

Charlotte Fechter, Marlene Haupt, Sandra Hofmann, Andrea Laukhuf, Werner Sesselmeier, Sabrina Spies, Aysel Yollu-Tok

## Kompromiss zur Grundrente: Wer profitiert?

Das SPD-geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales forderte eine Respekt-Rente ohne Bedürftigkeitsprüfung. Der Kompromiss mit CDU und CSU sieht nun eine Grundrente mit Bedarfsprüfung vor. Diese Kompromiss-Rente reduziert die Zahl der anspruchsberechtigten Rentner deutlich: Durch eine Einkommensprüfung verringert sich der Personenkreis von 2,5 Mio. auf 1,14 Mio. Rentner. Etwa 4 % aller westdeutschen und 7 % aller ostdeutschen Rentner werden von der Reform profitieren. Die Grundrente sorgt für einen durchschnittlichen Einkommenszuwachs für berechnete Rentner von einem Drittel. Frauen erhalten im Durchschnitt 37 % mehr Rente, bei Männern sind es 29 % mehr.

Lebensleistung in Form von Erwerbsarbeit, Kindererziehung oder Pflege soll im Alter besser anerkannt und honoriert werden – so sieht es der Koalitionsvertrag zwischen SPD, CDU und CSU der 19. Wahlperiode vor. Dabei ist das übergeordnete Ziel, dass Personen, die langjährig gearbeitet haben, im Alter höhere Renten erzielen sollen als die Grundsicherung. In diesem Zuge wurde diskutiert, ob durch die Einführung der Respekt-Rente die Altersarmut reduziert werden kann. Allerdings ist der primäre Gegenstand des neuesten Gesetzentwurfs der Respekt-Rente des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die Anerkennung diverser Lebensleistungen. Insbesondere vor dem Hintergrund flexibilisierter Arbeitsmärkte und der Etablierung eines Niedriglohnsektors gerät das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung unter Beschuss. Niedrige Renten sollen deshalb mithilfe einer Grundrente innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung aufgewertet werden.<sup>1</sup>

### Gesetzliche Rente: Äquivalenz statt Grundsicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung sieht bisher kein grundsicherndes Element für den Schutz vor Altersarmut vor. Die ausgezahlte Rente aus der ersten Säule orientiert sich gemäß dem Äquivalenzprinzip an den Entgeltpunk-

ten, dem Zugangsfaktor, dem Rentenartfaktor und dem aktuellen Rentenwert, der sich zwischen Ost- und Westdeutschland unterscheidet.<sup>2</sup> Fällt der Wert der berechneten Rente unter ca. 865 Euro, so wird der Rentenbetrag – unter Berücksichtigung der Vermögensfreigrenze (in Abhängigkeit von der Haushaltsform) auf Antrag – auf den

<sup>2</sup> Vgl. § 64 Sozialgesetzbuch (SGB) VI.

**Dr. Charlotte Fechter** ist Akademische Mitarbeiterin für Volkswirtschaftslehre an der Universität Koblenz-Landau.

**Prof. Dr. Marlene Haupt** ist Professorin für Sozialwirtschaft und Sozialpolitik an der RWU Hochschule Ravensburg-Weingarten.

**Dr. Sandra Hofmann** leitet das Forschungsfeld Arbeitsmarkt am Wirtschaftsforschungsinstitut WifOR.

**Andrea Laukhuf, M.Sc.,** und **Sabrina Spies, M.A.,** sind dort wissenschaftliche Mitarbeiterinnen.

**Prof. Dr. Werner Sesselmeier** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Koblenz-Landau.

**Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok** ist Professorin für VWL, insbesondere Sozial- und Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

<sup>1</sup> Vgl. F. Ruland: Vorschlag zur Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 3, S. 189-195, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/3/vorschlag-zur-grundrente-ungerecht-ineffizient-und-teuer/> (29.11.2019); vgl. T. Köhler-Rama: Grundrente ist kein Systembruch – eine Replik, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 6, S. 432-436, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/6/vorschlag-zur-grundrente-ungerecht-ineffizient-und-teuer-replik-und-erwiderung/> (29.11.2019); vgl. F. Ruland: Es bleibt dabei: Die Grundrente taugt nichts – eine Erwiderung, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 6, S. 436-439, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/6/vorschlag-zur-grundrente-ungerecht-ineffizient-und-teuer-erwiderung/> (29.11.2019).

Grundsicherungsbetrag aufgestockt (Grundsicherung im Alter).<sup>3</sup> Grundrentenmodelle sollen helfen, den Weg zum Sozialamt zu vermeiden.

### Einkommensprüfung ermöglicht Kompromiss-Rente

Mit der Respekt-Rente hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Reformvorschlag vorgestellt, der dazu dienen soll, langjährige Erwerbsarbeit stärker zu honorieren. Ziel ist es, langjährigen Beitragszahlern eine Absicherung im Alter zu bieten, die sie besserstellt als diejenigen, die nur kurz oder gar keine Beiträge gezahlt haben.<sup>4</sup>

Die Kernpunkte des Vorschlags sehen wie folgt aus:

- 35 Jahre Pflichtbeitragszeiten (Beschäftigung, Kindererziehung, Pfllegetätigkeit),
- Vorliegen von mindestens 0,24 bis maximal 0,8 Entgeltpunkten,
- Anhebung durchschnittlicher Entgeltpunkte für 35 Jahre um das Zweifache, höchstens auf 0,8,
- keine Bedürftigkeitsprüfung.

Gerade der letzte Punkt hat allerdings zu heftigen Auseinandersetzungen und langwierigen Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien geführt, die schlussendlich zu folgendem Kompromiss geführt haben: Abweichend vom Vorschlag müssen mindestens 0,3 Entgeltpunkte vorliegen und es findet eine Einkommensprüfung statt.

Die vereinbarte Einkommensprüfung sieht vor, dass die Grundrente bis zu einem monatlichen Einkommen von 1250 Euro für Alleinstehende und 1950 Euro für Paare in voller Höhe gezahlt wird.<sup>5</sup> Im Gegensatz dazu wird das Vermögen aber nicht überprüft, sodass von einer Bedarfs-, nicht aber von einer Bedürftigkeitsprüfung gesprochen werden kann. Die für die Beitragszeiten und Einkommenshöhen vorgesehenen Gleitzone können hier nicht berücksichtigt werden, da sie im vorliegenden Konzept der Kompromiss-Rente nur festgehalten sind, aber nicht konkretisiert wurden. Somit wird das lebensstan-

dardsichernde Element der gesetzlichen Rentenversicherung relativiert, was zu einem Bruch mit der Leistungsgerechtigkeit (Äquivalenzprinzip) führt.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund wird zum einen diskutiert, wie viele Rentner von der Kompromiss-Rente profitieren würden, und zum anderen, wie die Einkommensprüfung dafür sorgt, dass Personen keine Grundrente erhalten, wenn sie aufgrund ihrer Haushaltssituation nicht auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Ohne Einkommensprüfung würden gemäß der SPD rund 3 Mio. Menschen die Respekt-Rente erhalten<sup>7</sup>; das IW Köln<sup>8</sup> schlussfolgert, dass etwa 2,8 Mio. einen Zuschuss erhalten würden. Mit der Einkommensprüfung soll die Kompromiss-Rente etwa 1,2 Mio. bis 1,5 Mio. Menschen erreichen.<sup>9</sup>

### Analyse der Kompromiss-Rente

Die vorliegende Analyse untersucht, in welcher Höhe sich die Renten nach Geschlecht, Region sowie verschiedenen Bildungsniveaus und Einkommensbereichen durch die Kompromiss-Rente ändern. Dies macht einen direkten Vergleich des monetären Zugewinns zwischen den Gruppen möglich. Zusätzlich wird quantifiziert, wie viele Personen nach der Einkommensprüfung von der Kompromiss-Rente profitieren würden. Für diese Analyse sind sowohl Kenntnisse über Individual- als auch über Haushaltseinkommen der zu betrachtenden Rentner notwendig. Die Einkommensprüfung wurde anhand der Haushaltssituation und dem zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommen berechnet. Datengrundlage für die Analyse stellt das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)<sup>10</sup> dar. Als repräsentative Stichprobe bietet es zahlreiche Auswertungsmöglichkeiten, wobei die Informationen sowohl auf Individual- als auch auf Haushaltsebene vorliegen. Unabdingbar für die vorliegende Untersuchung sind die Daten zu den soziodemografischen Merkmalen sowie die Informationen über Rentenstatus und -höhe.

Nichtsdestotrotz weist das SOEP Grenzen für die Analyse auf. Generell liegt nur eine kleine Fallzahl an Rentnern im Datensatz vor, sodass auch für die Berechnung ein gemittelter Rentenwert (Ost und West) genutzt werden musste. Weiterhin konnten im Modell keine Pflegezeiten operationalisiert werden. Weitere Einschränkungen entstehen durch die Querschnittsberechnung und die bestehenden Annahmen über die Lebensverlaufsvari-

3 Vgl. Deutsche Rentenversicherung: Grundsicherung für Bedürftige, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Rentenarten-und-Leistungen/Grundsicherung/grundsicherung\\_node.html?https=1](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Rentenarten-und-Leistungen/Grundsicherung/grundsicherung_node.html?https=1) (2.10.2019).

4 Vgl. o.V.: Die neue Grundrente, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2019\\_05\\_BMAS\\_Faktenpapier\\_Grundrente.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2019_05_BMAS_Faktenpapier_Grundrente.pdf) (29.11.2019).

5 Vgl. Tagesschau: Grundrenten-Kompromiss. Darauf hat sich die Koalition geeinigt, <https://www.tagesschau.de/inland/ergebnisse-einigung-grundrente-101.html> (22.11.2019).

6 Vgl. F. Ruland: Vorschlag zur Grundrente ..., a. a. O.; vgl. F. Ruland: Es bleibt dabei ..., a. a. O.

7 Vgl. o.V.: Die neue Grundrente, a. a. O.

8 Vgl. J. Pimpertz: Respekte-Rente: Selektiv statt systematisch, in: IW-Kurzbericht, Nr. 10/2019.

9 Vgl. Tagesschau, a. a. O.

10 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33, SOEP, 2016.

ablen. Erziehungszeiten wurden für Männer und Frauen gleichermaßen angerechnet, da aus den Daten nicht hervorgeht, welches Elternteil die Erziehungsarbeit übernommen hat. Eine Berücksichtigung von weiteren externen Daten hätte zu zusätzlichen Annahmen und somit zu einer höheren Unsicherheit der Signifikanz der Ergebnisse geführt. Weiterhin können aus dem SOEP keine Informationen bezüglich der Kinderberücksichtigungszeiten gewonnen werden. Diese Zeiten konnten in der Analyse somit ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Diese Operationalisierung kann gegebenenfalls dazu führen, dass die zugrunde gelegten Erwerbsjahre der Frauen leicht unterschätzt werden. Unberücksichtigt bleiben ferner die Regelungen zum Wohngeld, dem Übergangsbereich der Erwerbsjahre und über die gewählten Freibeträge für Grundsicherungsbezieher.

Ohne Einkommensprüfung würden etwa 2,5 Mio. Personen einen Respekt-Rentenaufschlag erhalten (934 000 Männer und 1,6 Mio. Frauen). Die Zahl reduziert sich durch die Einkommensprüfung auf 1,14 Mio. Personen (492 090 Männer und 643 502 Frauen). Die regionale Verteilung zeigt, dass rund 4 % (ohne Einkommensprüfung 10 %) aller westdeutschen Rentner sowie 7 % (14 % ohne Einkommensprüfung) aller ostdeutschen Rentner die Kompromiss-Rente beziehen würden. Weiterhin ergibt die Analyse, dass ohne Einkommensprüfung etwa 12 % derjenigen, die aktuell eine Grundsicherung beziehen, einen Anspruch auf die Respekt-Rente hätten. Auch hier wirkt die Neuregelung, denn die Zahl der Grundsicherungsbezieher, die nach Einkommensprüfung Anspruch auf die Kompromiss-Rente haben, erhöht sich auf ca. 14 %.

Die Mindestzahl an Erwerbsjahren steht insbesondere im Fokus der Diskussion um den Reformvorschlag. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die durchschnittlich erreichten Erwerbsjahre in der Stichprobe (differenziert nach verschiedenen Gruppen). So erreichen etwa 74 % aller Männer 35 oder mehr Erwerbsjahre, allerdings nur 41 % der Frauen. Wie bereits oben erwähnt ist es möglich, dass die Erwerbszeiten der Frauen aufgrund der Operationalisierung der Pflege- und Erziehungszeiten leicht unterschätzt werden. Allerdings erscheint es unwahrscheinlich, dass mit einer anderen Operationalisierungsmethode mehr Frauen die 35 Erwerbsjahre erreichen würden. Generell ist gerade dort der Anteil derjenigen mit mindestens 35 Jahren am niedrigsten, wo die meisten Nutznießer einer Kompromiss-Rente zu erwarten sind.

#### Effekte der Kompromiss-Rente im Gruppenvergleich

Im bivariaten Teil der Analyse sollen zwei wesentliche Fragen beantwortet werden: Zum einen welche Gruppen durch die Reform der Kompromiss-Rente profitie-

**Tabelle 1**  
**Durchschnittliche Erwerbsjahre nach Untergruppe**

Durchschnittliche Erwerbsjahre	Mittelwert	Median	% der Gruppe erreichen 35 Erwerbsjahre
Männer	37,71	39,0	74
Frauen	28,73	31,8	41
Ost	34,59	37,0	60
West	32,62	36,1	56
Hoch- und mittelqualifiziert	33,81	37,0	59
Geringqualifiziert	28,79	31,3	45
Oberschicht	34,64	36,1	61
Obere Mittelschicht	34,14	37,0	60
Mittelschicht	34,09	37,0	60
Untere Mittelschicht	32,75	36,4	56
Einkommensarm	29,92	33,0	45

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33, SOEP, 2016; eigene Berechnungen.

ren, und zum anderen mit welchen Auswirkungen die Kompromiss-Rente für private Haushalte verbunden ist. Mithilfe eines statistischen Verfahrens zur Messung von Mittelwertunterschieden werden verschiedene Gruppenvergleiche bezüglich der monetären Zugewinne durch die Kompromiss-Rente berechnet. Erste Unterschiede können aufgezeigt werden, indem die Rentensituation aller Rentner mit dem Personenkreis von Beziehern der Kompromiss-Rente verglichen wird. Die durchschnittliche Rente von allen Rentnern liegt bei 1406,03 Euro. Der Personenkreis, der nach Einkommensprüfung einen Anspruch auf die Kompromiss-Rente hätte, bezieht im Durchschnitt eine Rente von 697,49 Euro. Durch die Kompromiss-Rente erhalten diese Personen eine Erhöhung von durchschnittlich 232,98 Euro. Die Rente würde somit auf 930,47 Euro steigen.

#### Deutliche Unterschiede nach Region und Geschlecht

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Gruppenvergleiche. Die erste Spalte der Tabelle zeigt die Bruttorente auf. Hierbei wird nur die Bruttorente des Personenkreises der Kompromiss-Rentenbezieher dargestellt. Diese Unterscheidung ist notwendig, um aufzuzeigen, welche Aufschläge dieser Personenkreis durch die Kompromiss-Rente erhalten würde. Die zweite Spalte gibt Aufschluss über die Bruttorente mit dem Aufschlag durch die Kompromiss-Rente. Aus diesen beiden Werten kann für die jeweiligen Gruppen eine Differenz berechnet werden, die angibt, wie hoch der Aufschlag durch die Kompromiss-Rente ist. Die Gruppendifferenz gibt an,

wie hoch der Unterschied der zusätzlichen Leistung zwischen den Gruppen ist.

Im Bereich der Anspruchsberechtigten nach Einkommensprüfung sind Unterschiede zwischen Ost- und Westrenten zu erkennen. Westdeutsche Rentner haben derzeit eine durchschnittliche Rente in Höhe von 664,71 Euro. In Ostdeutschland liegt die durchschnittliche Rente der Personen mit einem Anspruch auf die Kompromiss-Rente nach Einkommensprüfung bei 743,04 Euro. In Ostdeutschland ist die Rente höher, weil Personen mit Anspruch auf die Kompromiss-Rente sich eher im Bereich von 0,8 Entgeltpunkten befinden bzw. mehr Erwerbsjahre aufweisen als Personen mit einem Anspruch auf die Kompromiss-Rente in Westdeutschland. Durch die Zuschüsse der Kompromiss-Rente erhalten westdeutsche Rentner 917,10 Euro und ostdeutsche Rentner 949,05 Euro. In Westdeutschland bekommen Anspruchsberechtigte durchschnittlich einen Aufschlag von 252,39 Euro bzw. 38 %, Ostdeutsche einen Aufschlag von 206 Euro bzw. 28 %. Somit erhalten westdeutsche Personen 46,39 Euro mehr Altersrente durch die Kompromiss-Rente als Ostdeutsche und die ursprüngliche Differenz verkleinert sich. Weiterhin sind Geschlechterunterschiede bei den monetären Zugewinnen durch die Kompromiss-Rente erkennbar.

Die durchschnittliche Rente von Männern mit Anspruch auf die Kompromiss-Rente nach Einkommensprüfung liegt bei 748,39 Euro. Frauen aus dem gleichen Personenkreis haben eine durchschnittliche Rente in Höhe von 658,57 Euro. Durch den Aufschlag der Kompromiss-Rente würden Männer eine Rente von 966,81 Euro und Frauen von 902,68 Euro erhalten. Prozentual liegt der Aufschlag der Frauen bei 37 % und bei den Männern bei 29 %. Somit erhalten Frauen einen um 8 Prozentpunkte höheren Aufschlag als Männer, was einem monetären Unterschied von 25,70 Euro entspricht. Die Kompromiss-Rente trägt jedoch nicht dazu bei, dass sich Unterschiede in den Rentenhöhen zwischen Männern und Frauen verringern, d.h. der Gender Pension Gap bleibt erhalten. Kindererziehungs- und Pflegezeiten sind in den vorliegenden Berechnungen jedoch nicht berücksichtigt worden. Durch diese Zeiten wäre es möglich, dass Frauen einen höheren prozentualen Aufschlag aufgrund der Kompromiss-Rente erhalten könnten.

Hingegen zeigen sich zudem Unterschiede bei der regionalen Differenzierung in der Gruppe der Frauen. Aus dem Personenkreis der Anspruchsberechtigten nach Einkommensprüfung haben Frauen in Westdeutschland mit 597,38 Euro eine geringere Rente als Frauen in Ostdeutschland mit 723,89 Euro. Dies kann dadurch erklärt werden, dass ostdeutsche Frauen aufgrund ihrer Er-

**Tabelle 2**  
**Renten anspruchsberechtigter Personengruppen**

in Euro

	Bruttorente	Kompromiss-Rente	Leistung aus Kompromiss-Rente	Gruppendifferenz
Insgesamt	697,49	930,47	232,98	
<b>Region</b>				
West	664,71	917,10	252,39	-46,39**
Ost	743,04	949,05	206,00	
<b>Geschlecht</b>				
Mann	748,39	966,81	218,42	25,70
Frau	658,57	902,68	244,11	
<b>Frauen nach Region</b>				
West	597,38	865,85	268,47	-50,37**
Ost	723,89	942,00	218,11	
<b>Bildung</b>				
Hoch- und Mittelqualifiziert	680,90	917,66	236,76	14,07
Niedrigqualifiziert	611,18	870,89	259,71	

Anmerkungen: Signifikanzniveaus: \*  $\leq 0,05$ , \*\*  $\leq 0,01$ , \*\*\*  $\leq 0,001$ . Niedrigqualifizierte erfassen Individuen ohne Abschluss und mit Hauptschulabschluss ohne berufliche Reife. Gruppendifferenz ergibt sich aus dem Unterschied der Renten inklusive Kompromiss-Renten-Aufschlag. Ergebnisse sind auf zwei Nachkommastellen gerundet.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33, SOEP, 2016; eigene Berechnungen.

werbsbiografien näher an den 0,8 Entgeltpunkten liegen sowie häufig mehr als 35 Erwerbsjahre aufweisen können und somit höhere Renten erhalten. Durch die Kompromiss-Rente würden westdeutsche Frauen eine Rente in Höhe von 865,85 Euro erhalten und ostdeutsche Frauen eine Rente von 942,00 Euro. Prozentual bedeutet dies, dass westdeutsche Frauen einen Aufschlag in Höhe von 45 % erhalten, ostdeutsche dagegen einen Aufschlag von 30 %. Absolut erhalten westdeutsche Frauen einen um 50,37 Euro höheren Aufschlag als ostdeutsche Frauen. Dies liegt letztlich an der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Kompromiss-Rente, die für die klassischen Erwerbsbiografien westdeutscher Frauen – vermehrte Teilzeitbeschäftigung – vorteilhafter ist, da nicht zwischen Voll- und Teilzeit unterschieden wird.

Im Bildungsbereich (CASMIN-Skala<sup>11</sup>) wird deutlich, dass sich die Rentenhöhen im Kreis der Anspruchsberechtig-

11 Die CASMIN-Skala ist eine Bildungsklassifizierung und wird seit 1984 für alle Befragten generiert, sie zeigt den im Lebensverlauf höchsten erworbenen Bildungsabschluss an.

ten zwischen Geringqualifizierten und den weiteren Bildungsniveaus kaum unterscheiden. Zwar erhalten Geringqualifizierte eine leicht höhere Kompromiss-Rente als die weiteren Bildungsniveaus, nämlich 259,71 Euro bzw. 43 % im Vergleich zu 236,76 Euro bzw. 35 % bei den Hoch- und Mittelqualifizierten. Durch die Einführung der Kompromiss-Rente vermindert sich die Differenz zwischen den Geringqualifizierten und den weiteren Bildungsniveaus aber nicht.

#### Einkommensprüfung verändert Verteilungswirkung stark

Tabelle 3 betrachtet den Bezug der Kompromiss-Rente differenziert nach Bruttohaushaltseinkommen. Mit einem Anteil von 17 % weist die Gruppe der einkommensarmen Haushalte die meisten Anspruchsberechtigten auf die Kompromiss-Rente aus. Dieser Haushaltstyp hat auch ohne die Einkommensprüfung den höchsten Anteil. Dicht dahinter liegt die einkommensschwache Mitte mit 10 % bei Einkommensprüfung. Im Vergleich dazu würden 16 % der schwachen Mitte ohne Einkommensprüfung profitieren. 1 % der Mitte erhalten die Kompromiss-Rente mit Einkommensprüfung, während es ohne Einkommensprüfung 8 % sind. Bei den Personen aus einkommensreichen Haushalten verringert die Einkommensprüfung deutlich die Verteilung, da die oberen Einkommensschichten nicht mehr in den anspruchsberechtigten Personenkreis fallen. Die Hochrechnung der Stichprobe nach Einkommensprüfung auf alle Rentner ergibt, dass etwa 155 618 Rentner des mittleren Haushaltstyps und etwa 344 883 aus der einkommensschwachen Mitte Anspruch auf die Kompromiss-Rente hätten. Von den einkommensarmen Haushalten wären den Berechnungen zufolge etwa 635 090 Rentner anspruchsberechtigt.

#### Fauler Kompromiss oder zielführendes Instrument?

Die Verteilungswirkung ändert sich maßgeblich durch die Einkommensprüfung. Die Analysen zeigen, dass durch die aktuelle Regelung insgesamt etwa 1,14 Mio. Personen in Deutschland von der Kompromiss-Rente profitieren würden. Mit 57 % sind die meisten Anspruchsberechtigten weiblich. Etwa 4 % aller westdeutschen Rentner würden die Kompromiss-Rente beziehen – in Ostdeutschland sind es 7 % aller Rentner. Die Betrachtung der Anspruchsberechtigten differenziert nach Einkommensbereichen zeigt, dass insbesondere die einkommensarmen und -schwachen Haushalte von der Kompromiss-Rente profitieren. Durchschnittlich beträgt der Einkommenszuwachs aus der Kompromiss-Rente 232,98 Euro, das entspricht einem Aufschlag von etwa 33 %. Rentner aus dem Westen erhalten eine zusätzliche Leistung aus der Kompromiss-Rente in Höhe von 252,39 Euro (38 %), in Ostdeutschland liegt der Aufschlag bei 206 Euro (28 %).

Tabelle 3

#### Anspruchsberechtigte nach Haushaltseinkommen

Haushaltstyp	Ohne Einkommensprüfung (in %)	Mit Einkommensprüfung (in %)
Einkommensreich	5	0
Einkommensstarke Mitte	5	0
Mitte	8	1
Einkommensschwache Mitte	16	10
Einkommensarm	19	17

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33, SOEP, 2016; eigene Berechnungen.

Zwar beziehen weniger Westdeutsche die Kompromiss-Rente, deren monetäre Zugewinne sind jedoch höher als bei den Ostdeutschen. Frauen erhalten im Schnitt 244,11 Euro (37 %) mehr Rente, bei den Männern sind es 218,42 Euro (29 %). Durch die Einführung der Kompromiss-Rente kommt es jedoch nicht zu einer Verringerung von Geschlechterdifferenzen im Alter. Zusätzlich hätten etwa 14 % aller Grundsicherungsbezieher einen Anspruch auf die Kompromiss-Rente, womit sie einen Beitrag leisten kann, Rentner aus der Grundsicherung herauszuholen. Die Grundsicherungsschwelle wird durch den Regelsatz und die regional unterschiedlichen Wohnkosten bestimmt. Hier greifen dann die Leistungen aus der Sozialhilfe nach Bedürftigkeitsprüfung.<sup>12</sup> Im Dezember 2018 haben knapp 560 000 Personen Grundsicherung im Alter bezogen. Dieser Wert ist mehr als doppelt so hoch wie der Ausgangswert im Dezember 2003, zum Start der Grundsicherung im Alter.<sup>13</sup> Für das Jahr 2016 hätten etwa 50 471 der Grundsicherungsbezieher einen Anspruch auf die Kompromiss-Rente. Die hieraus resultierende Frage ist, ob sich dieser Personenkreis in der Kompromiss-Rente tatsächlich besserstellt. Individuell kann der weitere Bezug von Grundsicherung sogar von Vorteil sein, denn der neugeschaffene Freibetrag für Renten langjährig Versicherter sieht vor, dass zusätzlich zur Grundsicherung die ersten 100 Euro ihrer Rente voll behalten werden dürfen und von jedem weiteren Euro der Rente 30 Cent – bis zu einem Deckel, der bei der Hälfte des Regelsatzes liegt.

Die Ausgestaltung der Reform scheint einen bestimmten Personenkreis zu belohnen, während andere Gruppen davon ausgeschlossen bleiben. Während Teilzeitbeschäftigung westdeutscher Frauen honoriert wird, sind Erwerbsbiografien ostdeutscher Frauen finanziell benach-

<sup>12</sup> Vgl. SGB XII.

<sup>13</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Dezember 2018: 1,9 % mehr Personen erhielten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Pressemitteilung, Nr. 130 vom 3.4.2019, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19\\_130\\_228.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19_130_228.html) (29.7.2019).

teilt, auch wenn sie häufiger von der Kompromiss-Rente profitieren. Dadurch werden die Fragen aufgeworfen, welches Ziel die Politik mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Erwerbsleben von Frauen verfolgt und wie die Gleichbehandlung von Voll- und Teilzeitarbeit zu bewerten ist, auch im Hinblick auf die Aufwertung der unbezahlten Care-Arbeit teilzeitarbeitender Frauen. Im Vergleich zu Männern scheinen insbesondere Frauen mit solchen Erwerbshistorien durch die Kompromiss-Rente belohnt zu werden, die langjährig niedrig entlohnt wurden. Jedoch kann die Kompromiss-Rente nicht dazu beitragen, die monetären Differenzen im Alter zwischen Männern und Frauen zu beseitigen, die weiterhin ein Resultat der ungleichen Verteilung von Erwerbs- und Care-Arbeit im Lebensverlauf sind.

Auch Geringqualifizierte können durch die Kompromiss-Rente nicht profitieren. Der Grund hierfür liegt häufig in den fehlenden Erwerbsjahren. Mit Blick auf die Einkommensprüfung scheint der aktuelle Kompromiss zielgenau diejenigen Einkommensbereiche besser zu stellen, die auch von der Kompromiss-Rente profitieren sollen. Hier stellt sich zudem die entscheidende Frage, wie groß der bürokratische Aufwand in der Errichtung der Schnittstelle zwischen Rentenversicherung und Finanzamt aus finanzieller und zeitlicher Sicht ist. Aktuell geht die Rentenversicherung von einem Mehrbedarf von mehreren tausend Stellen aus, wenn der elektronische Datenaustausch mit der Finanzverwaltung nicht in dem ambitionierten Zeitplan realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass die Kompromiss-Rente auch Personen erhalten sollen, die längst in Rente sind oder im Ausland Rente beziehen und deren Einkommensprüfung mit dortigen Finanzämtern durchzuführen ist.<sup>14</sup> Anders als für zusätzliche Stellen, die wohl kaum und unter solch enormen Zeitdruck besetzt werden können, wäre daher im Sinne der bürokratischen Umsetzbarkeit für eine negative Einkommensteuer für Rentenbezieher zu plädieren. Diese würde ein großes Bürokratie-

vorhaben vermeiden und vielmehr für eine automatische Verrechnung von geringer Rente mit Transferleistungen innerhalb der Einkommensteuer sorgen. Damit könnte der negativ konnotierte Gang zum Sozialamt für Rentner vermieden und zudem ein Einstieg in eine generelle Vereinfachung des Steuersystems erreicht werden.<sup>15</sup>

Insofern ist fraglich, wie die Kompromiss-Rente zu einer Anerkennung von Lebensleistung führen soll. Grundsätzlich ist die Forderung nach sozialpolitischen Ausgleichsmechanismen in einem sich wandelnden Arbeitsmarkt durchaus als positiv zu bewerten. Jedoch ist das aktuelle Instrument eher als Widerspruch zu anderen politischen Bestrebungen zu beurteilen. Konträre Beispiele der aktuellen Sozialpolitik sind die Anreizsetzung für weibliche Erwerbstätigkeit nach Kindererziehungszeiten (Elterngeld plus) oder die Vorsorgestimulierung über alle Säulen des Rentensystems hinweg (Betriebsrentenstärkungsgesetz). Entgegen allen ordnungspolitischen Diskussionen um die Einführung der Respekt-Rente als Grundrente innerhalb des Rentensystems zeigt Torp<sup>16</sup>, dass unterschiedliche Mindestsicherungselemente schon seit Einführung der gesetzlichen Rente diskutiert werden und auch Bestandteil des Systems waren. Eine Grundrente wäre folglich nicht so neu wie oft behauptet.<sup>17</sup> Die eigentlich entscheidende Frage für die Politik liegt jedoch auf einer anderen Ebene, nämlich der des zu verfolgenden Ziels. Denn unklar ist, inwiefern Armut im Alter durch die Kompromiss-Rente im Vergleich zur Grundsicherung vermieden werden kann. Für zukünftige Generationen bleibt zu hoffen, dass die Einführung eines mehrjährigen bürokratischen Großprojektes mit hohen finanziellen Ausgaben fruchtbare Folgeüberlegungen mit sich bringt.

14 Vgl. D. Creutzburg: Rentenversicherung warnt. Grundrente unter Zeitdruck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.11.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/rentenversicherung-warnt-grundrente-unter-zeitdruck-16484130.html> (14.11.2019).

15 Vgl. W. Sesselmeier: Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik. Negative Einkommenssteuer und Lohnsubventionen im Lichte der modernen Arbeitsmarkttheorien und der Neuen Institutionenökonomik, Frankfurt a.M. u.a.O. 1997; vgl. G. Kubon-Gilke, R. Maier-Rigaud: Utopien und Sozialpolitik. Über die Orientierungsfunktion von Utopien für die Sozialpolitik, Marburg, im Erscheinen.

16 Vgl. C. Torp: Mindestsicherungselemente in der deutschen Alterssicherung von Bismarck bis Merkel, Deutsche Rentenversicherung, Nr. 2/2019, S. 132-149.

17 Vgl. T. Köhler-Rama, a. a. O.

#### Title: *Basic Pension Compromise: Who Benefits?*

**Abstract:** *The Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) proposed a "Respect Pension" without a means test, which is a compromise: a basic pension with an income test. The differences in the number of beneficiaries are distinct. The income test reduces the eligible from 2.5 million to 1.14 million people. About 4% of all West German and 7% of all East German retirees receive the basic pension after the income test. On average, income growth through the "Compromise Pension" is around 33%: women receive 37% and men 29% more.*

**JEL Classification:** D63, H55, H75, I3