

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung der Grundrente für langjährig in der Gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (BT-Drucksache 19/18473)

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 19. Mai 2020

Die Diakonie Deutschland dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Grundrentengesetz und bewertet den vorgelegten Gesetzentwurf grundsätzlich positiv.

Der Gesetzentwurf ergänzt Regelungen für die Grundsicherung im Alter sinnvoll und ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der wachsenden Altersarmut. Durch die Einbeziehung von Bestandsrentner*innen kann er eine breite Wirkung entfalten. Er verbindet Aspekte von Armutsprävention und Erwerbsarbeitsanreize. Das zugrundeliegende Konzept stärkt die Gesetzliche Rentenversicherung als zentralen Baustein der Altersvorsorge und damit das Vertrauen in den Sozialstaat. Es trägt den Veränderungen in den Erwerbsbiografen und den insbesondere von Frauen geleisteten Beiträgen in der Pflege und Erziehung Rechnung. Die bisher vor allem von Frauen zu tragenden negativen Folgen durch Familienarbeit beim Erwerb von Rentenansprüchen werden so weiter ausgeglichen. Die Diakonie weist darauf hin, dass insbesondere in den seit Beginn der Corona-Krise als systemrelevant bewerteten Arbeitsbereichen wie Pflege, Betreuung und Einzelhandel der Personalbestand überwiegend durch in Teilzeit beschäftigte Frauen geprägt ist, von denen längerfristig viele einen Anspruch auf die neue Grundrente geltend machen können. Insofern ist dieser Gesetzentwurf auch als ein wichtiger Beitrag zu werten, diese Arbeitsleistung wert zu schätzen und das Vertrauen in die Wirksamkeit des Sozialstaates zu stärken.

Die Anrechnungsregelungen in der Grundsicherung im Alter werden für Personen, die mindestens 33 Rentenbeitragsjahre durch Erwerbsarbeit oder Familienarbeit und mehr als die Beschäftigung in Minijobs vorweisen können, durch eine Kombination von Grundrente und Freibeträgen in der Grundsicherung ersetzt. Damit erreicht dieser Personenkreis in der Rente ein Sicherungsniveau oberhalb des Grundsicherung.

Die Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen für die Grundrente erfolgt durch eine unbürokratische Form der Einkommensermittlung von Amts wegen. Das verhindert effektiv, dass Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche nicht wahrnehmen und in verdeckter Armut leben. Um zu verhindern, dass aufgrund der im letzten Einkommensteuerbescheid festgestellten Einkommenshöhe kein Anspruch auf Grundrente zuerkannt wird, obwohl eine Person bei Renteneintritt tatsächlich ein sehr geringes Einkommen hat, sollte in diesen Fällen die Möglichkeit eines Aktualisierungsantrages während der ersten drei Jahre des Rentenbezugs vorgesehen werden.

Der Gesetzentwurf flankiert die Einführung der Grundrente und von Freibeträgen mit weiteren Freibeträgen im SGB II, bei Wohngeld, Sozialhilfe, Leistungen der sozialen Fürsorge und im Steuerrecht. Damit wird verhindert, dass höhere Rentenansprüche auf andere Leistungen angerechnet werden. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln und belastet die Beitragzahlenden in der Rentenversicherung nicht.

Nicht im Gesetzentwurf enthalten sind Freibeträge in der Grundsicherung auf die erworbenen Rentenansprüche von Personen mit weniger als 33 Beitragsjahren. Auch wäre eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf Selbstständige geboten. Die Diakonie regt an, weitere Reformschritte in diese Richtung anzugehen.

Zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen:

1. Gründe für die Einführung einer Grundrente

In den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Anstieg von Altersarmut zu rechnen. Auch die Zahl der Beziehenden der Grundsicherung im Alter hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2003 mehr als verdoppelt. Studien weisen zudem nach, dass etwa 50 Prozent der Leistungsberechtigten ihren Anspruch auf Grundsicherung im Alter nicht geltend machen. Gründe dafür sind u.a. das komplizierte Antragsverfahren, Scham und fehlende Informationen.

Von Altersarmut sind Frauen besonders betroffen, aber auch der Anteil der von Altersarmut betroffenen Männer steigt stetig. Für das Erhebungsjahr 2018 errechnete das Statistische Bundesamt nach der EU-Vergleichsstatistik EU-SILC eine allgemeine durchschnittliche Armutsgefährdungsquote von 16 Prozent. Männer im Rentenalter lagen mit 16,5 Prozent etwas, Frauen mit 19,8 Prozent deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt.

Vor diesem Hintergrund gibt es einen starken Handlungsbedarf, die Rentenansprüche für Personen und Haushalte mit geringen Einkommen unbürokratisch aufzuwerten.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf ergänzt die Regelungen für die Grundsicherung im Alter und trägt somit der wachsenden Altersarmut Rechnung.

2. Bedeutung der Sozialversicherung und Reformbedarfe

Die gesetzliche Rente ist als Sozialversicherung von Versicherungszeiten abhängig. Die Sozialversicherung ist ein gut funktionierendes solidarisches System der gesellschaftlichen Absicherung von Lebensrisiken. Veränderungen der Erwerbsgesellschaft und der Familienformen in der jüngeren Vergangenheit führen dazu, dass Erwerbsbiografien weniger kontinuierlich verlaufen und zu geringen Anwartschaften in der gesetzlichen Rente führen. Dies hat zu einer Zunahme von Armutsrisiken geführt.

Besonders betroffen sind Frauen mit Vereinbarkeitsproblemen zwischen Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Pflege von Angehörigen. Dabei ist das Armutsrisiko von Alleinerziehenden sowohl im Erwerbsleben als auch in der Rente deutlich überdurchschnittlich. Um diesen Entwicklungen zu begegnen, sollte die gesetzliche Rente insgesamt gestärkt werden. Dies soll den Anreiz zur sozialversicherten Arbeit nicht senken, vielmehr sollen Versicherte auch mit geringeren Beitragszahlungen und kürzeren oder unterbrochenen Rentenbiografien mehr als das Existenzminimum in der Rente erreichen können. Eine Reform der gesetzlichen Rente mit dem Ziel, die mit niedrigen Rentenansprüchen einhergehende Armutsgefährdung zu mindern, muss diese Vorgaben berücksichtigen.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf ergänzt das Konzept der Gesetzlichen Rentenversicherung um Aspekte der Armutsprävention und setzt Erwerbsarbeitsanreize. Diese Aspekte passen die gesetzliche Rente an die tatsächlichen Lebensverhältnisse der Versicherten an. Dies trägt zur Akzeptanz der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Beitragszahlenden bei und stärkt die gesetzliche Rente als ein zukunftsfähiges Absicherungssystem.

3. Aufwertung der erworbenen Rentenansprüche

Der Gesetzentwurf setzt starke Anreize, sozialversichert erwerbstätig zu sein, und wertet erworbene Rentenansprüche oberhalb der Minijobgrenze dann auf,

- a) wenn mindestens 33 Beitragsjahre und durchschnittlich nicht mehr als 0,4008 Entgeltpunkte im Jahr erreicht sind
- b) bei 34 Beitragsjahren (und nicht mehr als 0,4008 Entgeltpunkten) werden bei weiteren Beitragsmonaten um bis zu 0,2 weitere Entgeltpunkte berücksichtigt (maximal 0,6008 Entgeltpunkte).
- c) wenn mindestens 35 Beitragsjahre und nicht mehr als 0,8004 Entgeltpunkte im Jahr erreicht sind.

Durch die Aufstockung erreichter Rentenansprüche auf den Höchstwert von 0,8004 Entgeltpunkten kann ein Alterseinkommen erreicht werden, das deutlich oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus liegt. Der Anspruch auf die Grundrente wird von der Gesetzlichen Rentenversicherung von Amts wegen ermittelt und beschieden.

Ergänzt wird die Neuregelung durch einen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter auf den so errechneten Rentenanspruch. Dadurch können auch Personen mit mindestens 33 Beitragsjahren, die nicht schon mit der Grundrente über ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus verfügen, ein höheres Alterseinkommen erreichen.

Durch den Einbezug von Bestandsrentner*innen in die Neuregelung werden viele von Altersarmut Betroffene von der Neuregelung profitieren.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf sieht Regelungen vor, die die starren Anrechnungsregelungen bei der Grundsicherung im Alter ablösen. Bisher ist es für Leistungsberechtigte, die in der Rente weniger als das mit der Grundsicherung im Alter gewährte Existenzminimum als Anspruch aufgebaut haben, unerheblich, wie viele Jahre Beiträge gezahlt wurden und wie hoch die erworbenen Ansprüche sind. Das wird nun berücksichtigt. Die ergänzende Freibetragsregelung und der Korridor von 33 bis 35 Beitragsjahren für die Mindest-Anspruchsberechtigung vermeidet eine scharfe Abbruchkante. Für Personen mit weniger als 33 Beitragsjahren bleibt es aber bei der vollständigen Anrechnung in der Grundsicherung.

Da der Gesetzentwurf vorsieht, dass auch Pflichtbeitrags- und Berücksichtigungszeiten aufgrund von Kindererziehung und Pflege und die schon geltende Aufwertung von Phasen der Teilzeit in der Kindererziehung zusätzlich zu den neuen Regelungen maßgeblich sind, ist eine starke Wirkung auf die Rentenansprüche von Frauen zu erwarten, die Erwerbstätigkeit und Kindererziehung verbinden.

Die Einführung von Freibeträgen stellt sicher, dass alle Personen mit mindestens 33 Beitragsjahren eine finanzielle Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus erlangen können. Auch dies setzt einen starken Anreiz für die Aufnahme sozialversicherter Arbeit.

Da zusätzliche Freibeträge für andere Alterseinkommen vorgesehen sind, können Rentner*innen verschiedene Alterseinkommen kombinieren und dadurch ihre Lebenssituation im Vergleich zu den bisherigen Grundsicherungsregelungen deutlich verbessern. Allerdings haben die Neuregelungen wenig Auswirkungen bei Personen, die während ihrer Erwerbsbiografie wegen sehr geringer Erwerbseinkommen nicht in der Lage waren, ergänzend vorzusorgen.

4. Feststellung des Grundrentenbedarfs und Einkommensprüfung

Der Gesetzentwurf sieht eine vereinfachte Einkommensprüfung vor. Die Freibeträge auf erworbenes Alterseinkommen von 1.250 Euro bis 1.650 Euro für Alleinstehende bzw. 1.950 Euro bis 2.300 Euro für Eheleute werden im Rahmen einer vereinfachten Einkommensprüfung auf die tatsächlichen versteuerten Einkommen der Vorjahre angewendet. Dies erfolgt durch einen automatischen Datenaustausch mit den Finanzämtern. Bis zur Freibetragsgrenze von 1.250 € wird kein Alterseinkommen angerechnet, oberhalb dessen bis zum Höchstbetrag von 1.650 Euro 60 Prozent.

Bewertung:

Die vereinfachte Einkommensprüfung in der Grundrente stellt ein unbürokratisches Verfahren dar. Der Anspruch auf Grundrente wird zudem von Amts wegen ermittelt. Damit wird das aktuelle Problem behoben, bei dem Anspruchsberechtigte in der Grundsicherung ihre Leistungsansprüche nicht geltend machen und in Armut leben. Ein Nachsteuerungsbedarf für die Einkommensprüfung, den auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme feststellt, besteht allerdings bei Renteneintritt. Wenn das Einkommen der Vorjahre zum Maßstab der Anspruchsberechtigung auf Grundrente gemacht wird, werden viele Personen zunächst keinen Anspruch zuerkannt bekommen, weil das der Einkommensermittlung zugrunde gelegte Einkommen für einen Grundrentenanspruch zu hoch ist. Deshalb sollte bis zum dritten Jahr nach Renteneintritt das aktuelle Einkommen zugrunde gelegt werden können. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, in diesen Fällen einen unkomplizierten Aktualisierungsantrag zu stellen. Ganz unbürokratisch wäre eine Lösung, die in diesem Zusammenhang auf Einkommensprüfungen verzichtet.

5. Einführung von neuen Freibeträgen im SGB II, bei Wohngeld, Sozialhilfe und Leistungen der sozialen Fürsorge sowie im Steuerrecht

Neue Freibeträge sollen sicherstellen, dass Ansprüche auf Grundrente nicht bei anderen Leistungen aufgezehrt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung ist sachgerecht, sollte aber kurzfristig evaluiert werden, damit unvorhergesehenen Auswirkungen entgegengesteuert werden kann.

6. Finanzierung

Immer wieder wurden in den vergangenen Jahren mit Rentenreformen sozialpolitische Ziele verwirklicht und Leistungsansprüche eingeführt, die über die Beitragsäquivalenz hinausgehen. Solche Leistungsansprüche führen zu Beitragserhöhungen bei den Versicherten, wenn dies nicht durch Steuermittel ausgeglichen wird.

Bewertung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt sicher, dass die entstehenden Kosten aus Steuermitteln ausgeglichen werden und nicht zu höheren Beitragsbelastungen der Versicherten führen.

7. Perspektiven für die Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Bekämpfung von Altersarmut wäre durch weitergehende Schritte möglich:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Freibetragsregelung für die betriebliche und private Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter nicht generell auf erworbene Ansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet wird. Gerade im unteren Einkommensbereich werden die Angebote der Zusatzvorsorge wenig genutzt, da die entsprechenden Beiträge das Einkommen bis unterhalb des Existenzminimums mindern könnten. Insofern schlägt die Diakonie vor, eine einheitliche Freibetragsregelung für alle Arten der Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter vorzusehen und die private und betriebliche Altersvorsorge nicht zu privilegieren.

Es ist richtig, die gesetzliche Rente durch eine Ausweitung ihrer armutspräventiven Wirkungen zu stärken. Neben den Aspekten Kindererziehung, Pflegezeiten und unterbrochene Erwerbsbiografien spielt im unteren Einkommensbereich auch der Wechsel zwischen prekärer Selbstständigkeit und prekärer sozialversicherter Beschäftigung eine zunehmende Rolle. Daher schlägt die Diakonie vor, selbstständige Tätigkeiten in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen und im unteren Einkommensbereich hierfür steuerliche Beitragszuschüsse vorzusehen. Der Einbezug von Selbstständigen mit höheren Einkommen würde darüber hinaus die gesellschaftliche Solidarität, die Breitenwirkung und die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung weiter stabilisieren. Auch hierdurch würden Rentenbiografien in der GRV verstetigt, die sich bisher abschnittsweise in unterschiedlichen Vorsorgesystemen auswirken. Vor dem Hintergrund des Zieles, Selbstständige möglichst in die GRV einzubeziehen, sollte auch auf die in § 76 g vorgesehene Bestimmung verzichtet werden, nach der freiwillige Versicherungszeiten nicht anspruchsbegründend für die Grundrente sind. Der Einbezug von Beamten in die GRV wäre langfristig und systematisch sinnvoll.

Die Diakonie begrüßt, dass der Anspruch auf Grundrente von Amts wegen ermittelt wird. Für alle Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen aber nicht erreichen, bleibt eine mit hohen bürokratischen und psychologischen Hürden verbundene Antragstellung auf die Grundsicherung im Alter problematisch. Daher schlägt die Diakonie vor, bei Nicht-Vorliegen eines Anspruchs auf Grundrente und gleichzeitiger Ermittlung eines niedrigen Einkommens entsprechend der mit der Grundrente geltenden Freibetragsregelung direkt ein Antragsverfahren auf Grundsicherung im Alter von Amts wegen auszulösen. Betroffene sollen zwar die Möglichkeit erhalten, diesem Antragsverfahren zu widersprechen oder es durch Nicht-Beteiligung zu beenden. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass ein automatischer Beginn des Antragsverfahrens die Hürden für das Geltend-Machen eines Leistungsanspruchs in der Grundsicherung im Alter wesentlich senken würde.

Die rentenrechtliche Aufwertung von Pflege- und Sorgearbeit sollte trotz der Verbesserungen durch die Grundrente mit deren Einbeziehung in die Anspruchsvoraussetzungen weiterentwickelt werden. Die Diakonie spricht sich für weitere Verbesserungen aus bei den Rentenansprüchen pflegender Angehöriger durch die Ausweitung des Anspruchs auf rentenversicherungsrechtliche Beitragsleistungen auch für nicht-erwerbsmäßige Pflegepersonen, die Pflegebedürftige mit Pflegegrad 1 pflegen und betreuen, durch die Abschaffung der aktuellen Abschlagsregelungen innerhalb eines Pflegegrades sowie die rentenversicherungsrechtliche Anerkennung von Pflegezeiten, auch wenn die Pflegeperson über 30 Stunden pro Woche erwerbstätig ist. Nicht-erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen müssen auch nach Eintritt des Regelrentenalters verlässlich Rentenansprüche für ihre Pflegearbeit erwerben können. Darüber hinaus muss die Rentenregelung bei der Mehrfachpflege überarbeitet werden.

Die bisherigen Regelungen zur Aufwertung von Teilzeit in Erziehungsphasen sind kompliziert, setzen lange Zeiten der Beitragszahlung voraus und können erst bei Rentenantragstellung geltend gemacht werden. Die Diakonie schlägt vor, im Falle einer vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres eines Kindes eine generelle Aufstockung der Rentenbeiträge aus Steuermitteln bis zur Höhe des Beitrags vorzusehen, der bei Vollzeitbeschäftigung auf dieser Stelle erreicht würde. Die so gezahlten Zuschüsse in das umlagefinanzierte System würden die Rentenansprüche Erziehender erhöhen und den bisher in der Ruhestandsphase anfallenden Steuerzuschuss ersetzen.

Das Ziel, Armutsprävention und nicht nur Lebensstandardsicherung als wesentliche Aufgabe der Gesetzlichen Rentenversicherung zu verwirklichen, wird von der Diakonie geteilt. Langfristig wäre dieses Ziel besser zu erreichen, wenn das bisher durch die Grundsicherung gewährleistete Existenzminimum, die damit verbundenen Freibetragsregelungen, die Grundrente und die weiteren Leistungen der gesetzlichen Rente in einer Leistungssystematik zusammengeführt würden. Mit der vereinfachten Einkommensprüfung und der Prüfung der Ansprüche auf Grundrente von Amts wegen werden erste Schritte in diese Richtung gegangen.

Gez.

Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik