

IW-Kurzbericht 10/2019

Respekt-Rente: Selektiv statt systematisch

Jochen Pimpertz

Rund 2,8 Millionen Erwerbsminderungs- und Altersrenten würden aktuell von dem SPD-Modell einer Respekt-Rente profitieren. Weitere 3,2 Millionen Bestandsrenten weisen zwar einen vergleichbar niedrigen Durchschnittswert an Entgeltpunkten auf, aber eine Aufstockung bliebe diesen Rentnern verwehrt, weil mindestens ein Beitragsjahr fehlt. Daraus erwachsen weitere Ungleichbehandlungen in der Mindestsicherung.

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat Anfang Februar den SPD-Entwurf einer Grundrente, die Respekt-Rente, vorgestellt (SPD, 2019). Danach sollen niedrige Renten um einen Zuschlag erhöht werden, wenn deren Bezieher mindestens 35 Jahre „Grundrentenzeiten“ aufweisen (portal-sozialpolitik.de, 2019, 1 f.). Dazu zählen ebenso Zeiten, in denen Pflichtbeiträge gezahlt wurden - unabhängig davon, ob in Teil- oder Vollzeitarbeit - wie rentenrechtlich wirksame Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege.

Wer nach 35 oder mehr Jahren einen Durchschnittswert von 0,2 bis 0,8 Entgeltpunkten aufweist, dessen Rente soll aufgestockt werden. Ausschlaggebend für die Feststellung ist der Durchschnitt über die gesamte Beitragszeit. Die Aufstockung kann deshalb auch erfolgen, wenn in einzelnen Jahren mehr als 80 Prozent des beitrags-

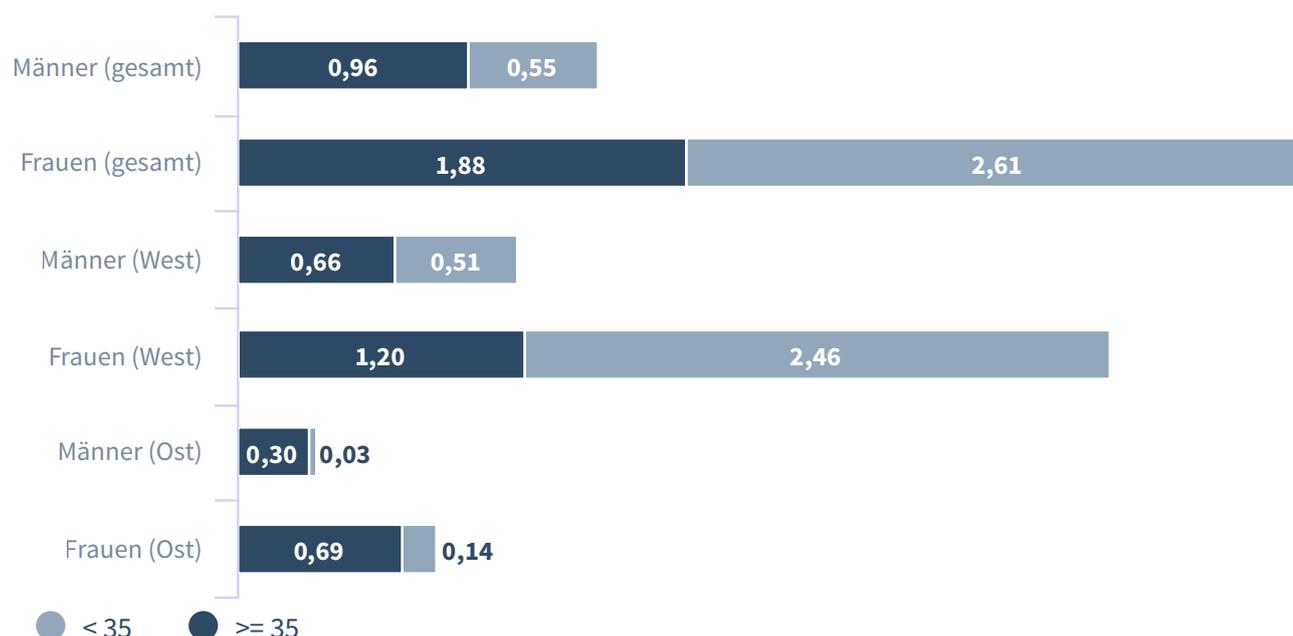
pflichtigen Durchschnittsentgelts verdient wurde. Liegen beide Voraussetzungen vor, dann soll der individuelle Durchschnittswert für 35 Jahre verdoppelt werden, höchstens jedoch bis auf 0,8 (portal-sozialpolitik.de, 2019, 3). Die Aufstockung soll ohne Bedürftigkeitsprüfung erfolgen. Bleibt die Respekt-Rente dennoch unter dem Niveau der Grundsicherung, dann soll in diesem Fall zusätzlich ein Freibetrag bei der Anrechnung des eigenen Einkommens eingeräumt werden. Über den individuellen Regelbedarf hinaus könnte ein Ruheständler dann weitere 25 Prozent seiner gesetzlichen Grundrente behalten, höchstens jedoch 106 Euro pro Monat (portal-sozialpolitik.de, 2019, 2 f.).

Der Bundesarbeitsminister bewirbt das Modell unter anderem mit der Aussicht, dass drei bis vier Millionen Menschen von der Respekt-Rente profitieren werden (SPD, 2019). Offen bleibt aber die Gegenfrage, wie viele Menschen nicht in den Genuss einer Aufstockung kommen, weil sich ihre Lebensleistung nicht vollständig in der gesetzlichen Rente spiegelt.

Eine Antwort liefert der Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, in dem unter anderem die Verteilung der Alters- und Erwerbsminderungsrenten nach Versicherungsjahren und durchschnittlichen Entgeltpunkten dokumentiert wird (BMAS, 2018, Übersicht 6). Da etwa

Verteilung der Renten*

mit weniger als 0,8 Entgeltpunkten 31.12.2017, in Millionen



* Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters in der Gesetzlichen Rentenversicherung, ohne Hinterbliebenenversorgung und ohne Bestandsrenten, die am 31.12.1991 überführt wurden (§§ 307, 307a, 307b SGB VI). Beitragsjahre: Beitragszeiten und beitragsfreie Zeiten (zum Beispiel Anrechnungszeiten wegen Schwangerschaft, Mutterschaft, Ausbildung); Rentenversicherungsbericht 2018, Übersicht 6.

Quellen: BMAS, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Bestandsrenten, die mit der Wiedervereinigung in die Gesetzliche Rentenversicherung überführt worden sind, ebenso wenig Berücksichtigung finden wie Renten aus der Hinterbliebenenversorgung, verkürzt sich der Bestand auf rund 12,8 Millionen Renten zum 31.12.2017.

Knapp sechs Millionen Einzelrenten weisen einen Durchschnittswert von unter 0,8 Entgeltpunkten auf und erfüllen so die erste Voraussetzung für eine Respekt-Rente. Differenziert man des Weiteren nach der Anzahl der Beitragszeiten und beitragsfreien Zeiten, dann würden aktuell 2,841 Millionen Renten aufgestockt. Weitere 3,152 Millionen Renten weisen zwar auch weniger als durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkte auf, unterschreiten aber das zweite Kriterium der „Grundrentenzeiten“ um mindestens ein Jahr. Diese Fälle erhalten keine Aufstockung, selbst wenn unterschiedliche Erwerbsbiografien zu gleich hohen Rentenansprüchen führen. Denn aufgrund der beitragsbezogenen Berechnung führt eine 40-jährige Erwerbsbiografie mit durchschnittlich 0,3 Entgeltpunkten zu einer gleich hohen Rente wie eine 20-jährige Beitragszeit mit durchschnittlich 0,6 Entgeltpunkten. Obwohl die beitragsbezogene Leistung in der

Summe identisch ist, würden nur im ersten Fall beide Voraussetzungen für eine Aufstockung erfüllt. Dass es sich bei dieser Ungleichbehandlung nicht nur um eine theoretische Überlegung handelt, wird in den Fallzahlen potenzieller Respekt-Rentner und solchen deutlich, die die Anspruchsvoraussetzungen verfehlen. Insbesondere in dem Ost-West-Vergleich wird der Einfluss unterschiedlicher Erwerbsbiografien deutlich.

Demnach fällt der Anteil der potenziell anspruchsberechtigten westdeutschen Rentnerinnen, die an dem Kriterium der Mindestzeiten zu scheitern drohen, mit zwei Dritteln deutlich höher aus als bei den ostdeutschen. Während rund 1,2 Millionen westdeutsche Rentnerinnen unter die Respekt-Rente fallen würden, verfehlten fast 2,5 Millionen die notwendige Mindestbeitragszeit. Unter den ostdeutschen Rentnerinnen überwiegt dagegen der Anteil der potenziell Begünstigten mit 83 Prozent deutlich. Ein vergleichbares Muster zeigt sich im Ost-West-Vergleich der Männer. Unter den westdeutschen Rentnern weisen 1,169 Millionen einen Durchschnittswert von weniger als 0,8 Entgeltpunkten auf. Davon würden derzeit rund 56 Prozent die zweite

Voraussetzung für eine Respekt-Rente erfüllen. Unter den ostdeutschen Männern profitierten dagegen zehn von elf Niedrigrenten von einer Aufstockung.

Obwohl die Respekt-Rente ausgerechnet mit dem Hinweis auf Leistungsgerechtigkeit begründet wird, durchbricht sie das leistungsbezogene Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Darüber hinaus führt sie zu einer Ungleichbehandlung in der Grundsicherung und damit zu einem Bruch mit dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit, das der steuerfinanzierten Mindestsicherung zugrunde liegt (Pimpertz, 2019):

Zum einen kann die Grundrente nicht garantieren, dass mit der Aufstockung das Niveau der Grundsicherung übersprungen wird. Denn über den individuellen Regelsatz hinaus werden im Bedürftigkeitsfall die Kosten der Warmmiete übernommen. Je nach Höhe der Mietkosten kann es in Grenzfällen dazu kommen, dass auch die aufgestockte Respekt-Rente nicht ausreicht, um das als materielle Mindestausstattung erachtete Grundsicherungsniveau zu erreichen. Würden im Einzelfall Leistungen der Grundsicherung gewährt, dann dürften über die steuerfinanzierte Hilfe hinaus bis zu 106 Euro pro Monat von der ebenfalls aus Steuermitteln aufgestockten Grundrente behalten werden. De facto läge die materielle Absicherung damit beim Respekt-Rentner über der eines vergleichbaren Ausgangsfalls, dem allein aufgrund fehlender Versicherungszeiten kein Freibetrag bei der Anrechnung eigener Einkommen zugebilligt würde.

Umgekehrt ergäbe sich eine Ungleichbehandlung, wenn die Grundsicherungsschwelle aufgrund der Aufstockung überschritten wird. Für einen Respekt-Rentner entfielen damit die Bedürftigkeitsprüfung, privates Vermögen bliebe verschont. Wer dagegen bei gleichem Rentenanspruch an dem Kriterium der Mindestversicherungszeit scheitert, der müsste zunächst sein Vermögen abschmelzen, ehe die steuerfinanzierte Hilfe fließt.

Fazit: Beim Übergang von einem Grundsicherungs- in ein Versicherungssystem sind Widersprüche zwischen den Kriterien der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit unvermeidlich (Krause/Roth, 2019). Das bedeutet aber keinen Freibrief, die Zugangskriterien für steuerfinan-

zierte Hilfen aufzuweichen. Im Gegenteil stützt das Argument den Status quo. Denn die Bedürftigkeitsprüfung ist nicht ein Übel, mit dem Anspruchsberechtigte gegängelt werden sollen, sondern notwendig, um den Steuerzahler vor unberechtigter Inanspruchnahme zu schützen. Neue Widersprüchlichkeiten ließen sich vermeiden, wenn man an der Bedürftigkeitsprüfung festhielte, aber einen allgemeinen Freibetrag bei der Anrechnung eigener Einkommen auf den Grundsicherungsanspruch einräumte. Dann erhielten gesetzliche Rentner wie Selbstständige mit unterschiedlichen Versicherungsbiografien eine leistungsbezogene Aufstockung ihrer Grundsicherung – allerdings um den Preis, dass in der Grundsicherung zwischen Personen mit und ohne Erwerbsbiographie unterschieden würde.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2018, Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2018, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [12.2.2019]

Krause, Michael / Roth, Steffen, 2019, Das Kind nicht mit dem Bade ausschütten – zur Reform von Hartz IV ist ein bedingungsloses Grundeinkommen nicht nötig, Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik Nr. 1/2019, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (Hrsg.), https://iwp.uni-koeln.de/sites/iwp/Dokumente/04_Publikationen/Koelner_Impulse_zur_Wirtschaftspolitik/Koelner_Impulse_zur_Wirtschaftspolitik_2019_01.pdf [12.2.2019]

Pimpertz, Jochen, 2019, Armutsprävention sinnvoll adressieren, in: ifo-Schnelldienst, 2/2019, 72. Jg., S. 8-12

portal-sozialpolitik.de, 2019, Grundrente. Kernbotschaften, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-02-01_BMAS_Eckpunkte_Grundrente.pdf [12.2.2019]

SPD, 2019, Die neue Respekt-Rente: Aus Respekt vor der Lebensleistung, <https://www.spd.de/aktuelles/grundrente/> [12.2.2019]