

**„Grundrente“ und Rentenniveau in den  
Sondierungsergebnissen von CDU, CSU und SPD**

**Kurzexpertise Nr. 1/2018**

**Berlin, den 19.01.2018**

**Autorinnen und Autoren:**

**Dr. Andreas Aust**

Telefon: 030 24636–322

E-Mail: sozpol@paritaet.org

**Dr. Joachim Rock**

Telefon: 030 24636–303

E-Mail: sozialpolitik@paritaet.org

**Greta Schabram**

Telefon: 030 24636–313

E-Mail: forschung@paritaet.org

Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband

Paritätische Forschungsstelle

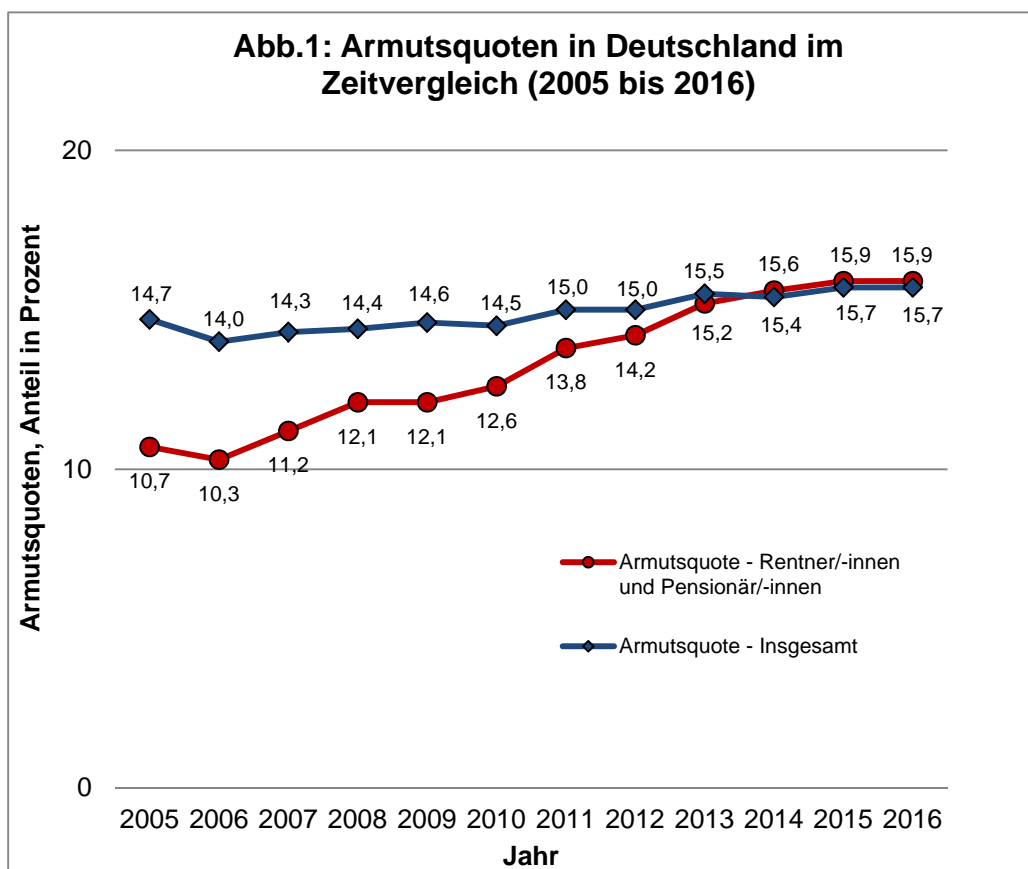
Oranienburger Str. 13 – 14

10178 Berlin

## I. Armut im Alter: Ausmaß und Handlungsbedarf

Das Risiko, im Alter arm zu sein, wächst rasant. Im Juni 2017 waren 1 048 587 Menschen<sup>1</sup> auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen, davon über die Hälfte – 535 540 Menschen – auf Leistungen der Grundsicherung im Alter. Das waren mehr als doppelt so viele Menschen als nach Einführung der Grundsicherung im Jahr 2003.

Menschen im Alter zählen in Deutschland inzwischen zu den überdurchschnittlich häufig von Armut betroffenen Personen. Ihr Anteil stieg von 10,7 Prozent im Jahr 2005 auf 15,9 Prozent im Jahr 2015.



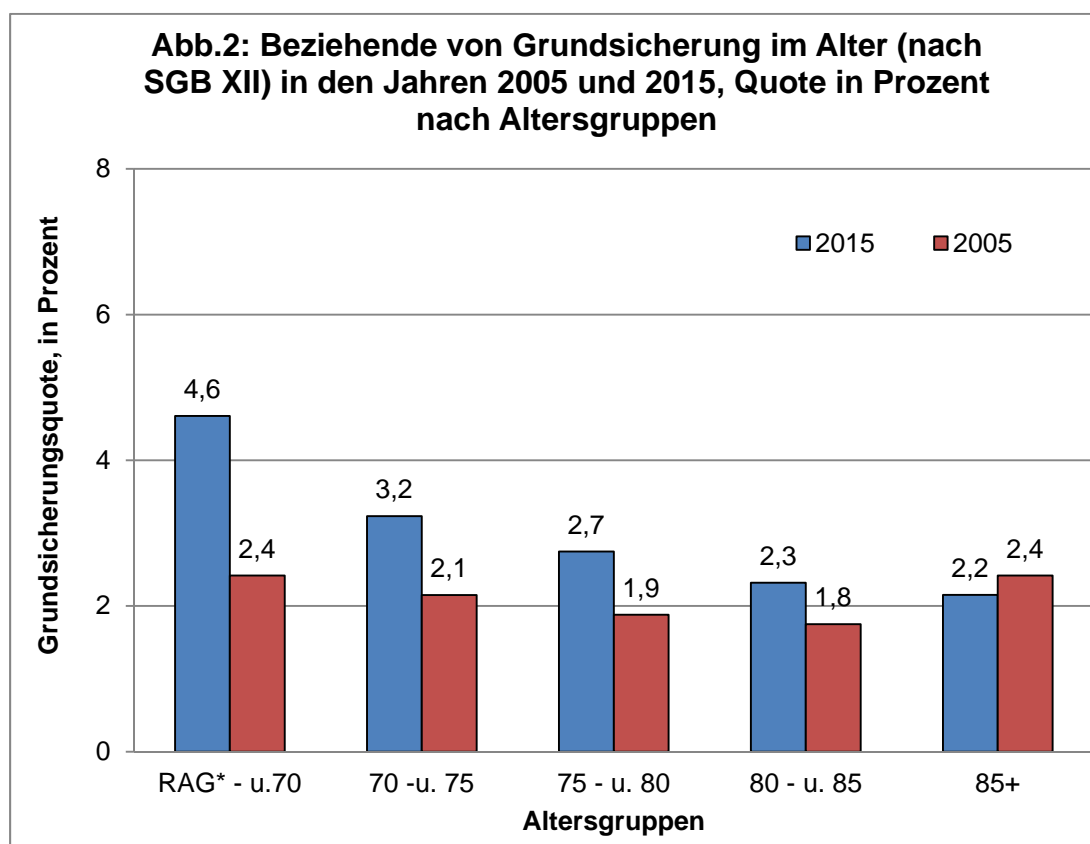
© Der PARITÄTISCHE 2018

Eigene Darstellung

Daten und Berechnung: Armutsquote: Mikrozensus (Statistisches Bundesamt)

<sup>1</sup>[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/Reiter\\_03\\_BL\\_BQ\\_2015\\_DurchschnBetrVerschMerkmale.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/Reiter_03_BL_BQ_2015_DurchschnBetrVerschMerkmale.html), Stand: 18.01.2018.

Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle haben gezeigt, dass der Anteil der auf Grundsicherung im Alter angewiesenen Menschen unter den neu in Rente gehenden Personen stetig steigt. Der Anteil der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter bis unter 70 Jahre hat sich gegenüber 2005 von 2,4 Prozent auf 4,6 Prozent der Kohorte annähernd verdoppelt. Die neu ins Rentenalter eintretenden Jahrgänge sind damit sehr viel häufiger auf Grundsicherung angewiesen als noch vor zehn Jahren. Diese Entwicklung schlägt sich allerdings nur vermittelt in der Gesamtquote nieder, da die Grundsicherungsquote bei den über 80-Jährigen auch heute noch bei etwas über 2 Prozent liegt.



© Der PARITÄTISCHE 2018

Eigene Darstellung und Berechnung

Daten: Fortgeschriebene Bevölkerung und Anzahl von Grundsicherungsbeziehenden (Statistisches Bundesamt)

Anmerkung: RAG: Rentenaltersgrenze (2015: 65 Jahre und 4 Monate; 2005: 65 Jahre)

Berechnungen im Auftrag der Bertelsmann Stiftung<sup>2</sup> bestätigen diesen Trend zusätzlich. Das Armutsrisiko wird in den kommenden Jahren weiter wachsen und im Jahr 2036 etwa ein Fünftel aller Personen im Alter von 67 Jahren betreffen, obwohl deren gesetzliches Renteneintrittsalter bis dahin bereits um fast zwei Jahre höher

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszennarien. Policy Brief #2017/02, Gütersloh.

liegt als heute. Die Zahl der Menschen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter haben werden, steige auf etwa 7 Prozent.

Selbst diese Zahlen unterschätzen jedoch das Ausmaß von Armut im Alter, denn sie berücksichtigen eine weitere, besorgniserregende Entwicklung nicht: die Nichtinanspruchnahme von Leistungen. Viele hunderttausende Menschen in Deutschland haben Anspruch auf Sozialleistungen, ohne ihn geltend zu machen. Sie tauchen in den öffentlichen Statistiken nicht auf. Dies ist gerade bei älteren Menschen der Fall. Ältere Menschen verzichten deutlich überproportional häufig aus Scham, aus Unwissenheit oder aus Furcht vor Erstattungsforderungen gegenüber Angehörigen auf die Wahrnehmung ihrer Rechtsansprüche. Dabei handelt es sich keineswegs um kleine, zu vernachlässigende Gruppen, im Gegenteil. Verschiedene Forschungsarbeiten zeigen: Es ist davon auszugehen, dass etwa drei von fünf Berechtigten ihre Ansprüche gar nicht wahrnehmen.<sup>3</sup> Das wahre Ausmaß der Armut und Bedürftigkeit im Alter liegt damit noch deutlich höher, als die amtlichen Statistiken vermuten lassen.

Die Vorsorge vor drohender und die Bekämpfung bestehender Altersarmut zählen damit zu den drängendsten politischen Herausforderungen. Diese Kurzexpertise der Paritätischen Forschungsstelle analysiert deshalb die Ergebnisse der am 12. Januar 2018 abgeschlossenen Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD hinsichtlich zentraler Maßnahmen im Bereich Alterssicherung.

---

<sup>3</sup> Vgl. Irene Becker (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform Heft 2, S. 123-148.

## II. Das Konzept einer „Grundrente“ im Sondierungsergebnis

### **Die „Grundrente“ im Ergebnispapier der Sondierungsverhandlungen 2018**

*»Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen 10 Prozent oberhalb des regionalen Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Berechtigt sind Versicherte, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen.*

*Voraussetzung für den Bezug der „Grundrente“ ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung. Dabei wollen wir klarstellen, dass die Bezieher von Grundsicherung im Alter in ihrem selbst genutzten Haus oder ihrer Wohnung im Regelfall weiterhin wohnen können. Die Abwicklung der „Grundrente“ erfolgt durch die Rentenversicherung. Bei der Bedürftigkeitsprüfung arbeitet die Rentenversicherung mit den Grundsicherungsämtern zusammen.«*

Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD, 12.01.2018, S. 13

### **Eine bedürftigkeitsgeprüfte „Grundrente“ ist keine Rente**

Die Sondierungspartner setzen die vereinbarte Leistung als „Grundrente“ in Anführungszeichen, aus gutem Grund: Eine bedürftigkeitsabhängige „Grundrente“ ist keine Rente. Eine so verstandene „Grundrente“ ähnelt eher einer Leistung der Sozialhilfe und würde die Abkehr vom Grundsatz der Rente als einem auf eigenen Vorleistungen beruhenden und dabei eigentumsähnlich geschützten Rechtsanspruch markieren. Eine Rente, die nicht von eigenen Vorleistungen, sondern auch von Partnereinkommen oder Vermögen abhängt, ist keine Rente.

Die neue „Grundrente“<sup>4</sup> wird unter denjenigen, die mangels eines angerechneten Partnereinkommens überhaupt Ansprüche erwerben, Leistungsberechtigte erster, zweiter, dritter und vierter Klasse schaffen:

- Leistungsberechtigte erster Klasse wären diejenigen, die die erforderliche Zahl an Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten aufweisen und dazu noch über eine zusätzliche betriebliche oder private Altersvorsorge<sup>5</sup> sowie im Alter über zusätzliches Erwerbseinkommen verfügen. Sie profitierten sowohl von Freibeträgen auf Erwerbseinkommen als auch von Freibeträgen

---

<sup>4</sup> Dabei wird dem Wortlaut der Sondierungsergebnisse folgend davon ausgegangen, dass ein den durchschnittlichen Bedarf übersteigender Betrag in Höhe von 10 Prozent bedarfssteigernd anerkannt und Leistungen „durch die Rentenversicherung“ abgewickelt werden, während die bestehenden Freibetragsregelungen davon unberührt blieben.

<sup>5</sup> Im Gesetzentwurf für das Betriebsrentenstärkungsgesetz ist ausdrücklich formuliert, dass Freibeträge für zusätzliche Alterssicherung zusätzlich zu Freibeträgen für Erwerbseinkommen wahrgenommen werden können. Wörtlich heißt es: „Der neue Freibetrag für zusätzliche Altersvorsorge tritt zu den bisherigen Freibeträgen für Erwerbseinkommen hinzu. So kann ein Leistungsbezieher der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gleichzeitig den Freibetrag nach Absatz 3 für sein Erwerbseinkommen und den Freibetrag nach Absatz 4 für seine zusätzliche Altersvorsorge geltend machen.“

auf private oder betriebliche Altersvorsorge und zudem durch den Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des regionalen Durchschnittsbedarfs.

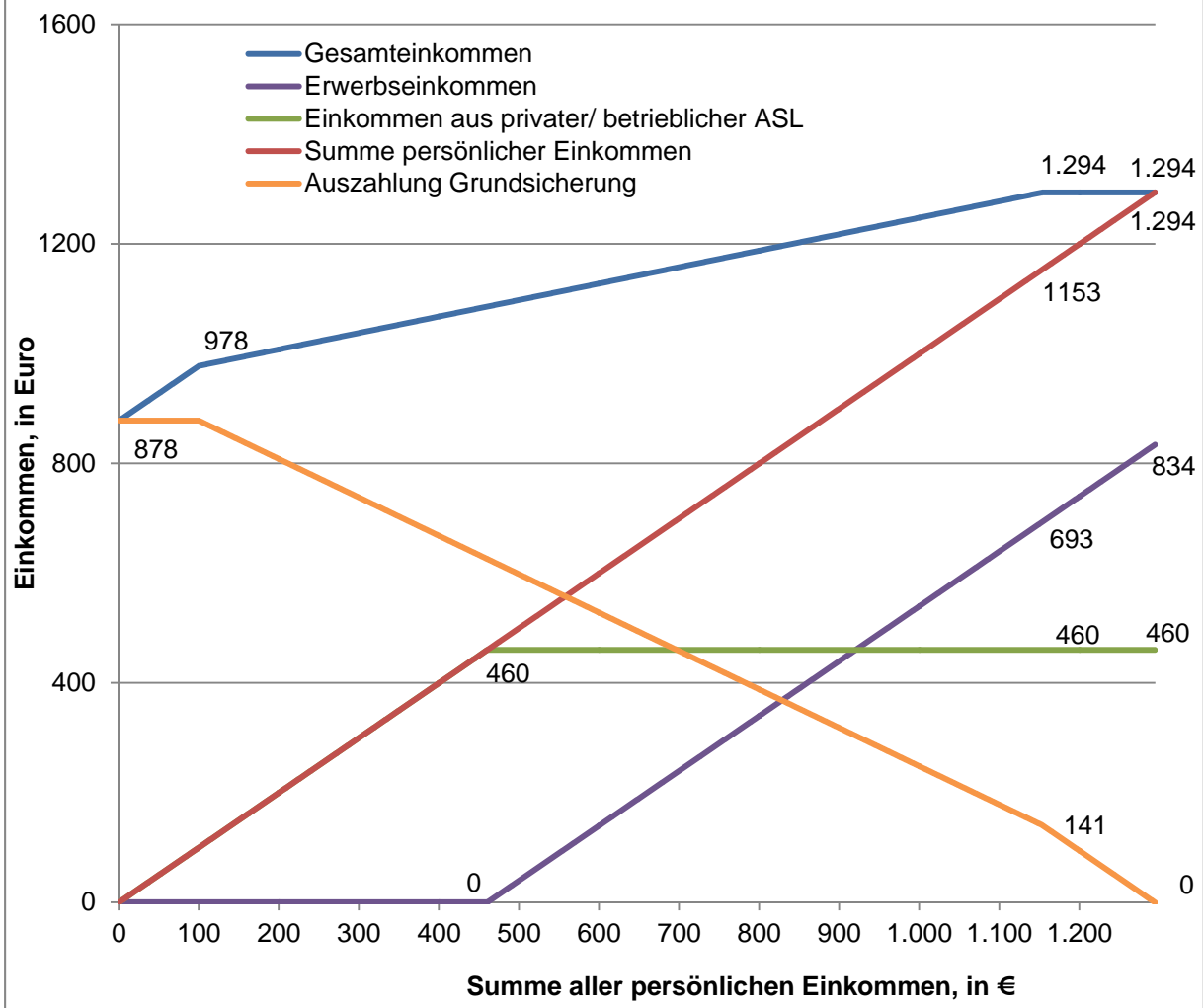
Leistungsberechtigte mit einem durchschnittlichen Bruttobedarf von 798 Euro könnten so ein Gesamteinkommen von 1.294 Euro erzielen.

- Leistungsberechtigte zweiter Klasse wären diejenigen, die die erforderliche Zahl an Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten aufweisen und die durch zusätzliches Einkommen von dem Freibetrag für Erwerbseinkommen oder zusätzliche Altersvorsorge profitierten und dazu den Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des regionalen Durchschnittsbedarfs bekämen. Ohne zusätzliches Erwerbseinkommen, aber mit Nutzung des vollständigen Freibetrags für zusätzliche Alterssicherungsleistungen kämen sie – nimmt man den durchschnittlichen Bruttobedarf vom September 2017 von 798 Euro – auf ein Gesamteinkommen von 1.086 Euro.
- Leistungsberechtigte dritter Klasse wären diejenigen, die nicht über zusätzliche Einkommen verfügen, aber immerhin von dem zehnzehnten Zuschlag profitieren könnten. Bleibt man bei dem genannten Beispiel, kämen sie aber nur auf insgesamt 878 Euro.
- Leistungsberechtigte vierter Klasse wären künftig diejenigen, die die Anspruchsvoraussetzungen von 35 Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten nicht erreichen und deshalb keinen Zuschlag erhalten. Dies dürfte der größte Teil der Menschen sein, denen Armut im Alter droht. Etwa 78 Prozent aller Grundsicherungsbezieher ab 65 Jahren verfügt über weniger als 35 Erwerbsjahre<sup>6</sup>. Im Beispielsfall bliebe ihnen der jetzt schon bestehende Grundsicherungsbedarf von durchschnittlich 798 Euro (Stand: September 2017).

---

<sup>6</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 nach § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht). Berlin.

**Abb. 3: Grundsicherungsbezug eines 1-Personen-Haushalts bei Erhalt der "Grundrente" Kalkulation der maximalen Freibeträge (ohne Berücksichtigung vom Ehrenamt)**



© Der PARITÄTISCHE 2018

Eigene Darstellung und Berechnung

Anmerkung: Berechnung auf Grundlage einer Simulation von verschiedenen Einkommensarten (ohne Ehrenamt) und Ausschöpfung der maximal zu erreichenden Freibeträge.

Eine Person mit Erhalt der „Grundrente“ bekommt im Falle keinerlei vorliegender Erwerbseinkommen und privater/ betrieblicher ASL 878 Euro ausgezahlt, sofern der Zuschlag von 10 Prozent auf den in Deutschland im September 2017 durchschnittlichen Bruttobedarf von 798 Euro zugrunde gelegt wird. Seit 2018 liegt der Regelsatz (RS) bei 416 Euro. Freibeträge von maximal der Hälfte des RS sind dann sowohl für Einkommen aus Erwerbstätigkeit als auch für Einkommen aus privater/ betrieblicher ASL jeweils 208 Euro (gerundet) und in der Summe 416 Euro.

Bei dieser Berechnung wird simuliert, dass eine Person zunächst bis zu 460 Euro Einkommen durch private/ betriebliche ASL hat (grüne, anfangs rote Linie). Die ersten 100 Euro davon zählen mit dem Faktor 1.0 als Freibetrag, daher steigt das Gesamteinkommen auf 978 Euro (blaue Linie) an, denn neben den 100 Euro aus privater/ betrieblicher ASL wird zusätzlich 878€ Grundsicherungsleistungen gezahlt. Insgesamt darf bis zu einem Freibetrag von der Hälfte des Regelsatzes an privater/ betrieblicher ASL angerechnet werden. Ab 101 Euro gilt hierfür der Faktor 0,3. Daher steigt die grüne Linie (bzw. rote Linie des persönlichen Einkommens) auf 460 Euro an, denn dann sind die vollen 208 Euro an zu erzielenden Freibetrag erreicht.

Zusätzlich dazu kann ebenfalls ein Freibetrag von bis zur Hälfte des Regelsatzes aus Einkommen von einer Erwerbstätigkeit erzielt werden, wofür ab dem 1 Euro bereits der Faktor von 0,3 zugrunde gelegt wird. Die lila Linie steigt daher stetig an. Bei einem Erwerbseinkommen von 693 Euro (gerundet) ist der maximal zu erzielende Freibetrag von 208 Euro erreicht. An diesem Punkt der Grafik ist demnach auch der Maximalwert für das Gesamteinkommen erreicht - bis zu dem man Grundsicherungsleistungen erhält: Wenn eine Person 460 Euro Einkommen aus privater/ betrieblicher ASL erhält und zudem 693 Euro Erwerbseinkommen erzielt, erhält sie aufgrund der Freibeträge zusätzlich noch 141 Euro und weist damit ein Gesamteinkommen von 1.294 Euro auf. Bei jedem weiteren Euro an Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder privater/ betrieblicher ASL, reduzieren sich die Grundsicherungsleistungen um denselben Betrag. Dies zeigt sich insbesondere an der blauen Linie, die dann nicht weiter ansteigt.

Im Schnittpunkt der roten und blauen Linie ist die Summe aller persönlichen Einkommen genauso hoch wie das Gesamteinkommen bis zu dem man Grundsicherungsleistungen erhalten kann. Demensprechend endet an diesem Punkt der Anspruch auf Grundsicherung im Alter und der Auszahlungsbetrag ist 0 (orangene Linie).



## **Die „Grundrente“ ist ein Rückschritt gegenüber früheren Einigungen**

Die im Sondierungsergebnis skizzierten Regelungen zu einer „Grundrente“ fallen hinter ähnliche Regelungen aus der Vergangenheit zurück.

Im Koalitionsvertrag der CDU-CSU-SPD-Koalition 2013-2017 war die sog. „Solidarische Lebensleistungsrente“ verankert. Sie wurde von den Koalitionspartnern nicht umgesetzt, obwohl die Einführung für 2017 in Aussicht gestellt worden war.

### **„Solidarische Lebensleistungsrente“ (CDU/CSU/SPD)**

*„Wir wollen, dass sich Lebensleistung und langjährige Beitragszahlung in der Sozialversicherung auszahlen. Wir werden daher eine solidarische Lebensleistungsrente einführen. Die Einführung wird voraussichtlich bis 2017 erfolgen. Grundsatz dabei ist: Wer langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war, Beiträge gezahlt hat (40 Jahre) und dennoch im Alter weniger als 30 Rentenentgeltpunkte Alterseinkommen (Einkommensprüfung) erreicht, soll durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte bessergestellt werden. Dies kommt vor allem Geringverdienern zugute und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben. Durch eine Übergangsregelung bis 2023 (in dieser Zeit reichen 35 Beitragsjahre) stellen wir sicher, dass insbesondere die Erwerbsbiografien der Menschen in den neuen Ländern berücksichtigt werden. In allen Fällen werden bis zu fünf Jahre Arbeitslosigkeit wie Beitragsjahre behandelt. Danach soll zusätzliche Altersvorsorge als Zugangsvoraussetzung erforderlich sein. In einer zweiten Stufe sollen jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln, u. a. dadurch, dass Minderausgaben in der Grundsicherung im Alter als Steuerzuschuss der Rentenversicherung zufließen, und durch die Abschmelzung des Wanderungsausgleichs.“*

Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2013), S. 52

Die Regelungen der damaligen „Solidarischen Lebensleistungsrente“ waren in zweifacher Hinsicht für die Betroffenen günstiger als die aktuelle Einigung:

- Es war vorgesehen, dass bei Anfangs ebenfalls 35 Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten bis zu 5 Jahren Arbeitslosigkeit als Beitragszeit gewertet werden. Dahinter fällt die aktuelle Einigung zurück: Arbeitslosenzeiten werden nicht mehr berücksichtigt.
- Mit der „Solidarischen Lebensleistungsrente“ sollten niedrige Rentenansprüche aufgewertet werden. Hier war nur eine Einkommensprüfung vorgesehen. Erst wenn das nicht ausgereicht hätte, sollte eine Bedürftigkeitsprüfung stattfinden, um ggf. einen weiteren Zuschlag zu erhalten. Bei der „Grundrente“ unterliegen alle Anträge den Bedürftigkeitsregelungen der Grundsicherung.

Der Regelungen aus dem vorangegangenen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD waren auch für die Beitragszahler/-innen günstiger. Damals war noch festgehalten worden, dass die Mehrausgaben der „Solidarischen Lebensleistungsrente“ aus Steuermitteln zu zahlen seien. Das aktuelle Sondierungsergebnis sieht das nicht mehr vor. Im Finanztableau des Papiers sind auch keinerlei Mittel dafür vorgesehen. Die Kosten der Mehrausgaben gingen damit voll zu Lasten der Beitragszahler/-innen der Rentenversicherung, obwohl die Finanzierung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wäre, die aus Steuermitteln gezahlt werden müsste.

Die neue Vereinbarung fällt sogar noch deutlicher hinter den Vorschlag einer „Solidarrente“ zurück, den das von der damaligen Bundesministerin Andrea Nahles (SPD) geführte BMAS 2016 vorgelegt hatte:

**„Solidarrente“ (BMAS 2016)**

*„Mit der Solidarrente soll die Lebensleistung insbesondere von Geringverdienern und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben, honoriert werden und ein regelmäßiges Alterseinkommen oberhalb des regionalen Grundsicherungsbedarfs gesichert werden. Dafür soll die aus eigener Beitragszahlung erworbene Rente um einen Zuschlag so erhöht werden, dass der Rentenzahlbetrag 10 Prozent über dem regionalen durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf liegt. Die Solidarrente soll dafür als neue Leistung außerhalb des Renten- und Sozialhilferechts angelegt werden. Für die Verwaltung soll auf bestehende Leistungsträger zurückgegriffen werden. Auf diese Weise werden Brüche im bestehenden Versicherungssystem vermieden.*

*Die Solidarrente sollen diejenigen erhalten, die - wie im Koalitionsvertrag vereinbart - zunächst 35 Jahre lang, ab 2023 dann 40 Jahre lang Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Kindererziehungs- und Pflegezeiten finden dabei ebenso Berücksichtigung wie kurzzeitige Unterbrechungen des Erwerbslebens durch Arbeitslosigkeit. Durch die Anrechnung von Einkommen wird zielgenau verhindert, dass niedrige Alterseinkommen aufgewertet werden, obwohl sie bereits durch andere Einkünfte kompensiert werden können. Dabei werden Einkommensteile von der Anrechnung freigestellt, sodass sich die zusätzliche betriebliche oder private Altersvorsorge oder die Aufnahme einer begleitenden Erwerbstätigkeit innerhalb bestimmter Grenzen auch für Solidarrentenempfänger lohnt.*

*Das Einkommen von Partnern soll bis zum 1,5-fachen der Pfändungsfreigrenze von der Anrechnung freigestellt werden, dies entspricht rund 1.600 Euro. Anders als bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird keine Bedürftigkeitsprüfung stattfinden, das heißt Vermögen wird nicht von der Einkommensanrechnung erfasst. Es wird eine vereinfachte Einkommensprüfung erfolgen, die beispielsweise auf der letzten Steuererklärung basiert.“*

BMAS (2016): Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Seite 34

Im Konzept der „Solidarrente“ war zwar ebenfalls ein Zusatzbetrag in Höhe von 10 Prozent über dem regionalen Grundsicherungsbedarf vorgesehen, auch sollten bis 2023 ebenfalls 35 Beitragsjahre ausreichen. Hinsichtlich weiterer Merkmale war die „Solidarrente“ jedoch in mehrfacher Hinsicht für Leistungsberechtigte und Beitragszahler/-innen ausgestaltet:

- Bei den Beitragszeiten sollten nicht nur Kindererziehungs- und Pflegezeiten Berücksichtigung finden, sondern ausdrücklich auch kurzzeitige Unterbrechungen wegen Arbeitslosigkeit.
- Partnereinkommen sollen weitestgehend von einer Anrechnung freigestellt werden.
- Eine Bedürftigkeitsprüfung, wie sie in der aktuellen Einigung vorgesehen ist, wurde ausdrücklich ausgeschlossen. Eine vereinfachte Einkommensprüfung, etwa auf Basis der letzten Steuererklärung, sollte ausreichen.
- Die Solidarrente sollte als neue Leistung außerhalb des Renten- und Sozialhilferechts angelegt werden und Brüche im bestehenden Versicherungssystem vermeiden. Die neue Regelung schafft eben solche Brüche.

Selbst das Konzept einer „Zuschussrente“, welches die damalige Bundesministerin von der Leyen 2012 präsentierte, sah mit der Aufwertung von Rentenpunkten in der Rentenversicherung einen unbürokratischen Ansatz zur Verbesserung der Lage von Armut bedrohter Menschen vor, der ausdrücklich den Gang zum Sozialamt vermeiden sollte. In der aktuellen Regelung ist die Beteiligung der Grundsicherungsämter dagegen Programm.

Das Konzept einer Grundrente wurde innerhalb der CDU bereits in den 1980er Jahren von Meinhard Miegel und Kurt Biedenkopf entwickelt<sup>7</sup>. Das Konzept war damals darauf gerichtet, die beitragsfinanzierte Rentenversicherung durch eine steuerfinanzierte Grundrente abzulösen. Für das in den Sondierungen vereinbarte Ergebnis, eine als Grundsicherung gedachte „Grundrente“ mit der Rentenversicherung umzusetzen, scheint der Name insoweit treffend gewählt.

### **Neue Ungerechtigkeiten durch die Orientierung am durchschnittlichen regionalen Grundsicherungsbedarf**

Die „Grundrente“ soll ein 10 Prozent oberhalb des regionalen Bedarfs liegendes Sicherungsniveau gewährleisten. Die regionalen Bedarfe sind aber sehr ungleich verteilt und können im Umfang von bis zu 200 Euro differieren. Der durchschnittliche

---

<sup>7</sup> Vgl. Meinhard Miegel (1981): Sicherheit im Alter. Mit einem Vorwort von Kurt Biedenkopf.

regionale Bedarf kann dabei deutliche Diskrepanzen gegenüber den tatsächlichen individuellen Bedarfen in den Regionen aufweisen. Dadurch könnte es zu Konstellationen kommen, in denen ein Leistungsberechtigter dem Grunde nach einen Anspruch auf „Grundrente“ hätte, er aber durch einen vom gewährleisteten regional durchschnittlichen Bedarf hinausgehenden Bedarf damit unterhalb des Grundsicherungsniveaus bliebe. In dem Fall ist davon auszugehen, dass neben den bestehenden Ansprüchen zusätzlich der Anspruch der „Grundrente“ als vorrangige Leistung in Anspruch genommen werden müsste, während diese Leistung wiederum durch die bestehende Grundsicherung im Alter auf ein individuell bedarfsdeckendes Maß aufgestockt werden müsste. Eine Koppelung an den individuellen Bedarf wäre gerechter und einfach umzusetzen, denn der Bedarf würde voraussichtlich ohnehin für den Einzelfall berechnet.

### **Unbürokratische und zielgenauere Alternativen zu einer „Grundrente“**

Alternativ zu der vorgeschlagenen „Grundrente“ ist die Einführung einer Freibetragsregel auch für Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung eine effektivere Alternative, um allen Beitragszahlerinnen mit eigenständigen Rentenansprüchen ein höheres Einkommen im Alter zu ermöglichen. § 82 SGB XII sieht seit der Änderung durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz zum Jahresanfang 2018 eine Freibetragsregel für Einkommen aus freiwilliger privater Alterssicherung vor. Danach sind 100 Euro als Grundfreibetrag komplett anrechnungsfrei und darüber hinaus gehendes Einkommen wird zu 30 Prozent bis zur Hälfte des Regelbedarfs (2018: 416 Euro) anrechnungsfrei gestellt, d. h. der entsprechende Freibetrag reicht 2018 bis maximal 208 Euro. Diese Regel ist schlicht um Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu ergänzen. Im Ergebnis würde sich das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit von den Rentenansprüchen spürbar erhöhen.

- Die „Grundrente“ ist mit 35 Jahren Beitragszeiten einschließlich von Zeiten der Erziehung oder Pflegezeiten sehr voraussetzungsvoll. Lediglich ein kleiner Teil der aktuellen Grundsicherungsberechtigten erfüllt diese Voraussetzungen. So zeigt der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung, dass nur etwa ein Fünftel der Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter mindestens 35 Jahre Erwerbsarbeit vorweisen kann.<sup>8</sup> Ein signifikanter Beitrag zur Verringerung der Altersarmut ist damit nicht zu leisten. Zudem droht die „Grundrente“ so konzipiert zu sein, dass sie sukzessive für Neurentnerinnen und –rentner eingeführt würde. Menschen, die bereits heute eine zu niedrige Rente beziehen, würden damit leer ausgehen. Ein Freibetrag in der

---

<sup>8</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 nach § 154 Abs. 2. SGB VI (Alterssicherungsbericht), Berlin. S. 127

Grundsicherung für Ansprüche auch aus der Gesetzlichen Rentenversicherung würde dagegen unmittelbar wirken und sehr vielen Leistungsberechtigten in der Grundsicherung zugutekommen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts verfügen über 400 000 Leistungsberechtigte über anzurechnendes Einkommen aus einer Altersrente (drei Viertel der Leistungsberechtigten) und weitere 61 000 Leistungsberechtigte bekommen Leistungen aus einer Hinterbliebenenrente (etwas mehr als 10 Prozent).<sup>9</sup>

- Eine Einbeziehung der Rentenleistungen in die Freibetragsregel ist für die betroffenen Leistungsberechtigten in der Regel deutlich generöser als die geplante „Grundrente“. Die „Grundrente“ würde im bundesdeutschen Durchschnitt etwa bei 880 Euro liegen. Sofern Leistungsberechtigte einen Anspruch auf Leistungen aus der Rentenversicherung von mehr als 80 Euro haben, ist die Freibetragsregelung für sie günstiger. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes haben unter den Leistungsberechtigten mit anzurechnendem Einkommen lediglich etwa 10 Prozent ein anzureichendes Einkommen unter 100 Euro.<sup>10</sup>
- Die „Grundrente“ ist nicht zielgenau, weil sie sich am durchschnittlichen regionalen Bedarf orientieren soll, nicht am individuellen Bedarf, der wegen der unterschiedlichen Wohnkosten deutlich abweichen kann. Für einen Teil der betroffenen Berechtigten können die Leistungen aufgrund überdurchschnittlicher Wohnkosten nicht bedarfsdeckend ausfallen.
- Die „Grundrente“ ist bürokratisch organisiert und setzt eine gelingende Kooperation und fehlerfreien Informationsaustausch von Rentenversicherung und Grundsicherungsträgern voraus. Bislang ist nicht erkennbar, wie eine derartige Kooperation organisiert werden kann.<sup>11</sup> Eine Freibetragsregel für Rentenleistungen ließe sich einfach in die bestehenden administrativen Strukturen der Grundsicherung einfügen.
- Die Erweiterung der Freibetragsregel im SGB XII auf Renten würde die aktuelle Ungleichbehandlung der verschiedenen Vorsorgearten aufheben.

---

<sup>9</sup> Daten zur Grundsicherung nach der Genesisdatenbank des Statistischen Bundesamts: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>. Unter der Codenummer 22151 finden sich die relevanten Informationen zu anzurechnendem Einkommen – differenziert nach Höhe und Art des Einkommens. Insgesamt haben etwa 460 000 Leistungsberechtigte anzurechnendes Einkommen aus den verschiedensten Quellen. Nebenbei bemerkt: Der Anteil der Grundsicherungsbeziehenden mit Einkommen aus privater oder betrieblicher Vorsorge ist verschwindend gering (1,3 bzw. 1,7 Prozent der Grundsicherungsbeziehenden); die Einführung der Freibetragsregelung auf diese Einkommensarten nutzt den Leistungsberechtigten daher nicht viel.

<sup>10</sup> Ebenda. 460 000 Leistungsberechtigte in der Grundsicherung im Alter haben anzurechnendes Einkommen; davon etwa 42 500 bis zu 100 Euro.

<sup>11</sup> Die Rentenversicherung ist gegenüber grundlegenden Aspekten der „Grundrente“ äußerst skeptisch. Frau Roßbach sagt: „Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen sind der Rentenversicherung fremd und Kapazitäten dafür nicht vorhanden. Fürsorge- und Versicherungsleistungen dürfen nicht vermischt werden.“ (Hannoversche Allgemein Zeitung vom 17. Januar 2018)

Sachlich ist nicht nachzuvollziehen, warum Einkommen aus privater und betrieblicher Altersvorsorge gegenüber Rentenleistungen privilegiert werden sollen. Die Leistungen sind gleichermaßen Ergebnis eigener Beiträge.

- Die Anspruchsvoraussetzung 35 Jahre schafft kaum zu rechtfertigende Ungleichheiten im System. Denkbar sind Konstellationen, in denen Menschen mit in der Summe höheren Beiträgen zur Rentenversicherung geringere Leistungen erhalten als die Menschen mit geringeren Beiträgen durch die „Grundrente“. Um es beispielhaft darzustellen: Ein langjähriger Mini-Jobber hätte nach 35 Jahren Anspruch auf die „Grundrente“. Diese soll 10 Prozent oberhalb des regionalen Grundsicherungsbedarfs liegen. Nimmt man zur Veranschaulichung zunächst die bundesweiten Bruttobedarfe in der Grundsicherung im Alter, so liegen diese bei etwa 800 Euro (September 2017: 798 Euro).<sup>12</sup> Die „Grundrente“ betrüge demnach etwa 880 Euro. Wer 34 Jahre Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung leistet, muss aktuell (Rentenniveau 48 Prozent, Westen) bereits mindestens 3.000 Euro brutto monatlich verdienen, um einen analogen Anspruch in der Altersrente zu erwerben. Derartige Ungleichbehandlungen sind durch eine Freibetragsregel in der Grundsicherung nicht gegeben. Ein Teil der Rentenansprüche bleibt anrechnungsfrei. Das verfügbare Einkommen steigt proportional mit den erworbenen Rentenansprüchen und reflektiert damit auch die eigenen Beiträge zur Altersvorsorge.

Die Erweiterung der Freibetragsregelung für Rentenleistungen in der Grundsicherung im Alter erweist sich damit als deutlich unbürokratischer und wirksamer, um die Lebensleistung von Menschen mit geringen Renten zu honorieren, als die Einführung der „Grundrente“. Sie nutzt mehr Menschen in der Grundsicherung, bringt höhere verfügbare Einkommen, reflektiert die Lebensleistung und ist daher auch gerechter und schließlich: sie ist auch einfacher zu administrieren. Diese Maßnahme müsste zudem kombiniert werden mit einer weitergehenden Reform der Altersgrundsicherung, die insbesondere sicherstellt, dass alle Berechtigten auch tatsächlich ihre Leistungen erhalten.

---

<sup>12</sup> Ebenda.

### III. Die Sondierungsergebnisse zum Rentenniveau: Ist Stillstand Fortschritt?

Zur zukünftigen Entwicklung des Rentenniveaus heißt es in der Einigung:

*„Vertrauen in die langfristige Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein hohes Gut in unserem Sozialstaat. Deshalb werden wir die gesetzliche Rente auf heutigem Niveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 gesetzlich absichern. Dafür werden wir in 2018 die Rentenformel ändern und parallel dazu eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ einrichten, die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen wird. Sie soll eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen. Dabei streben wir eine doppelte Haltelinie an, die Beiträge und Niveau langfristig absichert.“*

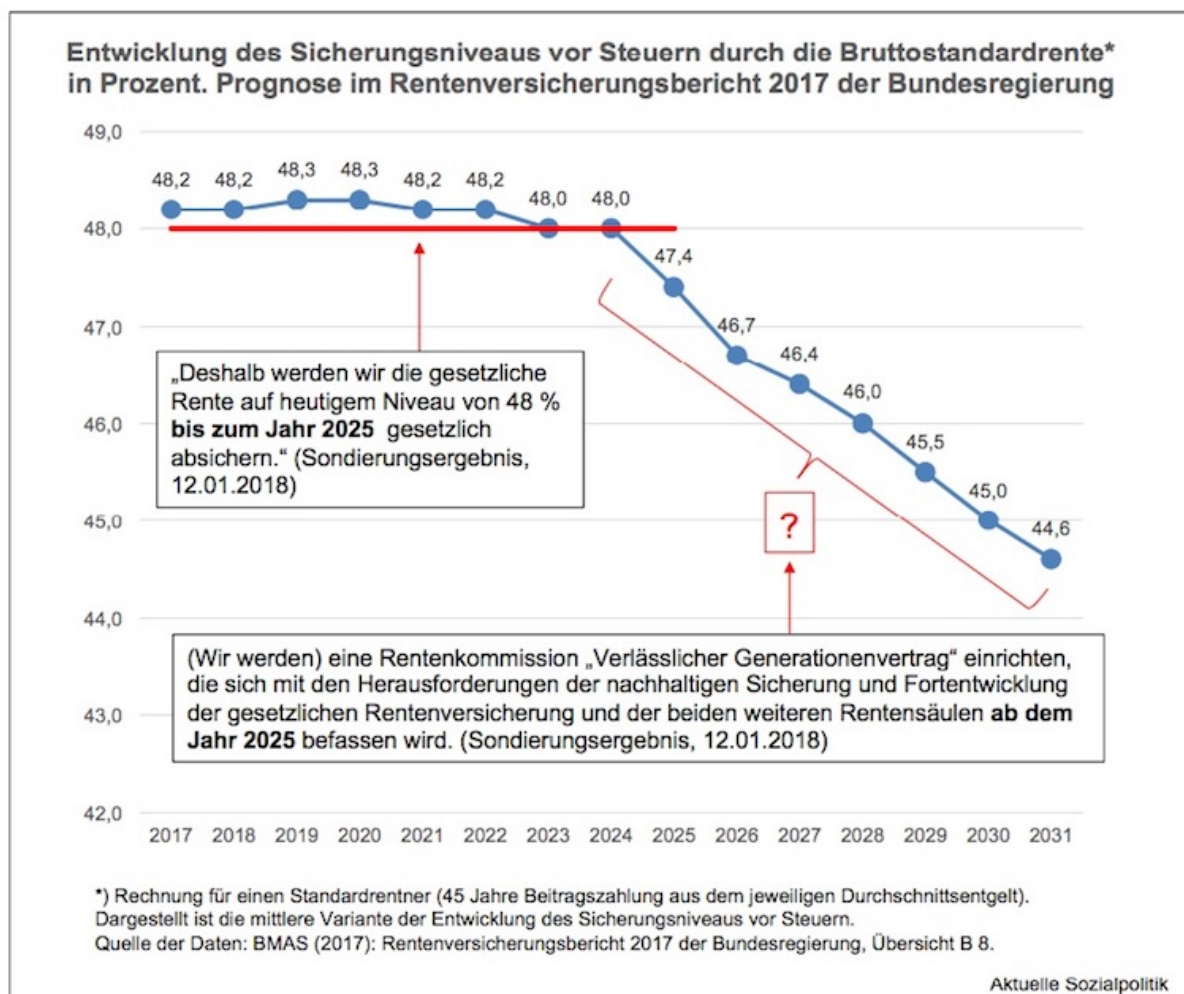
Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD, 12.01.2018, S. 13

Seit 2001 wurde in der Rentenpolitik ein grundlegender Wechsel vorgenommen von der Lebensstandardsicherung durch die Gesetzliche Rentenversicherung zu einem sogenannten Drei-Säulen-Modell aus gesetzlicher, privater („Riester“) und betrieblicher Rente. Das Rentenniveau wurde durch mehrfache Änderungen der Rentenanpassungsformel zugunsten eines stabilen Beitragssatzes allmählich abgesenkt. Das Rentenniveau ist in der Folge bereits von 53 Prozent im Jahr 2000 auf 48,2 Prozent im Jahr 2017 abgesenkt worden. Gesetzlich festgelegt ist derzeit, dass bis 2030 der Beitragssatz nicht über 22 Prozent steigen und das Rentenniveau nicht unter 43 Prozent sinken darf. Die Auswirkungen der Absenkung des Rentenniveaus hat der Paritätische Gesamtverband analysiert und veröffentlicht.<sup>13</sup> Im Ergebnis werden die Rentenansprüche erheblich reduziert. Bei einem Bruttoeinkommen von 2.900 Euro hat schon die bisherige Absenkung des Rentenniveaus bei 40 Beitragsjahren zu einer um etwa 110 Euro reduzierten Nettorente geführt. Die benötigten Beiträge, um Rentenansprüche jenseits der Armutsschwelle oder des Grundsicherungsanspruchs zu bekommen, steigen entsprechend.<sup>14</sup> Mit der vereinbarten Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 soll dieser Prozess des weiteren Absinkens des Rentenniveaus zumindest vorübergehend gestoppt werden. Eine entsprechende gesetzliche Änderung, etwa

<sup>13</sup> Paritätischer Gesamtverband (2017): Mut zur Korrektur: Ein alterssicherungspolitischer Auftrag. Berlin

<sup>14</sup> Vgl. hierzu umfassend: IAQ 2016: Folgen des sinkenden Rentenniveaus: Zunehmende Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Renten, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII54\\_Grafik\\_Monat\\_11\\_2016.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII54_Grafik_Monat_11_2016.pdf) und Johannes Steffen (2017): Lohn, Grundsicherung und Rente. Anzahl und Anteil von „Armutrenten“ im Aufwärtstrend, <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/lohn-grundsicherung-rente> und ders. (2016) Fürsorgebedarf und Rentenniveau, Akzeptanz der Pflichtversicherung steht auf dem Spiel. <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/grundsicherungsbedarf-und-rente>, Stand: 18.01.2018.

durch eine entsprechende Anhebung des Mindestrentenniveaus, wäre zu begrüßen. Bezüglich des Rentenniveaus postulieren die Ergebnisse ein „Weiter so“: Das Sondierungspapier hält ausdrücklich am bestehenden Drei-Säulen Modell fest und will die private Altersvorsorge weiterentwickeln. Zudem zeigt ein Blick in den jüngsten Rentenversicherungsbericht, dass u. a. aufgrund der positiven Beschäftigungsentwicklung das Rentenniveau bis einschließlich 2024 weitgehend konstant oberhalb von 48 Prozent bleiben soll. Erst danach geht der Rentenversicherungsbericht von einem deutlichen Absinken des Rentenniveaus aus. Damit wird durch die Sondierungspartner für die Zeit bis 2025 die aktuell erwartete Entwicklung im Prinzip gesetzlich festgeschrieben. Über diesen Zeitraum hinausgehende Übereinkünfte werden nicht formuliert. Die geplante Einberufung einer Rentenkommission verweist hingegen darauf, dass man solche Entscheidungen vertagen will. Entsprechende Entscheidungen lägen voraussichtlich außerhalb der laufenden Legislaturperiode und können damit durch die heutigen Sondierungspartner nicht beeinflusst werden.



Quelle: Stefan Sell, Umriss einer Groko neu. Teil 2: Die Rente, <https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/> vom 14. Januar 2018.



#### **IV. Die Ergebnisse der Sondierungen schützen nicht vor Armut**

Die Sondierungspartner CDU, CSU und SPD postulieren in ihrer Einigung vom 12. Januar das Ziel eines „wirksamen Schutzes vor Armut“. Dieses Ziel wird durch die vereinbarten Maßnahmen jedoch nicht annähernd eingelöst.

Wie gezeigt wurde, wird nur ein kleiner Teil der von Altersarmut schon jetzt betroffenen oder zukünftig bedrohten Menschen überhaupt eine Aussicht haben, von der „Grundrente“ zu profitieren. Selbst für diese Gruppe sind die in Aussicht gestellten Leistungen viel zu gering, um sie wirksam vor Armut zu schützen. Zum Jahresende 2017 lag der bundesdurchschnittliche Bedarf bei annähernd 800 Euro. Addiert man dazu den in Aussicht gestellten Zuschlag von 10 Prozent, ergibt sich eine Summe von 880 Euro. Die Armutsschwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens lag dagegen nach dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes schon 2016 bei 969 Euro.

Nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle liegt der derzeitige Regelsatz der Grundsicherung mit 416 Euro um 113 Euro zu niedrig. Bei einer sachgerechten Herleitung der Regelleistung müsste die Regelleistung im Jahr 2018 mindestens 529 Euro betragen.<sup>i</sup> Da die Regelleistungen zudem nur für vorübergehende Notlagen für Arbeitsuchende konzipiert sind, wäre für Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Zuschlag von mindestens weiteren 10 Prozent auf die sachgerechte Regelleistung angemessen. Im Ergebnis müsste eine sachgerechte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung damit mindestens 582 Euro zuzüglich der Kosten der Unterkunft und Heizung betragen. Der tatsächliche Regelsatz ist damit um beinahe 40 Prozent zu niedrig bemessen. Klar ist: Wenn die Regelleistungen um 40 Prozent zu niedrig bemessen sind, ist ein nur für eine kleine Teilgruppe der Betroffenen erreichbarer Zuschlag von 10 Prozent auf den Bedarf keine wirksame Armutsbekämpfung, sondern ein armutspolitischer Etikettenschwindel.

Der Paritätische Gesamtverband hat im September 2017 ein umfassendes, wirksames Gesamtkonzept zur Reform der Alterssicherung vorgelegt. Es ist unter dem Link <http://www.der-paritaetische.de/publikationen/mut-zur-korrektur-ein-alterssicherungspolitische-auftrag/> abrufbar.

---

<sup>i</sup> Vgl. Paritätische Forschungsstelle (2016): Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz-IV-Regelsätze durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle. Berlin, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016\\_09\\_Paritaet\\_Regelsatzexpertise.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016_09_Paritaet_Regelsatzexpertise.pdf) Die Ergebnisse der Expertise sind nach dem geltenden Fortschreibungsmodus auf 2018 fortgeschrieben.