ziele gleichzeitig erreichen. Vorgesehen war ein von der GRV abgewickelter, faktisch aber als Fürsorgeleistung gestalteter zehnprozentiger Aufschlag für jene Versicherten, die trotz

jahrzehntelanger Beschäftigung und Sorgearbeit auf Grundsicherung angewiesen sind. Die fundamentalen Umsetzungs- und Akzeptanzschwierigkeiten berücksichtigend entschied sich das Bundesarbeitsministerium in der Folge aber dafür, Verbesserungen dadurch vorzunehmen, dass selbst erworbene Rentenansprüche aufgewertet werden. Letztlich knüpfte man also an das bewährte Instrument der sogenannten „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ an, deren Weiterentwicklung auch die Arbeitnehmerkammer immer wieder gefordert hat, und verabschiedete sich im Kern vom ebenbürtigen Ziel Altersarmutsvermeidung. Selbstverständlich ist dieses für den Sozialstaat insgesamt wichtig und wie beschrieben leider auch drängender. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer wäre es aber der falsche Weg, die traditionell auf umfassenden Lohnersatz orientierte Rentenversicherung langfristig in Richtung einer Einheitsrente knapp oberhalb des Sozialhilfeniveaus umzupolen. Dies würde ihre Akzeptanz weiter untergraben und den Interessen der breiten Arbeitnehmerschaft nicht gerecht werden: Nach langen Jahrzehnten der Erwerbstätigkeit hat sie sich mehr verdient als eine niedrige Grundrente und baut stattdessen auf ein wieder gutes Renteniveau, das ganz nebenbei auch stärker armutsvermeidend wirkt.

An einem sozialpolitischen Scheideweg stehend fiel die Wahl also nicht auf einen problematischen Systembruch, sondern auf die grundsätzliche Aufrechterhaltung des Vorleistungsbezugs: Die sogenannte „Grundrente“ würde zwar eine solidarische Versicherungsleistung, aber kein allgemeiner Sockelbetrag und somit letztlich auch gar keine echte Grundrente sein. Weil dieser Zuschlag auch der Höhe nach auf individuellem Verdienst beruhen sollte, ließ das Ministerium die noch im Koalitionsvertrag festgeschriebene Prüfung des tatsächlichen Bedarfs wegfallen. Diese Entscheidung war systematisch eigentlich richtig, wurde nach regierungsinternen Auseinandersetzungen aber schließlich nochmals revidiert. Anders als ursprünglich vereinbart, soll die Prüfung allerdings nicht mehr nach den Prinzipien der Sozialhilfe, sondern automatisch durch die Rentenversicherung erfolgen und dabei lediglich Einkommen und kein Vermögen berücksichtigen. Damit, so die sicher berechtigte Erwartung, würde ein erheblich größerer Personenkreis erreicht, da das verbreitete Problem der Nichtanspruchnahme² von Sozialleistungen aus Scham oder Unwissenheit umgangen werde.

Ein im Februar 2020 von den Koalitionspartnern vereinbarter Gesetzentwurf soll nun die Einführung einer „Grundrente“ und weiterer Maßnahmen zum Jahresbeginn 2021 vorbereiten, wobei dafür richtigerweise eine Finanzierung aus Steuermitteln vorgesehen ist. Die Neuerungen sollen nicht nur für neue Rentnerinnen und Rentner, sondern – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – auch für den gesamten Bestand gelten. Geplant ist, dass Personen, die mindestens 35 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten wegen Erwerbstätigkeit, Sorgearbeit oder Krankheit erreicht haben, die höchstmögliche Aufwertung ihrer Ansprüche erhalten, während für Personen mit mindestens 33 solcher Jahre ein Übergangsbereich geschaffen wird. Rentenzuschläge sind nur für Monate mit mindestens 30 Prozent des allgemeinen Durchschnittsverdienstes vorgesehen – aktuell entspricht dies gut 1.000 Euro Bruttolohn –, sodass beispielsweise Zeiten mit Minijobs von der komplizierten Aufstockung ausgeschlossen sind. Modellrechnungen entsprechender „Grundrenten“ zeigen zweierlei: Zum einen kann der Zuschlag durchaus mehrere Hundert Euro pro Monat betragen, zum anderen sollten Rentnerinnen und Rentner mehr als die unbedingt notwendigen 33 bis 35 Beitragsjahre erreicht haben, um eine Rente deutlich über dem Grundsicherungsniveau zu erzielen. Eine Person, die 40 Jahre lang immer zum halben Durchschnittslohn gearbeitet hat (aktuell also für ein Jahresbrutto von gut 20.000 Euro) würde inklusive Grundrentenzuschlag nun statt zuvor 661 immerhin 965 Euro an monatlicher Rente erhalten. Nach Sozialabgaben entspricht dies einem Zahlbetrag von etwa 860 Euro.

Das Ministerium geht davon aus, dass etwa fünf Prozent der Rentnerinnen und Rentner in den alten Ländern eine „Grundrente“ erhalten werden, womit die Schätzungen deutlich unter jenen zum vorherigen Modell liegen. Grund dafür ist die seitdem wieder ins Konzept aufgenommene und nun automatische Bedarfsprüfung, die das Reformprojekt wegen der hohen Komplexität durchaus noch verzögern kann. Zwar wäre sie gegenüber einem klassischen Antragsverfahren eine Erleichterung für Betroffene, allerdings ist jegliche Bedarfsprüfung im Rahmen von Anerkennungsleistungen wie dieser eigentlich fehl am Platz. Für Einkommen über zunächst 1.250 Euro bei Alleinstehenden und 1.950 Euro bei Ehe- und Lebenspartnern ist jetzt eine erst teilweise und dann volle Anrechnung vorgesehen, sodass eigentlich erreichte „Grundrenten“ rasch deutlich reduziert werden oder sogar wieder ganz wegfallen können.

² Für Schätzungen zu ihrem Ausmaß siehe Buslei u. a. (2019b).

Da Zuschläge auf die eigentliche Rente langjährig Versicherter in einigen Fällen nichts an bestehender Bedürftigkeit und dem endgültigen Einkommen ändern werden, soll die Grundrentenreform ergänzend Freibeträge beim Wohngeld und in der Sozialhilfe schaffen. Das dahinterstehende Prinzip, Vorsorgeleistung auch in diesen Systemen zu honorieren, wird von der Arbeitnehmerkammer ebenfalls befürwortet, zumal ein solcher Freibetrag bereits für freiwillige Altersvorsorge geschaffen wurde. Die vorgesehene Ausgestaltung ist allerdings einerseits zu restriktiv (erst mit 33 „Grundrentenjahren“ besteht Zugang) und andererseits zu pauschal gehalten, sodass sich für einen Großteil der Berechtigten das gleiche Gesamteinkommen aus Rente und Grundsicherung in Höhe von derzeit gut 1.000 Euro ergeben würde. Es steht deshalb zu befürchten, dass der Rentenzuschlag als Herzstück der Reform zu einem erheblichen Teil im zunehmenden Bezug von Fürsorgeleistungen untergehen wird, auf die nun ebenfalls mehr Personen Anspruch hätten. Schließlich träte jene Vereinheitlichung ein,³ die gerade nicht mehr beabsichtigt war: „Grundrentner“ würden doch weitgehend über einen Kamm geschoren – und dies sogar in der Sozialhilfe, die sie gerade nicht (mehr) beziehen sollten.

Ein komplizierter, aber vernünftiger Kompromiss. Und danach?

Trotz hoher, im Einzelfall kaum vermittelbarer Komplexität und bürokratischer Stolpersteine ist die nun vereinbarte „Grundrente“ insgesamt ein erstaunlich guter Kompromiss, der nach der zwischenzeitlich scharfen politischen Auseinandersetzung kaum mehr möglich schien. Sie dürfte einer nennenswerten Zahl von Personen – laut Gesetzentwurf zunächst 1,3 Millionen, davon etwa 70 Prozent Frauen – teils erheblich weiterhelfen und sie würde jahrzehntelange Arbeits- und Beitragsleistung durch eine echte und gerade nicht einheitliche Rentenleistung anerkennen. Die Gefahr der zunehmenden Verschmelzung von geschwächter Rente und Grundsicherung zu einem bloßen Mindestsicherungssystem könnte so deutlich reduziert werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der geplante Freibetrag in der Grundsicherung im Reformprozess noch einmal überarbeitet wird und geleistete Vorsorge stärker berücksichtigt. Letztlich könnte die „Grundrente“ in erheblichem Maße

zur Stärkung der GRV-Akzeptanz beitragen, zumal sie der bewährten Systematik der Sozialversicherung im Kern treu bleibt und die Leistungsorientierung – anders als bei einer wirklichen, einheitlichen Grundrente – nicht aus den Angeln hebt.

Um die Anerkennung umfassender Beschäftigung zu stärken, sollten zukünftige Zeiten idealerweise nur bei vollzeitnaher Tätigkeit aufwertungsfähig sein, was im Gesetzentwurf lediglich als Option anklingt. Dies wäre auch deswegen angemessen, weil durch Sorgearbeit erzwungene Teilzeit mittlerweile weitreichend rentenrechtlich abgesichert ist. Richtig ist auch, dass das Zuschlagsmodell, das gerade keine Fixbeträge garantiert, für seine langfristige Wirksamkeit fundamental auf ein gutes Rentenniveau angewiesen ist. Mit der „Grundrente“ würde damit nicht nur eine bessere Anerkennung der Lebensleistung einiger gewährleistet, sondern zugleich der Druck erhöht, das für alle Versicherten zentrale Rentenniveau zu stabilisieren und absehbar wieder zu erhöhen. Zuletzt ist positiv zu bewerten, dass private Vorsorge gerade keine Zugangsbedingung mehr sein soll. Das faktische Scheitern des „freiwilligen Mehssäulenmodells“ jedenfalls in unteren Einkommensbereichen wird damit endlich eingestanden und sollte auch bei der Berechnung fiktiver Gesamtversorgungsniveaus Berücksichtigung finden.

Mit der Erfordernis eines langfristig guten Rentenniveaus verweist das Grundrentenkonzept indirekt auf einen der wirklich „großen Brocken“ notwendiger Alterssicherungspolitik. Denn was das gesetzliche Rentensystem im Kern anhaltend leisten und welche Personenkreise dies betreffen soll, ist weiterhin ungeklärt, obwohl dies die Gretchenfrage für dauerhafte Stabilität und Akzeptanz der GRV ist. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer führt jedenfalls an einem gesetzlichen Rentenniveau von mindestens 50 Prozent und dem schrittweisen Ausbau zur solidarischen und stabilen Erwerbstätigenversicherung kein Weg vorbei. Die Vorschläge der Rentenkommision für einen „verlässlichen Generationenvertrag“ (voraussichtlich während der Drucklegung dieses Berichts veröffentlicht) dürften diesbezüglich aufschlussreiche Wegweiser sein und mit der Vorsorgepflicht für Selbstständige ist eine Maßnahme zum Versichertenkreis schon im Koalitionsvertrag vereinbart. Sie ist allerdings bestenfalls als erster Schritt einzustufen, der unter Umständen sogar in die sozialpolitische Sackgasse weiterer Zersplitterung führt.⁴

3 Vgl. Brosig (2017), S. 15 ff.

4 Vgl. Brosig (2019), S. 10 ff.

Fazit

Die sogenannte „Grundrente“ entspricht in wesentlichen Punkten den Forderungen der Arbeitnehmerkammer zur besseren Anerkennung jahrzehntelanger Beitragsleistung auch bei Niedriglohnbeschäftigten. Sie kann allerdings kein Allheilmittel gegen Altersarmut sein, das in einer beitragsbezogenen, überwiegend von Beschäftigten finanzierten Sozialversicherung auch kaum akzeptabel umsetzbar wäre. Und sie kann erst recht nicht als Rettungsanker für die breite Arbeitnehmerschaft gelten, die jenseits bloßer Basissicherung an weitgehendem Statuserhalt interessiert und dafür auf weiterreichende Reformen für nachhaltig gute und gerechte Alterssicherung angewiesen ist. Darüber hinaus muss auch der Weg in die Rente angemessener ausgestaltet werden – politische Maßnahmen für allgemein gute Altersübergänge sind spätestens seit Anhebung der Altersgrenzen überfällig. Schließlich ist die erfolglose „Mehrsäulenpolitik“ grundsätzlich zu überdenken, die mit halbherzigen Anreizen für individuelles Lückenschließen eine von vornherein zum Scheitern verurteilte Strategie verfolgte. Zusatzvorsorge fürs Alter sollte unter erheblich stärkerer Beteiligung von Staat und Arbeitgebern zukünftig deutlich zugänglicher und verlässlicher sein und eben nicht mehr zulasten der gesetzlichen Rente erfolgen, die dauerhaft im Mittelpunkt guter Alterssicherung stehen muss.

Literatur

- Brosig, Magnus (2017):** Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), August 2017.
- Brosig, Magnus (2019):** Sozialversicherung mit Wahlfreiheit? Gefahr für Solidarität und Stabilität! Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), September 2019.
- Buslei, Hermann u.a. (2019a):** Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter. In: DIW Wochenbericht 21+22/2019; S. 375–383.
- Buslei, Hermann u.a. (2019b):** Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. In: DIW Wochenbericht 49/2019; S. 909–917.

„Die Grundrente ist ein erstaunlich guter Kompromiss, der nach der zwischenzeitlich scharfen politischen Auseinandersetzung kaum mehr möglich schien.“