

Die Grundrente der Großen Koalition – quo vadis?

Dr. Dana Matlok, Nicola Jovanović

Die große Koalition hat sich zum Ziel gesetzt, die individuelle Lebensleistung zu honorieren. Dazu will sie eine Grundrente einführen. Im Koalitionsvertrag vom 12. 3. 2018 heißt es: „Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden.“¹ Im Folgenden werden verschiedene Modelle einer Umsetzung der von der Koalition geplanten Grundrente dargestellt und kursorisch bewertet.

1. Begriff

Der Begriff „Grundrente“ weckt Assoziationen, die mehrdeutig sind². Dies u. a. deshalb, weil seit dem Ende des vergangenen Jahrhunderts unter diesem Begriff viele unterschiedliche Modelle diskutiert wurden; so beispielsweise die Vorschläge Kurt Biedenkopfs und Meinhard Miegels für eine vorleistungsunabhängige Einheitsrente oder auch die in den letzten Jahren prominent vertretene Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens³. Belegt ist der Begriff auch für Leistungen an Beschädigte nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG). So legt § 31 BVG u. a. die Höhe einer monatlichen Grundrente je nach dem Grad der Schädigungsfolgen fest.

2. Ausgangspunkt

Obwohl die Älteren sehr viel seltener von Grundsicherungsbedürftigkeit betroffen sind⁴ als alle anderen Bevölkerungsgruppen, besteht seit Jahren die Sorge⁵,

dass Altersarmut sich künftig⁶ verstärken wird. Es wird daher schon länger überlegt, Altersarmut mit Hilfe der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) zu bekämpfen bzw. zu reduzieren. In den letzten beiden Legislaturperioden wurden immer wieder neue Mindestsicherungsleistungen in der Alterssicherung erwogen. Zu erinnern ist an die Vorschläge der Bundesregierung bzw. des Ressorts für Arbeit und Soziales für die Zuschussrente⁷, die Lebensleistungsrente⁸, die solidarische Lebensleistungsrente⁹ oder die Solidarrente¹⁰. Hinzu kommen die Vorschläge der unterschiedlichen Strömungen innerhalb der jeweils die Regierung stellenden Parteien. Prominentes Beispiel ist die Rente nach Mindesteinkommen¹¹. Des Weiteren gab und gibt es Vorschläge der Oppositionsparteien oder von Verbänden. Exemplarisch seien hier die Garantierente¹² und die solidarische Mindestrente¹³ genannt. Ziel fast aller Vorschläge war und ist es, die Rente von langjährigen Beitragszahlern zur RV anzuheben, die im Erwerbsleben niedrige so-

¹ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. 3. 2018; S. 92.

² So auch Ruland, NZS 13/2018, S. 1 (Vorwort).

³ Vgl. Opielka „Was für ein Grundeinkommen spricht“, Beitrag vom 2. 3. 2015 im Rahmen der Netzdebatte zum bedingungslosen Grundeinkommen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb).

⁴ 2017 haben etwa 420 000 Personen neben der Altersrente Leistungen zur Grundsicherung bezogen. Dies sind 2,7% der über 65-Jährigen.

⁵ Vgl. Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus 2011, Ziff. 646.

⁶ Auch künftig wird die Anzahl der Personen, die im Alter Grundsicherungsleistungen beziehen müssen, vermutlich nicht dramatisch ansteigen (vgl. Kaltenborn, Forschungsbericht zum FNA-Projekt Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030, FNA-Journal 2/2017, s. unter: www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal%202017-02.html?nn=135694, Stand: 1. 10. 2018; Forschungsbericht zum FNA-Projekt Grundsicherung wegen Erwerbsminderung: Rentenbezug sowie Zu- und Abgänge, FNA-Journal 1/2018, nachzulesen unter: www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal%202018-01.html?nn=135694, Stand: 1. 10. 2018); vgl. ergänzend Loose, RVaktuell 2017, 43.

⁷ Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz)“ vom 22. 3. 2012. Später modifiziert im Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz)“ vom 7. 8. 2012.

⁸ Die Umbenennung der Zuschussrente zur „Lebensleistungsrente“ wurde auf dem Koalitionsgipfel von CDU/CSU und FDP am 4. 11. 2012 beschlossen. Da die damalige Bundesarbeitsministerin Dr. Ursula van der Leyen den Beschluss aber anders als ihre Fraktionskollegen auslegte, kam es in der Folge zum Streit und zu keinem Gesetzgebungsvorhaben in der 17. Legislaturperiode.

⁹ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vom 16. 12. 2013, S. 73.

¹⁰ Gesamtkonzept zur Alterssicherung der damaligen Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles vom 25. 11. 2016, S. 33.

¹¹ Gemeint ist die Rente nach Mindestentgeltpunkten. Im Beschluss C 2, Buchstabe d) des 23. CDU-Parteitag vom 16. 11. 2010 wird sie als Rente nach Mindesteinkommen bezeichnet.

¹² Bundestagswahlprogramm 2013 der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, beschlossen auf der 35. ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz vom 26. bis 28. 4. 2013, S. 133.

¹³ Bundestagswahlprogramm der Partei DIE LINKE, beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag vom 14. bis 16. 6. 2013, S. 19.

zialpflichtige Entgelte aufweisen. Die langjährige Beitragszahlung soll zu einer Besserstellung gegenüber denen führen, die nicht oder zu wenig fürs Alter vorgesorgt haben.

3. Die Regelung im Koalitionsvertrag vom 12. 3. 2018

Anknüpfend an die Vorschläge aus den vorherigen Legislaturperioden ist nun geplant, eine Grundrente einzuführen, um die individuelle „Lebensleistung“ zu honorieren. Im Koalitionsvertrag heißt es konkret:

„Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Die Grundrente gilt für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen. Voraussetzung für den Bezug der Grundrente ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung.

Die Abwicklung der Grundrente erfolgt durch die Rentenversicherung. Bei der Bedürftigkeitsprüfung arbeitet die Rentenversicherung mit den Grundsicherungsämtern zusammen.

Wir wollen, dass der Bezug sozialer staatlicher Leistungen und der neu geschaffenen Grundrente nicht dazu führt, dass selbstgenutztes Wohneigentum aufgegeben werden muss. Dazu werden wir die gesetzlichen Regelungen zur Vermögensverwertung und zum Schonvermögen in der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende überarbeiten, angleichen und so ändern, dass Bezieher sozialer staatlicher Leistungen in ihrem Wohneigentum wohnen bleiben können.“¹⁴

Aus den Formulierungen ist allgemein abzuleiten, dass weiterhin der individuelle Grundsicherungsbedarf festgestellt werden soll. Anschließend wäre zu prüfen, ob eigenes Einkommen – einschließlich der Rente – sowie Vermögen und Partnereinkommen ausreichen, um diesen Bedarf zu decken¹⁵. Diese Prüfung soll entsprechend dem Recht der Grundsicherung erfolgen. Wenn kein ausreichendes Einkommen zur Deckung des Grundsicherungsbedarfs vorliegt, besteht Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung zur Finanzierung des fehlenden Betrags. Nur in diesem Fall soll die vorgesehene Grundrente gezahlt werden, sofern 35 Jahre an Beitragszeiten, Zeiten der Kindererziehung oder Pflegezeiten vorliegen.

4. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die im Koalitionsvertrag genannten Elemente einer Grundrente sind interpretationsfähig. Es ist fraglich, wie das Modell einer Grundrente, das renten- und

sozialhilferechtliche Komponenten kombiniert, ausgestaltet und verwaltungsmäßig umgesetzt werden kann und sollte. Je nach Ausgestaltung profitieren unterschiedliche Personengruppen von der Grundrente; und von der Ausgestaltung hängt auch ab, welcher Kritik sich die Grundrente stellen muss. Naheliegend wären im Wesentlichen drei Modelle. Um die gesetzgeberische Umsetzung dieser Modelle zu diskutieren, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Bund-Länder-Sozialpartner-Dialog initiiert. Ziel ist es – nach Aussage von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil – „die Grundrente bis zur Mitte der Legislaturperiode, also bis Herbst 2019, auf die Schiene zu setzen“¹⁶.

4.1 Zuschlag zur gesetzlichen Rente

Garantiert werden soll eine Leistung von 10% über dem Grundsicherungsbedarf. Das könnte erreicht werden, indem einer bedürftigen Person nach 35-jähriger Beitragszahlung¹⁷ zur RV¹⁸ zusätzlich zur Rente sowie zur Grundsicherungsleistung ein Zuschlag zur gesetzlichen Rente gezahlt wird. Der Zuschlag könnte von der RV ausgezahlt werden und damit die Rentenleistung erhöhen. Die Träger der Grundsicherung würden dabei weiterhin die originäre Grundsicherungsleistung auszahlen. Der Bedarf und die Bedürftigkeit müssten weiterhin vom Grundsicherungsamt festgestellt und gegenüber der RV mit dem Grundsicherungsbescheid nachgewiesen werden. Um Wechselwirkungen zwischen Renten- und Grundsicherungsleistung zu vermeiden, dürfte der Zuschlag zur Rente nicht bei der Grundsicherung angerechnet werden¹⁹.

Bei solcher Zuschlagslösung bliebe die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Träger von RV

Dr. Dana Matlok ist Leiterin des Bereiches Rente im Geschäftsbereich Rechts- und Fachfragen, Nicola Jovanović ist Mitarbeiterin im Referat der Geschäftsführung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹⁴ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. 3. 2018; S. 92.

¹⁵ Sog. Bedürftigkeitsprüfung, § 43 SGB XII.

¹⁶ Interview mit der Rheinischen Post am 14. 4. 2018, abrufbar: www.bmas.de/DE/Presse/Interviews/2018/2018-04-14-rheinische-post.html, Stand 1. 10. 2018. Sollte an diesem ambitionierten Zeitplan festgehalten werden, spricht viel dafür, die Grundrente in die bestehenden Strukturen zu integrieren.

¹⁷ Anspruchsberechtigt wären alle bedürftigen Betroffenen, die 35 Jahre an Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten vorweisen können. Da jedoch die Arbeitszeit in den Konten der Versicherten nicht hinterlegt ist, könnten durch das Abstellen auf die 35-jährige Beitragszeit auch Personen von der Grundrente profitieren, die langjährig nur in Teilzeit oder sogar nur geringfügig beschäftigt waren. Berücksichtigt werden müssten auch die VO (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009 hinsichtlich der Erfüllung der Mindestversicherungszeit von 35 Jahren.

¹⁸ Bzw. Kindererziehung oder Pflege.

¹⁹ Mit der Ausgestaltung und den „Vorsorgeanreize(n) durch Ergänzungsleistungen“ haben sich Buhl/Loose in RVaktuell 2013, S. 272 bis 278 auseinandergesetzt.

und Grundsicherung grundsätzlich erhalten. Es müssten keine neuen Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden. Fürsorge- und Versicherungsleistungen würden zwar eng verzahnt, aber nicht vermischt. Die Auszahlung eines Zuschlags könnte (auch technisch) verhältnismäßig einfach umgesetzt werden. Verfassungsrechtlich ergäben sich ebenfalls keine grundlegenden Bedenken, da Sozialversicherung und Sozialleistungssystem – wie bislang – strikt getrennt bleiben.

Vermutlich wird die Ausgestaltung als Teil der Rentenleistung bei den Betroffenen auf eine größere Zustimmung als eine Grundsicherungsleistung stoßen, da Versicherungsleistungen ein größeres Ansehen als bedürftigkeitsorientierte Fürsorgeleistungen genießen²⁰. Die Zahlung eines Zuschlags außerhalb der Grundsicherung wäre keine Grundsicherungsleistung und würde die Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden nicht erhöhen²¹. Solange der Zuschlag monatlich in zuvor festgelegter Höhe ausgezahlt wird, wäre eine Auszahlung durch die RV mit vertretbarem Aufwand möglich.

Da die Zahlung des Zuschlags durch die RV vom positiven Grundsicherungsbescheid abhängig wäre, müssten die Betroffenen jedoch weiterhin Grundsicherungsleistungen beim Grundsicherungsamt beantragen. Durch die strikte Trennung der Sozialsysteme verbleiben sie im System der Grundsicherung mit allen damit verbundenen Konsequenzen wie z. B. der Anrechnung von eigenem Vermögen und Einkommen sowie dem des Partners.

Würde die Grundrente als Zuschlag zur gesetzlichen Rente gezahlt, könnte es durch die Kombination mit dem derzeit geltenden Freibetrag für zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge nach § 82 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zu Verwerfungen kommen. Beide Modelle – Grundrente und Freibetrag nach § 82 SGB XII – würden im Ergebnis eine höhere Gesamtleistung bewirken, hätten aber unterschiedliche Anknüpfungspunkte und würden sich nicht gegenseitig ausschließen. Während die Grundrente an eine langjährige Beitragszahlung in

das System der gesetzlichen RV anknüpft, setzt die Freibetragsregelung an der Quelle (betriebliche oder private Vorsorge) des zusätzlichen Einkommens an. Die Grundrente käme im Ergebnis wegen der Anknüpfung an die 35 Beitragsjahre nur wenigen Rentnern zugute. Der Freibetrag nach § 82 SGB XII hilft dagegen allen Betriebsrentnern und Personen, die privat vorgesorgt haben und trotzdem ergänzend auf Grundsicherungsleistungen im Alter angewiesen sind. Da eine 35-jährige Einzahlung in die private Vorsorge oder die Betriebsrente nicht vorausgesetzt wird, haben sie gegenüber Rentenberechtigten, die nur Anspruch auf eine gesetzliche Altersrente haben, Vorteile²².

Da der Grundrentenzuschlag nicht die Voraussetzungen für eine besondere beitragsunabhängige Geldleistung erfüllt, müsste dieser sehr wahrscheinlich – wie eine Rente – ins Ausland gezahlt werden²³. Die von den Grundsicherungsämtern ausgezahlte Grundsicherungsleistung wäre als besondere beitragsunabhängige Geldleistung nach Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004 dagegen nicht in andere EU-Mitgliedstaaten zu exportieren. Wie jedoch der Bedarf und die Bedürftigkeit im europäischen Ausland geprüft werden kann, um die Voraussetzungen der Grundrente zu prüfen, erscheint mehr als fraglich.

4.2 Neue bedarfsabhängige Rentenleistung

Die Regelungen im Koalitionsvertrag könnten auch dahingehend verstanden werden, eine eigenständige neue bedarfsabhängige Rentenleistung einzuführen, die für die betroffenen Personen die Leistung der Grundsicherung beinhaltet und insoweit ersetzen würde. Die Zahlung der RV würde sich dann aus drei Komponenten zusammensetzen: der aus Beitragszahlung erworbenen Rente, einem Betrag in Höhe der Grundsicherungsleistung und einem bedarfsabhängigen Aufstockungsbetrag von 10%. Die beiden letztgenannten Elemente müssten aus Steuermitteln finanziert werden.

Zugangsvoraussetzungen für den Aufstockungsbetrag wären 35 Beitragsjahre (inklusive Zeiten der Kindererziehung und der Pflege)²⁴ sowie die Bedürftigkeit des Betroffenen. Die Bedarfsermittlung und die Bedürftigkeitsprüfung entsprechend dem Grundsicherungsrecht könnten entweder durch neu zu errichtende Landesbehörden oder durch die Rentenversicherungsträger (RV-Träger) selbst erfolgen. Die Grundrente würde bei den RV-Trägern beantragt und von ihnen in einem Betrag zusammen mit der Rentenleistung an die Betroffenen gezahlt werden. Dadurch würde bewirkt, dass die Grundrentenleistung (Grundsicherungsleistung und Aufstockung) nicht beim Grundsicherungsamt beantragt werden muss. Wird der Bedarf und die Bedürftigkeit des Betroffenen nicht mehr von den Grundsicherungsämtern, sondern von den RV-Trägern festgestellt, käme es allerdings zu einer weder sinnvollen noch praktikablen Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen.

²⁰ Hoenig, Kerschbaumer, Schmidt, Wiso direkt 8/2018, S. 1; Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015, S. 26.

²¹ So auch Hoenig, Kerschbaumer, Schmidt, Wiso direkt 8/2018, S. 3.

²² Ruland, DRV 2018, 1, 19.

²³ So ist z. B. hinsichtlich der steuerfinanzierten Ausgleichszulage zur Aufstockung der Pensionen in Österreich umstritten, ob diese eine besondere beitragsunabhängige Geldleistung nach Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004 ist. Um die Ausgleichszulage rechtlich abzusichern und eine Lösung von der europarechtlichen Exportpflicht zu erreichen, sind im Regierungsprogramm 2017–2022 Reformen vorgesehen (S. 110). Das Regierungsprogramm ist abrufbar unter: www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente; Stand: 8. 10. 2018.

²⁴ Da eine Vollbeschäftigung nicht verlangt wird, können auch Personen von der Grundrente profitieren, die langjährig in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt waren.

Der Grundsicherungsanspruch von Betroffenen, die mangels 35-jähriger Beitragszeit keinen Grundrentenanspruch erwerben, und der Grundsicherungsanspruch von dauerhaft voll Erwerbsgeminderten würde, weiterhin durch die Grundsicherungsämter geprüft. Für die Bedarfsermittlung und die Bedürftigkeitsprüfung wären im Ergebnis zwei Institutionen zuständig – abhängig davon, ob ein Grundrentenanspruch besteht oder nicht. Das könnte dazu führen, dass hierfür unterschiedliche Kriterien angewandt werden²⁵.

Es fehlt den RV-Trägern nicht nur an der notwendigen personellen und räumlichen Infrastruktur sowie an der erforderlichen Vernetzung mit den anderen Trägern der kommunalen Sozialverwaltung, um den Grundsicherungsbedarf individuell zu ermitteln, sondern auch an der notwendigen Expertise für die Bedarfsermittlung und die Bedürftigkeitsprüfung, insbesondere für die Prüfung aller vorrangigen Sozialleistungen. Der Aufbau einer parallelen regionalen Infrastruktur durch die RV-Träger für die Ermittlung des Bedarfs und Prüfung der Bedürftigkeit von Rentnern, die die 35-jährige Beitragszeit erfüllen, würde zu Doppelstrukturen führen, wäre sehr kostenaufwändig und unwirtschaftlich. Würde die Bedarfsermittlung und die Bedürftigkeitsprüfung von den Ländern durchgeführt, entstünden ebenfalls Doppelstrukturen, sofern diese für die Aufgabenerfüllung nicht auf die Grundsicherungsämter zurückgreifen würden²⁶. Letzteres widerspräche aber dem Ziel, den Betroffenen den Gang zum Grundsicherungsamt „zu ersparen“.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die Anknüpfung des Aufstockungsbetrages an 35 Beitragsjahre bewirken würde, dass dieser nicht als besondere beitragsunabhängige Geldleistung einzuordnen wäre. Damit würde er zu einer grundsätzlich exportpflichtigen Leistung der sozialen Sicherheit. Würde die Grundsicherungskomponente der Gesamtleistung sehr eng mit dem neuen Aufstockungsbetrag verzahnt, bestünde die Gefahr, dass auch diese exportpflichtig würde.

4.3 Weiterentwicklung der Grundsicherung im Alter

● Freibetrag in der Grundsicherung

Das im Koalitionsvertrag beschriebene Ziel, dass langjährig Versicherte im Alter über ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsbedarfs verfügen sollen, könnte auch dadurch erreicht werden, dass die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weiterentwickelt wird. Die bereits bestehenden Freibeträge für eine Altersvorsorge aufgrund freiwilliger Beitragszahlung in der gesetzlichen RV (§ 82 SGB XII) könnten generell auf Leistungen der RV ausgeweitet werden. Die RV-Träger würden die notwendigen rentenrechtlichen Zugangsvoraussetzungen für die Anrechnung dieser Freibeträge bestätigen. Die durch den Freibetrag erhöhte Grundsicherungsleistung würde vom

Grundsicherungsamt ausgezahlt werden, das auch weiterhin vor Ort die Bedarfs- und die Bedürftigkeitsprüfung vornähme.

Eine Freibetragslösung hätte den Vorteil, sich unkompliziert in die bestehenden administrativen Strukturen der Grundsicherungsämter und der RV-Träger einzufügen und unbürokratisch zu sein²⁷. Gleichzeitig würde politisch jener Pfad weiter beschritten, der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz vom 17. 8. 2017 begonnen wurde. Die Grundsicherungsämter behielten weiterhin den unmittelbaren Kontakt zu den Betroffenen und könnten diese auch zu kommunalen Leistungen, die über die Grundsicherung hinausgehen, beraten.

Die Einführung von Freibeträgen wird schon seit längerem vorgeschlagen, um Betroffene, die für ihr Alter vorgesorgt haben, besser zu stellen als jene, die das nicht getan haben. Die vorgeschlagenen anrechnungsfreien Beträge²⁸ variieren dabei je nach Vorschlag.

Freibeträge sind systemkonform. Sie würden sich in das Gesamtkonzept der Grundsicherung eingliedern und kämen nicht nur – wie bislang – den freiwillig in der RV Versicherten zugute.

Würde auch auf die Voraussetzung der 35-jährigen Beitragszeit verzichtet, profitierten wesentlich mehr Versicherte²⁹ und vor allem Frauen, die selten diese Voraussetzung erfüllen und somit kaum einen Anspruch auf die Grundrente hätten³⁰. Freibeträge könnten somit gezielt genutzt werden, bestimmte Personengruppen wirtschaftlich besser zu stellen und dabei die bestehenden Prinzipien der Sozialversicherung nicht zu durchbrechen³¹. Durch ein solches Freibetragssystem würde darüber hinaus weniger die Versicherungsdauer honoriert³² als vielmehr die hinter einer bestimmten Rentenhöhe stehende Beitragsleistung.

²⁵ So auch Buhl, Loose, a. a. O.

²⁶ Die Grundsicherungsämter könnten grundsätzlich mit der Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfung durch die neuen Länderbehörden beauftragt werden.

²⁷ So auch der Paritätische Wohlfahrtsverband, Kurzexpose 1/2018, „Grundrente und Rentenniveau in den Sondierungsergebnissen von CDU, CSU und SPD“, S. 13f.

²⁸ Vgl. hierzu ausführlich Ehrentraut, Huschik, Moog, Schüssler, Fachinger, „Teilanrechnung von Renteneinkommen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – Ausgestaltung und fiskalische Wirkungen“, FNA-Journal 1/2017, nachzulesen unter: www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2017_11_FNA_GruSi.pdf, Stand: 9. 10. 2018.

²⁹ Auch Selbständige könnten die so umgesetzte „Grundrente“ erhalten, vor der sie aufgrund der Voraussetzung der Pflichtbeitragszahlung in die gesetzliche RV ausgeschlossen wären (vgl. Ruland, DRV 2018, 1, 20).

³⁰ Ruland, NZS 2018, Heft 13.

³¹ Schüssler, Huschik, Moog, SozSich 2018, 238, 246.

³² Hoenig, Kerschbaumer, Schmidt, Wiso direkt 2018, S. 2.

Als besondere beitragsunabhängige Geldleistung ist die Grundsicherung im Alter nicht ins EU-Ausland exportpflichtig. Auch ein zusätzlicher Freibetrag würde die Grundsicherung nicht zu einer exportpflichtigen Leistung machen.

Darüber hinaus würde die Gefahr minimiert, dass diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Beitragsmitteln finanziert würde.

Das Freibetragsmodell weicht allerdings den grundsicherungsrechtlichen Grundsatz der Bedürftigkeit weiter auf. Durch den Freibetrag würde ein gewisser Teil der Altersrente von der Anrechnung auf die Grundsicherung freigestellt, obwohl die Rente nach dem Bedürftigkeitsgrundsatz vollständig vor einer Inanspruchnahme von Grundsicherung einzusetzen wäre³³. Je nach Ausgestaltung des Modells (Staffelung) würden sich die Anzahl der Grundsicherungsbezieher³⁴ und damit die Ausgaben für die Grundsicherung³⁵ erhöhen. Dieser „statistische Effekt“, dass trotz Verbesserung der Leistungen für ältere Menschen mit niedrigen Einkommen die Zahl der Grundsicherungsbezieher stiege, würde sicherlich erheblichen Erläuterungsbedarf hervorrufen³⁶.

³³ Vgl. Hoenig, Kerschbaumer, Schmidt, Wiso direkt 2018, S. 3.

³⁴ Um einen Anstieg der Grundsicherungsleistungen zu vermeiden, könnte der durch die Freibetragslösung zusätzlich zu zahlende Betrag auch extra statistisch erfasst werden. Dies hätte zusätzlich den Vorteil, die Entwicklung der Grundrente (Anzahl, Höhe) zu erfassen, vgl. Buhl/Loose in RVaktuell 10/2013, S. 272 bis 278.

³⁵ Schüssler, Huschik, Moog, SozSich 2018, 238, 241.

³⁶ Zum Vorschlag eines modifizierten Freibetragsmodells vgl. Buhl, Loose, RVaktuell 10/2013, 272, 276f.

³⁷ Z. B. könnte die bisherige Grundsicherung als „Basisversorgung“ und die Grundrente als eine Art „Grundsicherung plus“ ausgestaltet werden.

³⁸ Zu berücksichtigen sind auch die Folgewirkungen für die Arbeit der am 15.5.2018 eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die Wege zu einer nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der Alterssicherungssysteme vom Jahr 2025 an finden soll.

● Einführung eines neuen Sozialgesetzbuches

Neben einer Freibetragslösung wäre es ebenfalls möglich, ein neues Sozialgesetzbuch einzuführen, das die bestehende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weiterentwickelt. Es könnte entweder nur den Personenkreis der Grundrentner erfassen oder aber die gesamte Grundsicherung im Alter zu einem zweistufigen Leistungssystem³⁷ weiterentwickeln. Die RV-Träger könnten die rentenrechtlichen Zugangsvoraussetzungen bestätigen.

Die Administration der heutigen Grundsicherung und die der künftigen Grundrente müsste – sofern die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung generell in den neuen Rechtskreis übergeht – in einer Hand durch einen neu zu schaffenden Träger erfolgen. Ein neues Leistungsgesetz müsste die Aufgaben zwischen Bundes- und Landesbehörden jedoch klar abgrenzen, um eine unzulässige Vermischung zu vermeiden. Die Schaffung eines vollständig neuen Leistungsgesetzes wäre jedoch sehr aufwendig und zeitintensiv.

5. Fazit

Sicher verspüren Länder und Kommunen in Aussicht der auch für ihre Länderhaushalte vom Jahr 2020 an geltenden Schuldenbremse einen immensen Handlungsdruck. Das sollte allerdings nicht dazu führen, dass sie – ohne Einbettung in ein sachgerechtes Gesamtkonzept – Prüf- und Kontrollkompetenzen an den Bund abgeben und damit ihre eigene Rolle als Mitgaranten der Daseinsvorsorge schwächen. Die Ermittlung des individuellen Bedarfs und die Prüfung der Bedürftigkeit sollten aufgrund der bereits vorhandenen Kompetenzen und der bestehenden Strukturen vor Ort durch die Grundsicherungsämter erfolgen. Die nachsorgende Bekämpfung von Altersarmut sollte nicht in die gesetzliche RV verlagert werden, sondern systemgerecht bei der Grundsicherung verbleiben³⁸. Die Grundrente ist also politisch ein höchst anspruchsvolles Projekt. Es bleibt abzuwarten, ob der vom BMAS initiierte Bund-Länder-Sozialpartnerdialog eine allen Interessen gerecht werdende Lösung erarbeiten kann.