

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund	4
Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen.....	29
Prof. Dr. Martin Werding, Bochum	43
Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen	50
Sozialverband Deutschland e. V.....	69
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	78
Dr. Johannes Geyer, Berlin.....	94
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln	102
Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg.....	107
Deutsche Rentenversicherung Bund	117
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Sozialverband VdK Deutschland e. V..	133
Arbeitnehmerkammer Bremen	147
Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.	164
INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.....	170

Mitteilung

Berlin, den 14. Mai 2020

**Die 81. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 25. Mai 2020, 12:30 bis ca. 14.30 Uhr
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, 4.900**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 33 08
Fax: +49 30 - 227 3 63 32

**Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!
Abweichender Sitzungsort!**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige
Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem
Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen
(Grundrentengesetz)**

BT-Drucksache 19/18473

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 25. Mai 2020, 12.30 – 14.30 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutsche Rentenversicherung Bund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Sozialverband Deutschland e.V.

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg

Prof. Georg Cremer, Merzhausen

Dr. Johannes Geyer, Berlin

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für
langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte
mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen
zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)

Solidarausgleich stärken – Grundrente einführen

13.05.2020

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und im Sinne eines Lohnersatzes dauerhaft für alle Beschäftigten eine angemessene Rente zu gewähren. Kernprinzip der Rentenversicherung ist das Prinzip der Teilhabeäquivalenz und soll es auch künftig bleiben. Bei höherem Lohn soll grundsätzlich auch die Rente höher sein. Teilhabeäquivalenz bedeutet aber nicht nur, dass die Rente nach langjähriger Beitragszahlung angemessen, sondern auch, dass sie strukturell armutsfest sein muss.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung
Abteilung Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung
und Rehabilitation

schf/rp

E-Mail: ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 24060-263
Telefax: 030 24060-226

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Wer seinen Lebensunterhalt jahrzehntelang mit seinem Lohn bestritten hat, hat auch eine Rente verdient, die den Lebensunterhalt deckt. Bei langjähriger Beitragszahlung zu durchschnittlich geringem Lohn bedarf es daher einer Aufwertung der eigenen Rentenansprüche und einer höheren Ersatzrate. Ein geringer Lohn ist für die Betroffenen regelmäßig unfreiwillig. Mit Blick auf die Zukunft ist ein höherer gesetzlicher Mindestlohn nötig, um ausreichend Rentenansprüche zu erreichen. Auch ein vom Arbeitgeber finanzierter, zu bezahlender Mindestbeitrag für eine angemessene Rente wäre eine Möglichkeit, über die nachgedacht werden könnte. Ferner sind die Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu erleichtern, um höhere Löhne durchzusetzen.

Zusätzliche Beiträge und höhere Löhne verbessern die individuellen Rentenansprüche aber nur für künftige Beitragszeiten. Zwingend notwendig bleibt daher eine rückwirkend aufstockende Regelung für die vergangenen Zeiten, die bei Rentenbeginn den individuellen Rentenanspruch erhöht. Dies fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schon lange, bspw. indem die Rente nach Mindestentgeltpunkten auch auf Beitragszeiten nach 1991 ausgeweitet würde. Angesichts des größten Niedriglohnsektors in Westeuropa ist eine Aufwertung geringer Renten nach einem langen Arbeitsleben unerlässlich. Der Vorschlag einer Grundrente sowie der weiteren Maßnahmen im vorliegenden Gesetzentwurf entsprechen diesem sozialpolitischen Ziel in weiten Teilen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bleiben aber dabei, dass die Zugangsbedingungen erleichtert und auf die Einkommensprüfung verzichtet werden sollten. Dies würde die Grundrente wirksamer

und vor allem einfacher und verständlicher machen sowie gleichzeitig den Verwaltungsaufwand senken.

Aus Sicht des DGB sollte der Gesetzentwurf daher an zwei zentralen Stellen deutlich korrigiert werden.

Zum Ersten ist die Erfüllung der 33 Jahre Wartezeit zu erleichtern und gerechter zu gestalten. Unverständlich ist, dass im Fall einer Erwerbsminderung vor dem 48. Lebensjahr die Wartezeit objektiv rechtlich auch bei ununterbrochener Erwerbsbiographie nicht erfüllt werden kann. Die Grundrente muss auch in diesen Fällen analog gewährt werden. Aus Gründen des europä- und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots sind die Schutzfristen nach Mutterschutzgesetz zu den 33 Jahren zwingend hinzuzuzählen. Sozialpolitisch inakzeptabel ist es, dass Zeiten mit Arbeitslosengeldbezug nicht zu den 33 Jahren zählen sollen. Sozialpolitisch wäre es richtig, auf die Wartezeit alle rentenrechtlichen Zeiten anzurechnen. Dies würde auch den Verwaltungsaufwand senken.

Zum Zweiten sollte auf die Einkommensanrechnung vollständig verzichtet werden. Eine Einkommensanrechnung widerspricht dem Versicherungsgedanken einer vorleistungsabhängigen Rente sowie dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Vor allem aber macht die Einkommensanrechnung das Gesetz unnötig kompliziert und ist für einen Großteil der Verwaltungsausgaben verantwortlich. Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kann Rentenleistung eine langjährige Beitragszahlung nur wertschätzend anerkennen, wenn sie ohne jede Form der Einkommensprüfung und erst recht ohne Bedarfs- oder Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird.

Die Einkommensanrechnung ist aber dem Kompromiss der Koalitionsparteien geschuldet und die Bedingung der CDU/CSU-Fraktion dafür, Menschen, die Jahrzehnte zu geringem Lohn gearbeitet und Kinder erzogen bzw. Angehörige gepflegt haben, eine auskömmliche Rente zu versprechen. Insoweit ist die Einkommensanrechnung wenigstens zu vereinfachen und gerechter sowie für die Rententräger umsetzbar zu gestalten. Es ist der gesetzlichen Rentenversicherung politisch und verwaltungsmäßig nicht zuzumuten, zu einem zweiten Finanz- oder Sozialamt zu werden, indem sie die Einkommens- und Lebensverhältnisse der Versicherten prüft. Insbesondere die Kontrolle von Vermögenseinkommen ist nicht Aufgabe der Deutschen Rentenversicherung. Soweit Einkommen angerechnet werden soll, müssen die hierfür notwendigen Daten vollständig durch das Finanzamt automatisiert an die Rentenversicherung gemeldet werden. Auch die Prüfung und das Verfahren bei ausländischen Einkünften sind zu vereinfachen. Da Einkünfte im Alter regelmäßig keinen größeren Schwankungen unterliegen, wäre es zur Verwaltungsvereinfachung denkbar, die Einkünfte nicht jährlich zu prüfen, sondern in längeren Abständen von drei bis fünf Jahren und bei erheblichen Veränderungen gegenüber dem aktuell angerechneten Einkommen.

Unabhängig von der verwaltungsmäßigen Gestaltung sollte als Einkommen das aktuelle laufende persönliche Einkommen herangezogen werden, statt wie bisher vorgesehen das vor zwei oder mehr Jahren erzielte Einkommen einschließlich des Einkommens von Partnerinnen und Partnern. Denkbar wäre auch ein Verzicht darauf, Kapitaleinkünfte, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind, anzurechnen. Der erwartete Aufwand steht hier in keinem sinnvollen Verhältnis zu den erwarteten Einsparungen. Eine gesellschaftliche Wertschätzung von langjähriger Beitragsleistung und Kindererziehung sowie Pflege hängt nicht vom Ehepartner ab. Und eine einkommensgeprüfte Leistung im Bereich des Existenzminimums sollte nicht von vergangenem, sondern stets vom aktuellen Einkommen abhängen. Auch dies wäre über das Finanzamt gestaltbar, indem die Daten der Quellsteuerverfahren und sonstiger Meldeverfahren sowie der Bescheide zur Einkommenssteuervorauszahlung genutzt werden.

Ergänzend zur Grundrente zusätzliche Verbesserungen beim Wohngeld vorzusehen, ist zielführend. Dies stärkt die strukturelle Armutsfestigkeit zusätzlich und der Bezug von Fürsorgeleistungen wird tendenziell vermieden. Allerdings sollte hier auf die Erfüllung der 33 Jahre Wartezeit ganz verzichtet werden.

Zu begrüßen sind auch die vorgesehenen Freibeträge für gesetzliche Renten in der Grundsicherung im Alter, bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie dem Bundesversorgungsgesetz. Auch hier sollte aber auf die Erfüllung einer bestimmten Beitragszeit verzichtet werden. Dies verträgt sich nicht mit dem Prinzip der Fürsorge.

Die Ausgestaltung von Grundrente plus Wohngeld einerseits und der Freibeträge in der Fürsorge andererseits mögen zwar dazu führen, dass dennoch viele Grundrentenbeziehende aufstockungsberechtigt in den Fürsorgeleistungen bleiben oder gar aufstockungsberechtigt werden. Sozialpolitisch zu betonen ist allerdings, dass die Frage, ob solche Leistungen beansprucht werden, aufgrund der Freibeträge dann oberhalb des fürsorge-rechtlich anerkannten Existenzbedarfs erfolgt und insoweit ein deutlicher Fortschritt gegenüber heute ist. Aktuell verzichten mehrere 100.000 Menschen darauf, ihr Einkommen auf das soziokulturelle Existenzminimum aufzustocken, weil sie die Hürden und die Antragstellung scheuen.

Richtig ist es, den förderfähigen Beitrag beim Geringverdienerförderbetrag in der betrieblichen Altersversorgung anzuheben. Ergänzend sollte die Lohngrenze dynamisiert und angehoben werden.

Indiskutabel sind Versuche mehrerer prominenter Mitglieder von CDU und CSU, mit Verweis auf die Kosten der Corona-Krise die von ihnen ohnehin abgelehnte Grundrente doch noch stoppen zu wollen. Bei armen Rentnerinnen und Rentnern einsparen zu wollen, was man den Vermögenden an anderer Stelle hinterhergeworfen hat, ist keine gerechte Sozialpolitik.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen den vorliegenden Gesetzentwurf für eine Grundrente in der Summe ausdrücklich als richtige und notwendige Maßnahme. Das Gesetz wird das Einkommen von über einer Million Rentnerinnen und Rentnern mit niedrigen Renten erhöhen. Insbesondere die Lebensleistung von Frauen wird hiermit endlich mehr gewürdigt. Damit wird der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt und bei geringem Lohn die Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung attraktiver; was auch ein Anreiz gegen Schwarzarbeit und Sozialbetrug ist.

Damit ist aber der weitergehende Handlungsbedarf in der Rentenpolitik nicht erledigt. Dringend geboten ist eine dauerhafte Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus und im weiteren Schritt eine Niveau-Anhebung.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt im Wesentlichen drei Dinge neu:

- A) Einführung einer Grundrente im SGB VI mit Einkommensanrechnung: „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“,
- B) Einführung von Freibeträgen für gesetzliche Renten beim Wohngeld (WoGG), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Kapitel 4), in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII, Kapitel 3) und dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und
- C) Erhöhung des förderfähigen Beitrags des Arbeitgebers für die Betriebsrente von Beschäftigten mit geringem Lohn: bAV-Förderbetrag gemäß § 100 EStG.

Zu A) die eigentliche Grundrente – „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“

Kernelement des Gesetzentwurfs ist die eigentliche Grundrente in Form eines „Zuschlags an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“. Die konkrete Berechnung ist komplex ausgestaltet, um den vielschichtigen politischen Vorgaben bezüglich der aufzuwertenden und anzuerkennenden Beitragszeiten, der Höhe der anzustrebenden Rente, dem Prinzip der Beitragsäquivalenz, der Vorgabe keine Abbruchkanten bei 35 Jahren zu haben und durch eine Einkommensprüfung nur Haushalte mit sehr geringem Einkommen zu erreichen, Rechnung zu tragen.

Ob eine Grundrente, der „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“, gezahlt wird und wie hoch diese ausfällt, kann am einfachsten im Sinne von zwei aufeinander folgenden Schritten erläutert werden.

1) Prüfung der Wartezeit von 33 Jahren (besteht Anspruch auf Grundrente und Freibeträge):

Zunächst wird geprüft, ob die Person die Wartezeit von mindestens 33 Jahren (= 396 Monate) mit Grundrentenzeiten erfüllt. Zu den Grundrentenzeiten zählen Kalendermonate, in denen mindestens eine der folgenden Zeiten liegt:

- Pflichtbeitragszeiten aus Erwerbstätigkeit (abhängige und selbstständige Tätigkeit) einschließlich der Zeiten eines versicherungspflichtigen Minijobs,
- Zeiten der Kindererziehung bis zum 10. Geburtstag des Kindes, sowohl die Kindererziehungszeiten als auch die Kinderberücksichtigungszeiten,
- Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege, soweit es anerkannte Berücksichtigungszeiten wegen Pflege (1992 bis 1995) oder Beitragszeiten der Pflegeversicherung sind, und
- Zeiten mit kurzfristigen Entgeltersatzleistungen, wenn die Leistung nicht wegen Arbeitslosigkeit gezahlt wird. Es zählen also insbesondere Zeiten des Bezugs von Krankengeld, Übergangsgeld, Kurzarbeitergeld und viele weitere mehr. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder ALG II zählen nicht dazu.

Ist die Wartezeit von 33 Jahren erfüllt, dann besteht Anspruch auf Grundrente. Deren Höhe wird dann im zweiten Schritt ermittelt (siehe 2). Die Freibeträge in den Fürsorgeleistungen sowie beim Wohngeld werden in voller Höhe gewährt, wenn die 33 Jahre erfüllt sind. Der zweite Schritt spielt für diese Freibeträge keine Rolle.

2) Berechnung der Höhe des Zuschlags an Entgeltpunkten („Grundrente“):

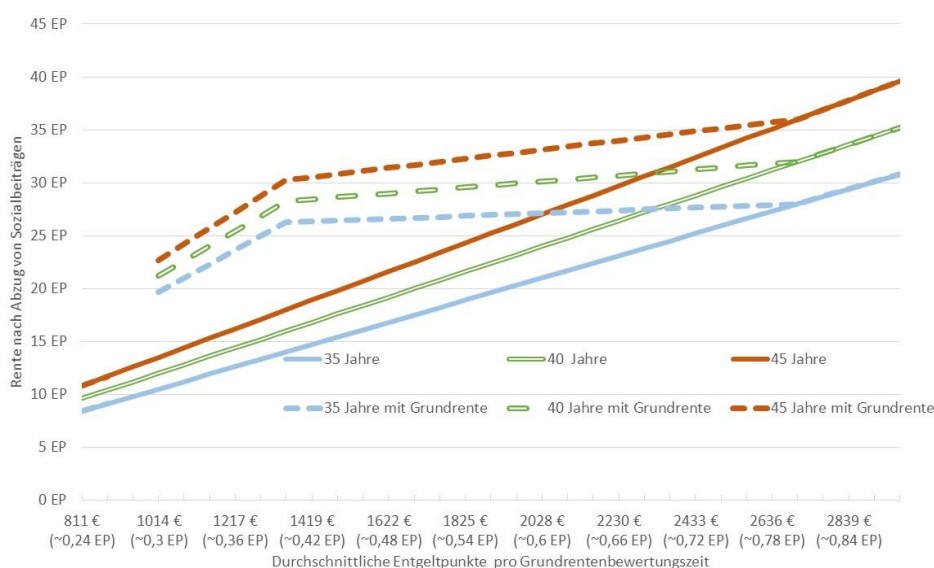
Im zweiten Schritt (wenn die Wartezeit von 33 Jahren mit Grundrentenzeiten erfüllt ist), wird berechnet, wie hoch der Zuschlag an Entgeltpunkten ausfällt.

- i. Zunächst werden dafür aus den unter a) genannten Grundrentenzeiten die Kalendermonate herausgesucht, in denen im jeweiligen Kalendermonat mindestens 0,025 Entgeltpunkte (= 30 % des Durchschnittsentgelts) gutgeschrieben sind. Dies sind die Grundrentenbewertungszeiten (zu unterscheiden von den Grundrentenzeiten). Dabei darf auch die Anzahl von 33 Jahren (396 Monaten) unterschritten werden. Auch spielt es keine Rolle, aus welchem Grund die Entgeltpunkte im jeweiligen Monat gutgeschrieben wurden, solange in dem Kalendermonat auch mindestens eine der oben genannten Grundrentenzeiten liegt – die Punkte könnten also auch aus Arbeitslosengeld, freiwilligen Beiträgen oder einem Versorgungsausgleich stammen.
- ii. Die Entgeltpunkte aus allen so ermittelten Grundrentenbewertungszeiten werden addiert und durch die Anzahl der Kalendermonate mit Grundrentenbewertungszeiten geteilt und bilden den „*Durchschnittswert*“. Unterschreitet dieser *Durchschnittswert* einen bestimmten *Höchstwert*, gibt es einen Zuschlag an Entgeltpunkten (Grundrente).

Hier kommt nun die Gleitzone ins Spiel. Liegen mindestens 35 Jahre an Grundrentenzeiten (nach Buchstabe a) vor, wird ein Zuschlag berechnet, wenn der aus den Grundrentenbewertungszeiten ermittelte *Durchschnittswert* unter dem *Höchstwert* von 0,0667 im Monat (= 0,8 im Jahr) liegt. Liegen mindestens 33, aber weniger als 35 Jahre an Grundrentenzeiten (nach Buchstabe a) vor, dann ist der *Höchstwert* niedriger. Bei genau 33 Jahren (= 396 Monaten) liegt er bei 0,0334. Für jeden zusätzlichen Monat an Grundrentenzeiten (nach Buchstabe a) liegt der Wert dann um 0,001389 höher, bis er bei 35 Jahren die 0,0667 erreicht.

- iii. Für den Zuschlag wird als *Vergleichswert* noch der Unterschied zwischen dem *Höchstwert* (je nach Grundrentenzeiten 0,0334 bis 0,0667) und dem *Durchschnittswert* aus den Grundrentenbewertungszeiten berechnet. Der geringere Wert von *Durchschnittswert* und *Vergleichswert* ist Basis für die Berechnung. Dieser Basiswert wird mit 0,875 multipliziert (um 12,5 Prozent gekürzt) und mit der Anzahl an Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten, aber maximal mit 420, multipliziert. Das Ergebnis ist der Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährig Versicherte (Grundrentenzuschlag).
- iv. Diese so berechnete Anzahl an zusätzlichen Entgeltpunkten wird dann zu gleichen Teilen auf alle Grundrentenbewertungszeiten verteilt – also

Abbildung 1: Entgeltpunkte mit und ohne Zuschlag nach Einkommensposition



Quelle: DGB 2020, eigene Darstellung und Berechnung. Annahmen: Nur Grundrentenbewertungszeiten aus Beschäftigung mit der jeweiligen Entgeltposition, keine weiteren rentenrechtlichen Zeiten. Ohne Berücksichtigung weiterer, den Rentenanspruch beeinflussenden Regelungen, um den Effekt klarer zeigen zu können. Die Lohnangabe entspricht der jeweiligen Entgeltposition nach vorläufigem Durchschnittsentgelt für 2020.

gegebenenfalls auch auf mehr als 420 Kalendermonate. Dabei wird Kalendermonaten mit Entgeltpunkten (Ost) der Zuschlag in Entgeltpunkten (Ost) gutgeschrieben.

Einkommensprüfung beim Zuschlag an Entgeltpunkten:

Der Zuschlag an Entgeltpunkten wird berechnet und dem Konto gutgeschrieben. Daran ändert auch die Einkommensanrechnung nichts. Diese prüft nur, ob und zu welchem Teil der Zuschlag ausgezahlt wird. Der Zuschlag an Entgeltpunkten ergibt zusammen mit den aktuellen Rentenwerten den Grundrentenzuschlag. Auf diesen zusätzlichen Rentenaufschlag wird dann das Einkommen der/des Versicherten und des Ehemanns/der Ehefrau angerechnet. Dabei wird auf den Steuerbescheid des vorvergangenen Kalenderjahres abgestellt – liegt dieser nicht vor, auf den Bescheid des vorvorvergangenen Kalenderjahres (liegt auch dieser nicht vor, wird die laufende Rente in pauschalisiertem Nettoverfahren zuzüglich der Kapitaleinkünfte angerechnet).

Angerechnet wird das „zu versteuernde Einkommen“ nach Steuerrecht. Dafür sind vom Bruttoeinkommen insbesondere die abzugsfähigen Sozialbeiträge, Werbungskosten und Sonderausgaben abzuziehen. Hinzuzurechnen sind die steuerfreien Teile von Renten und Pensionen (Versorgungsfreibetrag) sowie Kapitaleinkommen (soweit diese nicht bereits im zu versteuernden Einkommen enthalten sind). Der Grundrentenzuschlag, sowohl der eigene als auch einer des Ehepartners/der Ehepartnerin, wird nicht als Einkommen angerechnet.

Bei einer alleinstehenden Person wird vom so ermittelten Einkommen der Betrag der über 1.250 Euro liegt zu 60 Prozent angerechnet. Übersteigt das Einkommen 1.600 Euro, wird das Einkommen über 1.600 Euro voll angerechnet, neben den anzurechnenden 210 Euro, die sich aus den 60 Prozent des Einkommens zwischen 1.250 und 1.600 Euro ergeben (210 Euro = 60 % von 350 Euro). Bei Eheleuten wird der Teil des Einkommens ab 1.950 Euro zu 60 Prozent und alles über 2.300 Euro voll angerechnet.

Zu B) Freibeträge in SGB XII, SGB II, BVG und WoGG

Hat eine Person die 33 Jahre Grundrentenzeiten erfüllt, dann wird die gesetzliche Rente bei folgenden Sozialleistungen nicht voll als Einkommen gewertet bzw. angerechnet: der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (viertes Kapitel SGB XII), der Hilfe zum Lebensunterhalt (drittes Kapitel SGB XII), der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und das Wohngeld (WoGG). Die Freibeträge gelten auch bei Bezug einer Hinterbliebenenrente, soweit die verstorbene Person die Wartezeit von 33 Jahren erfüllte. Außerdem gilt der Freibetrag auch für Renten aus anderen Pflichtsystemen, wie Alterssicherung der Landwirte, den Berufsständischen Versorgungswerken und der Beamtenversorgung. Dabei zählen auch die Jahre in den anderen Systemen zu den 33 Jahren hinzu – allerdings zählt kein Monat doppelt.

Sind die 33 Jahre erfüllt, dann werden die ersten 100 Euro der Rente nicht angerechnet. Ist die Rente höher als 100 Euro, wird der Betrag über 100 Euro zu 30 Prozent nicht angerechnet. Zusammen mit den ersten 100 Euro wird maximal der halbe Regelsatz nicht angerechnet, aktuell also 216 Euro. Der maximale Freibetrag ist also aktuell ab einer Rente von 486,67 erreicht. Der darüber liegende Teil der Rente wird voll angerechnet.

zu C) bAV Förderbetrag

— Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (Stellungnahme des DGB zum Betriebsrentenstärkungsgesetz: <https://www.dgb.de/-/hlh>) wurde ein Betriebsrenten-Förderbetrag eingeführt. Demnach werden Arbeitgeber staatlich gefördert, wenn die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten in eine Betriebsrente einzahlen. Voraussetzung ist, dass der Lohn der Beschäftigten unter 2.200 Euro brutto im Monat liegt. Gefördert wird der Arbeitgeber, wenn er mindestens 240 Euro im Jahr einzahlt. Die Förderung beträgt 30 Prozent des zusätzlich eingezahlten Betrags, maximal 144 Euro. Damit wird ein zusätzlicher Jahresbeitrag des Arbeitgebers von maximal 480 Euro gefördert. Das Grundrentengesetz soll die maximale Förderung auf 288 Euro verdoppeln, sodass jährliche Zahlungen des Arbeitgebers von bis 960 Euro gefördert werden können.

Allgemeine Einordnung des Gesetzentwurfs und Bewertung

CDU/CSU und SPD einigten sich im Koalitionsvertrag darauf, dass sie die „Lebensleistung“ von Menschen honorieren wollen, indem ihnen im Alter ein „Einkommen“ über der Grundsicherung zur Verfügung steht. Dabei sieht der Koalitionsvertrag vor, die Leistung der langjährigen Beitragszahlung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu honorieren, diese Anerkennung aber gleichzeitig unter Vorbehalt der sozialhilferechtlichen Bedürftigkeit zu stellen. Die Koalitionsvereinbarung ist nach Ansicht von Experten und Verbänden in dieser Form nicht umsetzbar. Der Koalitionsvertrag regelt letztlich die Quadratur des Kreises: die Lebensleistung in Form langer Beitragszahlung soll „belohnt“ werden, indem die Rente bei Grundsicherungsbeziehenden bedürftigkeitsgeprüft aufgestockt wird. Dies hat sich als technisch nicht umsetzbar herausgestellt. Politisch entspricht das dabei diskutierte Modell eines Freibetrags in der Grundsicherung auch nicht dem, was Beschäftigte unter einer „Grundrente“ verstehen und was sie zu Recht erwarten.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist eine Aufwertung der Renten nach langjähriger Arbeit zu geringem Lohn zwingend notwendig. Denn unser Rentensystem ersetzt nicht 100 Prozent des Nettolohns. Nach 45 Beitragsjahren liegt die Ersatzrate aktuell bei rund 48 Prozent der durchschnittlichen Entgeltposition vor Steuern. So ergibt sich beispielsweise nach 45 Jahren Beitragszahlung auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns eine gesetzliche Rente unterhalb des durchschnittlichen Existenzminimums von gut 800 Euro netto – und selbst wenn durchgehend zusätzlich vier Prozent in eine private Rente gespart würden, bleibt das Einkommen unterhalb des Existenzminimums. Erst ab 2.000 Euro bei 45 Beitragsjahren und erst 2.250 brutto bei 40 Beitragsjahren ergibt sich bei heutigem Stand eine ausgezahlte Rente vor Steuern in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums.

Beitragsjahre

Brutto-Monatslohn (in % des Durchschnittslohns)	30 Jahre	35 Jahre	40 Jahre	45 Jahre
Rente nach Sozialbeiträgen				
1000 Euro (29,6 %)	271 €	316 €	361 €	406 €
1250 Euro (37 %)	338 €	394 €	450 €	507 €
1500 Euro (44,4 %)	406 €	473 €	541 €	609 €
1750 Euro (51,8 %)	474 €	553 €	632 €	711 €
2000 Euro (59,2 %)	541 €	631 €	721 €	811 €
2250 Euro (66,6 %)	609 €	710 €	812 €	913 €
2500 Euro (74 %)	677 €	789 €	902 €	1015 €

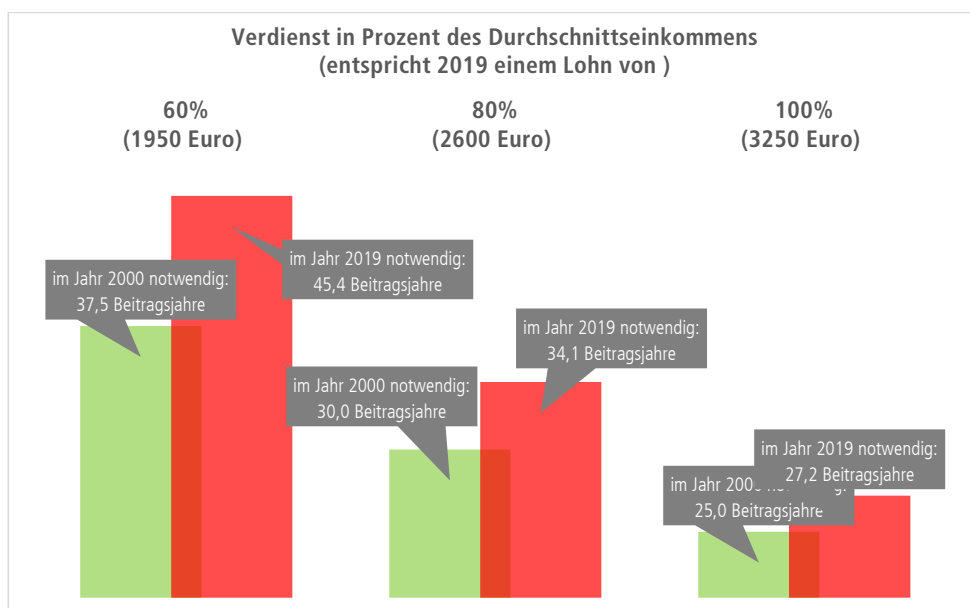
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung. Annahmen: Rechengröße zum 1. Juli 2020, Regelaltersrente nach Abzug der Sozialbeiträge für gesetzlich Versicherten mit Kind, durchgehende Beitragszahlung zur relativen Entgeltposition, keine weiteren rentenrechtlichen Zeiten und Regelungen.

Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit hatten in 2018 über vier Millionen Menschen in der Kerngruppe (Vollzeitbeschäftigte ohne Auszubildende oder ähnliche Personen) einen versicherungspflichtigen Lohn von unter 2.200 brutto – jeder siebte Mann (2,29 Millionen) und jede vierte Frau (1,86 Millionen).

Unberücksichtigt ist dabei noch das sinkende Rentenniveau, welches – zumindest historisch – dazu führt, dass die Renten relativ zum Existenzminimum an Wert verlieren. Künftig, wenn das Niveau nach 2025 wieder sinken würde, wären längere Beitragszahlungen und/oder höhere Löhne nötig, um eine Rente auf Existenzminimum zu erreichen. Damit hätten noch mehr Personen eine Rente unterhalb des Existenzminimums zu erwarten, obwohl sie 40 oder 45 Jahre Beiträge eingezahlt haben. Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, reichten bei einem Lohn von 60 Prozent des Durchschnittslohns im Jahr 2000 noch 37,5 Jahre für eine Rente in Höhe des Existenzminimums. Im Jahr 2019 waren dafür schon über 45 Beitragsjahre nötig. Und selbst bei 80 Prozent des Durchschnittslohns sind die Beitragsjahre von 30 auf über 34 Jahre angestiegen. Hier zeigt sich schon, dass eine Aufwertung auf bis zu 80 Prozent des Durchschnittslohns für maximal 35 Jahre, wie es die Grundrente vorsieht, sehr zielführend ist. Eine solche Regelung würde typisierend nach 35 Jahren und mehr Beitragsjahren zu einer Rente in Höhe des Existenzminimums führen.

Ohne eine Aufwertung wären Beschäftigte, die ihr ganzes Leben lang gearbeitet und in die Rentenversicherung eingezahlt haben, um ihren Lebensunterhalt gerade so bestreiten

Abb. 2) Notwendige Beitragsjahre für eine Rente über dem Existenzminimum



Eigene Darstellung und Berechnung. Werte für 2019. Durchgehende Beitragszahlung zur angegebenen Entgeltposition, keine weiteren rentenrechtlichen Zeiten oder Regelungen. Rente nach Abzug der Sozialbeiträge für gesetzlich Versicherten mit Kind. Existenzminimum ist der anerkannte Bruttobedarf in der Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung im Alter, außerhalb von Einrichtungen, Daten des Statistischen Bundesamts 2020.

zu können, mit Beginn der Rente gezwungen, zum Sozialamt zu gehen. Für diese Gruppe wird eine funktionale Regelung gebraucht, die strukturell zu einem Rentenanspruch wenigstens in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums führt. Jedenfalls für die Vergangenheit kann dies nur durch eine Aufwertung des bestehenden Rentenanspruchs gelöst werden. Für zukünftige Beitragszeiten sind auch andere Optionen diskutabel und sogar vorzuziehen, da die Ursache eine unanständig geringe Entlohnung weiter Teile der Erwerbstätigen ist.

Die Aufwertung geringer Rentenansprüche aus langer Beitragszahlung stärkt die Akzeptanz der Rentenversicherung deutlich. Sie sichert den Beschäftigten eine auskömmliche Rente nach langjähriger Beitragszahlung, Kindererziehung und Pflege zu. Eine Rente, die gerade so das Existenzminimum abdeckt, ist auch keine Überversorgung oder Luxus, sondern eine Selbstverständlichkeit. Die Grundrente im vorliegenden Gesetzentwurf stockt die ausgezahlte Rente nach Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag deutlich auf. Bei 40 Wochenstunden zum gesetzlichen Mindestlohn ergäbe sich nach geltendem Recht zum 1. Juli 2020 nach 45 Jahren eine ausgezahlte Rente von rund 660 Euro. Die Grundrente würde den Rentenanspruch um knapp 300 Euro auf knapp 960 Euro aufstocken und läge über dem durchschnittlichen Existenzminimum.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben sich stets für eine Grundrente ohne jede Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfung sowie ohne Einkommensanrechnung stark gemacht. Nur dies entspricht dem Grundgedanken, Lebensleistung in einem vorleistungsbezogenen Rentensystem angemessen zu honorieren. Denn jeder zweite Rentner, der vor Rentenbeginn „Arbeiter/Angestellter“ war, hat als laufende Renten ausschließlich die gesetzliche Rente (Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung, Tabelle B.4.4, Seite 84). Bei Rentnerinnen gilt dies sogar bei drei von vier. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ergibt es außerdem wenig Sinn und widerspricht sogar dem Prinzip der Anerkennung von Lebensleistung, wenn die Grundrente bei sonst gleichen Personen letztlich vom Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin abhängig ist. Auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist eine solche Abhängigkeit vom Ehepartner nicht zu akzeptieren.

Mit der Einkommensanrechnung rückt die Anerkennung von langjähriger Vorleistung trotz geringer finanzieller Leistungsfähigkeit in den Hintergrund und die Frage des sozialhilferechtlichen Bedarfs mit der Frage nach der „Bedürftigkeit“ wird betont. Die Sicherung des Existenzminimums ist in Deutschland aber grundgesetzlich geschützt und bedarf gerade keiner Vorleistung. Die Vermischung von leistungsbezogener Anerkennung und vorleistungsloser Existenzsicherung ist aber genau der nicht aufzulösende Konflikt. Zumal der anzuerkennende Bedarf zur Existenzsicherung als individueller Rechtsanspruch weit über der Grundrente und sogar über der Standardrente liegen kann und somit rentenrechtlich gar nicht gesichert werden kann.

Insoweit lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weiterhin die nun vorgesehene Einkommensanrechnung entschieden als grundfalsch ab. Gegen die Fraktion der CDU/CSU ist eine echte Anerkennung ohne Einkommensprüfung aber nicht

durchzusetzen. Daher wird der gefundene Kompromiss akzeptiert, da er einen deutlichen Fortschritt gegenüber der von der CDU/CSU erwünschten vollen Bedürftigkeits- und Bedarfsprüfung einschließlich der Anrechnung des gesamten Vermögens einschließlich eines Pkws über 5.000 Euro darstellt. So wird zumindest die Situation von über einer Million Rentnerinnen und Rentnern mit niedrigen Renten trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung verbessert. Ohne den gefundenen Kompromiss würde für Menschen mit geringen Renten in dieser Legislaturperiode erneut gar keine Verbesserung erreicht.

Die Angriffe einzelner Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion auf die Grundrente mit Verweis auf die Kosten der Corona-Krise sind daher mehr als zynisch und abzulehnen. Die Kosten der Krise bestehen in erheblichem Maße darin, dass Unternehmen und ihre künftigen Gewinne gesichert und Vermögen geschont werden. Gleichzeitig tragen Unternehmen und Gewinne einen immer geringeren Teil zu den Einnahmen des Staates bei. Vor diesem Hintergrund ist indiskutabel, nun gerade die Rentnerinnen und Rentner mit weniger als 1.000 Euro Rente für die Krise zur Kasse bitten zu wollen. Zumal mit den derzeitigen Kosten der Corona-Krise die Grundrente fast 1.000 Jahre zu finanzieren wäre, ein nennenswerter Beitrag dadurch also gar nicht erreicht werden kann.

Bei den Beitragsjahren für die Wartezeit wird begrüßt, dass nun bereits ab 33 Jahren die Voraussetzungen für die Grundrente erfüllt sind. Aus Sicht des DGB und seiner Mitglieds-gewerkschaften sind alle rentenrechtlichen Zeiten für die Wartezeit von 33 Jahren anzurechnen, um wenigstens dem Grunde nach den Anspruch auf Grundrente und die Freibeträge zu haben. Auf der Ebene der Bewertung und Aufwertung werden dann ohnehin nicht alle Grundrentenzeiten auch aufgewertet. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Zumindest die Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten und Zeiten der Arbeitslosigkeit sollten hinzuzählen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sind aber Zeiten des Mutterschutzes nach Mutterschutz-gesetz in jedem Fall hinzuzählen.

Die Einführung der ergänzenden Freibeträge in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII), in der Grund-sicherung für Arbeitssuchende (SGB II), dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und dem Wohngeldgesetz (WoGG) werden ausdrücklich begrüßt. Menschen, die vorgesorgt haben und trotz Grundrente ihren Lebensunterhalt nicht finanzieren können, werden so bessergestellt. Aus Gleichheitsgründen sollten aber im SGB II, SGB XII und dem Bundes-versorgungsgesetz keine Beitragszeiten als zusätzliche Hürde aufgebaut werden, sondern der Freibetrag allen gleichermaßen zustehen.

Es muss nun darum gehen, den gefundenen Kompromiss möglichst transparent, nachvoll-ziehbar und bei der großen Zahl der Berechtigten einfach umzusetzen. Insbesondere die verwaltungsseitige Umsetzung muss schnell angegangen werden und mit den entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt sein, um die Verfahren ohne Zeitverzug einzuführen. Dabei kann der politisch geschaffene Verwaltungsaufwand gerade kein Argument gegen die Grundrente sein. Vielmehr wäre es geboten, die unnötigen Regelungen zur Einkommensanrechnung abzuschaffen und die Regelung

zu vereinfachen, welche Zeiten anerkannt und aufgewertet werden sollen, gerade auch für den Bestand.

Der DGB begrüßt es, dass der Bundeszuschuss steigen soll, um die Grundrente aus Steuern zu finanzieren. Die dazu vereinbarte Finanztransaktionssteuer muss nun schnell gesetzlich geregelt werden, auch weil die Einnahmen zur Finanzierung der Kosten der Corona-Krise insgesamt künftig benötigt werden.

Anmerkungen zu einzelnen gesetzlichen Neuregelungen

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Artikel 1, Ziffer 1: Änderung des Inhaltsverzeichnisses

Keine Anmerkungen

Artikel 1, Ziffer 2: § 66 Persönliche Entgeltpunkte

Die Ergänzung ist sachgerecht.

Artikel 1, Ziffer 3: § 76g „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“

zur Wartezeit (Grundrentenzeiten) Absatz 1 und 2:

Zu begrüßen ist, dass die Wartezeit mit 33 Jahren nun früher erfüllt ist als ursprünglich festgelegt. Eine niedrigere Wartezeit wäre sozialpolitisch zwar wünschenswert. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sehr kurze Versicherungszeiten auch bei einer Aufwertung auf 0,8 Entgeltpunkte am Ende keine Rente auch nur in der Nähe des Existenzminimums ergeben würden. Eine Absenkung bis auf 30 Jahre wäre jedoch sinnvoll, zumindest für die Gleitzone.

Nötig ist, die in Absatz 2 definierten Grundrentenzeiten weniger restriktiv zu handhaben. § 76g Absatz 2 (neu) bezieht sich unmittelbar auf § 55 Absatz 2 und damit auf die Rente für besonders langjährig Versicherte. Diese Definition ist sehr eng gewählt.

Aus Sicht des DGB wäre es zielführend alle rentenrechtlichen Zeiten zu den Grundrentenzeiten zu zählen und daher den § 76g Absatz 2 (neu) wie folgt neu zu fassen:

„Grundrentenzeiten sind alle Kalendermonate mit rentenrechtlichen Zeiten.“

Eine solche Regelung würde die Zugangsbedingungen für den Anspruch auf Grundrente erleichtern. Von dieser Änderung unberührt bliebe, welche Zeiten und wie sie aufgewertet würden.

Der Kompromiss der Koalition sieht jedoch bereits hier eine sehr enge Beschränkung vor, so dass zumindest aus sozialpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen folgende ergänzende Änderungen vorzusehen wären:

a) Zeiten der Schutzfristen des Mutterschutzgesetzes und Arbeitsunfähigkeit vor dem 25. Lebensjahr

Aus sozialpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen sollte in § 76g Absatz 2 Satz 2 (E) jedoch nach dem Wort „Ersatzzeiten“ folgende Worte eingeschoben werden: „sowie Zeiten nach § 58 Abs. 1 Nr. 1a und 2“

Begründung: Es darf gerade bei „Anerkennung von Lebensleistung“ den Frauen nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie aufgrund des Mutterschutzes keine Beitragszeiten (und auch keine Kindererziehungszeiten) aufweisen können. Diese Zeiten nicht zu berücksichtigen, begegnet schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Hierbei sei daran erinnert, dass das Bundesverfassungsgericht eine vergleichbare Schlechterstellung von Mutterschutzzeiten gegenüber Zeiten des Krankengeldbezugs in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes für verfassungswidrig erklärt hat [Aktenzeichen 1 BvR 1409/10]. Auch Arbeitsunfähigkeit ohne Leistungsbezug vor dem 25. Lebensjahr sollte analog zum Krankengeldbezug voll als Grundrentenzeit gewertet werden.

b) Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld

In § 76g Abs. 2 (neu) wird Satz 3 ersatzlos gestrichen.

Begründung: Gerade bei unterbrochenen Erwerbsbiographien steigt das Risiko, im Alter nur eine geringe Rente und insgesamt niedrige Einkommen zu haben, deutlich an. Zeiten der Arbeitslosigkeit zur Wartezeit hinzuzählen wäre daher sachgerecht. Andernfalls werden ausgerechnet diejenigen Menschen, die von der wirtschaftlichen Transformation in den neuen Bundesländern besonders hart betroffen wurden, nun erneut benachteiligt.

c) Aufwertung der Rentenansprüche auch bei frühzeitiger Erwerbsminderung

In § 76g Abs. 2 (neu) wird folgender Satz angehängt:

„Bei Renten wegen Erwerbsminderung und an Hinterbliebene sind Grundrentenzeiten auch die Anzahl an ganzen Kalendermonaten, die sich ergibt, wenn die Anzahl an Kalendermonaten ab dem Kalendermonat, in dem die Erwerbsminderung/der Tod eingetreten ist, bis zum Kalendermonat, in dem die Regelaltersgrenze vollendet wird, mit dem Verhältnis multipliziert wird, in dem die Anzahl der anzurechnenden Kalendermonate mit Grundrentenzeiten nach Abs. 2 Satz 1 bis 3 zur Anzahl der nach § 72 Abs. 2 belegungsfähigen Kalendermonate steht.“

Begründung: Gerade wenn Menschen früh erkranken oder gar versterben, ist der Solidargedanke der Rentenversicherung besonders wichtig. Bei einer Wartezeit von 33 Jahren sind Leistungsfälle vor dem 48. Lebensjahr rechtlich vom Leistungsbezug faktisch ausgeschlossen, da eine Beschäftigung vor dem 15. Lebensjahr regelmäßig verboten ist.

Abgrenzung der zu bewertenden Zeiten: Grundrentenbewertungszeiten (**Absatz 3**)

Absatz 3 regelt, dass aus den Grundrentenzeiten nur jene Zeiten in die Berechnung einfließen, welche einen Mindestwert an Entgeltpunkten von 0,025 umfassen. Dies ist im Rahmen des Koalitionskompromisses sachgerecht. Die Regelung entspricht so den beiden Zielen, dass aus einer langjährigen Beschäftigung zu einem gerade noch existenzsichernden Lohn eine existenzsichernde Rente folgen soll und gleichzeitig Mitnahmeeffekte aus Kleinstarbeitsverhältnissen eines nur geringen Hinzuverdienstes vermieden werden sollen. Dies erscheint grundsätzlich angebracht. Soweit die Regelung zu den Grundrentenzeiten weiter gefasst wird, aber auch insgesamt, wäre es jedoch zielführender, alle vollwertigen Pflichtbeitragszeiten als Grundrentenbewertungszeiten zu definieren und daraus einen Durchschnitt zu bilden. Sollte dieser Durchschnitt unter 0,025 Entgeltpunkten liegen, dann könnte dem Ziel der Vermeidung von Mitnahmeeffekten folgend die Grundrente in diesen Fällen nicht gewährt werden – denn auch mit Grundrente ergäbe sich bei so geringen Ansprüchen in der Regel keine existenzsichernde Rente mehr.

Als Folgeänderung zum an Absatz 2 angefügten Satz 4 ist in § 76g Abs. 3 Satz 1 (neu) nach den Worten „Absatz 2“ einzufügen: „Satz 1 bis 3“.

Begründung: Die als Grundrentenzeiten zu zählenden Zurechnungszeitanteile sind nicht als Grundrentenbewertungszeiten zu qualifizieren. Die Klarstellung stellt daher sicher, dass sie dementsprechend nicht als Grundrentenbewertungszeiten zählen.

Berechnung der Höhe des Grundrentenzuschlags (**Absatz 4**)

Die Berechnung der Höhe des Zuschlags sollte überdacht und deutlich vereinfacht werden. Zumindest aber wären zwei Änderungen vorzusehen:

a) Übergangsbereich gerechter gestalten

§ 76g Abs. 4 SGB VI RefE wird wie folgt neu gefasst:

„Der Zuschlag an Entgeltpunkten wird ermittelt aus dem Durchschnittswert an Entgeltpunkten aus allen Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten und umfasst zunächst diesen Durchschnittswert. Der Zuschlag entspricht jedoch höchstens dem Differenzbetrag zwischen dem Höchstwert nach Satz 3 und dem Durchschnittswert nach Satz 1, jedoch höchstens 0,0334. Der Höchstwert beträgt 0,0667 EP. Liegen 33 Jahre mit Grundrentenzeiten vor, wird der nach den Sätzen 1 und 2 ermittelte Zuschlag an Entgeltpunkten mit dem Faktor 0,035 multipliziert.“

Liegen mehr als 33 Jahre an Grundrentenzeiten vor, erhöht sich der Faktor um 0,035 je zusätzlichem Kalendermonat mit Grundrentenzeiten, höchstens jedoch auf 0,875. Der nach den Sätzen 1 bis 5 ermittelte Entgeltpunktwert wird mit der Anzahl der Kalendermonate mit Grundrentenbewertungszeiten, höchstens jedoch mit 420 Kalendermonaten, vervielfältigt."

Begründung: Der Vorschlag zur Gleitzone erscheint verbesserungsfähig. Der Übergangsbereich nach Gesetzesentwurf führt dazu, dass die Aufwertung bei exakt 33 Jahren nur bei Entgelten unter 1.355 Euro stattfindet. Bei 34 Jahren würden nur Löhne unter 2.056 Euro aufgewertet. Und erst ab 35 Jahren würden alle Löhne unter 80 Prozent des Durchschnittsentgelts aufgewertet. Sinnvoller erscheint es, alternativ alle Löhne zwischen 30 und unter 80 Prozent des Durchschnittslohns aufzuwerten und die Aufwertung schrittweise zwischen 33 und 35 Jahren auf den vollen Zuschlag anwachsen zu lassen. Ferner bietet es sich an, den Abschlag auf den Zuschlag dann auch gleich in die Berechnung des Zuschlags einzubeziehen.

b) Maximaler Zuschlag von 35 Jahren auch bei Erwerbsminderungsrente ermöglichen:

In § 76g wird ein Abs. 6 neu angefügt:

„Bei Renten wegen Erwerbsminderung und an Hinterbliebene wird, soweit keine 420 Monate an Grundrentenbewertungszeiten nach Abs. 3 vorliegen, ein weiterer Zuschlag berechnet. Der nach Absatz 4 Sätze 1 bis 5 ermittelte Entgeltpunktwert wird mit der Anzahl an ganzen Kalendermonaten multipliziert, die sich ergibt, wenn die Anzahl an Kalendermonaten ab dem Monat des Leistungsfalls bis zum Monat, in dem die Regelaltersgrenze vollendet wird, mit dem Verhältnis multipliziert wird, in dem die Anzahl der Kalendermonate mit Grundrentenbewertungszeiten nach Abs. 3 zur Anzahl der nach § 72 Abs. 2 belegungsfähigen Kalendermonate steht, höchstens jedoch mit der Differenz, aus der Anzahl an Grundrentenbewertungszeiten nach Absatz 3 unter den nach Abs. 4 Satz 5 maßgeblichen 420 Kalendermonaten. Der Zuschlag an Entgeltpunkten nach Satz 1 wird den Kalendermonaten mit Zurechnungszeiten zu gleichen Teilen zugeordnet; dabei werden die ermittelten Entgeltpunkte in dem Verhältnis als Entgeltpunkte (Ost) berücksichtigt, in dem die nach Absatz 5 zweiter Halbsatz zugeordneten Entgeltpunkte (Ost) zu allen nach Absatz 5 zugeordneten Entgeltpunkten stehen."

Begründung: Renten wegen Erwerbsminderung oder an Hinterbliebene sind ein zusätzlicher Zuschlag an Punkten für die Zeiten nach dem Leistungsfall zuzuordnen, um auch bei einem Leistungsfall in sehr jungen Jahren einen ausreichenden Zuschlag gewähren zu können. Der Zuschlag sollte dabei analog dem Ziel der langjährigen Beitragszahlung erfolgen. Einerseits sollte der Zuschlag daher insgesamt nicht höher ausfallen, als er ohne Erwerbsminderung hätte ausfallen können, und berücksichtigen, in welchem Verhältnis die Grundrentenbewertungszeiten zu allen belegungsfähigen Kalendermonaten stand. Damit würde dem Gedanken Rechnung getragen, dass eine Person, die durchgehend Grundrentenbewertungszeiten hat,

besser zu stellen ist, als eine Person, die nur wenige Grundrentenbewertungszeiten hat. Von der ermittelten Gesamtzahl an Zuschlagspunkten sind die bereits auf die bestehenden Grundrentenbewertungszeiten verteilten Zuschläge abzuziehen und die restlichen Zuschlagspunkte gleichmäßig auf alle Zurechnungszeiten zu verteilen.

Artikel 1, Ziffer 4: § 77 Zugangsfaktor

Die Änderung ist sachgerecht. Die Grundrente wird analog dem allgemeinen Rentenrecht mit dem gleichen Ab- bzw. Zuschlag versehen wie alle anderen Entgeltpunkte auch.

Artikel 1, Ziffer 5: § 88 Persönliche Entgeltpunkte bei Folgerenten

Die vorgesehene Änderung ist sachgerecht. Da eine Einkommensanrechnung auf die Zuschlagsentgeltpunkte erfolgen soll, sind diese stets gesondert auszuweisen, um eine Einkommensanrechnung durchführen zu können. Die Änderung wäre entbehrlich, wenn die Einkommensanrechnung entfallen würde. Dies würde das Recht vereinfachen.

Artikel 1, Ziffer 6: § 97a Einkommensanrechnung auf den Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

Keine Einkommensanrechnung auf Grundrente

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine Grundrente, die die Lebensleistung voll anerkennt und nicht unter Einkommensprüfung stellt oder gar das Partner-einkommen anrechnet. Nach wie vor wäre dies die einzige sachgerechte und sozial angemessene Lösung. Eine Bedürftigkeitsprüfung wie auch eine Einkommensanrechnung werden daher abgelehnt.

Vorschlag ist die Streichung des § 97a (neu) und in der Folge auch der Ziffern 5, 9 und 11.

Dies würde das Verwaltungsverfahren deutlich vereinfachen und dem Prinzip einer Grundrente entsprechen.

Einkommensanrechnung statt Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfung als Kompromiss akzeptabel

Der im Zuge der Aushandlungsprozesse in der Koalition erreichte Kompromiss einer Einkommensanrechnung wird als angemessene Verständigung gewertet, da so immerhin noch über eine Millionen Rentnerinnen und Rentner profitieren. Die Alternative wäre gewesen, dass keinerlei Aufwertung erfolgt oder diese nur im Rahmen der Fürsorgeleistungen bedarfs- und bedürftigkeitsgeprüft erfolgen würde.

Im Sinne dieses Kompromisses schlägt der DGB aber folgende Verbesserungen vor.

Anzurechnende Einkommen gerecht ausgestalten (**Absatz 2**):

Bei der Festlegung anzurechnenden Einkommens besteht Nachbesserungsbedarf.

a) Unterschiedliche Einkunftsarten gleichbehandeln

Altersbezüge unabhängig von ihrer Besteuerungsform gleichstellen:

Insbesondere sind analog zur Hinzurechnung des steuerfreien Teils der Rente nach § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Satz 4 EStG und des Versorgungsfreibetrags nach § 19 Absatz 2 und § 22 Nummer 4 Satz 4 Buchstabe b EStG auch alle weiteren steuerfreien Teilbezüge, namentlich insbesondere im Rahmen der Ertragsanteilsbesteuerung § 22 Abs. 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb EStG zu berücksichtigen.

Eine solche weitere Fassung der anzurechnenden Einkommen ist verwaltungsmäßig ohne zusätzlichen Aufwand für die Rentenversicherung umsetzbar, da die Leibrentenbezüge ohnehin über Rentenbezugsmitteilungen an die Zentrale Stelle gemeldet werden. Steuerfreiheit führt bei gleichem Brutto zu höherem Nettoeinkommen; insofern ist dem steuerrechtlichen Grund für die Steuerfreiheit hinreichend Genüge getan. Steuerfreie Bezüge bei der Ermittlung der Grundrente gar nicht zu beachten, wie es die Berechnung auf Basis des zu versteuernden Einkommens mit sich bringt, führt hingegen dazu, dass bei sonst gleichen Bedingungen jene Rentnerinnen und Rentner mit einem höherem steuerfreiem Anteil an ihren Einnahmen faktisch mehr Grundrente bekämen, obwohl sie gleichzeitig ein höheres Nettoeinkommen haben.

Lohn- und andere Einkünfte werden unsystematisch angerechnet:

Auf die Grundrente sollen nach dem Willen der Koalition insbesondere auch Erwerbseinkommen angerechnet werden. Allerdings werden diese auch hier sehr unsystematisch und ungleich einbezogen. So werden Einkünfte aus einem geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnis (Minijob) nicht angerechnet, wenn der Minijob vom Arbeitgeber pauschalbesteuert wird. Diese Einkünfte werden aber sehr wohl voll angerechnet, wenn das Einkommen aus dem Minijob individuell anhand der Lohnsteuerabzugsmerkmale besteuert wird. Dabei liegt die Entscheidung, wie der Minijob versteuert wird, alleine beim Arbeitgeber. Analog gilt dies auch für kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse, die der Arbeitgeber pauschal besteuern kann und damit nicht mehr als Einkommen im zu versteuernden Einkommen auftauchen – dabei kommt noch hinzu, dass es bei kurzfristiger Beschäftigung keine Einkommensbegrenzung für die Steuerfreiheit gibt, so dass selbst sehr hohe Einkommen hier anrechnungsfrei blieben.

Auch Beiträge der Beschäftigten zu Betriebsrente oder anderen Formen geförderter Vorsorge werden je nach steuerlicher Behandlung als Einkommen angerechnet oder nicht. Gleiches gilt für andere Formen steuerfreier Zuschläge und Sonderzahlungen oder die fiktive Hinzurechnung des nachgelagert zu besteuernenden Vermögens aus einem „Wohnriester“-Vertrag.

Folgen fehlender Steuerbescheide

Liegen keine Einkommensteuerbescheide für das vorvergangene oder das vorvorvergangene Jahr vor, wird hilfsweise auf die laufende Rente abgestellt. Dies ist soweit sachgerecht, führt aber zu einer massiven Ungleichbehandlung, da so Einkommen aus Pensionen und anderen Leibrenten unbeachtet blieben.

Richtig wäre daher, zumindest alle gemäß § 22a EStG gemeldeten Zahlungen als Einkommen zu melden. Diese liegen in jedem Fall der zentralen Stelle vor, so dass sie übermittelbar sind.

Vorschlag:

In § 97a Absatz 2 Satz 4 ist das Worte „Rente“ durch folgende Worte zu ersetzen: „Summe der gemäß § 22a Einkommensteuergesetz an die zentrale Stelle gemeldeten Einkünfte“.

Auch dann blieben Personen, bspw. wenn sie neben geringen Leibrenten hohe andere Einkünfte haben, für die noch keine Festsetzungsdaten für das vor- und vorvorvergangene Kalenderjahr vorliegen, bevorzugt, da lediglich die Leibrenten angerechnet würden. Daher wäre zu prüfen, ob in den Fällen fehlender Festsetzungsdaten für vor- und vorvorvergangene Kalenderjahre auf die Festsetzungsdaten für die Einkommensteuer-Vorauszahlungsdaten gemäß § 37 EStG sowie die gemeldeten Einkünfte nach § 22a EStG sowie der Lohnsteuerjahresmeldung der Arbeitgeber zurückgegriffen werden kann.

Zeitverzögerte Effekte bei erstmaliger Ermittlung einer Grundrente

Mit dem Rückgriff auf den Steuerbescheid in einem automatisierten Abrufverfahren ist ein grundsätzlich verwaltungseinfaches Verfahren gefunden worden. Die Praxis zeigt allerdings, dass dieses Verfahren lückenhaft ist. Neben den zuvor geschilderten Effekten ungleicher Berücksichtigung von verschiedenen Einkünften führt der Rückgriff auf die Steuerdaten jeweils für die ersten beiden Kalenderjahre nach Rentenbeginn (im Einzelfalle auch drei Jahre) dazu, dass regelmäßig das Einkommen aus der Zeit vor dem Rentenbeginn berücksichtigt wird. Dies dürfte regelmäßig höher liegen als die spätere Rente, so dass erst drei oder vier Jahre später, wenn dem Steuerbescheid das erste (volle) Rentenjahr zu Grunde liegt, die Grundrente ausgezahlt würde. Hier bestünde hilfsweise die Möglichkeit, auf Antrag der/des Versicherten insbesondere über den Weg einer Nichtveranlagungsbescheinigung des Finanzamts nachzuweisen, dass das Einkommen ab Rentenbeginn sehr niedrig liegt.

Einkommengrenzen bei Eheleuten

In Absatz 4 sollte bei Eheleuten der Betrag „2.300“ durch „2.496“ ersetzt werden.

Begründung: Der gleiche nominale Abstand zwischen dem anrechnungsfreien Einkommensbetrag und dem Betrag, ab dem die 100-prozentige Anrechnung einsetzt, erscheint nicht sachgerecht. Ein gleicher relativer Abstand würde zu einem Wert von 2.496 Euro führen.

Absätze 3 bis 6 sind unter der Maßgabe der Einkommensanrechnung ansonsten grundsätzlich sachgerecht.

Weiterführende Anmerkungen:

Einkommen soll auf die Grundrente nur angerechnet werden, wenn das zu versteuernde Einkommen ohne Berücksichtigung des Grundrentenzuschlags monatlich 1.250 Euro für Alleinstehende beziehungsweise 1.950 Euro bei Eheleuten übersteigt. Anspruch auf Grundrente besteht, wenn der Durchschnittswert aus den Grundrentenbewertungszeiten unter 0,8 Entgeltpunkten liegt. Bezogen auf 45 Jahre Grundrentenbewertungszeiten sind damit Renten mit einem Zahlbetrag von unter 1.060 Euro grundrentenberechtigt. Die Grundrente zählt nicht zum anzurechnenden Einkommen nach § 97a. Bis zum Betrag von 1.250 Euro zu versteuerndem Einkommen, ab dem angerechnet wird, besteht somit eine Lücke für anderes Einkommen von mindestens 200 Euro. Dies ist zu begrüßen, da so beispielsweise kleine Betriebsrenten dann nicht zu einer Kürzung der Grundrente führen und das Ziel der strukturellen Armutsfestigkeit besser erreicht werden kann. Da das „zu versteuernde Einkommen“ angerechnet wird, führt eine Rückrechnung ohne besondere Annahmen dazu, dass eine steuer- und sozialversicherungspflichtige Betriebsrente in Höhe von 225 Euro neben der gesetzlichen Rente bei einer alleinstehenden Person nicht auf die Grundrente angerechnet wird. In der Regel dürften die gesetzlichen Renten, bei denen eine Grundrente ermittelt wird, aber sogar noch unter 1.000 Euro liegen, so dass sogar in vielen Fällen eine Betriebsrente von 300 und mehr Euro anrechnungsfrei bliebe.

Ein Konflikt in der Zielstellung ergibt sich allerdings aus dem Zusammenspiel von Grundrente und Freibetrag für gesetzliche Renten in der Grundsicherung. Die Freibeträge führen dazu, dass Personen bei höherem Einkommen noch einen Anspruch auf aufstockende Grundsicherung haben, da nicht die ganze Rente angerechnet wird. Aufgrund der Freibeträge kann es daher sein, dass eine Person mit Anspruch auf die Grundrente dennoch Anspruch auf aufstockende Grundsicherung hat. Ob die Person diesen oftmals dann sehr geringen Anspruch auf Aufstockung allerdings realisiert, ist unklar. Dies ist gegenüber dem geltenden Recht ein deutlicher Fortschritt. Denn schon heute nimmt ein erheblicher Anteil derjenigen, die Anspruch auf nur wenige Euro Grundsicherung, haben diese Leistungen aus den verschiedensten Gründen nicht wahr.

Damit verzichten sie nach geltendem Recht aber darauf, dass sie ein Einkommen wenigstens in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums haben. Verzichtet eine Person mit Anspruch auf die Freibeträge auf wenige Euro Aufstockung, dann geschieht dies bei einem Nettoeinkommen, welches über dem soziokulturellen Existenzminimum liegt.

Artikel 1, Ziffer 7: § 98 Reihenfolge bei der Anwendung von Berechnungsvorschriften

Die Änderung ist sachgerecht.

Artikel 1, Ziffer 8: § 113 Höhe der Rente

Die Änderung ist sachgerecht.

Artikel 1, Ziffer 9: § 117a Besonderheiten beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

Die Änderung ist sachgerecht. So ist es möglich, den Rentenanspruch nach allgemeinem Rentenrecht auch dann auszuzahlen, wenn die Grundrente insbesondere wegen der noch nicht erfolgten Einkommensanrechnung noch nicht berechnet werden konnte.

Artikel 1, Ziffer 10: § 151b Automatisiertes Abrufverfahren beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

Die Regelung ist sachgerecht. Die technische Umsetzung ist nun engagiert anzugehen, damit keine Verzögerungen auftreten.

Artikel 1, Ziffer 11: § 213 Zuschüsse des Bundes

Die Regelung ist sachgerecht. Mit der Erhöhung des Bundeszuschusses in 2021 um 1,5 Milliarden Euro werden die voraussichtlichen Kosten der Grundrente voll aus Steuermitteln finanziert. Die Grundrente hat allerdings als zusätzliche Ausgaben den Effekt, dass sie über den Nachhaltigkeitsfaktor anpassungsdämpfend wirkt. Aufgrund der geringen Kosten fällt dieser Effekt allerdings gering aus, ist aber insoweit nicht sachgerecht, als er rund ein Viertel der Kosten allen Rentnerinnen und Rentnern als geringere Rentenanpassung auflastet. Grundsätzlich wäre dieser Effekt aufgrund der Haltelinien bis 2025 vermutlich ausgeschlossen. Allerdings ist aufgrund der Anpassungsmechanik davon auszugehen, dass durch Pendeleffekte infolge der Kurzarbeit ab 2021 und danach das Rentenniveau über 48 Prozent steigt und damit der Nachhaltigkeitsfaktor 2022 voll zum Tragen kommt. Damit würde die Rentenanpassung 2022 um etwa 0,1 Prozentpunkte geringer ausfallen, was rund 3 Cent pro Entgeltpunkt ausmacht. Die Standardrente fällt

damit um rund 1,80 Euro geringer aus. Da die ausgezahlten Zuschlagsentgeltpunkte ohnehin aufgrund der Einkommensanrechnung separat geführt werden müssen, wäre es zu begrüßen, wenn die Ausgaben der Grundrente einschließlich der Verwaltungskosten eine zu erstattende Leistung wären. Damit wäre erstens eine volle Steuerfinanzierung sichergestellt und zweitens der Effekt über den Nachhaltigkeitsfaktor auf alle Rentnerinnen und Rentner ausgeschlossen.

Artikel 1, Ziffer 12: § 244 Anrechenbare Zeiten

Die Regelung ist sachgerecht. Auch hier gilt es, analog zu den Ausführungen zu Artikel 1 Ziffer 3, die Wartezeiten weiter zu fassen.

Artikel 1, Ziffer 13 und 14: §§ 307e und 307f Übergangsregelungen

Die Regelung ist grundsätzlich sachgerecht. Um die Grundrente auf den Bestand auszuweiten, müssen die besonderen Bedingungen bei Bestandsrenten typisierend beachtet werden, um die Umsetzung handhabbar zu machen. Wünschenswert wäre hier jedoch eine stärkere Pauschalierung der Berechnung, um den Verwaltungsaufwand beim Einbezug des Bestands deutlich zu reduzieren. Denkbar wäre hier beispielsweise, sich analog der Rentenzugänge bis 1992 an die Regelung „Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt“ gemäß § 262 SGB VI anzulehnen. Für alle Rentenzugänge ab 1992 liegt hier eine Berechnung über den gesamten Rentenverlauf vor – auch wenn nur Zeiten vor 1992 aufgewertet wurden. Absatz 1 des § 262 wäre beispielsweise dahingehend anzuwenden, dass als Durchschnittswert 0,0667 statt der aktuellen 0,0625 Entgeltpunkten genommen würde und der Zuschlag so berechnet wird, dass der Durchschnitt über den gesamten Verlauf statt nur für Zeiten vor 1992 berechnet würde. Dabei wäre auch die Begrenzung des Zuschlags auf maximal 12,2745 Entgeltpunkte möglich. Analog dazu wäre für Rentenzugänge vor 1992, zumindest für Westdeutschland, eine Berechnung denkbar in Anlehnung an die Rente nach Mindesteinkommen gemäß § 55a des Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes, § 54b des Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetzes sowie § 10a des Knappschaftsrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes.

Die Ausführungen zu § 76g zu den anzurechnenden Zeiten (Grundrentenzeiten) sowie der Berechnung der Höhe gelten insoweit analog. Insbesondere der Einbezug von Zeiten des Mutterschutz und der Arbeitslosigkeit sowie die Berücksichtigung und bessere Aufwertung bei Renten wegen Erwerbsminderung und an Hinterbliebene sind analog auch auf den Rentenbestand auszuweiten. Gerade für Personen mit Erwerbsminderung ist eine Besserstellung auch für den Bestand geboten, da dieser bei den Leistungsverbesserungen 2014 und 2018 jeweils unberücksichtigt geblieben ist.

Zu Artikel 2, 3, 4 und 5

Grundsätzliches zu Freibeträgen in den Systemen der Fürsorge

Der DGB begrüßt die vorgesehenen Regelungen einer teilweisen Nichtanrechnung der gesetzlichen Rente bei Leistungen des SGB II, SGB XII und des Bundesversorgungsgesetzes. Wer Rentenansprüche erworben hat, soll diese nicht voll angerechnet bekommen. Diese Forderung erheben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften seit langem.

Der Freibetrag hätte großzügiger ausfallen müssen. Aus Sicht des DGB stellt sich die gleichheitsrechtliche Frage, ob ein Freibetrag im SGB XII an die Beitragsdauer gekoppelt sein sollte. Gerade vor dem Hintergrund, dass bspw. Zurechnungszeiten und Arbeitslosigkeit nicht zu den 33 Jahren zählen, wäre es mehr als angemessen, wenn diesem Personenkreis wenigstens der Freibetrag zustehen würde.

Auch widerspricht den Prinzipien der vorleistungslosen Fürsorgesysteme, eine über die reine Beitragszahlung an sich hinausgehende besondere Anforderung der Vorleistung in Form einer Mindestzahl an Beitragsjahren zu stellen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher den Freibetrag generell zu gewähren und nicht an die 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zu koppeln. Zumal viele Personen, die Grundsicherung im Alter beziehen, die engen Voraussetzungen für die 33 Jahre nicht erfüllen werden, obwohl sie dennoch ihr ganzes Leben lang versichert waren und auch relativ hohe Beiträge eingezahlt haben. Insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in vielen negativ vom Strukturwandel betroffenen Regionen in Westdeutschland waren viele Menschen unverschuldet Jahre und Jahrzehnte durchgehend oder immer wieder arbeitslos und können so die engen Grenzen der 33 Jahre nicht erreichen. Auch viele Erwerbsgeminderte erreichen die 33 Jahre nicht.

Artikel 2 (Änderungen des SGB II), Ziffer 1: § 11b

Die Regelung ist, abgesehen von der einleitend dargestellten Forderung, sachgerecht. Einige Rentnerinnen und Rentner sind Leistungsberechtigte im SGB II. Dazu zählen einerseits alle mit einer medizinischen begründeten teilweisen Erwerbsminderung sowie Altersrentenbeziehende vor der Regelaltersgrenze, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit einer SGB II-leistungsberechtigten Person leben. Auch findet durch die horizontale Einkommensanrechnung im SGB II sonst mittelbar über weitere Haushaltsmitglieder eine Anrechnung des eigentlich zu verschonenden Einkommens statt. Es ist daher aus Gleichheitsgründen zwingend, dass die Anrechnungsfreibeträge für Renten im Rahmen des SGB XII analog auch für den Bezug des SGB II gilt.

Artikel 3 (Änderungen des SGB XII), Ziffer 2: § 82a Freibetrag

Die Regelung ist über die generelle einleitende Forderung hinaus sachgerecht.

Artikel 4 (Bundesversorgungsgesetz), Ziffer 1: § 11b

Die Regelung ist über die generelle einleitende Forderung hinaus sachgerecht.

Artikel 5 (Wohngeldgesetz)

Die Regelung ist sachgerecht und hilft, dass Grundrentenberechtigte leichter die Hilfebedürftigkeit nach SGB II und SGB XII überwinden. Für die Wartezeit gilt auch hier das zum Freibetrag in der Grundsicherung Gesagte. Beim Freibetrag auf das enge Erfordernis der 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zu verzichten, wäre mehr als sachgerecht und sozialpolitisch dringend geboten.

Artikel 6 (Einkommensteuergesetz): § 100

Die vorgesehene Änderung ist sachgerecht.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften wäre es dringend nötig, die Lohngrenze, bis zu der eine vom Arbeitgeber finanzierte Betriebsrente gefördert wird, anzuheben und insbesondere zu dynamisieren. Denn gerade Menschen mit niedrigem Einkommen haben besonders selten eine Betriebsrente und können sich die Beitragszahlungen für diese oft auch nicht leisten. Daher kommt vom Arbeitgeber finanzierten Betriebsrenten eine besondere Bedeutung zu. Die fixe Einkommensgrenze führt jedoch dazu, dass jede erkämpfte Lohnerhöhung das Risiko birgt, dass die Beschäftigten die Fördergrenze überschreiten und der Arbeitgeber die Zahlungen einstellt. Daher sollte die Einkommensgrenze auf wenigstens 80 Prozent der monatlichen Bezugsgröße festgelegt werden.

Der DGB schlägt vor, in § 100 Absatz 3 Ziffer 3 wie folgt zu ändern:

- i) in Buchstabe a) die Zeichen „73,34 Euro“ durch „0,026fache der monatlichen Bezugsgröße gemäß § 18 SGB IV“,
 - ii) in Buchstabe b) die Zeichen „513,34 Euro“ durch „0,187fache der monatlichen Bezugsgröße gemäß § 18 SGB IV“,
 - iii) in Buchstabe c) die Zeichen „2.200 Euro“ durch „0,8fache der monatlichen Bezugsgröße gemäß § 18 SGB IV“ und
 - iv) in Buchstabe c) die Zeichen „26.400 Euro“ durch „0,8fache der jährlichen Bezugsgröße gemäß § 18 SGB IV“
- zu ersetzen.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 25.05.2020

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)

Zusammenfassung

Es entspricht weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen, dass Erwerbstätige, die über ein langes Berufsleben zum Mindestlohn gearbeitet haben, Alterseinkünfte beziehen, die oberhalb der Grundsicherung liegen. Arbeit muss sich auch im Alter gelohnt haben. Für Rentner, die Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsanspruchs erhalten, ist dieses Prinzip eklatant verletzt, weil bei der Berechnung der Ansprüche auf ergänzende Grundsicherung im Alter alle Rentenansprüche angerechnet werden.

In der politischen Auseinandersetzung zur Grundrente dominiert die Zielsetzung, durch sie Altersarmut zu bekämpfen. Jedoch wird nur ein sehr kleiner Teil der Grundsicherungsempfänger Grundrente erhalten. Die Grundrente wird in der Öffentlichkeit mit Erwartungen verknüpft, an denen sie scheitern muss.

Die Grundrente wirft neue Gerechtigkeitsfragen auf. Wer in einer Halbtags­tätigkeit 35 Jahre Grundrentenzeiten aufbringt, erhält die volle Grundrente, wer in einer Vollzeit­­tätigkeit weniger als 33 Jahre erreicht, geht völlig leer aus, auch wenn er weit höhere Beiträge geleistet hat. Für diejenigen, die grundrentenberechtigt sind, ist der Ertrag der Grundrente umso höher, je geringer die Zahl der erworbenen Rentenpunkte ist. Zudem differenziert die Grundrente nicht nach den Gründen, warum keine armutsvermeidende Altersabsicherung erreicht wurde. Es ist unerheblich, ob dies Folge von schlechter Bezahlung in einer langjährigen Vollzeittätigkeit ist oder ob wegen eines geringen Beschäftigungsumfangs bei durchschnittlichen oder gar überdurchschnittlichen Stundenlöhnen keine ausreichende Altersabsicherung aufgebaut wurde. Dies wird als nicht leistungsgerecht empfunden werden.

Da Armutsvermeidung nur ein Nebeneffekt der Grundrente ist, bleibt der Reformbedarf bei der Grundsicherung im Alter. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Freibetragsregelung bei der Anrechnung der Renteneinkünfte bei der Berechnung der Ansprüche auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung gilt nur für jene, die mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten aufbringen. Über eine Freibetragsregelung für alle Grundsicherungsbezieher (unabhängig von der Dauer ihres Versicherungsverhältnisses in der Rentenversicherung) könnte sichergestellt werden, dass alle Empfänger der Grundsicherung im Alter, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, über höhere Alterseinkünfte verfügen, als wenn sie nie Rentenbeiträge geleistet hätten.

Nur so kann das Versprechen, dass sich versicherungspflichtige Arbeit im Alter gelohnt haben wird, für alle umgesetzt werden.

Die gemeinsame Beratung, Prüfung (und Bescheidung) von Rente und ergänzendem Grundsicherungsanspruch etwa in einem Bürgerbüro vor Ort würde der Diskreditierung der Grundsicherung entgegentreten. Erforderlich ist eine Anhebung der Vermögensfreigrenze bei der Grundsicherung im Alter (derzeit nur 5000 Euro pro Person). Die Reform müsste begleitet werden von Informationskampagnen, die bedürftige Bürger ermutigen, ihre Rechte geltend zu machen.

Eine Freibetragsregelung für alle bedürftigen Rentenbezieher wird, wie jede andere substantielle Verbesserung der Grundsicherung auch, zu mehr Empfängern führen. Das kann man nicht vermeiden, sollen bei der Reform der Alterssicherung die Armen nicht leer ausgehen. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, denen öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

Zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe

Armut im Alter wird entweder vermieden, oder sie muss, wenn sie einzutreten droht, durch ein Grundsicherungssystem bekämpft werden.¹ Vermieden wird sie, wenn Menschen im Alter über ein eigenständiges Einkommen verfügen, das oberhalb einer politisch definierten Armutsschwelle liegt, oder wenn sie substantielles Vermögen haben, das es ihnen ermöglicht, mindestens das mit der Armutsschwelle gesetzte Lebensniveau zu finanzieren. Wenn dies nicht gegeben ist, greift die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter. Rentenversicherung und Sozialhilfe folgen unterschiedlichen Prinzipien. Bei der Rentenversicherung gilt das Äquivalenzprinzip, es koppelt die erworbenen Leistungsansprüche in enger Weise an die erbrachten Beiträge. Die Sozialhilfe dagegen ist bedürftigkeitsgeprüft. Diese beiden Prinzipien entsprechen klar unterscheidbaren Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit (Miller 2008, S. 67–74), einerseits dem Prinzip der Verteilung gemäß Leistung, andererseits dem Prinzip der Verteilung gemäß Bedarf zur Sicherstellung eines Lebens in Würde.

Das Verdienstprinzip schließt eine Bedürftigkeitsprüfung aus; aus ihm ist keine Minderung von Leistungsansprüchen abzuleiten, wenn Versicherte parallel zum Erwerb ihrer beitragsfinanzierten Ansprüche Vermögen aufgebaut haben oder mit einem gut situierten Partner zusammenleben und damit im Alter bessergestellt sind als andere. Ihre in einem Versicherungssystem erworbenen Ansprüche sind grundrechtlich geschützt. Der Bedarf in der Sozialhilfe dagegen ist völlig unabhängig vom Verdienst zu decken, unabhängig von der beruflichen Lebensleistung in der Vergangenheit. Hier aber gilt das Nachrangprinzip; Hilfe erhält nur der, der sich nicht durch den Einsatz

¹ Ausführlicher zur Bewertung der Grundrente: Cremer (2020).

seines Einkommens und Vermögens selbst helfen kann. Also ist eine Bedürftigkeitsprüfung zwingend erforderlich.

Langjährig Versicherte ohne ausreichende Ansprüche

Wer über das Berufsleben hinweg erwerbstätig war und ausreichende Ansprüche erwerben konnte, erhält Leistungen nach dem Verdienstprinzip in einem Alterssicherungssystem, das dem Äquivalenzprinzip folgt. Wer nie oder nur in geringem Umfang erwerbstätig war und keine oder nur sehr geringe Beiträge in ein Alterssicherungssystem geleistet hat, erhält im Fall der Bedürftigkeit Sozialhilfe.

Es gibt aber eine Gruppe, die zwischen diesen beiden Gruppen angesiedelt sind: „Menschen mit langjähriger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit, die trotzdem nur geringe Rentenanwartschaften erworben haben. [...] Das Armutsrisiko ist für sie aber dennoch insbesondere wegen geringer Löhne, einer Teilzeitbeschäftigung oder nur zum Teil sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit² tendenziell erhöht.“ (Sozialbeirat 2019, Ziffer 28)

Um diese Gruppe geht der politische Streit um die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche von Rentensystem und Sozialhilfe. Auch Menschen, die über die längste Zeit ihres erwerbsfähigen Alters einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit auf oder in Nähe Mindestlohniveau nachgingen, sind im Alter auf ergänzende Grundsicherung angewiesen, ihre Rentenansprüche werden in voller Weise auf den Hilfeanspruch angerechnet, daher verfügen sie in der Summe von Rente und ergänzender Grundsicherung nicht über mehr, als wenn Sie nie gearbeitet hätten. Diese Vollanrechnung kann man mit einer strikten Interpretation des Bedürftigkeitsprinzips begründen, sie stellt aber eine Verletzung des Verdienstprinzips dar, da sich für sie im Vergleich zu einem Grundsicherungsbezug, der den hiervon Betroffenen ohne oder mit einer deutlich geringeren Arbeitsleistung „ohnehin“ zustünde, Arbeit im Alter „nicht gelohnt“ hat.

Um die materielle Situation dieser Zwischengruppe zu verbessern, sind zusätzliche Elemente der Umverteilung erforderlich. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob die Besserstellung vorzugsweise im Rentensystem oder in der Sozialhilfe erfolgen soll. Dies ist eine pragmatisch zu entscheidende politische Frage; die Antwort kann nicht aus den Gerechtigkeitsprinzipien Verdienst und Bedarf abgeleitet werden.

Grundrente: Armutsbekämpfung nur „gewünschte Nebenfolge“

Die in der politischen Debatte zur Einführung der Grundrente ist die Erwartung erzeugt worden, mit ihr werde in großem Umfang Altersarmut vermieden. Verbunden damit war ist und ist eine Diskreditierung der Grundsicherung im Alter.

² Bei dieser Teilgruppe liegt ggf. eine langjährige Erwerbstätigkeit, aber keine langjährige *sozialversicherungspflichtige* Erwerbstätigkeit vor.

Armutsbekämpfung ist nicht der Hauptzweck der Grundrente, sondern nur „gewollte Nebenfolge“ (Klammer, Wagner 2020, 32). In der Begründung zum Grundrentengesetz wird die Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Grundrente erhalten werden, mit 110 000 angegeben, eine Differenzierung nach Alter und Erwerbsminderung erfolgt nicht. Im September 2019 haben 1,1 Mio. Menschen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten, die Grundrente wird somit etwa 10% von ihnen erreichen. Die dadurch ausgelöste Einsparung bei den Grundsicherungsleistungen wird mit 200 Mio. Euro abgeschätzt (BT-Drs. 19/18473, 5f.), was durchschnittlichen monatlichen Grundsicherungsleistungen von ca. 150 Euro entspricht. Die Grundrente führt überwiegend somit Transferempfänger mit niedrigen ergänzenden Transferleistungen aus der Abhängigkeit von der Grundsicherung, was der Zielsetzung entspricht, langjährig Versicherte besserzustellen. Allerdings muss einschränkend gesagt werden, dass die Annahmen, die der Schätzung zugrunde liegen, nicht bekannt sind.³

Die in der politischen Debatte zur Einführung der Grundrente erzeugte Erwartung, mit ihr werde in großem Umfang Altersarmut und damit der Bezug von Grundsicherung im Alter vermieden, wird Akzeptanzprobleme erzeugen, sobald künftige Zahlen der Grundsicherungsempfänger deutlich machen, dass sie zu diesem Ziel allenfalls in nur geringem Umfang beigetragen hat.

In der öffentlichen Debatte wird Hilfebezug überwiegend mit Armut gleichgesetzt. Daraus resultieren erhebliche Missverständnisse in der Armutsdebatte. Eine Verbesserung bei den Bedingungen des Bezugs von Transferleistungen mit einem korrespondierenden Anstieg der Bezieherzahlen erscheint in öffentlicher Wahrnehmung als Zunahme der Armut. Dieses Kommunikationsrisiko kann auch bei der Grundrente auftreten. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bei Personen, die mit 33 Jahren Grundrentenzeiten die Voraussetzungen erfüllen, aber trotz der Aufstockung ihrer Rentenansprüche durch die Grundrente auf ergänzende Grundsicherung im Alter angewiesen sind, mittels einer Freibetragsregelung sichergestellt wird, dass sie einen Teil ihrer Rentenansprüche über das Grundsicherungsniveau hinaus behalten dürfen (Einfügung von § 82a in SGB XII). Dadurch wird sich die Zahl Empfänger der Grundsicherung im Alter erhöhen, was dann aufgrund der Gleichsetzung mit der Zahl der armen alten Menschen scheinbar einen Anstieg der Altersarmut zu zeigen scheint.

Was bedeutet „langjährig“?

Die Grundrente zielt auf die Einführung von Umverteilungselementen in der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten „langjährig“ Versicherter. Welche Versicherungsdauer wird als angemessen angesehen, um armutsfeste Alterssicherungsansprüche in der gesetzlichen Rente zu erwerben? Auch bei einer sozialversicherungs-

³ Vgl. die Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund zum Referentenentwurf des Grundrentengesetzes (DRV 2019, 7, 15).

pflichtigen Beschäftigung zum Durchschnittseinkommen sind bei einem Rentenniveau von 46% knapp 30 Jahre erforderlich, um eine Rente auf Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsanspruchs zu erhalten, bei niedrigeren Einkommen erhöht sich die Zahl der erforderlichen Jahre (Klammer, Wagner 2020, S. 33). In der Reihe der politischen Vorschläge zur materiellen Besserstellung von Versicherten mit niedrigen Einkommen der letzten Dekade sind die dabei als Norm unterstellten Versicherungsjahre kontinuierlich gesunken, von 45 Jahren bei der „Lebensleistungsrente“ von Ursula von der Leyen über 40 Jahren bei der „Solidarrente“ von Andrea Nahles zu 35 Jahren bei der Grundrente, wobei aufgrund der Gleitzone Ansprüche ab 33 Jahren Grundrentenjahre entstehen (Ruland 2020, 32). Politische Forderungen aus den Sozialverbänden zielen auf eine weitere Senkung dieser Grenze bzw. auf eine Aufweichung der Kriterien, welche Jahre als Grundrenten- bzw. Grundrentenbewertungszeiten anerkannt werden sollen.

Die Debatte zur Grundrente kann zwei verbreiteten Fehleinschätzungen zusätzliche Nahrung geben: Auch 33 oder weniger Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung müssten ausreichend sein, auskömmliche Renten zu erzielen. Dies ist aber aufgrund der doppelten Alterung aufgrund geringer Geburtenraten und weiter steigender Lebenserwartung eine Illusion. Zudem wird implizit angenommen, die Gesetzliche Rente allein, ohne weitere Säulen, die sie ergänzen, müsse eine ausreichende Alterssicherung garantieren.

Neue Gerechtigkeitsfragen infolge der Grundrente

Aufgrund der Setzung, ab wann ein Versicherungsverhältnis als langjährig gilt, entstehen Zielungenauigkeiten bei der Anerkennung langjähriger Erwerbstätigkeit. Die Bestimmung einer Mindestzahl von Versicherungsjahren ist unvermeidlich. Eine Aufstockung aller niedrigen gesetzlichen Renten wäre Sozialpolitik mit der Schrotflinte, niedrige gesetzliche Renten sind kein verlässlicher Indikator für Altersarmut. Gerade Bezieher niedrigster Renten haben ein überdurchschnittliches Gesamteinkommen.⁴ Es sind beispielsweise Menschen, die kurze Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und dann als Beamte oder erfolgreiche Selbständige tätig waren. Es gibt keinerlei Grund, sie mit Menschen in Altersarmut über einen Kamm zu scheren und ebenfalls besser zu stellen.

Wer in einer Halbtags­tätigkeit 35 Jahre Grundrentenzeiten aufbringt, erhält die volle Grundrente, wer in einer Vollzeittätigkeit keine 33 Jahre Grundrentenzeiten erreicht, geht völlig leer aus, auch wenn er weit höhere Beiträge geleistet hat. Diese unvermeidbare, aber letztlich willkürliche Grenzziehung wird in vielen Fällen Unzufriedenheit erzeugen und Forderungen auslösen, die Bedingungen für den Grundrentenbezug weiter aufzuweichen.

⁴ Die alleinstehenden Männer mit einem gesetzlichen Rentenanspruch unter 500 Euro hatten 2015 ein durchschnittliches Gesamteinkommen von 2000 Euro, bei alleinstehenden Frauen sind es fast 1500 Euro (BMAS 2019, Übersicht 11).

Für diejenigen, die grundrentenberechtigt sind, ist der Ertrag der Grundrente umso höher, je geringer die erworbenen Rentenpunkte sind. Wer über 35 Jahre 0,4 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat, erhält über die Anhebung auf 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr den maximal erreichbaren Grundrentenbetrag von 418,83 Euro pro Monat,⁵ wer dagegen je Jahr 0,7 Entgeltpunkte erworben hat, erhält nur einen Betrag von 104,71 Euro (Werte West, ab 1.07.2020; entsprechende Werte Ost: 407,07 und 101,77 Euro). Dabei ist es unerheblich, ob die Unterschiede bei den vor dem Grundrentenanspruch erworbenen Rentenpunkten auf Unterschiede der Entlohnung oder des Arbeitsumfangs zurückzuführen sind. Dies wird als nicht leistungsgerecht empfunden werden.

Grundrente als Erweiterung des Versicherungsanspruchs?

Gert G. Wagner und Ute Klammer, Vorsitzender und Mitglied des Sozialbeirats, haben vorgeschlagen, den Versicherungsanspruch der gesetzlichen Rentenversicherung zu erweitern. Bei der Grundrente handele es sich nach ihrer persönlichen Überzeugung „um eine Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen zu können.“ (Klammer, Wagner 2020, 32; Hervorhebung GC). In dieser Sicht sei eine Beitragsfinanzierung der Grundrente nicht systemwidrig, im Abstract des Beitrags wird sogar die Aussage getroffen, sie sei „zur Gewährleistung eines verlässlichen Generationenvertrages geradezu geboten.“

Die Problematik dieses Vorschlags liegt darin, dass es höchst unterschiedliche Gründe gibt, warum „langjährig“ Versicherte keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufgebaut *haben*. Die Rentenversicherung kann mit dem verfügbaren Datenbestand nicht differenzieren, ob sich ein niedriges Einkommen aus einer Vollzeitätigkeit zum Mindestlohn, aus einer Halbtagsstätigkeit bei durchschnittlichen Stundenlöhnen oder aus einem noch geringeren Beschäftigungsumfang bei überdurchschnittlichen Löhnen ergibt.

Wer Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, wird in der Regel keine Optionen auf eine besser bezahlte Tätigkeit haben, sonst würde er sie wahrnehmen, ganz unabhängig von rentenrechtlichen Regeln. Die Grundrente erzeugt in diesem Fall keine Anreizproblematik. Auch aus dem Blickwinkel des Leistungsprinzips ist eine materielle Besserstellung dieser Gruppe gerechtfertigt (innerhalb oder außerhalb des Rentensystems).

Wer aber durchschnittliche oder gar überdurchschnittliche Stundenlöhne erzielt, aber wegen eines geringen Beschäftigungsumfangs keine ausreichende Altersabsiche-

⁵ $35 \times 0,4 \text{ Entgeltpunkte (EP)} = 14 \text{ EP}$; $1 \text{ EP (Westdeutschland ab 1.07.2020)} = 34,19 \text{ Euro}$; $14 \times 33,05 \text{ Euro} = 478,66 \text{ Euro}$; Abschlag von 12,5%: 418,33 Euro Grundrentenanspruch pro Monat. $1 \text{ EP (Ostdeutschland)} = 33,23 \text{ Euro}$. Bei der Höhe des Anspruchs ist zudem die Anrechnung von Einkommen zu beachten, wenn dieses über 1250 (Alleinstehende) bzw. 1900 Euro (Paare) liegt.

rung aufbaut, hat in seinem Berufsleben Optionen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten. Die Grundrente behandelt beide Gruppen gleich, bei der zweiten Gruppe kompensiert sie eine individuelle Entscheidung zu Lasten der Gemeinschaft der Steuerzahler. Hier besteht eine Anreizproblematik.

Nun wird in der Debatte zu Recht darauf verwiesen, dass es in Zeiten sehr ungenügender Betreuungsangebote und/oder hoher Arbeitslosigkeit viele Teilzeitbeschäftigte keine Möglichkeit hatten, den Beschäftigungsumfang auszuweiten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird auf Frauen verwiesen, die nach einer Kinderpause in Teilzeit arbeiten, auch auf ältere Erwerbstätige und heutige Rentnerinnen „zu deren aktiver Zeit im Arbeitsleben die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in qualifizierten und gut entlohnenden Tätigkeiten auf wenig Akzeptanz stieß“. (BT-Drs. 19/18473. S. 20). Das kann eine materielle Besserstellung heutiger Rentnerinnen mit nicht armutsfesten Renten begründen. Die Grundrente trifft aber eine Regelung, die auch für heutige und künftige Kohorten von Beschäftigten gelten wird, die weit bessere Optionen haben. Die politischen Widerstände gegen eine Reform in gegenläufiger Richtung werden sehr hoch sein, die Grundrente wird somit in erheblichem Umfang Personen unterstützen, die eine ausreichende Altersvorsorge aufbauen konnten, sich aber für langjährige Teilzeitarbeit entschieden haben.

Würde die wöchentliche Arbeitszeit erfasst, könnten in der Zukunft Versicherte zielgenau unterstützt werden, die in oder nahe Vollzeit zu niedrigen Stundenlöhnen arbeiten. Im Gesetzentwurf wird der Prüfauftrag erwähnt, ob künftig mit der sozialversicherungsrechtlichen Meldung zur Rentenversicherung die wöchentliche Regelarbeitszeit erfasst werden kann, begründet wird dies ausdrücklich mit der „Erhöhung der Zielgenauigkeit der Grundrente“ ((BT-Drs. 19/18473. S. 21). Unklar ist aber, welche Konsequenzen sich ergäben, wenn die Prüfung positiv ausfällt. Soll dann für künftig erworbene Rentenansprüche die Berechnung der Grundrenten- und Grundrentenberechnungszeiten geändert werden?

Bezogen auf Vollzeiterwerbstätige im Niedriglohnbereich dürfte eine Aufwertung ihrer Rentenansprüche weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen; sie haben unter widrigen Bedingungen eine Lebensleistung erbracht, die sich im Alter gelohnt haben sollte. Nimmt man nicht die materielle Entlohnung als Kriterium des Verdienstes, sondern den Einsatz über ein langes Berufsleben für gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeit, so spricht das Verdienstprinzip dafür, dass die erworbenen Altersansprüche armutsfest sein sollten. Auch gibt es einen engen Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Lage und Lebenserwartung; wer über die Dauer seines Berufslebens zum oder nahe Mindestlohn gearbeitet hat, bezieht im Durchschnitt seine Rente über eine deutlich kürzere Zeit als Personen mit mittlerem oder hohem Einkommen.

Diese Gerechtigkeitsüberlegungen sprechen aber nicht dafür, niedrige Renten ganz unabhängig von den Gründen ihrer Entstehung aufzustocken. Zielgenau und ohne die dargelegten Anreizprobleme könnten die in der Zukunft erworbenen Alterssiche-

rungsansprüche für in oder nahe Vollzeit arbeitende Niedriglohnpfänger aufgestockt werden, wenn die regelmäßige Arbeitszeit erfasst würde. Systeminterne Umverteilung zugunsten derer, die heute bereits Renten erhalten oder in naher Zukunft erhalten werden, ist dagegen zielgenau nicht möglich.

Es ist letztlich eine politische Frage, ob man diese Zielungenauigkeit einschließlich der Gerechtigkeitsdebatten, die ihr folgen werden, in Kauf nehmen will, weil man es für inakzeptabel hält, Erwerbstätige, die trotz langjähriger Erwerbsarbeit in oder nahe Vollzeit keine armutsvermeidenden Rentenansprüche erworben haben, auf die Grundsicherung zu verweisen.

Berufsbiografien im Wechsel zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und nicht versicherter Selbständigkeit

Der Referentenentwurf vom 16.01.2020 verweist auf unstete Erwerbsbiografien, die von einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit gekennzeichnet sind.⁶ Das Phänomen werde mit der Digitalisierung zunehmen; dieser Vermutung kann man nicht ernsthaft widersprechen. „Eine strikte Orientierung der Grundrentenberechnung am Äquivalenzprinzip“, so der Referentenentwurf, „erscheint vor diesem Hintergrund des postindustriellen Arbeitsmarkts nicht angezeigt.“ (S. 2). Die Grundrente ist aber keine geeignete Antwort auf die Digitalisierung: Aufgrund der geforderten Grundrentenzeit werden „Versicherte mit häufigeren Wechseln zwischen nicht versicherungspflichtiger Selbständigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung die geplante Grundrente tendenziell gerade nicht in Anspruch nehmen können“ (DRV 2020, 5). Profitieren werden diejenigen, die mehr als 33 Jahre in Teilzeit abhängig beschäftigt und gleichzeitig in Teilzeit selbständig sind. Das ist eher ungewöhnlich. Es entstehen zudem Anreize, die Aufteilung zwischen sozialversicherter abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit zu Lasten der Gemeinschaft der Steuerzahler zu optimieren. Daher wäre die verpflichtende Hereinnahme der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung die vorzuziehende Alternative, um das Alterssicherungssystem für die Herausforderungen der Digitalisierung zu wappnen.

Diskreditierung der Grundsicherung ist kontraproduktiv

Der Kollateralschaden der Debatte zur Grundrente ist die weitere Diskreditierung der Grundsicherung. Über den Begriff des Bittstellers, der häufig in der Debatte verwandt wird, wird aus einer sozialen Leistung, auf die Bürger einen Rechtsanspruch haben, der verfassungsrechtlich fundiert ist, ein Almosen, so als könne die Grundsicherung willkürlich gewährt oder verweigert werden. Die Bedürftigkeitsprüfung sei würdelos, man müsse sich „nackig machen“, Grundsicherungsempfänger würden respektlos behandelt. Allerdings erschließt sich nicht, warum eine Einkommensprüfung, wie nun

⁶ Der Regierungsentwurf enthält diesen Hinweis nicht mehr.

im Koalitionskompromiss vorgesehen, die Würde wahrt, eine Berücksichtigung von Vermögen aber würdelos wäre. Die Zurückweisung einer Vermögensprüfung erfolgt durch politische Kräfte, die sich zugleich für eine Vermögenssteuer stark machen, bei der alle Bürger ihr Vermögen deklarieren müssten. Wie immer man zur Vermögenssteuer steht, niemand wird ernsthaft behaupten können, es sei würdelos, sein Vermögen erklären zu müssen.

Die Diskreditierung der Grundsicherung hat Folgen. Wie immer die Grundrente gestaltet und abgegrenzt wird, die bedarfsgeprüfte Grundsicherung als zielgenaues System der Armutsbekämpfung ist unverzichtbar. Allen, die weiterhin auf sie angewiesen sind, wird signalisiert, dass sie in einem würdelosen Zustand leben müssen. Dies kann Menschen davon abhalten, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen, und somit verdeckte Armut verfestigen.

Verdeckte Armut bekämpfen

Auch wenn der Umfang der verdeckten Armut nur sehr grob abgeschätzt werden kann, ist völlig unstrittig, dass bei der Grundsicherung im Alter der Anteil der Nichtinanspruchnahme unter den Berechtigten hoch ist. Eine Abschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für die Deutsche Rentenversicherung Bund (Buslei et. al. 2019 a, S. 28) weist für die Jahre 2010 – 2015 je nach Modellannahmen eine Quote der Nichtinanspruchnahme zwischen 52% und 63 aus.⁷

Es sollte sozialpolitischer Anspruch sein, dass der Sozialstaat die hilfeberechtigten Bürger wirklich erreicht. Das DIW schätzt den fiskalischen Mehrbedarf, der mit einer vollständigen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter verbunden wäre, auf zwei Mrd. Euro. Die Verbesserung der materiellen Situation der Haushalte, die bisher ihre Ansprüche nicht geltend machen, wäre substantiell. Ihr verfügbares Einkommen stiege um durchschnittlich 220 Euro, relativ um 28%. Da die Besserstellung fast ausschließlich im ersten Einkommensdezil erfolgen würde, würde dies der Ungleichheit der Einkommen unter der Bevölkerung im Rentenalter senken. (Buslei et. al. 2019 b, 916 f.). Mit einer fiskalischen Belastung von zwei Milliarden Euro, die im Vergleich zu den Kosten anderen sozialpolitischen Vorhaben als bewältigbar anzusehen ist, ließe sich zielgenau die materielle Situation armer Haushalte verbessern.

Die Bekämpfung verdeckter Armut gelingt nur, wenn sie politisch gewollt ist. Sie erfordert ein aktives Bekenntnis zur Grundsicherung, unabhängig davon, wie man dazu steht, Mindestsicherungselemente im Rentensystem zu integrieren. Denn wie immer dies geschieht, es bleiben vielfältige Konstellationen, in denen die Grundsicherung greifen muss. Die Grundsicherung ist kein Makel, sondern eine sozialpolitische Errungenschaft. So wurde sie bei ihrer Einführung als Sozialhilfe 1963 auch gesehen.

⁷ Zudem wird eine Variante ausgewiesen, bei der auf einen Vermögenstest verzichtet wird (Quote der Nichtinanspruchnahme: 69,8%). Angesichts der engen Vermögensgrenzen der Grundsicherung liegt diese Variante außerhalb der sozialrechtlichen Vorgaben.

Freibetragsregelung für alle Empfänger der Grundsicherung erforderlich

In der Begründung zur Grundrente spielt das Argument die dominierende Rolle, die langjährige Lebensleistung einer Berufstätigkeit müsse anerkannt werden, auch wenn niedrige Einkommen eine armutsvermeidende Rente nicht ermöglichen. Die unvermeidliche Vorgabe einer Mindestzahl von Versicherungsjahren führt aber dazu, dass auch nach Einführung der Grundrente substantielle Leistungen im Berufsleben im Rentenalter keine Anerkennung finden, sofern ergänzende Grundsicherung im Alter notwendig ist. Der Gesetzentwurf der Grundrente sieht zwar eine Freibetragsregelung beim Bezug der Grundsicherung vor, Rentenansprüche sollen also nicht vollständig angerechnet werden. Dies gilt aber nur, wenn mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen. Dann bleibt ein Betrag von monatlich 100 Euro zuzüglich 30% des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, höchstens jedoch ein Betrag in Höhe der Hälfte der Regelbedarfsstufe 1 (2020 somit 212 Euro) anrechnungsfrei (Einfügung von § 82a in SGB XII).

Von dieser Freibetragsregelung profitieren aber relevanten Gruppen nicht, die ebenfalls eine Lebensleistung erbracht haben, etwa, Erwerbstätige, die unter 33 Jahren versicherungspflichtig beschäftigt und in der anderen Zeit ihres Berufslebens selbstständig tätig waren und dabei keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen konnten bzw. aufgebaut haben. Wer als Flüchtling erst im Alter von 35 Jahren in den Arbeitsmarkt einsteigt und bis zum Renteneintrittsalter in Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, geht ebenfalls leer aus. Er oder sie stellt sich also im Alter nicht besser, wie wenn er oder sie nie oder nur in Teilzeit gearbeitet hätte.

Somit muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass versicherungspflichtige Arbeit im Alter zu einem Einkommen oberhalb des Grundsicherungsanspruches führt. Dies kann nur in der Grundsicherung geleistet werden, will man nicht die Bedingungen zum Bezug der Grundrente bis zur Beliebigkeit aufweichen und damit Verwerfungen im Rentensystem erzeugen. Würden beispielsweise unabhängig von der Zahl der Versicherungsjahre 20% der Rentenansprüche (bis zu einer festzulegenden Obergrenze) bei der Berechnung der Grundsicherung nicht angerechnet, gälte für jeden, dass sich Arbeit im Alter gelohnt haben wird. Eine solche Regelung würde, so ist zu hoffen, die Akzeptanz der Grundsicherung erhöhen, da sie in Abkehr von einer sehr strikten Fassung des Nachrangigkeitsprinzips ein Element der Fairness einführt gegenüber denen, die in einer gebrochenen Berufsbiographie erwerbstätig waren. Sie könnte dadurch sogar zur Akzeptanz der Grundrente beitragen und helfen, dass diese auch angesichts der in wenigen Jahren anstehenden Evaluierung nicht mit völlig unrealistischen Erwartungen konfrontiert wird.

Eine Vollanrechnung aller Rentenansprüche wird immer wieder mit einer strikten Auslegung des Bedürftigkeitsprinzips gerechtfertigt. Es ergeben sich aber Widersprüche zu den Regelungen des Grundrentengesetzes und der Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Zusatzrenten. Das Grundrentengesetz argumentiert mit der Anerkennung einer beruflichen Lebensleistung; das spricht dafür,

denjenigen, die vergleichbare Lebensleistungen erbracht haben, aber vom Grundrentengesetz nicht erfasst werden können, dann zumindest eine gewisse Anerkennung bei der Grundsicherung zukommen zu lassen. Die Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Altersvorsorge ist zum Jahresbeginn 2018 eingeführt worden (§ 82, Abs. 4 SGB XII), um Anreize zum Aus- und Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge auch bei Geringverdienern zu schaffen. In der Gesetzesbegründung wird auch darauf hingewiesen, dass zusätzliche Vorsorge die Bedürftigkeit im Alter reduziert (BT-Drs. 18/11286, S. 48). Das Anreizargument kann bei den Pflichtbeiträgen der Rentenversicherung nicht greifen. Ob die Privilegierung der Erträge aus der betrieblichen und privaten Altersvorsorge gegenüber der gesetzlichen Rente mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, wird vehement bestritten (z.B. Ruland 2020); dies wird, so ist zu vermuten, letztlich das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung sprechen die dargelegten Fairnessgründe für eine generelle Freibetragsregelung.

Zu den Argumenten gegen eine Freibetragslösung im Gesetzentwurf

Eine generelle Freibetragsregelung in der Grundsicherung wäre eine Alternative zur Grundrente gewesen, die weit stärker auf das Ziel der Armutsvermeidung fokussiert gewesen wäre. Das Problem nicht armutsfester Renten trotz langer Erwerbstätigkeit wäre im Fürsorgesystem gelöst worden. Im Referentenentwurf zum Grundrentengesetz erfolgt eine knappe Auseinandersetzung mit dieser Alternative (BT-Drs. 19/18473, S. 4f., 25). Verwiesen wird auf die als unbillig empfundene Einkommens- und Vermögensprüfung. Diese muss allerdings den langjährig Erwerbstätigen weiterhin zugemutet werden, die weniger als 33 Jahre Grundrentenzeiten aufweisen, auch Erwerbstätigen, die weit mehr als 33 Jahre erwerbstätig waren, aber abhängige und selbstständige Erwerbstätigkeit in einer für die Sicherung von Grundrentenansprüchen ungünstigen Weise aufgeteilt haben. Die Freibetragsregelung wäre nur dann eine akzeptable Alternative zur Grundrente gewesen, wenn zugleich mittels einer großzügigeren Vermögensfreigrenze und institutionellen Reformen der Stigmatisierung der Grundsicherung entgegengearbeitet worden wäre. Davon jedoch würden alle Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung profitieren und nicht nur die etwa 10% von ihnen, die nach Angabe der Bundesregierung von der Grundrente erreicht werden.

Gegen die Freibetragsregelung als Alternative zur Grundrente wird im Gesetzentwurf eingewandt, dass die Höhe der Fürsorgeleistungen von den jeweils sehr unterschiedlichen Bedarfen abhängen, „die in keinem Zusammenhang mit der Höhe der geleisteten Beiträge und langjähriger Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung stehen.“ (BT-Drs. 19/18473, S. 5) Aus der Zielrichtung der Armutsbekämpfung ist dies aber ein Vorteil. Schwer nachzuvollziehen ist der Hinweis, „bei einer Lösung im Fürsorgesystem [würde] die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen“ (Bundesregierung 2020b, 4). Auch die Grundrente stellt eine Abkehr

vom Äquivalenzprinzip dar; wie dargestellt, werden in dem Korridor der Rentenpunkte, die für die Grundrente relevant sind, geringe Ansprüche weit höher aufgestockt als höhere Ansprüche, was nicht mit dem Äquivalenzprinzip begründet werden kann, sondern aus dem Ziel erfolgt, Mindestsicherung in der gesetzlichen Rente zu gestalten.

Freibetragsregelung mit weiteren Reformschritten verbinden

Eine generelle Freibetragsregelung sollte mit weiterreichenden Reformen der Grundsicherung im Alter verbunden werden. Die gemeinsame Beratung, Prüfung (und ggf. Bescheidung) von Rente und ergänzendem Grundsicherungsanspruch etwa in einem Bürgerbüro vor Ort würde der Diskreditierung der Grundsicherung entgegentreten.

Möglicherweise würde eine Anhebung der Vermögensfreigrenze bei der Grundsicherung im Alter, die heute bei nur 5000 Euro pro Person liegt, das Verfahren in vielen Fällen bereits entspannen, da dann rasch absehbar ist, ob ein Grundsicherungsanspruch aufgrund eines zu hohen Vermögens zu verneinen ist. Allerdings ganz auf eine Vermögensprüfung zu verzichten, wäre ein krasser Bruch mit dem Bedürftigkeitsprinzip der Sozialhilfe. Dies hieße, auch hochpreisiges Immobilienvermögen oder Geldvermögen, das eine Deckung des Lebensunterhalts über längere Zeit ermöglicht, unberücksichtigt zu lassen.

Die Reform müsste begleitet werden von Informationskampagnen, die bedürftige Bürger ermutigen, ihre Rechte geltend zu machen.

Diskreditierung der Grundsicherung im Alter aktiv entgegentreten

Eine allgemeine Freibetragsregelung wird, wie jede andere substantielle Verbesserung der Grundsicherung auch, zu mehr Empfängern führen. Dies wird angesichts der Gleichsetzung von Hilfebezug und Armut für politische Verantwortliche hohe kommunikative Risiken beinhalten. Man wird sie nicht vermeiden können, sollen bei der Reform der Alterssicherung die Armen nicht leer ausgehen. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, der Gleichsetzung von Grundsicherung und Armut zu widersprechen. Dazu wird gehören müssen, auch denen klar und öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

Zitierte Literatur

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnah-

men und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB V (Rentenversicherungsbericht 2019) https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf;jsessionid=2E8B1C37BF404F71047240B22CDBBA6F?__blob=publicationFile&v=4 (19.05.2020).

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019 a): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). In: Forschungsnetzwerk Alterssicherung, FNA-Journal 4/2019 https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal-2019-04.html?nn=678626 (19.05.2020).

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Armut. In: DIW Wochenbericht, 86. Jg., Heft 49, S. 910–917 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (19.05.2020).

Cremer, Georg (2020): Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2020, S. 127 – 144. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zeitschriften/DRV_Hefte_deutsch/2020/heft_1.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (19.05.2020).

[DRV] Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 20. Januar 2020 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Alters-einkommen (Grundrentengesetz) vom 16. Januar 2020 http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2020/2020-01-20_DRV_Stellungnahme_RefE.pdf (19.05.2020).

Klammer, Ute; Wagner, Gert G. (2020): Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? In: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Heft 1 <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2020/heft/1/beitrag/grundrentenplan-der-grossen-koalition.html> (19.05.2020).

Miller, David (2008): Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Campus.

Ruland, Franz (2020) Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente. Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes (BR-Drucks. 85/29; BT-Drucks. 19/18473) im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin, April 2020 https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/kampagne/nachhaltige-rente/Ruland_Gutachten_INSM.pdf (19.05.2019).

Sozialbeirat (2019): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019. Berlin https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_signatur.pdf (24.01.2020).

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Werding

Vorbemerkung

1. Politische Diskussionen, die dem Gesetzesentwurf zur Einführung der „Grundrente“ (sowie der Gewährung von Freibeträgen bei der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII und bei der Berechnung von Ansprüchen nach dem WoGG; vgl. BT-Drs. 19/18473) vorausgegangen sind, lassen sich weit zurückverfolgen. So endete der „Regierungsdialog Rente“ in der 17. Legislaturperiode mit der Vorlage von Vorschlägen für eine „Rentenpaket“, das u.a. eine sog. „Zuschussrente“ enthalten sollte (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012). Im anschließenden Bundestagswahlkampf wurde im Regierungsprogramm der CDU/CSU eine ähnlich umrissene „Zuschuss-“ oder „Lebensleistungsrente“ (CDU/CSU 2013), im Regierungsprogramm der SPD eine „Solidarrente“ angekündigt (SPD 2013). Die im Koalitionsvertrag dieser Parteien für die 18. Legislaturperiode angekündigte „solidarische Lebensleistungsrente“ (CDU, CSU und SPD 2013) wurde anschließend bis Ende 2017 allerdings nicht umgesetzt. Im Koalitionsvertrag für die aktuelle, 19. Legislaturperiode (CDU, CSU und SPD 2018) kehrt das Vorhaben unter dem Namen „Grundrente“ wieder, wobei über deren Ausgestaltung in der Regierungskoalition auf dem Weg zum vorliegenden Gesetzentwurf noch intensiv und phasenweise kontrovers diskutiert wurde.

Begleitet wurde das Vorhaben in dieser langen Zeit durch öffentliche Diskussionen über die genauen Ziele, die damit verfolgt werden (sollten), über die Zielgenauigkeit verschiedener Ausgestaltungsvorschläge, die administrative Einbindung in die GRV oder in die Grundsicherung im Alter, die Informationslage der DRV zur Umsetzung der zu verfolgenden Ziele auf Basis ihrer zu ad-

ministrativen Zwecken erhobenen Prozessdaten sowie über rechtlich und administrativ realisierbare Formen der Verwaltungszusammenarbeit zwischen GRV und anderen Behörden. Thematisiert wurden praktisch alle diese Punkte auch in einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 06.05.2019 (vgl. Ausschuss-Drs. 19(11)324 und 19(11)325) über Anträge aller vier Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag (vgl. BT-Drs. 19/7694, 19/7724, 19/8555 und 19/9231), deren Gegenstände teilweise Ähnlichkeiten mit dem Grundrentenkonzept der Regierungskoalition hatten, teilweise alternative Ansätze zur Erreichung der damit verfolgten Ziele darstellten. In Politik und Fachwelt wird der Stand der Diskussion über all diese Initiativen sicherlich unterschiedlich beurteilt. Im Hinblick auf die geplante Verabschiedung des Entwurfs des Grundrentengesetzes stellen sich jedoch v.a. die Fragen, ob die in der Diskussion aufgezeigten Probleme damit befriedigend gelöst werden können und ob die Zeit – auch unter Beachtung anderer Umstände – reif ist für eine Entscheidung. An beidem hat der Sachverständige massive Zweifel.

Ungelöste Probleme bei der geplanten Ausgestaltung der Grundrente

2. Der Entwurf für das Grundrentengesetz beginnt – nach einigen redaktionellen Korrekturen – mit der Definition einer neuartigen Kategorie rentenrechtlicher Zeiten („Grundrentenzeiten“) im geplanten § 76g SGB VI, und er endet mit Regelungen für eine neuartige Verwaltungszusammenarbeit zwischen DRV und Finanzbehörden bei der geplanten Einkommensprüfung in Art. 6 und 7 des Gesetzentwurfs. Dies zeigt, wie sehr die geplante Ausgestaltung einen Fremdkörper im bisherigen Rentenrecht darstellt. Dabei sind sowohl die Feststellung der Grundrentenzeiten durch die DRV als auch der Aufbau der Infrastruktur für die Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden mit einem nicht unbeträchtlichen Einmal-Aufwand verbunden, der sich u.U. schon unter normalen Umständen und erst recht unter aktuellen und für den Rest des Jahres 2020 absehbaren Arbeitsbedingungen bei allen beteiligten Institutionen bis zum vorgesehenen Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2021 kaum bewältigen lässt.
3. Von den im jüngsten Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD 2018, S. 13f.) genannten Zielen der Einführung einer Grundrente wurde die Bekämpfung von „Altersarmut“ bei der Konkretisierung des Gesetzesvorhabens offenbar fallen gelassen. Dies erscheint als schlüssig, weil der Adressatenkreis der Grundrente unter den im Gesetzentwurf festgelegten Anspruchsvoraussetzungen (v.a. wegen der erforderlichen Grundrentenzeiten) klar unterdurchschnittlich von Altersarmut betroffen ist – unabhängig davon, wie genau Altersarmut und Altersarmutsrisiken angesichts unterschiedlicher Möglichkeiten definiert werden. So beziehen bisher nur 1 Prozent der RentnerInnen mit mindestens 35 Erwerbsjahren Leistungen der Grundsicherung im Alter (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, S. 126–128). Wegen gleichartiger Anspruchsvoraussetzungen gilt diese Feststellung auch für den geplanten Adressatenkreis der Freibeträge für gesetzliche Renten in der Grundsicherung im Alter. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Ziele mit dem Gesetzentwurf dann verfolgt werden und ob diese – auch im Vergleich zu einer zielgenauen Armutsbekämpfung – als hinreichend dringlich erscheinen.

Das im Koalitionsvertrag ebenfalls genannte Ziel einer Anerkennung von Lebensleistung, das im Gesetzentwurf und seiner Begründung nun durchgängig in den Vordergrund gestellt wird, ist bereits eine grundlegende Zielsetzung der GRV in ihrer jetzigen Form – ganz sicher in Bezug auf alle Personen, die langjährig Pflichtbeiträge an die GRV entrichtet haben. Von den bisher dafür geltenden Standards im Hinblick auf den Adressatenkreis der Grundrente abzuweichen, wirft Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlung auf. Dabei ist auch zu beachten, wie zielgenau die politisch gewünschten Adressaten mit den in der DRV sowie durch die geplante Verwaltungszusammenarbeit verfügbaren Informationen identifiziert werden können bzw. welche nicht-intendierten Ungleichheiten sich dabei ergeben können. Auf zahlreiche Ungereimtheiten – Effekte von Schwellenwerten für Dauer der Grundrentenzeiten und anzurechnendes Einkommen (mit der widersprüchlichen Maßgabe, dass dafür „kurze, aber wirksame“ Gleitzonen eingerichtet werden), Effekte ungleicher Erwerbsumfänge (Vollzeit vs. Teilzeit), Effekte des Familienstandes (Verheiratete vs. Nichtverheiratete), Effekte ungleicher Auszahlungsmodalitäten für Erträge privater Altersvorsorge (als Vermögensbestand oder als laufendes Einkommen), eine ungleiche Behandlung von eigener Altersvorsorge in der Grundsicherung (betriebliche, private und freiwillig gesetzliche Vorsorge vs. gesetzliche Vorsorge mit Pflichtbeiträgen mit/ohne Erfüllung ausreichend langer Grundrentenzeiten) –, wurde in der bisherigen Diskussion immer wieder hingewiesen (vgl. etwa Schmähl 2019; Ragnitz 2020; Blum et al. 2020). Von Experten werden einige dieser Ungereimtheiten sogar als Gründe dafür genannt, dass die geplanten Regelungen als verfassungswidrig anzusehen sind (Ruland 2020).

4. Im Gesetzentwurf (S. 5f.) wird ausgeführt, dass für Leistungen der Grundrente im Einführungsjahr Ausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. Euro erwartet werden und dass damit die Rentenleistungen für rund 1,3 Mio. RentnerInnen verbessert werden sollen. Vorab-Quantifizierungen dieser Art sind schwierig, Angaben über die Datenbasis und die ggf. getroffenen Annahmen werden nicht gemacht. Nimmt man die genannten Zahlen als gegeben, fällt allerdings auf, dass nach dieser Schätzung mit durchschnittlichen Leistungen der Grundrente für die BezieherInnen in Höhe von 1.000 Euro im Jahr und somit von gut 80 Euro im Monat gerechnet wird. In zahlreichen Einzelfällen kann der Anspruch auf die geplante Grundrente noch sehr viel geringer ausfallen. Der Sachverständige gibt zu bedenken, ob der rechtstechnische und verwaltungsmäßige Aufwand (vgl. Tz. 2) sowie die Betonung des Ziels einer Anerkennung von Lebensleistung (vgl. Tz. 3) in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zahlen stehen.

Aktuelle rentenpolitische Herausforderung Nr. 1 ist die demographische Alterung

5. Zentrale Herausforderung für die Finanzierung und Ausgestaltung der GRV in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ist die akute Phase der demographischen Alterung, die mit den Renteneintritten der geburtenstarken Jahrgänge 1954 bis 1969 derzeit bereits anläuft und sich bis in die 2030er Jahre immer weiter entfaltet. Die stark veränderte Altersstruktur von Wohnbevölkerung und Versichertenpopulation der GRV wird sich aller Voraussicht nach auch anschließend nicht wieder zurückbilden (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). In der gesetzlichen Rentenversicherung

(und anderen Zweige der Sozialversicherungen) führt dies unter dem derzeit geltenden Recht zu enormen Spannungen zwischen Sicherungsniveau und Finanzierungsbeiträgen (vgl. etwa Werding 2019). Diese Spannungen zu bewältigen und das Rentensystem dauerhaft auf die Absicherung einer Bevölkerung mit weit ungünstigerer Altersstruktur als bisher einzurichten, sollte in der Rentenpolitik derzeit oberste Priorität haben.

6. Wie die GRV und die Altersvorsorge insgesamt angesichts der Herausforderung durch die demographische Alterung weiterentwickelt werden kann, war Gegenstand der Beratungen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die von der Bundesregierung im Mai 2018 eingesetzt wurde und im März 2020 ihren Endbericht vorgelegt hat (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020). In diesem Bericht verdeutlicht die Kommission in mehreren Szenarien eindringlich die absehbaren Auswirkungen der demografischen Alterung auf wichtige Kennziffern der GRV (a.a.O., S. 56–58): So könnte der Beitragssatz der GRV bereits ab 2023 merklich ansteigen und bis 2045 ca. 21,5% bis 25%, bis 2060 sogar 21,5% bis 26% erreichen, während das Sicherungsniveau (netto vor Steuern) ab 2025 stark zu sinken beginnt und bis 2045 ca. 41% bis 44,5%, bis 2060 39% bis 44% erreichen kann. Diese Vorausberechnungen decken sich mit den Resultaten aktueller, eigener Simulationen des Sachverständigen (Werding 2020). Jenseits der Nennung „perspektivischer Haltelinien“, die immer noch ein enorm breites Spektrum an tatsächlichen Werten für Beitragssatz und Sicherungsniveau abdecken (a.a.O., S. 63–65), hat sich die Kommission aber nicht auf klare Handlungsempfehlungen geeinigt, über die die Rentenpolitik nun zeitnah entscheiden könnte.
7. Um bei allen Versicherten der GRV – RentnerInnen wie aktiven Versicherten – „das Vertrauen in... die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken“ (vgl. Entwurf für das Grundrentengesetz, S. 1) erscheint es vor diesem Hintergrund derzeit als wesentlich drängender, eine konkrete Reformstrategie für GRV und Alterssicherungssystem zu entwickeln, mit der der Herausforderung durch die demographische Alterung begegnet werden kann und aus heutiger Sicht bis etwa 2040/45 eine Perspektive für die fälligen Beiträge und die zu erwartenden Leistungen vorgezeichnet wird. Erst wenn eine solche Strategie entwickelt und ihre Umsetzung verbindlich geregelt ist, lässt sich beurteilen, welche Härten damit für bestimmte Gruppen Versicherter verbunden sein könnten. Erst dann kann auch geprüft werden, ob mit Rücksicht darauf gezielte Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips, wie sie mit der Grundrente vorgenommen werden sollen, als angemessene Lösung erscheinen und ob sie bei den im Kontext der anstehenden Reformen ohne Zweifel erforderlichen Abwägungen zwischen Aspekten intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit ggf. auch Priorität beanspruchen können.

Weitere Gründe, die für einen Aufschub der Entscheidung sprechen

8. Momentan werden die Perspektiven für die kurz- bis mittelfristige Entwicklung der Rentenfinanzen auch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und ihrer Bekämpfung eingetrübt. Welche Effekte sich daraus für die längerfristige Entwicklung des Alterssicherungssystems ergeben,

ist derzeit noch nicht voll überschaubar. Sowohl Handlungsbedarf als auch Handlungsmöglichkeiten für die Einführung der geplanten Grundrente könnten sich dadurch verändern.

Börsch-Supan und Rausch (2020) haben bereits auf einen Langfrist-Effekt hingewiesen, der aus der Aussetzung der sog. „Ausgleichs-“ und „Anpassungsfaktoren“ bei Wirksamwerden der Schutzklausel für den Aktuellen Rentenwert (§ 68a SGB VI) resultiert und die Finanzierung der GRV auf Dauer zusätzlich erschweren kann. Abwägungen darüber, wie mit dieser – bei der Einführung von § 255g SGB VI wohl unerwarteten – Konstellation umgegangen werden soll, können derzeit ebenfalls Vorrang vor Entscheidungen über die Grundrente beanspruchen.

9. Zwar soll die Grundrente nicht aus Beitragsmitteln der GRV finanziert werden, so dass sie auf den ersten Blick nicht unmittelbar von den Erwägungen in Tz. 8 betroffen ist. Auch für die Situation des Bundeshaushalts ergeben sich durch die Corona-Pandemie aber neue, derzeit noch nicht voll überschaubare Konsequenzen. Schon vor dem Ausbruch der damit einhergehenden Wirtschaftskrise war absehbar, dass die gesamtsstaatlichen öffentlichen Finanzen – von Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften – nicht langfristig tragfähig sind (Werding et al. 2020). Wo Anfang des Jahres bei der Entwicklung von Finanzierungssalden und Schuldenstand im Bereich der Gebietskörperschaften allerdings noch gewisse Spielräume erkennbar waren, um die direkteren finanziellen Effekte der demografischen Alterung für die gesetzlichen Sozialversicherungen u.U. einige Zeit abzufedern, dürften diese im Zuge der aktuellen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung weitgehend aufgezehrt werden. Ergänzend ist zu beachten, dass für die zuletzt geplante Finanzierung zusätzlich erforderlicher Bundesmittel zur Deckung der Ausgaben der Grundrente aus dem Aufkommen einer möglichst EU-weit wirksam werdenden Finanztransaktionssteuer in den vergangenen Monaten keine Fortschritte erreicht wurden und in naher Zukunft auch nicht in Sicht sind.

Literatur

- Blum, Johannes, Raphael de Britto Schiller, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz und Martin Werding (2020), „Der Kompromiss zur Grundrente: erfüllt er die Erwartungen? Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel“, *ifo Schnelldienst* Bd. 73, Heft 1/2020, S. 45–50.
- Börsch-Supan, Axel und Johannes Rausch (2020), „Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung“, *ifo-Schnelldienst* Bd. 73, Heft 4/2020, S. 36–43.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012), *Das Rentenpaket: Informationen für die Presse* (Stand: 7. August 2012), BMAS: Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 (Alterssicherungsbericht 2016)*, BMAS: Berlin.
- CDU/CSU (2013), *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland: Regierungsprogramm 2013–2017*, CDU-Bundesgeschäftsstelle: Berlin (<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf>, Zugriff: 18.05.2020).
- CDU, CSU und SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode*, Typoskript (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/>

[975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1), Zugriff: 18.05.2020).

CDU, CSU und SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode*, Typoskript (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, Zugriff: 18.05.2020).

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission*, Bd. 1: Empfehlungen, BMAS: Berlin.

Ragnitz, Joachim (2020), „Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gutgemeint, schlecht gemacht“, *ifo Schnelldienst* Bd. 73; Heft 03/2020, S. 48–52.

Ruland, Franz (2020), *Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente*, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Typoskript (https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/kampagne/nachhaltige-rente/Ruland_Gutachten_INSM.pdf, Zugriff: 18.05.2020).

Schmähl, Winfried (2019), „„Grundrente“: Koalitionskitt mit Folgen“, *Wirtschaftsdienst* Bd. 99, Heft 12/2019, S. 814–815.

SPD (2013), *Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2014*, SPD-Parteivorstand: Berlin (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf, Zugriff: 18.05.2020).

Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Werdning, Martin (2019), *Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Werdning, Martin (2020), „Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht“, *Deutsche Rentenversicherung* Bd. 75, Heft 1/2020, S. 3–19.

Werdning, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann und Niklas Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Institut: München.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

✉ Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, SOCIUM, Postfach 330440,
28334 Bremen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende Dr. Matthias Bartke, MdB
Sekretariat des Ausschusses
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Strasse 1
10117 Berlin

Abt. Theoretische und normative Grundlagen

Prof. Dr. Frank Nullmeier

UNICOM-Gebäude, Raum 4520
Mary-Somerville-Straße 5
28359 Bremen

Tel.: 0421 218 - 58576
e-mail: frank.nullmeier@gmx.de
www: www.socium.uni-bremen.de

20.05.20

Sehr geehrter Herr Dr. Bartke,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss
für Arbeit und Soziales am 25. Mai 2020 übersenden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Frank Nullmeier

Stellungnahme zur

Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 25. Mai 2020

von

Prof. Dr. Frank Nullmeier, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen

Zusammenfassung

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“ liegt nach einem Jahrzehnt der Auseinandersetzung über Formen der Mindestsicherung im Alter und der Bekämpfung der Altersarmut ein Konzept vor, das eine *Lösung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung* vorsieht, begleitet von darauf bezogenen Veränderungen im Grundsicherungs- und Wohngeldrecht. Eine derartige Lösung ist grundsätzlich sehr zu begrüßen.

Die auch heute noch teilweise in der Öffentlichkeit gehegte Erwartung, die Einführung der Grundrente schaffe eine armutsvermeidende Rente, wird mit diesem Gesetzentwurf bewusst nicht erfüllt. Es handelt sich weder um eine ‚Grund‘- oder Mindestrente noch um eine Rente, die Altersarmut vermeiden kann, sondern um einen *Rentenzuschlag*. Die Grundrente des Gesetzentwurfes ist eine auf den spezifischen *Tatbestand der Langjährigkeit ausgerichtete Rentenleistung*.

Diese auf Leistungsgerechtigkeit abstellende Grundkonstruktion wird durch die Regelungen zur Einkommensanrechnung in den Kontext von Bedarfsbestimmung und Bedarfsgerechtigkeit gestellt. Grundrentenleistungen sollen nur jene Personen erhalten, bei denen ein *Grundrentenbedarf* besteht. Durch den Rückgriff auf die Einkommensveranlagung des vor(vor)vergangenen Jahres *findet jedoch gar keine Bedarfsprüfung* statt. Es ist nicht der Grad des Aufwandes für öffentliche Behörden und/oder Bürger*innen, der hier das entscheidende Beurteilungskriterium darstellt, sondern die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der Aufgabe der Bedarfsprüfung. Die Regelung im Gesetzentwurf verfehlt gerade im Moment des Entstehens eines Bedarfes die Bestimmung des Bedarfes.

Es wäre aber unter Beibehaltung des politischen Anspruchs der Bundesregierung, eine Bedarfsprüfung vornehmen zu wollen, möglich, das Element der Einkommensanrechnung als einer *vorgelagerten* Prüfung im Rahmen der GRV durch eine Form der *nachgelagerten* Einkommensprüfung außerhalb der GRV zu ersetzen. Eine nachgelagerte Einkommensprüfung sähe so aus, dass die Grundrente zunächst ohne die vorgesehene Einkommensrechnung allein aufgrund der rentenversicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen ausgezahlt wird, nachgelagert aber ein Bedarfsbezug im Rahmen des Einkommensteuergesetzes hergestellt wird, z.B. durch die Einführung der Einkommensart „Einkommen aus Grundrente“ mit einem gesonderten Steuertarif.

Der Vorteil der Einkommensanrechnung, ihre bürokratische Schlankheit, wird dadurch verspielt, dass auch die *Einkommen aus Kapitaleinkünften* anzurechnen sind, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind. Daher ist eine *zweite, nicht automatisierte Einkommensanrechnung* auf der Basis der Auskunft der Bürger*innen erforderlich. Durch die beiden zeitlich nicht aufeinander abgestimmten Einkommensanrechnungen kommt es zu recht kurzen Laufzeiten von gültigen Grundrentenbescheiden – eine für ein nachhaltiges Alterssicherungssystem nicht angemessene Lösung.

Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem *erweiterten Leistungsbegriff*, in dem die Langjährigkeit als eigenständiges Leistungselement darstellt. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden können, muss sich aus dieser Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur *durchschnittlich erwartbare Unterbrechungen* einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen: versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege und sind daher in das Konzept der Langjährigkeit zu integrieren. Zeiten wegen Bezuges von Arbeitslosengeld aus der Berechnung der Langjährigkeit auszuschließen, ist eine nicht hinreichend begründete Regelung.

Struktur der Stellungnahme

Eingangs wird eine Würdigung des Vorhabens der Einführung einer Grundrente im System der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vorgenommen (Abschnitt 1). Die Stellungnahme konzentriert sich im Weiteren auf einige wenige, aber besonders problematische Punkte im Gesetzentwurf, insbesondere die Konstruktion der beiden Arten der Einkommensanrechnung (Abschnitt 2 und 3). Mit der Diskussion der Anspruchsvoraussetzungen in Abschnitt 4 verbindet sich der Versuch, das im Gesetzentwurf herausgestellte Leistungselement der Langjährigkeit näher zu interpretieren und Kriterien dafür zu entwickeln, welche Zeiten als Grundrentenzeiten anzuerkennen sind. Die Berechnung der Höhe des Zuschlages wird ebenfalls in diesem Abschnitt betrachtet.

1 Gesamteinschätzung des Grundrentenkonzepts

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“ liegt nach einem Jahrzehnt der Auseinandersetzung über Formen der Mindestsicherung im Alter eine *Lösung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung* vor, begleitet von darauf bezogenen Veränderungen im Grundsicherungs- und Wohngeldrecht. Grundsätzlich ist eine Lösung im Rahmen der GRV sehr zu begrüßen. Im Gesetzentwurf wird gerade nicht die Möglichkeit gewählt, Veränderungen allein im System der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vorzunehmen (Grundsicherungslösung) oder ein zusätzliches System zur Altersamtsbekämpfung außerhalb von GRV und außerhalb bisheriger Grundsicherungssysteme (Additionslösung) zu schaffen. Die Konzeption einer Grundrente erfolgt vielmehr allein innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung. Es ist weiterhin zu begrüßen, dass rentenrechtlich ein Weg gefunden wurde, langjährige Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzuwerten und dabei den Grundprinzipien des Leistungsbezugs und der Äquivalenz sowie des sozialen Ausgleiches in ausbalancierter Form gerecht zu werden. Dass die Grundrente nicht nur für die Zugangsrenten eingeführt wird, sondern auch für die Bestandsrenten, ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten positiv hervorzuheben, man erinnere sich nur an die Folgen des Stichjahres bei den Kindererziehungszeiten. Die Erforderlichkeit von 35 Jahren ist durchaus angemessen, der Ein-

bau einer elegant strukturierten Übergangszone bei Vorliegen von 33 Jahren löst das Problem der Abbruchkante. Die Finanzierung über einen Bundeszuschuss (statt über Sozialversicherungsbeiträge) ist bei dieser Konstruktion angemessen.

Die lange und auch heute noch teilweise in der Öffentlichkeit gehegte Erwartung, die Einführung der Grundrente schaffe eine armutsvermeidende Rente, die einen Rentenzahlbetrag oberhalb der Grundsicherungshöhe gewährleisten würde, wird mit diesem Gesetzentwurf nicht erfüllt. Es handelt sich weder um eine ‚Grund‘- oder Mindestrente noch um eine Rente, die Altersarmut vermeiden kann. Dies wird im Gesetzentwurf auch in aller Deutlichkeit herausgearbeitet. Es handelt sich bei der Grundrente um einen *Rentenzuschlag* bei Personen mit langjähriger Versicherung in der GRV bei unterdurchschnittlichem Einkommen. Die Grundrente des Gesetzentwurfes ist eine auf den spezifischen Tatbestand der *Langjährigkeit abgestellte Rentenleistung*, die zunächst in keinem Zusammenhang zu armutspolitischen Regelungen steht.

Diese auf Leistungsgerechtigkeit abstellende Grundkonstruktion wird durch die Regelungen zur Einkommensanrechnung in den Kontext von Überlegungen zur Bedarfsbestimmung und Bedarfsgerechtigkeit gestellt. Die Konstruktion eines Grundrentenbedarfes führt dabei notwendig eine ganz andere sozialpolitische und sozialrechtliche Argumentations- und Regelungslogik in den Gesetzentwurf ein.

Ein Verzicht auf das Moment der Einkommensanrechnung könnte im Sinne einer auf Konsistenz bezogenen rein rentenrechtlichen Betrachtung sinnvoll und angemessen sein. Die folgenden Betrachtungen gehen aber *immanent* vor und setzen den politischen Willen, eine Einkommensanrechnung vornehmen zu wollen, als gegeben voraus. Es wird gezeigt, dass dieser Übergang zur Bedarfsdeckung in einer Weise verfehlt wird, dass das gesamte Konstrukt der Einkommensanrechnung *scheitert*, weil mit den vorgesehenen Mitteln *keine Bedarfsbestimmung* durchgeführt und keine Bedarfsgerechtigkeit hergestellt werden kann. Es wird nicht wie in bisherigen Stellungnahmen anderer Akteure der administrative Aufwand kritisiert, sondern die Folge, dass trotz des enormen administrativen Aufwandes das *Ziel der Ermittlung des Grundrentenbedarfes einer einzelnen Person nicht erreicht* wird. Es wird daher im Einzelnen zu zeigen sein, dass die Idee, einen Grundrentenbedarf über die vorgesehenen Arten der Einkommensanrechnung zu definieren, grundsätzlich und systematisch verfehlt wird (Abschnitt 2 und 3). In die Definition von Grundrentenzeiten und

die Berechnung des Zuschlages als jenen Elementen des Grundrentenkonzepts, die ganz den rentenpolitischen Regelungsformen des Bezuges zu einer Leistung folgen, schleichen sich Überlegungen eines Bedarfsbezugs ein, die nur für die Einkommensanrechnung relevant sein dürften (Abschnitt 4).

2 Einkommensanrechnung beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (§97a SGB VI-E)

Stellungnahme: Der Rückgriff auf die *Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Kalenderjahres* zur Feststellung des zu versteuernden Einkommens in §97a SGB VI-E ist ein *Verstoß gegen das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit* der Zahlung von Grundrenten, auf das sich das Instrument der Einkommensanrechnung bezieht. Die Einkommensprüfung soll es ermöglichen, dass nur diejenigen Personen eine Grundrente beziehen, bei denen auch ein „Grundrentenbedarf“ (so explizit BT-Drs. 19/18473: 39) besteht. In der Zusammenfassung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass der Rückgriff auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen oder ersatzweise des vorvorvergangenen Jahres „eine Annäherung für das laufende Einkommen darstellt“ (BT-Drs. 19/18473: 3). Abweichungen zwischen dem Jahr der Einkommensteuerveranlagung und dem Rentenbezugsjahr sind aber gerade beim Rentenzugang, aber nicht nur in diesem Fall, systematisch und in erheblichem Umfang zu erwarten. Eine derartige Abweichung ist aber in einer Konstruktion, die auf Bedarfe abstellt, nicht hinnehmbar.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf gebeten zu prüfen, ob nicht „das aktuelle zum Rentenbeginn erzielte Einkommen“ bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt werden könne (BT-Drs. 19/18473: 73), dies aber mit der Notwendigkeit begründet, dass in den ersten beiden Jahren nach Rentenbeginn der Gang zum Grundsicherungsamt mit der Folge einer bürokratischen (und auch das Vermögen einbeziehenden) Bedürftigkeitsprüfung notwendig werden könnte. Auch die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Stellungnahme des Bundesrates mit dem Bürokratiegrad der Regelung argumentiert. Nur ein automatischer Datenabruf schaffe ein „bürokratiearmes Verfahren“ und dies mache „Übergangsphasen unumgänglich“ (BT-Drs. 19/18473: 85). Hier wird dagegen argumentiert, dass durch den Rückgriff auf die Einkommensanrechnung des vor(vor)vergangenen Jahres *gar keine Bedarfsprüfung* mehr stattfindet. Es ist nicht der Grad

des Aufwandes für öffentliche Behörden und/oder Bürger*innen, der hier entscheidend ist, sondern die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der Aufgabe der Bedarfsprüfung.

Begründung: Der Rückgriff auf die *Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Kalenderjahres* zur Feststellung des zu versteuernden Einkommens in §97a Abs. 2 SGB VI-E führt systematisch in der *Situation des Rentenzugangs* dazu, dass die Bestimmung des Grundrentenbedarfs verfehlt wird. Bei Zugangsrentner*innen wird das Erwerbseinkommen vor Verrentung als Maßstab herangezogen, das in aller Regel deutlich oberhalb des Einkommens liegen wird, das Zugangsrentner*innen ab dem Zeitpunkt der Verrentung zur Verfügung steht. Nur, wenn im vorvergangenen Jahr kein und nur ein aufgrund von Arbeitslosigkeit, Reduktion der Arbeitszeit etc. verringertes Erwerbseinkommen bezogen wird oder im ähnlichem Umfange nach Rentenbeginn weitergearbeitet wird, kann die Einkommensteuerveranlagung einen Hinweis auf die Bedarfshöhe nach Verrentung liefern. Im Jahr des Rentenzugangs entfällt für viele Arbeitnehmer*innen das bisherige Erwerbseinkommen. Es entsteht eine *Einkommenstreppe*, die eine im Regelfall erhebliche Verringerung des Gesamteinkommensniveaus mit sich bringt. Wenn die Grundrentenbedarfsrechnung sich auf einen Zeitraum bezieht, von dem Gesetzgeber und Administration sicher wissen können, dass er systematisch bei einer sehr erheblichen Zahl an Personen eine deutlich andere Einkommenssituation beschreibt als im Jahr des Rentenzugangs, ist dies keine Bedarfsberechnung mehr. Der Bedarf entsteht ja gerade erst durch den Übergang vom Arbeitsmarkt in den Rentenbezug. Folglich kann eine Grundrentenbedarfsrechnung nicht – will sie denn Bedarf messen und nicht irgendetwas Anderes – auf einen zwei Jahre zurückliegenden Zeitraum zurückgreifen, in dem eine ganz andere Lebenslage bestimmend war. In dem Maße, in dem sich gleitende Übergänge zwischen Erwerbsleben und Rentenbezug ergeben, wird sich diese Abwärts-Einkommenstreppe abflachen. Doch selbst dann ist für den Moment des Rentenzugangs eine falsche Berechnungsgrundlage gegeben. Denn genau durch den Rentenbezug und eine volle oder moderate Reduktion (die Hinzuverdienstgrenzen spielen hier bei vorzeitigem Rentenbezug eine entscheidende Rolle) des Erwerbseinkommens entsteht ja erst der Bedarf.

Der Bedarf, der im Moment des Rentenzugangs entsteht, wird im Falle, dass in den beiden Jahren vor dem Rentenzugang ein zu versteuerndes Einkommen oberhalb der Einkommensgrenzen für die Grundrente bezogen wird, erst dann anerkannt, wenn bei der jährlichen Überprüfung der Einkommensanrechnung die Einkommensteuerveranlagung für das Jahr vorliegt, in dem der Rentenzugang

erfolgt ist. Da diese Überprüfung der Einkommensanrechnung nur einmal jährlich erfolgen soll (30.9. als Stichtag), wäre auch zu klären, ob dadurch weitere Verzögerungseffekte der Bedarfsanerkennung je nach dem Monat des Rentenzugangs entstehen können. Es ist daher systematisch und in erheblichem Umfang damit zu rechnen, dass die Art der Berechnung des Grundrentenbedarfs dazu führt, dass eine Grundrente erst zwei Jahre (so die Einschätzung in der Begründung zu § 97a Abs. 2 SGB VI-E, BT-Drs. 19/18473: 39) nach Eintritt eines Bedarfes gezahlt wird. Diese Verzögerung ist mit einem auf Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit ausgerichteten Regelungskomplex nicht verträglich. *Der Gesetzentwurf verfehlt gerade im Moment des Entstehens des Bedarfes die Berechnung des Bedarfes.* Der Rückgriff auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres verweigert im Moment des Rentenbezugs den mit dem Rentenbezug entstehenden Bedarfes für zwei Jahre.

Das Verfehlen des Rückgriffs des Ziels der Berechnung eines Grundrentenbedarfs durch den Rekurs auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres gilt aber auch für Personen, die einige Jahre *nach Rentenzugang noch erwerbstätig* sind und dann langsam oder mit einem klaren Bruch ihren Hinzuverdienst aufgeben oder aufgrund hoher Volatilität der Beschäftigungsmöglichkeiten oder Aufträge (bei selbstständiger Tätigkeit) jährlich sehr unterschiedliche Bedarfe aufweisen. Auch bei dieser Gruppe wird der Bedarf systematisch verfehlt.

Die Berechnung des Grundrentenbedarfes wird aber auch dann verfehlt, wenn sich die *persönliche Situation von Rentenbezieher*innen (Ehe, Lebenspartnerschaft)* nicht als so stabil und dauerhaft erweist, dass eine Berücksichtigung der Einkommen aus der Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres eine „Annäherung“ an die Situation des Jahres darstellt, für das die Grundrente berechnet wird. Scheidungen, Auflösungen von Lebenspartnerschaften, Neuvermählungen, oder Schließungen neuer Lebenspartnerschaften können natürlich in dem Zweijahresintervall auftreten. Für den Gedanken der Bedarfsgerechtigkeit der Grundrente sind diese Tatbestände, selbst wenn sie quantitativ nicht in großem Umfang auftreten sollten, ein grundlegendes Problem. Denn die Bedarfsgerechtigkeit der Grundrente (der Grundrentenbedarf) wird je für die einzelne Person im Rentenbezug geklärt. Jeder einzelne Verstoß gegen eine individualisierte Betrachtung schafft eine nicht bedarfsbezogene und -gerechte Zuerkennung oder Aberkennung der Grundrente. Da die Versicherungsträger an die übermittelten Festsetzungsdaten gemäß § 97a Abs. 2 Satz 5 gebunden sind und sich im Gesetzentwurf keine Passage findet, die auf eine eigenständige Erhebung von Ehe- und Lebenspartnerstatus (jenseits des Abrufs der Identifikationsnummer und der Einkommensteuerver-

anlagungsdaten bei den Finanzbehörden) durch die Versicherungsträger schließen lässt, diese aber von sich aus dazu über keine Daten verfügen, darf vermutet werden, dass auch die persönliche Situation des Jahres, für das die Einkommensteuerveranlagung vorliegt, in die Grundrentenbedarfsrechnung einfließt. Damit ist aber eine derart hohe Abweichung vom der realen Lebenssituation im Rentenzugang, aber auch während des weiteren Rentenbezuges möglich, dass von einer Bedarfsberechnung auch nicht näherungsweise gesprochen werden kann. Einer Rentner*in, die sich hat scheiden lassen, wird eine Grundrente verweigert, weil das Einkommen ihres vormaligen Ehemannes in die Bedarfsrechnung eingeht, obwohl gerade durch die Scheidung ein erheblicher Grundrentenbedarf entsteht, wenn die Rentner*in ansonsten die Anspruchsvoraussetzungen des Grundrentengesetzes erfüllt. Umgekehrt kann ein Grundrentenbedarf anerkannt werden, wenn eine Person vor zwei Jahre alleinstehend war, aber im Folgejahr geheiratet hat und aufgrund einer einkommensstarke Partner*in über den Grundrenteneinkommensgrenzen liegt.

Unklar bleibt, ob die zutreffende Einschätzung der Bedarfssituation in dem gewählten Verfahren auch abhängig von dem *Zeitpunkt* ist, zu dem die *Einkommensteuerveranlagungen* in den Finanzbehörden erstellt werden. Die Ausstellung hängt ab von dem Zeitpunkt des Einreichens der vollständigen Unterlagen zur Einkommensteuererklärung und der Bearbeitungsdauer der Einkommensteuerveranlagung, die wiederum mit der Komplexität des Einkommensteuerfalles und der Bearbeitungsressourcen sowie der zeitlichen Verteilung der Einreichungen von Einkommensteuererklärungen im jeweiligen Finanzamt zusammenhängt. Da es gerade für Zugangsrentner*innen bzw. Rentner*innen im ersten Jahr des Rentenbezugs nach dem Zugangsjahr zentral sein kann, ob auf die Berechnung des zu versteuernden Einkommens aus dem vorvergangenen oder vorvorvergangenen Jahr zurückgegriffen wird, ist der Zeitpunkt der Einreichung der Einkommensteuererklärung und die Bearbeitungsdauer der Einkommensteuererklärung sowie der Zeitpunkt der automatischen Übermittlung an die Versicherungsträger für die Berechnung der Grundrenten beim Versicherungsträger relevant. Durch die Stichtagsregelung 30.9. soll dem entgegengewirkt werden. Fehleinschätzungen des Bedarfs könnten sich aber aufgrund unterschiedlicher Prozessdauer bei der Einkommensteuerveranlagung in den Finanzbehörden ergeben. Besondere Schwierigkeiten könnten sich bei Veränderungen der persönlichen Situation bei den Rentenbeziehenden ergeben. Im Falle des Umzuges von einem Bundesland zu einem anderen gibt es aufgrund des immer noch fehlenden automatischen Datenaustausches zwischen den Finanzbehörden erhebliche Verzögerungen in der Bearbeitungsdauer

der Einkommensteuerveranlagung, die im schlechtesten Falle die Nicht-Zahlung einer Grundrente für ein ganzes Jahr nach sich zieht. Wenn aufgrund einer Berechnung, dem die Veranlagung des vorvorvergangenen Jahres zugrunde liegt, ein Grundrentenanspruch verneint wird, aber eine Berechnung nach dem vorvergangenen Jahr einen Grundrentenanspruch bestätigt hätte, wird allein aufgrund der Datenverfügbarkeit eine bedarfsorientierte Leistung ein Jahr lang nicht gezahlt. Dass eine nachholende Auszahlung erfolgen könnte, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Durch die jährliche Einkommensprüfung wird zwar sichergestellt, dass sich dieser Effekt nicht perpetuiert, aber gerade im zeitlichen Umfeld des Rentenzugangs handelt es sich um einen erheblichen Einmal-effekt, der allein auf der Verfügbarkeit der Daten beruht. Wenn die betreffende Person ihre Einkommensteuererklärung im rechtlich vorgesehenen Zeitraum einreicht, sind in dem vorgestellten Fall allein die administrativen Bearbeitungsprozesse und ihre Dauer ausschlaggebend dafür, ob eine Grundrente gezahlt wird oder nicht.

Mögliche Alternative: Sollten auch Sozialgerichte einer derartigen Argumentation (auch nur in Teilen) folgen, könnte das Projekt der Grundrente ernsthaft gefährdet sein. Andere zentrale Probleme, die aktuell in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert werden, wie insbesondere die informationstechnischen und administrativen Implementationsschwierigkeiten, resultieren ganz vorrangig aus dem Element der *Einkommensanrechnung als Aufgabe der GRV* vor Zahlung der Grundrente. Die Rentenversicherung kann faktisch über das vorgesehene Verfahren (vermutlich aber auch durch ein Verfahren, das leichte Modifikationen beinhalten würde) die Aufgabe der Schaffung einer bedarfsgerechten Ausgestaltung von Grundrenten nicht bewältigen. Dies liegt nicht an fehlenden administrativen Ressourcen oder anderen innerorganisatorischen Problemlagen. Man kann eine Zahlung, die im Moment der Zahlung einen Bedarf decken soll, nicht auf Daten gründen, die deutlich vor dem Zeitpunkt der Zahlung liegen. Man kann daher und auch aus Gründen der Sachgerechtigkeit daher die Einkommensanrechnung verwerfen. Es wäre aber unter *Beibehaltung des politischen Anspruchs der Bundesregierung*, eine Bedarfsprüfung vornehmen zu wollen, zu prüfen, ob es möglich ist, das Element der *Einkommensanrechnung als einer vorgelagerten Prüfung im Rahmen der GRV durch eine Form der nachgelagerten Einkommensprüfung außerhalb der GRV* zu ersetzen. Unter einer vorgelagerten Einkommensprüfung wird eine solche verstanden, bei der die Grundrente nur gezahlt wird, wenn die Einkommensprüfung vorgenommen worden ist. Da die Ausgaben der Rentenversicherung für die Grundrente vollständig vom Bund übernommen werden, besteht aber auch die

Möglichkeit einer Einkommensprüfung *außerhalb* der Rentenversicherung. Eine *nachgelagerte Einkommensprüfung* sähe so aus, dass die Grundrente ohne die vorgesehene Einkommensrechnung allein aufgrund der rentenversicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen (Grundrentenzeiten und Entgeltpunkthöhe) ausgezahlt wird. Die Summe der Gesamtausgaben für die Grundrente und damit auch der Bundeszuschuss würden dadurch natürlich steigen. Eine nachgelagerte Einkommensanrechnung hätte entsprechend die *doppelte Aufgabe*, sowohl den Grundrentenbedarf – jetzt aber zum Zeitpunkt des Bezuges der Grundrente – zu bestimmen als auch Grundrentenzahlungen, die über den Grundrentenbedarf hinaus geleistet worden sind, in den Bundesetat zurückzuführen. Eine derartige nachgelagerte Einkommensprüfung zu finden, wäre Aufgabe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens.

Die Kompetenz als Einzelsachverständiger bezieht sich nicht auf die Steuerpolitik, insofern können die folgenden Überlegungen nur als erster Impuls gelten, in welcher Richtung eine Konzeption für eine nachgelagerte Besteuerung gefunden werden könnte. Beide Aufgaben einer nachgelagerten Einkommensprüfung könnten *im Rahmen des Einkommensteuerrechts* geregelt werden, allerdings nicht ohne Änderungen desselben. Durch die Einführung der Einkommensart „Einkommen aus Grundrente“ wäre es möglich, einen gesonderten Steuertarif zu bestimmen, der im Falle des Überschreitens der entsprechenden Grundrenteneinkommensgrenzen auch den Wert von 100% annehmen kann. Die Zuordnung zum Steuersystem ist durchaus angemessen, da das zu versteuernde Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der entsprechenden Person abbildet (so auch BT-Drs. 19/18473: 40). Es geht bei der nachgelagerten Einkommensanrechnung darum, einen *Nicht-Bedarf* festzustellen. Da das Steuersystem zumindest grundsätzlich einer Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit folgt, wäre ein Nicht-Bedarf so zu verstehen, dass eine so große wirtschaftliche Leistungsfähigkeit existiert, dass eine Leistung, die nicht die Leistungsfähigkeit oberhalb eines bestimmten Niveaus weiter verstärken soll, umfassend besteuert werden kann. Wird eine solche oder auch ganz anders geartete Lösung im Rahmen des Einkommensteuerrechts gefunden, würden Grundrenten, die bei einer Zugangsrentner*in 2021 erstmals gezahlt werden, in der Einkommensveranlagung für das Jahr 2021 berücksichtigt. Eine nachgelagerte Einkommensprüfung im Einkommensteuersystem würde die erste Aufgabe einer zeitnahen Bedarfsbestimmung also lösen: Die Grundrenten werden erst dann ins Verhältnis zum weiteres Einkommen eines Rentenbeziehers gesetzt, wenn diese Grundrenten gezahlt werden. Ob auch die zweite Aufgabe durch Son-

derregeln für die Einkommensart Einkommen aus Grundrente oder durch sonstige Modifikationen in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geregelt werden können, muss hier offenbleiben.

3 Überprüfung von Einkommen aus Kapitalvermögen (§97a Abs. 6 und §151c SGB VI-E)

Stellungnahme: Für die Einkommensanrechnung ist eine organisatorische Lösung gefunden worden, die sowohl ein Antragsverfahren als auch eine sonstige Mitwirkung der betreffenden Bürger*innen durch automatischen Datenabruf überflüssig macht. Dieser schlanke Verwaltungsablauf wird jedoch durch die Regelung, auch die Einkommen aus Kapitaleinkünften anzurechnen, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind, wieder verspielt. In jedem Fall benötigt es für diese zweite, nicht automatisierte Einkommensanrechnung der Auskunft der Bürger*innen, die zudem durch stichprobenartige Rückfragen der Versicherungsträger über das Bundeszentralamt für Steuern an die entsprechenden Kreditinstitute verifiziert werden kann. Diese zweite Einkommensanrechnung erfolgt jedoch erst nach Ausfertigung des Bescheides über die Grundrente, sodass sich auch der Fall der Aufhebung eines Bescheides ergeben kann. Diese zweite Einkommensanrechnung mit Auskunftspflicht der Bürger*innen erfolgt jährlich. Durch die beiden nicht aufeinander zeitlich abgestimmten jährlichen Einkommensanrechnungen kommt es zu recht kurzen Laufzeiten von gültigen Grundrentenbescheiden, die eines nachhaltigen Alterssicherungssystems nicht angemessen sind.

Begründung: Während der Rückgriff auf das zu versteuernde Einkommen aus der Einkommensteuerveranlagung durch den automatischen Datenabruf zwischen GRV und Finanzbehörden eine bürger*innennahe Lösung darstellt, da Anträge und Datenbeibringung vermieden werden, sind die Regelungen zum Einkommen aus Kapitalvermögen weitaus komplizierter und setzen die Beteiligung der Berechtigten voraus. Für Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht in dem zu versteuernden Einkommen enthalten sind, sieht der §97a Abs. 6 in Verbindung mit §151c SGB VI-E eine Auskunftspflicht des Berechtigten und des Ehegatten vor. Innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheides über die Grundrente ist der Rentenversicherung Auskunft über Einkünfte aus Kapitalvermögen gemäß §20 des Einkommensteuergesetzes, soweit dieses nicht in dem zu ver-

steuernden Einkommen berücksichtigt worden ist, zu erteilen. Damit wird eine nicht-automatisierte Form der Datenklärung standardmäßig für alle Grundrentenbezieher*innen vorgesehen. *Die Bedarfsprüfung setzt sich mithin nach erfolgtem Bescheid über die Grundrente fort.* Man könnte dies durchaus als eine Mini-Variante einer nachgelagerten Einkommensanrechnung sprechen, nur erfolgt diese innerhalb der GRV und unter Mitwirkung der Berechtigten. Während die Anrechnung des zu versteuernden Einkommens durch das Datenabrufverfahren als Grundlage des Bescheides über eine Grundrente gilt, erfolgt die Anrechnung des nicht in dieser Größe enthaltenen Einkommens aus Kapitalvermögen nach Bekanntgabe des Bescheides mit der Folgemöglichkeit des Aufhebens des Bescheides bei Nachweis eines zu hohen Einkommens aus Kapitalvermögen. Da zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gemäß § 20 Einkommensteuergesetz auch solche zählen, die einmalig anfallen, muss – von Zins- und Wertschwankungen von Kapitalvermögen ganz abgesehen – die Anrechnung der Einkünfte aus Kapitalvermögen jährlich nach der automatischen Einkommensanrechnung wiederholt werden, wenn eine Grundrente zugesprochen worden ist. Das heißt, dass die Bürger*innen jedes Jahr eine Erklärung über diese Einkünfte erteilen müssen. Das ist bei der Darstellung des Erfüllungsaufwandes für die Bürger*innen im Gesetzentwurf auch berücksichtigt. Die absolute Höhe des Erfüllungsaufwandes ist aber nicht das Problem dieser Regelung, die die im Gesetzentwurf skizzierte Vorstellung einer quasi-automatischen Grundrentenberechnung als moderner Verwaltung doch deutlich relativiert.

Es finden *zwei administrativ getrennte Formen der Einkommensanrechnung nacheinander* statt, beide von der GRV durchgeführt,

1. eine Einkommensanrechnung *vor* dem Bescheid: die auf dem Datenabruf beruhende Anrechnung des zu versteuernden Einkommens und
2. eine Einkommensanrechnung *nach* dem Bescheid: die Anrechnung von Einkommen aus Kapitalvermögen, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind.

Erst nach der erfolgten zweiten Einkommensanrechnung, also (aufgrund der dreimonatigen Auskunftspflicht der Bürger*innen) etwas mehr als drei Monate nach erfolgtem Bescheid, kann der Berechtigte wissen, ob er wirklich berechtigt ist. Wenn sich die Einkommenssituation verändern sollte, könnte diese Berechtigung nach weiteren neun Monaten, nun durch die erste Stufe der Einkommensanrechnung, bereits wieder erlöschen. Sollten die Rentenversicherungsträger für die Bewälti-

gung der Aufgaben aus § 97a Abs. 6 und insbesondere § 151c SGB VI-E jedoch ca. 2 Monate benötigen, kann ein nach dem Bescheid Grundrentenberechtigter erst fünf Monate später wissen, ob er wirklich grundrentenberechtigt ist. Nach nur sieben Monaten sicheren Grundrentenbezugs kann die betreffende Person aber erfahren, dass sich, nun aufgrund der automatischen Einkommensanrechnung, keine Grundrentenberechtigung mehr ergibt. Derartig kurze Laufzeiten mögen in anderen sozialpolitischen Leistungssystemen vielleicht nicht unüblich sein, für ein *nachhaltiges Alterssicherungssystem* sind sie *nicht angemessen*.

Zudem treten Probleme, die oben bei der Einkommensanrechnung aufgrund der Verzögerung um zwei Jahre aufgezeigt worden sind, auch bei der Anrechnung der Einkommen aus Kapitaleinkünften auf. Der erhebliche Aufwand, der aus Gründen der gleichmäßigen Einbeziehung aller Einkommensarten erforderlich ist, führt aufgrund des Rückgriffs auf denselben Zeitraum wie bei der ersten Einkommensanrechnung (ob bei Rückgriff auf die vorvorvergangene Einkommensteuerveranlagung auch bei der zweiten Einkommensanrechnung der vorvorvergangene Zeitraum für die Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen genutzt wird, bleibt unklar) nicht zu einer genaueren Bestimmung des Grundrentenbedarfes im Moment des Auftretens des Bedarfes. Eine Nicht-Einbeziehung dieser Einkommen aus Kapitaleinkünften wäre allerdings eine ungerechtfertigte Privilegierung nicht einer Einkommensart, sondern nur bestimmter Elemente des Einkommens aus Kapitalvermögen (jener, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind), eine aus gerechtigkeitsgründen nicht vertretbare Regelung.

4 Grundrentenzeiten, Grundrentenbewertungszeiten und die Berechnung des Zuschlages an Entgeltpunkten (§76g Abs. 2 bis 5 SGB IV-E)

Stellungnahme: Von allen Zeiten, die ein Versicherter in seiner Versicherungsbiographie aufweisen kann, werden nur *Grundrentenzeiten* berücksichtigt, um die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung der Langjährigkeit von 33 Jahren bzw. 35 Jahren zu prüfen. Die Berechnung der Höhe des Entgeltpunktezuschlages richtet sich dagegen nach den *Grundrentenbewertungszeiten*. Langjährigkeit der Versicherung soll mit der Grundrente als ein eigenständiger Bestandteil der Vorleistung für den späteren Rentenbezug gewertet werden. Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem erweiterten Leistungsbegriff, in den die Langjährigkeit als soziale Ausgleichsleistung hinzutritt.

Grundrente ist daher leistungsbezogen und verwendet einen um die Langjährigkeit ausbalancierten Äquivalenzbegriff. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden, muss sich aus der Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur durchschnittlich erwartbare Unterbrechungen einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege und sind daher in das Konzept der Langjährigkeit zu integrieren. Zeiten wegen Bezuges von Arbeitslosengeld aus der Berechnung der Langjährigkeit herauszuhalten, ist eine nicht begründete Differenzierung zwischen verschiedenen Arten von erwartbaren Unterbrechungen der versicherten Tätigkeiten, der Kindererziehung und der Pflege. Die Langjährigkeit sollte auch Phasen der Arbeitslosigkeit einschließen, wenn auf diese wieder Pflichtbeitragszeiten folgen.

Begründung Grundrentenzeiten: Die Konstruktion der Anspruchsgrundlagen für eine Grundrente richtet sich darauf, langjährige Versicherung als eigenständigen Bestandteil jener Leistung zu verstehen, die in der Verbindung aus Äquivalenzprinzip und sozialem Ausgleich in der Rentenversicherung durch Rentenleistungen ‚entlohnt‘ werden soll. Einkommen aus Erwerbsarbeit wird in der Höhe der Pflichtbeiträge in seiner Relation zum Erwerbseinkommen aller Versicherten als Leistungsmaßstab interpretiert, auf das sich vorrangig das Äquivalenzprinzip bezieht. Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen erhalten aufgrund dieses Prinzips eine Rente, die inzwischen nicht mehr als hinreichende Anerkennung ihrer Erwerbstätigkeit gewertet werden kann, da diese Einkommen zu Renten führen können, die nur knapp oberhalb oder gar unterhalb des Betrages der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen. Grundrente ist daher, anders als diese Benennung besagt, die rentenrechtliche Anerkennung einer Leistung allein aufgrund langjähriger Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen, schafft aber keinen ‚Grund‘, keine Mindesthöhe der Rente oder dergleichen. Während bei langjährigen Versicherten mit durchschnittlichem oder überdurchschnittlichem Einkommen die bisherige Kombination aus Einkommen und Dauer hinreichend ist (solange das Rentenniveau bestimmte Grenzen nicht unterschreitet), um eine Anerkennung der Lebensleistung zu gewährleisten, ist bei unterdurchschnittlichem Einkommen eine Aufwertung der Leistungskomponente der Langjährigkeit der Versichertenzugehörigkeit als sozialer Ausgleich erforderlich. Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem erweiterten Leistungsbegriff, in den die Langjährigkeit als soziale Ausgleichsleistung zur bloßen Höhe des Ein-

kommens hinzutritt. Grundrente ist daher leistungsbezogen und verwendet einen um die Langjährigkeit ausbalancierten Äquivalenzbegriff.

Aber nicht jede Form der langen Zugehörigkeit zur Rentenversicherung ist relevant. Die bloße Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft kann hier nicht ausschlaggebend sein. Es geht um *leistungsbezogene Langjährigkeit*, wobei die bekannten Formen der Leistungsbestimmung (versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung, Pflege) zum Maßstab gemacht werden können. Im Gesetzentwurf wird über diese Bestimmung jedoch hinausgegangen, insofern §76g Abs. 2 sich auf die Regelungen zu den Wartezeiten von 45 Jahren bezieht, die neben den Pflichtbeitragszeiten (für versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit, aufgrund von Kindererziehung, Pflege und Antragspflichtversicherung) und den Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege sowie den Ersatzzeiten auch „Zeiten des Bezugs von a) Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung, b) Leistungen bei Krankheit und c) Übergangsgeld, soweit sie Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten sind“ (§ 51 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 bis 3) umfasst. Im Satz 2 des § 76g Abs. 2 werden aus dieser *Liste von drei Zeiten besonderer Art* aber nur die Zeiten wegen Bezugs von Arbeitslosengeld herausgenommen und ausdrücklich nicht als Grundrentenzeiten anerkannt. Eine Begründung findet sich in BT-Drs. 19/18473: 36 nur insofern, als auf den Gesamtzeitraum von bis zu 50 Jahren verwiesen wird, in dem die erforderliche Anzahl an Grundrentenzeiten erworben werden kann. Daher sei es möglich, auch bei längerer Arbeitslosigkeit oder wiederholtem Bezug von Arbeitslosengeld die erforderliche Anzahl an Jahren zu erreichen.

Dieses Argument ist nicht treffend und verkennt die selbst im Gesetzentwurf entworfene Logik der Grundrentenzeiten. Es handelt sich bei den Grundrentenzeiten nicht um eine Bedarfskonzeption. Es geht nicht darum, dass Versicherte eine bestimmte Anzahl von Grundrentenjahren erreichen, damit sie eine bestimmte Rentenleistung erhalten, die z.B. oberhalb der Grundsicherung liegt. Vielmehr ist die Konzeption der Grundrentenzeiten ganz auf die Anerkennung von Leistungen ausgerichtet. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden, muss sich aus der Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Ein Lebenslauf kann aber nicht aus einer endlosen Kette von versicherten Tätigkeiten, Kindererziehung und Pflege bestehen. Es gibt Umbrüche im persönlichen Leben, Veränderungen der Arbeits- und Berufswelt, die zur Weiterbildung zwingen, Krankheiten, Zeiten der Rehabilitation und auch ökonomisch ungünstige Lagen, die Arbeitslosigkeit nach sich ziehen. Der Gesetzgeber hatte bei der Einführung der Wartezeit von 45 Jahren solche Tatbestände in

die Berechnung einbezogen und auch im vorliegenden Gesetzentwurf werden Krankheit bzw. der Bezug von Leistungen bei Krankheit sowie Zeiten des Bezuges von Übergangsgeld als Grundrentenzeiten anerkannt. Allein die Zeiten wegen des Bezuges von Arbeitslosengeld werden jedoch aus der Berechnung ausgeklammert.

Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur Unterbrechungen einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege. Da das Arbeitslosengeld zeitlich befristet gezahlt wird (aktuell maximal 12 Monate, bei Älteren 15 bis 24 Monate), ist kein Grund erkennbar, warum ausgerechnet diese Zeiten bei der Berechnung von Langjährigkeit nicht einbezogen werden. Diese Zeiten aus der Berechnung der Langjährigkeit herauszuhalten, ist ein Bruch mit der Idee der Langjährigkeit als der Zugehörigkeit zu einem auf Leistung beruhenden Verbund.

Mögliche Alternative der Einbeziehung von Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld: Es wäre denkbar, jene Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld in die Grundrentenzeitberechnung einzubeziehen, die andere mit Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und Pflege belegte Zeiten *unterbrochen* haben, die mithin nicht einen (erzwungenen) Ausstieg aus jenen Tätigkeitsfeldern darstellen, die in der GRV als Leistung gewertet werden. *So könnte man Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld dann zu den Grundrentenzeiten zählen, wenn ihnen mindestens (z.B.) 3 oder 5 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten gefolgt sind.* Dann ist die langjährige Zugehörigkeit zum Erwerbsleben durch Arbeitslosigkeit nur unterbrochen worden, die Arbeitslosigkeit war ein Bestandteil des Arbeitslebens der betreffenden Person, bedingt von konjunkturellen oder strukturellen Umständen oder auch von persönlichen Rückschlägen oder Suchphasen, die aber *alle die weitere pflichtige Teilhabe am System der Alterssicherung nicht verhindert haben.* Die Langjährigkeit sollte auch Phasen der Arbeitslosigkeit einschließen, wenn diese wieder zu Phasen mit pflichtigen Beitragszeiten zurückführen.

Begründung Grundrentenbewertungszeiten und Berechnung des Zuschlages: Langjährigkeit als Leistung wird durch die Regelung in § 76g Abs. 4, den Zuschlag für höchstens 420 Monaten anzurechnen, nur bis zu einer bestimmten zeitlichen Grenze anerkannt. Eine solche Kappung der Leistungsbewertung könnte man auch bei der Einbeziehung der Erwerbseinkommen durch die Beitragsbemessungsgrenze erkennen. Die Entgeltpunktzahl ist durch diese Regelung nach oben begrenzt.

Dem stehen aber auch niedrigere Verpflichtungen durch Verzicht auf die Verbeitragung von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze gegenüber. Der Kappung der Leistungsbewertung im Falle der Langjährigkeit stehen aber keine Verringerungen an Verpflichtungen im Beitragsbereich gegenüber. *Hier wird durch die Festsetzung der Höchstgrenze von 420 Monaten die Leistungsgerechtigkeitslogik nicht durchgehalten.* Warum sollte Langjährigkeit als Leistungsbestandteil bei 35 Jahren enden? Die Grenze von 420 Monaten für Grundrentenbewertungszeiten ist daher ein Bruch mit dem Grundgedanken, Langjährigkeit als Leistung zu verstehen. Zwar ist diese Regelung nicht willkürlich, da mit 420 Monaten auf die 35 Jahre als Anspruchsvoraussetzung für volle Grundrenten abgezielt wird. Dennoch ist nicht begründet oder nachzuvollziehen, dass die Jahre, die bei der *Grundrentenzeitberechnung* als Untergrenze für die Anspruchsberechtigung auf volle Zuschläge verwendet wird, nun als *Obergrenze* für die Zuschlagsberechnung, die auf *Grundrentenbewertungszeiten* beruht, dienen soll.

Dagegen ist die Konstruktion der *Grundrentenbewertungszeiten* kohärent. Nicht alle Grundrentenzeiten gehen in die Berechnung der Grundrente ein. Nur Monate, die mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten belegt sind, werden als Grundrentenbewertungszeiten berücksichtigt. Hier ist der Leistungsgedanke prägend, indem nicht nur eine Leistungsart, sondern auch ein Mindestumfangsniveau formuliert wird für das, was als Leistung zählen soll.

Allerdings werden mit diesem Leistungsverständnis neuere Entwicklungen im Erwerbsleben und am Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt. Eine stärker postindustriell und digital geprägte Arbeitswelt, die sehr verschiedene und nicht immer sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse schafft und mit häufigeren Wechseln zwischen Selbstständigkeit, Scheinselbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung einhergeht, wird mit der Grundrentengesetzgebung nicht adressiert. Es ist aber auch die Frage, ob die Grundrente das angemessene Feld einer Reaktion auf die veränderte Arbeitswelt sein kann. Die Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV, die erneute Klärung der Grenze zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung und die rechtliche Rahmung von neuen Formen digitaler Arbeit dürften sich als weit wirksamere und zielgenauere Wege einer systematischen Ausrichtung der GRV auf eine veränderte Arbeitswelt erweisen (vgl. dazu u.a. Frank Nullmeier 2017: Digitale Ökonomie und ihre Folgen für die Entwicklungsrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 72 (3), 249-272).

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband Deutschland e. V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

SoVD · Stralauer Straße 63 · 10179 Berlin

**Bundesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik**

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

20.05.2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für Arbeit und
Soziales des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

zu der Vorlage

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige
Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit
unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur
Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)**

Drucksache 19/18473

des Sozialverband Deutschland (SoVD)

Inhalt

Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, die Alterseinkommen jener Menschen zu verbessern, die jahrzehntelang zu unterdurchschnittlichen Löhnen gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben und deswegen sehr niedrige Renten beziehen. Dies erfordert den Respekt und die Anerkennung vor der erbachten Lebensleistung. Zugleich fördere dies das Vertrauen der Menschen in die Rentenversicherung als gesetzliche Pflichtversicherung.

Erreicht werden soll dies durch Einführung eines Rentenzuschlags (Grundrente) als „nachsorgender sozialer Ausgleich“ sowie durch Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), dem Wohngeld sowie den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung.

Voraussetzungen für den Bezug des Rentenzuschlags sind:

1. das Vorliegen von mindestens 33 Jahren an sogenannten Grundrentenzeiten (im Wesentlichen Zeiten versicherungspflichtiger Beschäftigung, Kindererziehung und Angehörigenpflege) sowie
2. ein individueller Durchschnittsverdienst über das gesamte für die Grundrente relevante Erwerbsleben (sogenannte Grundrentenbewertungszeiten) von mindestens 30 und höchstens 80 Prozent des allgemeinen Durchschnittsverdienstes.

Die individuellen Grundrentenbewertungszeiten werden dann um einen Rentenzuschlag erhöht.

Einkommen über einer Freigrenze von 1.250 Euro monatlich für Singles und 1.950 Euro monatlich für Ehepaare und Lebenspartner werden zu 60 Prozent auf den Rentenzuschlag angerechnet. Bei einem Einkommen von 1.600 Euro monatlich für Singles und 2.300 Euro monatlich für Ehepaare und Lebenspartner wird das Einkommen zu 100 Prozent angerechnet. Die Übermittlung des zu versteuernden Einkommens erfolgt durch einen automatisierten Datenabgleich zwischen der Rentenversicherung und den Finanzbehörden. Die Einkommensprüfung findet einmal jährlich statt.

Profitieren werden voraussichtlich 1,3 Millionen Menschen, davon 70 Prozent Frauen.

Zur Finanzierung der Kosten der Grundrente in Höhe von 1,3 Milliarden Euro soll der Bundeszuschuss ab 2021 pauschal um 1,4 Milliarden Euro im Jahr angehoben werden.

Das Gesetz soll zum 01.01.2021 in Kraft treten.

Gesamtbewertung

Der SoVD begrüßt ausdrücklich die Intention des Gesetzentwurfs, die niedrigen Renten vieler Menschen anzuheben, die jahrzehntelang zu niedrigen Löhnen gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben.

Die dafür vorgesehenen Instrumente eines Rentenzuschlags auf niedrige Renten einerseits und eines Freibetrages in den Fürsorgesystemen andererseits sind dazu sehr geeignet und systemgerecht. Der Rentenzuschlag wird dazu führen, dass viele Menschen ein Alterseinkommen deutlich über Grundsicherungsniveau erhalten. Dies gebietet der Respekt und die Anerkennung vor der erbrachten Lebensleistung, erhöht die Legitimität und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung als staatliche Pflichtversicherung und stärkt ihren Charakter als zentrales Element der Lebensstandardsicherung im Alter. Der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung ist richtig und steht im Einklang mit dem Charakter der Rente als Versicherungsleistung.

Die Freibeträge in den Grundsicherungssystemen werden dazu führen, dass Menschen, die jahrzehntelang in die Rentenversicherung eingezahlt haben, im Alter jedenfalls mehr Geld haben, als jene, die nie oder nur kurz eingezahlt haben. Mit diesem Rentenfreibetrag würde die Gerechtigkeitslücke geschlossen, wonach Grundsicherungsbeziehende mit einer niedrigen Rente über das gleiche Gesamteinkommen im Alter verfügen, wie Grundsicherungsbeziehende, die über keine durch Beitragsvorleistungen erworbenen Alterseinkünfte verfügen.

Mit den beiden vorgeschlagenen Instrumenten werden langjährige Forderungen des SoVD aufgegriffen. Um insbesondere Zeiten einer Niedriglohnbeschäftigung vor Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns rentenrechtlich besser zu berücksichtigen, hatte der SoVD eine Verlängerung des Instruments der so genannten Rente nach Mindesteinkommen gefordert. Ebenfalls gefordert hatte er die Einführung eines Rentenfreibetrages in der Grundsicherung.

Ganz ausdrücklich begrüßt der SoVD, dass die Grundrente neben künftigen Neurentnerinnen und -rentnern auch für den Rentenbestand eingeführt wird. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Bestandsrentnerinnen und -rentner Jahrzehnte ohne gesetzlichen Mindestlohn gearbeitet und insbesondere Frauen vielfach aufgrund schlechter Vereinbarkeit von Familie und Beruf sehr lückenhafte Erwerbsbiographien hatten.

Ebenfalls sehr zu begrüßen ist die vorgesehene Finanzierung der Grundrente aus Steuermitteln. Die Grundrente ist konzipiert als ein Element des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung. Ihre Finanzierung ist folglich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Finanzierung aus Steuermitteln ist richtig.

Neben der grundsätzlichen und ausdrücklichen Zustimmung zu den Kernelementen des Gesetzentwurfs regt der SoVD an einigen Stellen noch Veränderungen an:

Grundrentenzeiten (§ 76g Abs. 1 und 2 SGB VI -neu-)

Voraussetzung für den Bezug des Rentenaufschlags (Grundrente) ist das Vorhandensein von mindestens 33 Jahren an sogenannten Grundrentenzeiten. In einer Gleitzone zwischen 33 und 35 Jahren steigt der Rentenaufschlag an. Ab 35 Jahren an Grundrentenzeiten gibt es den vollen Rentenaufschlag. Zu den Grundrentenzeiten zählen insbesondere Pflichtversicherungszeiten der Erwerbstätigkeit, der Kindererziehung und der Angehörigenpflege. Zeiten der Arbeitslosigkeit gehören ebenso wenig zu den Grundrentenzeiten, wie Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung.

Bewertung: Der SoVD fordert, dass auch Zeiten der Arbeitslosigkeit und Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung zu den Grundrentenzeiten gezählt werden. Letzteres ist zwingend geboten, damit auch jene erwerbsgeminderten Rentnerinnen und Rentner von der Grundrente profitieren, die vor Eintreten der Erwerbsminderung nicht 33 Jahre erwerbstätig sein konnten. Anknüpfungspunkt für die Grundrentenzeiten sollten die für das ähnliche Instrument der Rente nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI) geltenden rentenrechtlichen Zeiten (Beitragszeiten, beitragsfreie Zeiten und Berücksichtigungszeiten) sein.

Berechnung des Grundrentenzuschlags, Grundrentenbewertungszeiten (§ 76g Abs. 3 und 4 SGB VI -neu-)

Liegen die vorgenannten Grundrentenzeiten vor, so erhalten Rentnerinnen und Rentner in Zukunft mit der Grundrente einen Zuschlag. Dazu werden in einem ersten Schritt die Grundrentenbewertungszeiten ermittelt. Das sind jene Monate der Grundrentenzeiten, in denen der beitragspflichtige Verdienst mindestens 30 Prozent des jeweiligen Durchschnittsverdienstes betrug (= 0,025 Entgeltpunkte im Monat bzw. 0,3 Entgeltpunkte (EP) im Jahr). In einem zweiten Schritt wird der Durchschnitt der Entgeltpunkte dieser Bewertungszeiten ermittelt. Der Rentenzuschlag erfolgt schließlich durch eine Verdopplung dieses Entgeltpunktedurchschnitts bis zu einer Höchstgrenze von 0,8 EP. Den vollen Rentenzuschlag (Verdopplung der EP bis max. 0,8 EP/Jahr) erhalten Rentnerinnen und Rentner bei Vorliegen von 35 Grundrentenjahren. Beim Vorliegen von 33 Grundrentenjahren ist der Zuschlag auf max. 0,0334 EP/Monat (=0,4 EP/Jahr) begrenzt. In der Gleitzone zwischen 33 und 35 Jahren steigt die Höchstgrenze monatsweise an bis zum Erreichen der Höchstgrenze von 0,0667 EP/Monat (=0,8 EP/Jahr)

bei 35 Jahren. Vom ermittelten Entgeltpunktwert wird „zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“¹ schließlich ein Abschlag in Höhe von 12,5 Prozent abgezogen. Anschließend wird der berechnete Wert mit der Anzahl der in die Grundrentenbewertungszeiten eingeflossenen Kalendermonate multipliziert, maximal jedoch mit 420 (= 35 Jahre).

Bewertung: Die Berechnung des Grundrentenzuschlags erscheint sehr kompliziert. Nicht hinnehmbar ist aus Sicht des SoVD der Abschlag in Höhe von 12,5 Prozent. Er widerspricht dem Ziel der Anerkennung erbrachter Lebensleistung und sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Begründung, wonach der Abschlag das Äquivalenzprinzip stärke, überzeugt nicht. Es handelt sich beim Grundrentenzuschlag um einen sozialen Ausgleich für Niedrigverdienende, der gerade nicht leistungsorientiert gezahlt wird.

Die Voraussetzung des Vorliegens von mindestens 0,3 EP wird im Gesetzentwurf u.a. damit begründet, dass *„diejenigen Personen keine Grundrente erhalten [sollten], deren Arbeitsentgelte häufig lediglich die Bedeutung eines ergänzenden Einkommens hatten, wie dies insbesondere bei „Minijobbern“ der Fall ist. Um die Zielgenauigkeit der Grundrente zu erhöhen, soll daher ein Anspruch auf die Grundrente nur dann bestehen, wenn ein Entgelt von mindestens 30 Prozent des Durchschnittsentgelts versichert worden ist“*² Diese Beschränkung wurde offenbar aus finanziellen Gründen zur Kostenbegrenzung getroffen. Schwierig an dieser Begründung ist, dass der Gesetzgeber selbst in der Vergangenheit unter anderem mit den Hartz-IV-Reformen Minijobs zum regulären Einkommensmodell für bisher Erwerbslose bzw. Arbeitssuchende gemacht hat, also auch Frauen nach der Familienphase. Mit der Untergrenze von 0,3 EP werden Zeiten der Pflege häufig nicht dazu führen, dass diese höher gewertet werden. Das ist aus Sicht des SoVD schwierig, da mit der Grundrente gerade auch die Lebensleistung pflegender Angehöriger honoriert werden sollte.

Einkommensanrechnung (§ 97a SGB VI -neu-)

*„Um die Zielgenauigkeit der Grundrente zu stärken“*³ soll jährlich eine umfassende Einkommensprüfung stattfinden. Dabei soll neben dem Einkommen der/des Grundrentenberechtigten auch das Einkommen ihrer Ehegatten oder Lebenspartner nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz herangezogen werden. Einkünfte über einer aktuellen Freigrenze von 1.250 Euro/Monat (=15.000 Euro/Jahr) für Alleinstehende bzw. 1.950 Euro/Monat

¹ Gesetzentwurf Grundrentengesetz vom 08.04.2020, S.23.

² Gesetzentwurf Grundrentengesetz vom 08.04.2020, S.3.

³ Gesetzentwurf Grundrentengesetz vom 08.04.2020, S. 23.

(=23.400 Euro) für Eheleute oder Lebenspartner sollen zu 60 Prozent angerechnet, d.h. vom Rentenzuschlag abgezogen, werden. Bei einem Einkommen von derzeit 1.600 Euro monatlich für Singles und 2.300 Euro monatlich für Ehepaare und Lebenspartner wird das Einkommen zu 100 Prozent angerechnet. Maßstab für das heranzuziehende Einkommen ist das zu versteuernde Einkommen. Der Datenaustausch soll vollautomatisch zwischen den Trägern der Rentenversicherung und den zuständigen Steuerbehörden erfolgen. Abgestellt wird dabei auf das Einkommen aus dem vorvergangenen Kalenderjahr. Die Freigrenzen sind durch die Kopplung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts dynamisch ausgestaltet.

Da bisher von der Einkommenssteuer nur Kapitalerträge erfasst werden, wird mit dem Absatz 6 ein Verfahren festgeschrieben, das auch Kapitalvermögen in die Einkommensprüfung mit einbezieht, das noch nicht in der Einkommenssteuererklärung angegeben wurde. Erhält der oder die Berechtigte einen Grundrentenzuschlag, so wird die Person mit dem Bescheid zugleich darüber informiert, dass innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheides eine Verpflichtung für sie und ihren Ehegatten oder Lebenspartner besteht, die im maßgeblichen Kalenderjahr erzielten Kapitalerträge, die nicht bereits im zu versteuernden Einkommen enthalten und damit noch nicht bei der Einkommensprüfung berücksichtigt sind, mitzuteilen und nachzuweisen.

Bewertung: Aus Sicht des SoVD widerspricht die umfassende Einkommensprüfung grundsätzlich dem Ziel, die Lebensleistung der Menschen in der Rentenversicherung anzuerkennen, die jahrzehntelang zu niedrigen Verdiensten gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben. Insbesondere hängt die Bewertung einer Lebensleistung nicht vom Partnereinkommen ab. Auf die Einkommensanrechnung sollte verzichtet werden, wie im öffentlich gewordenen Referentenentwurf des BMAS vom 21.05.2019 vorgesehen.

Die Anknüpfung an das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen Jahres bei der Einkommensprüfung sieht der SoVD kritisch. Insbesondere bei Renteneintritt kann dies dazu führen, dass viele Personen mit einem theoretischen Grundrentenanspruch erst mit einer Verzögerung von zwei Jahren voll von der Grundrente profitieren. Dies wird in vielen Fällen zu nachvollziehbarem Ärger Betroffener führen.

Die Anrechnung von Einkommen über den Freigrenzen zu 60 Prozent auf den Grundrentenzuschlag ist nicht nachvollziehbar. Es ist zu mutmaßen, dass es hierbei darum ging, die Anzahl der Betroffenen weiter zu verringern.

Eine Anrechnung von 40 Prozent wäre zwar auch nicht schön, aber zumindest logisch gewesen, da sie an bestehende Regelungen anknüpft, wie z.B. bei den Renten wegen Todes (§ 97 Abs. 2 SGB VI), wie Witwen-, Witwer – oder Erziehungsrenten.

Das Verfahren zur Anrechnung von Kapitalvermögen bewertet der SoVD ebenfalls äußerst kritisch, da es den Rentenversicherungsträgern noch einmal mehr Arbeit aufbürdet und zur Überforderung und Verunsicherung der Grundrentenbezieher*innen führen kann. Denn falsche oder fehlende Auskünfte führen zur Aufhebung des Bescheids über den Rentenzuschlag.

Finanzierung (§ 213 Abs. 2 Satz 4 – neu - und § 287e - neu -)

Nach Berechnungen des BMAS werden die vorgesehenen Maßnahmen im Einführungsjahr 2021 1,3 Milliarden Euro kosten. Die Kosten der Grundrente sollen vollständig durch eine dauerhafte Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung um pauschal 1,4 Milliarden Euro finanziert werden.

Bewertung: Die Finanzierung der Grundrente als ein Element des sozialen Ausgleichs als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln über eine dauerhafte Anhebung des Bundeszuschusses ist richtig und wird vom SoVD ausdrücklich begrüßt. Anstelle der pauschalen Anpassung um 1,4 Milliarden Euro ab 2021, die im Einführungsjahr die entstehenden Kosten laut Prognose des BMAS noch leicht überdeckt und in den Folgejahren ggf. leicht unterdeckt, regt der SoVD eine Übernahme der konkreten Kosten im Sinne einer Kostenerstattung an.

Freibeträge in den Grundsicherungssystemen (§ 11b Abs. 2a -neu- SGB II, § 82a -neu- SGB XII, § 17a -neu- Wohngeldgesetz, Soziales Entschädigungsrecht)

Menschen, deren Rente zur Deckung des Lebensunterhalts nicht ausreicht, erhalten Leistungen aus den Fürsorgesystemen (v.a. Hilfe zum Lebensunterhalt SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung SGB XII, Grundsicherung für Arbeitssuchende SGB II, Wohngeld, Soziales Entschädigungsrecht). Ab 01.01.2021 wird für Menschen mit mindestens 33 Jahren an Grundrentenzeiten ein Freibetrag für die gesetzliche Rente eingeführt. Ein Betrag in Höhe von 100 Euro monatlich zuzüglich 30 Prozent des diesen Betrag übersteigenden Einkommens bis zu einer maximalen Höhe der halben Regelbedarfsstufe I (2020 wären das 216 Euro) wird nicht auf die Grundsicherung angerechnet. Im Ergebnis wird

diesen Menschen mehr Einkommen zur Verfügung stehen, als jenen, die kurz oder nie Pflichtbeiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Bewertung: Die Einführung eines Freibetrags in den Grundsicherungssystemen ist eine langjährige Forderung des SoVD. Mit der im Referentenentwurf vorgesehenen Einführung von Freibeträgen für die gesetzliche Rente in den Grundsicherungssystemen wird eine mit der umfassenden Anrechnung von Einkommen und Vermögen im Zuge der Bedürftigkeitsprüfung verbundene große Ungerechtigkeit beseitigt, in deren Folge bisher Menschen mit jahrzehntelanger Einzahlung von niedrigen Pflichtbeiträgen ein gleiches Einkommen haben wie jene, die kurz oder nie eingezahlt haben. Der nun vorgesehene Rentenfreibetrag hätte zur Folge, dass bei Vorliegen von 33 Jahren an Grundrentenzeiten jeder Rentenbeitrag zu einem Gesamteinkommen oberhalb der Grundsicherungsgrenze führt. Er ist insoweit auch ein Element im Kampf gegen Altersarmut. Der SoVD kritisiert allerdings ausdrücklich, dass die Freibeträge an die Voraussetzung von 33 Jahren an Grundrentenzeiten geknüpft werden. Zum einen sind dem Grundsicherungsrecht leistungsorientierte Anforderungen fremd. Auch konterkariert diese Voraussetzung das Ziel der Armutsbekämpfung erheblich, da viele Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung weniger Jahre an Grundrentenzeiten vorweisen können. Schließlich stellt die Voraussetzung eine Ungleichbehandlung verschiedener Rentenarten in der Grundsicherung dar, denn für betriebliche und private Renten gelten die Freibeträge in der Grundsicherung ohne Vorbedingung. Die Voraussetzung von 33 Jahren an Grundrentenzeiten sollte ersatzlos entfallen.

Berlin, 20.05.2020
Der Bundesvorstand

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Grundrentengesetz stoppen - Geplante Grundrente wäre ungerecht, wenig wirksam gegen Altersarmut, hochbürokratisch und nicht verlässlich finanziert

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) (BT-Drs. 19/18473)

20. Mai 2020

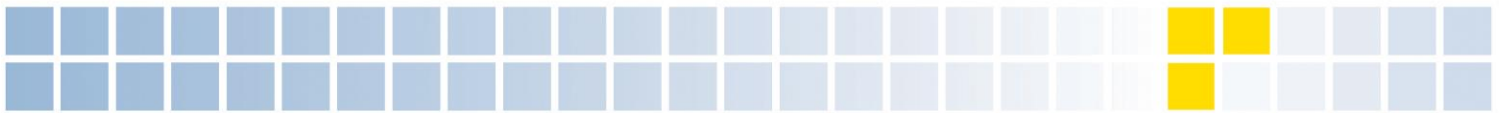
Zusammenfassung

Der Gesetzgeber sollte beim Grundrentengesetz die Reißleine ziehen und dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht zustimmen. Die geplante Grundrente schafft gravierende neue Ungerechtigkeiten im Rentensystem, wirkt nicht zielgenau gegen Altersarmut, ist hochbürokratisch und nicht verlässlich finanziert.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde durch die Grundrente ungerechter, da gleiche Beitragszahlungen künftig zu deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen können. Bei Einführung der Grundrente könnte ein Rentner trotz gleich hoher Beiträge nur gut die Hälfte der Rente bekommen, die ein Rentner mit Grundrentenanspruch erhält. Ein Versicherter könnte sogar trotz einer wesentlich höheren Beitragsleistung künftig weniger Rente bekommen als ein anderer Versicherter. Wenn so gravierend mit dem wesentlichen Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, dass sich die Höhe der Rente nach den gezahlten Beiträgen richtet, gebrochen wird, wird dies der Akzeptanz der Rentenversicherung schaden und die Rentenversicherung als weniger gerecht empfunden werden.

Ungerecht ist auch, dass vom geplanten Grundrentengesetz vor allem Teilzeitbeschäftigte profitieren, während Vollzeitbeschäftigte meist leer ausgehen, weil sie höhere Rentenbeiträge gezahlt haben. Das widerspricht nicht nur dem selbst gesteckten Ziel, „Lebensleistung“ zu belohnen, sondern auch der Empfehlung der EU-Kommission an Deutschland, Fehlanreize gegen eine Aufstockung der Arbeitszeit abzubauen.

Zu weiteren Ungerechtigkeiten wird es führen, wenn mit der geplanten Einkommensprüfung die wirtschaftliche Lage der Begünstigten nur teilweise und damit ungenau erfasst wird. Es wird in der Solidargemeinschaft zu Recht auf Unverständnis stoßen, wenn künftig z. B. der Hinzuverdienst aus einer beruflichen Tätigkeit auf die Grundrente angerechnet wird, eine Erbschaft dagegen nicht. Auf die vom Koalitionsausschuss im letzten November vereinbarte „Feststellung des Bedarfes“ soll zudem nach dem Gesetzentwurf vollständig verzichtet werden. Die Grundrente würde damit – entgegen dem Beschluss des Koalitionsausschusses – bedarfsunabhängig geleistet werden.



Die geplante Einkommensanrechnung hat aber auch hinsichtlich ihres Umfangs kaum noch etwas mit der für die Grundrente im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung zu tun. Sie ist deutlich großzügiger, denn die Einkommensanrechnung beginnt erst oberhalb von Einkommensfreigrenzen und erfolgt auch dann nur teilweise. Dadurch kann die Grundrente bis zu einem Einkommen von max. 1.794 € bezogen werden, was weit mehr als doppelt so hoch ist als im Koalitionsvertrag vereinbart, und zudem schon weit im einkommensteuerpflichtigen Bereich liegt.

Die geplante Grundrente ist zudem kein geeigneter Beitrag gegen Altersarmut, denn die Zielgruppe der langjährig Beschäftigten ist ohnehin besonders selten von möglicher Altersarmut betroffen. Der aktuelle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt, dass nur 1 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist.

Die nach dem Entwurf erwarteten laufenden Verwaltungskosten in Höhe von mehr als 15 % (rund 200 Mio. € Verwaltungskosten bei 1,3 Mrd. € Grundrente) sind unverhältnismäßig hoch und widersprechen dem Gebot wirtschaftlichen Handelns. Zu Recht haben die Rentenversicherung und der Normenkontrollrat diesen bürokratischen Aufwand kritisiert und auf Änderungen des Vorhabens gedrungen. Zum Vergleich: Zur Bewältigung ihrer bisherigen Aufgaben benötigen die Rentenversicherungsträger lediglich 1,2 % Verwaltungskosten. Vom Abschluss einer privaten Rentenversicherung mit mehr als 15 % Verwaltungskosten würde die Bundesregierung gewiss abraten. Dann sollte sie es auch nicht den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung zumuten, bei der Grundrente die hohen Verwaltungskosten von mehr als 15 % zu finanzieren.

Das gilt ganz besonders, weil die Grundrente wegen des mit ihr hohen verbundenen Bürokratieaufwands ohnehin nicht mehr bis zum geplanten Start im Januar 2021 umgesetzt werden kann, worauf die DRV Bund mehrfach hingewiesen hat. Bei Umsetzung der Geset-

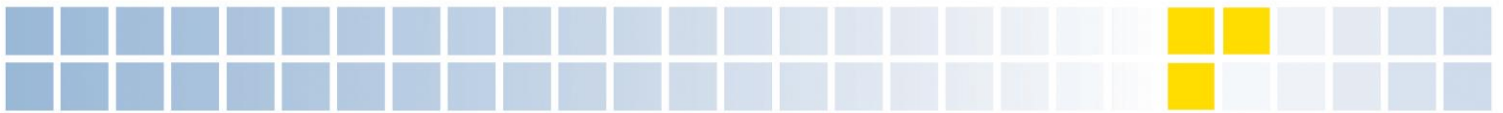
zespläne stünde die Grundrente zwar im Januar im Bundesgesetzblatt, für die vermeintlich begünstigten Grundrentner bliebe sie jedoch noch lange Zeit ein Phantom. Wer eine neue Rentenleistung einführt, die bei Fälligkeit gar nicht gezahlt wird, schadet dem Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. Die richtige Konsequenz wäre das Vorhaben zumindest zu verschieben und zu entbürokratisieren – oder besser noch ganz sein zu lassen.

Die im Koalitionsausschuss vereinbarte vollständige Finanzierung der Grundrente aus Steuermitteln wird durch den Gesetzentwurf nicht hinreichend gewährleistet. Zum einen ist völlig ungewiss, ob die geplante Anhebung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung reicht, um die mit der Grundrente verbundenen Mehrausgaben zu decken. Jede Steigerung gegenüber dem geschätzten Aufwand ginge damit automatisch zu Lasten der Rentenversicherung. Zum anderen ist keine Kompensation der hohen Verwaltungskosten vorgesehen, die der Rentenversicherung mit der Grundrente entstehen würden (laut Kostenschätzung im Gesetzentwurf allein in den ersten vier Jahren 1 Mrd. €).

Korrekturvorschläge

Wenn der Gesetzgeber trotz aller genannten Einwände dennoch an der Einführung der geplanten Grundrente festhalten will, dann sollte er zumindest einige wesentliche Korrekturen der Gesetzespläne vornehmen:

- Die Rentenversicherung muss alle ihr entstehenden Kosten für die Grundrente vom Bund erstattet bekommen. Die geplante Anhebung des Bundeszuschusses reicht dafür nicht, weil sonst die Rentenversicherung alle Kostenrisiken tragen würde. Zudem muss die Erstattung des Bundes an die Rentenversicherung auch die hohen Verwaltungskosten umfassen.
- Die Grundrente sollte nur für den zukünftigen Rentenzugang und nicht auch für den Rentenbestand gelten, so wie dies bei rentenrechtlichen Leistungsverbesserungen und Leistungsrücknahmen bislang immer



galt (Ausnahme war nur die „Mütterrente“). Eine Beschränkung der geplanten Neuregelung auf den Renten-Neuzugang würde diesem Grundsatz entsprechen und damit auch dem Umstand Rechnung tragen, dass viele heutige Rentner von anderen rentenrechtlichen Regelungen profitieren, die es bei jetzigem Rentenzugang nicht mehr gibt (z. B. abschlagsfreie Renten ab 60 Jahre, rentenerhöhende Anerkennung von Ausbildungszeiten). Da derzeit nur 1 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, besteht beim heutigen Rentenbestand auch kein besonderer sozialpolitischer Handlungsbedarf. Die tatsächlich bedürftigen Rentner mit langjähriger Versicherung würden dennoch über den geplanten Grundsicherungs Freibetrag bessergestellt.

- Eine weitere deutliche Bürokratie- und Kostenreduzierung würde erreicht, wenn die Grundrente nur denjenigen Rentnern gezahlt würde, die tatsächlich jahrzehntelange Arbeit, Kindererziehung oder Pflege geleistet haben. Dementsprechend sollte die Grundrente auch nur an Alters- und Erwerbsminderungsrentner erbracht werden und nicht auch an Hinterbliebenenrentner. Dies würde die Zielgenauigkeit der Grundrente, mit der „Lebensleistung“ belohnt werden soll, erhöhen.
- Das geplante Verfahren zur Anrechnung der unter die Abgeltungssteuer fallenden Kapitalerträge darf in der vorgelegten Form nicht umgesetzt werden. Die benötigten Verwaltungskosten lägen höher als die durch eine Anrechnung ersparten Leistungen. Deshalb muss ein Weg gefunden werden, bei dem Aufwand und Nutzen in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Wenn dies nicht gelingt, sollte besser ganz auf die Anrechnung dieser Einkünfte verzichtet werden.
- Die Zahl der durch die geplante Neuregelung zusätzlich auf Grundsicherung angewiesenen Personen sollte reduziert und

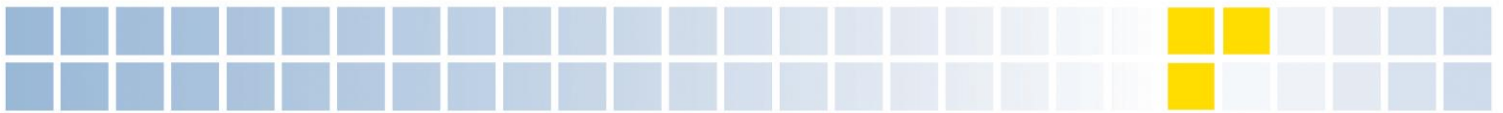
statistisch gesondert ausgewiesen werden. Der Gesetzentwurf wird nach den dort ausgewiesenen Zahlen dazu führen, dass die Zahl der Grundsicherungsempfänger um rund 70.000 Personen und damit um mehr als 10 % steigt, weil für die langjährig Versicherten ein neuer Freibetrag in der Grundsicherung eingeführt wird. Damit werden bei Umsetzung des Gesetzentwurfs künftig mehr und nicht weniger Menschen zum Grundsicherungsamt gehen müssen. Die Zahl der zusätzlichen Grundsicherungsempfänger kann deutlich reduziert werden, wenn der Freibetrag, so wie dies im Koalitionsvertrag vereinbart war, auf eine Höhe von 10 % oberhalb der Grundsicherung begrenzt wird. Der jetzt vorgesehene Freibetrag liegt dagegen bei mehr als 25 % des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs. Außerdem sollte der Freibetrag nicht bereits ab 33 Jahren, sondern erst ab 35 Jahren mit Grundrentenzeiten gelten, so wie im Koalitionsausschuss am 10. November 2019 vereinbart. Der allein durch den Freibetrag bewirkte Anstieg der Empfängerzahlen sollte zudem künftig in der Grundsicherungsstatistik gesondert ausgewiesen werden, damit die höheren Zahlen nicht als Anstieg der Altersarmut missverstanden werden.

Im Einzelnen

1. Zielgruppe der Grundrente ist besonders selten von Altersarmut betroffen

Laut Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 soll die geplante Grundrente „einen Beitrag zum Schutz vor Altersarmut leisten“. Tatsächlich zielt die Grundrente aber ausgerechnet auf die Personengruppe, die nach Beamten am seltensten auf Grundsicherung angewiesen sind. Gerade einmal 1 % aller, die mindestens 35 Erwerbsjahre aufweisen, braucht ergänzende Grundsicherung, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können.¹

¹ BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.



Nicht langjährige Geringverdiener, sondern Personen, die mehr als 5 Jahre arbeitslos waren oder nie erwerbstätig waren, haben das größte Risiko, im Alter auf Grundsicherung angewiesen zu sein. Sie werden aber durch die geplante Grundrente gerade nicht erreicht.

Die fehlende Zielgenauigkeit der geplanten Grundrente beim Schutz gegen Altersarmut wird auch durch die bislang umfassendste Studie zur Entwicklung der Altersarmut (Bertelsmann Stiftung 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036) bestätigt. Darin heißt es: „Über den gesamten Zeitraum ist das Risiko besonders hoch für Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen und Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben. Menschen mit langen Erwerbsbiografien haben in allen Perioden ein sehr niedriges Armutsrisiko.“

2. Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland

Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland. Unnötigen Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung vor grassierender und um sich greifender Altersarmut sollte daher mit Fakten begegnet werden und vor allem mit einer Politik, die an den Ursachen möglicher Altersarmut (z. B. Nichterwerbstätigkeit, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, fehlende Altersvorsorgepflicht für Selbstständige) ansetzt.

Ältere sind heute deutlich seltener auf Grundsicherungsleistungen angewiesen als Jüngere. Während Personen bis zur Regelaltersgrenze zu 9 % auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, sind es bei Älteren (ab der Regelaltersgrenze) nur 3 %.

Der überwiegende Teil der heutigen Rentnergeneration ist gut versorgt. So betrug im Jahr 2015 das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen von Personen ab 65 Jahren bei

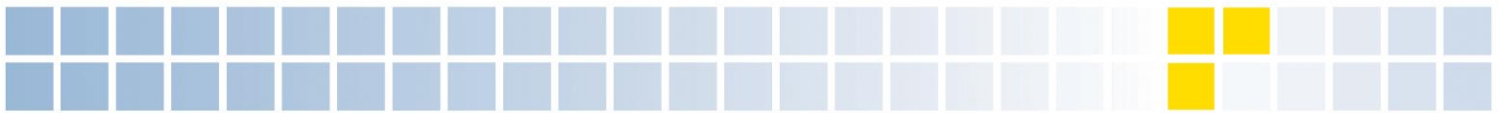
Ehepaaren 2.543 €, bei alleinstehenden Männern 1.614 € und bei alleinstehenden Frauen 1.420 €.²

Auch für die Zukunft spricht sehr viel dafür, dass Altersarmut – trotz sinkendem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung – weitgehend die Ausnahme bleiben wird:

- Nach dem Rentenversicherungsbericht 2019 der Bundesregierung werden die Renten bis 2033 bei Zugrundelegung der erwarteten Wirtschaftsentwicklung um insgesamt rund 36,5 % steigen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 2,2 % pro Jahr. Sie werden damit voraussichtlich nicht nur nominal steigen, sondern auch noch weiter an Kaufkraft gewinnen.
- Die private und betriebliche Altersvorsorge hat in den letzten Jahrzehnten stark zugelegt. In den vergangenen 15 Jahren hat die Zahl der Beschäftigten mit einer Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge deutlich zugenommen. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren haben nach dem aktuellen Alterssicherungsbericht mehr als 70 % eine Anwartschaft auf eine Zusatzrente aus der betrieblichen Altersvorsorge oder aus einer Riester-Rente. Dabei sind ungeförderte Formen der Alterssicherung noch nicht einmal berücksichtigt.
- Bei den über 65-Jährigen beträgt die Wohneigentumsquote inzwischen rund 60 %.³ Wer in der eigenen Immobilie wohnt, spart die Miete und erhöht damit das für den Lebensunterhalt verfügbare Einkommen im Alter.
- Mehrere wissenschaftliche Studien bestätigen die Erwartung, dass Ältere auch weiterhin selten von Armut betroffen sein werden. Die bislang umfassendste Studie zu dieser Frage hat ergeben, dass die Grundsicherungsquote bei Älteren bis

² BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

³ LBS-Research, Markt für Wohnimmobilien 2018.



2036 zwar auf 7 % steigen könnte (Bertelsmann Stiftung 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036). Damit wären aber auch künftig deutlich weniger Ältere auf Grundsicherung angewiesen, als dies heute bei den unter 65-Jährigen der Fall ist. Gleichzeitig zeigt die Studie auf, wie Altersarmut am besten vorgebeugt werden kann, nämlich durch eine verstärkte Anstrengung zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration.

- Mit über 45 Mio. Erwerbstätigen sind in Deutschland derzeit mehr Menschen erwerbstätig als jemals zuvor. Diese gestiegene Erwerbstätigkeit versetzt noch mehr Menschen als früher in die Lage, über die gesetzlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherungssysteme für das Alter vorzusorgen.

3. Grundrente würde zu einer ungleichen Bewertung gleicher Beitragszahlungen führen

Die Einführung der Grundrente hätte zur Folge, dass gleich hohe Rentenbeiträge künftig zu ganz unterschiedlich hohen Rentenleistungen führen können.

Hier die maßgeblichen Gründe:

- Den Grundrentenzuschlag erhält nur, wer die geforderten Grundrentenzeiten erfüllt. Wer aber mehr Beiträge in kürzerer Zeit geleistet hat, geht dagegen bei der Grundrente leer aus. Die geplante Gleitzone von 33 bis 35 Jahren mildert lediglich die verbundenen Ungerechtigkeiten einer 35-Jahres-Abbruchkante, ändert an der Problematik aber sonst nichts.

Beispiel:

Weniger Rente trotz deutlich höherer Beiträge – Wer 35 Jahre lang zu 40 % des Durchschnittsverdienstes gearbeitet hat, würde bei Einführung der Grundrente eine Rente in Höhe von 26,25 Entgeltpunkten erhalten (derzeit 868 €). Wer dagegen 21 Jahre lang zum vollen Durchschnittsverdienst gearbeitet und damit die Hälfte mehr Rentenbeiträge gezahlt hat, würde

dennoch eine um 20 % niedrigere Rente bekommen (derzeit 694 €).

- Höher gewertet werden nur Zeiten mit einem Durchschnittswert an Entgeltpunkten zwischen 0,3 und 0,8. Wer außerhalb dieses Bereiches liegt, geht dagegen bei der Grundrente leer aus.

Beispiel:

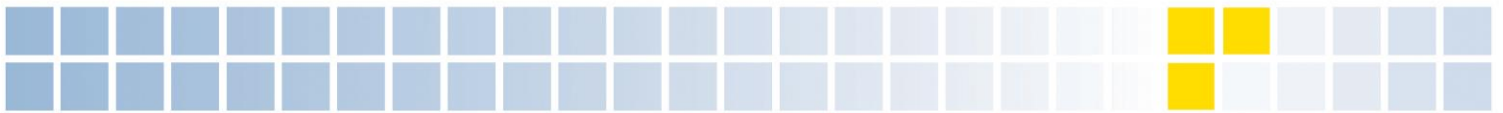
Doppelt so viel gezahlte Beiträge, aber kaum mehr Rente – Wer 35 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat (mit 80 % des Durchschnittsverdienstes), würde bei Einführung der Grundrente nahezu die gleich hohe Rente erhalten (925 €) wie ein Beschäftigter, der im gleichen Zeitraum immer nur halbtags gearbeitet und nur halb so hohe Beiträge gezahlt hat. Letzterer würde dennoch eine nur um 6 % niedrigere Rente erhalten (868 €).

- Grundrente erhält in voller Höhe nur, wer ein Einkommen unter 1.250 € (alleinstehend) bzw. 1.950 € (Paare) hat. Wer ein höheres Einkommen hat oder mit einem Partner mit weiterem Einkommen zusammenlebt, kann dagegen bei der Grundrente leer ausgehen.

Beispiel:

Fast die Hälfte weniger Rente trotz exakt gleicher ‚Lebensleistung‘ und gleich viel gezahlter Beiträge – Wer 35 Jahre zu 40 % des Durchschnittsverdienstes gearbeitet hat und auf dieser Grundlage Beiträge gezahlt hat, würde nach Einführung der Grundrente (in aktuellen Werten gerechnet) 868 € Rente erhalten. Wenn der Ehepartner jedoch ein hohes Einkommen hat, verringert sich der Rentenanspruch auf bis zu 463 €.

Jeder Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der nicht Grundrente beanspruchen kann, würde künftig zu geringeren Rentenansprüchen führen als der Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der die Grundrente bekommt. Der Beitrag eines Nicht-Berechtigten kann künftig sogar nur rund die Hälfte wert sein wie der Beitrag eines Grundrentenempfängers. Das aber widerspricht dem bislang geltenden Grundsatz, dass sich die Höhe der Rente nach den zuvor



eingezahlten Beiträgen richtet und damit dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit Rechnung getragen wird.

So unterschiedlich würden Beitragszahlungen künftig im Rentenrecht bewertet:

Nach den aktuellen rentenrechtlichen Bemessungsgrößen erwirbt ein Versicherter für 1000 € Rentenbeitrag einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 4,38 €. Wer später Grundrente bekommt, erwirbt dagegen für den gleichen Rentenbeitrag einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von bis zu 8,22 €.

Oder anders gerechnet: Für einen Euro monatliche Rente müssen Versicherte heute 228 € Rentenbeitrag zahlen. Künftige Grundrentenbezieher müssen dafür weniger aufwenden. Je nach Einzelfall kann bei ihnen auch schon ein Rentenbeitrag von 122 € für einen Euro Monatsrente reichen, in Kombination mit der Midijob-Regelung können sogar nur 117 € genügen.

Zudem widerspricht es dem formulierten Anspruch, dass die „Lebensleistung von Menschen“ anerkannt werden soll, wenn künftig ein Rentner, der doppelt so viel gearbeitet und doppelt so viel Rentenbeiträge gezahlt hat wie ein anderer Rentner, dennoch später eine nahezu gleich hohe Rente erhalten kann. Noch im April 2019 hatte der Bundesarbeitsminister erklärt: „Wer mehr in die Rentenkasse eingezahlt hat, wird immer mehr Rente bekommen als der, der weniger eingezahlt hat.“⁵ Gemessen daran dürfte die Grundrente nicht eingeführt werden.

Die Rentenversicherung würde von den Beitragszahlern nicht mehr im gleichen Maße als gerecht empfunden, wenn gleich hohe Beiträge in der Rentenversicherung künftig zu

deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen können. Versicherte würden zu Recht kritisieren, wenn sie trotz gleich hoher Beiträge weniger Rente als andere Versicherte erhalten, nur weil sie ihre Beiträge in weniger als den geforderten Grundrentenjahren aufgebracht haben oder weil sie z. B. mit einem Ehepartner mit gutem Einkommen verheiratet sind. Der Rentenversicherung und der Bereitschaft zur Zahlung von Rentenbeiträgen droht damit ein Akzeptanzverlust.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sogar zweifelhaft, ob ein so deutlich unterschiedlicher Erfolgswert von Beitragsleistungen in der Rentenversicherung mit dem Grundgesetz vereinbar ist: „Zwar ist es von Verfassungs wegen [...] nicht geboten, dass eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen erzielt wird. Für unterschiedliche Leistungen an Versicherte mit gleicher Beitragsbelastung muss aber ein hinreichender sachlicher Grund bestehen.“⁶ Es dürfte schwierig sein, das Bundesverfassungsgericht davon zu überzeugen, weshalb eine unterschiedlich lange Beitragszahlungsdauer oder die Ehe mit einem gut verdienenden Ehepartner ein hinreichender Grund sein sollen, gezahlten Beiträgen einen fast doppelt so hohen Erfolgswert zuzumessen.⁷

4. Geplante Einkommensprüfung ist sehr weit entfernt von der im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung

Von der im Koalitionsvertrag als Voraussetzung für die Grundrente vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung ist die jetzt stattdessen vorgesehene Einkommensprüfung sehr weit entfernt. Zum einen wird die wirtschaftliche Lage der Berechtigten nur beschränkt erfasst, weil der individuelle Bedarf und auch vorhandenes

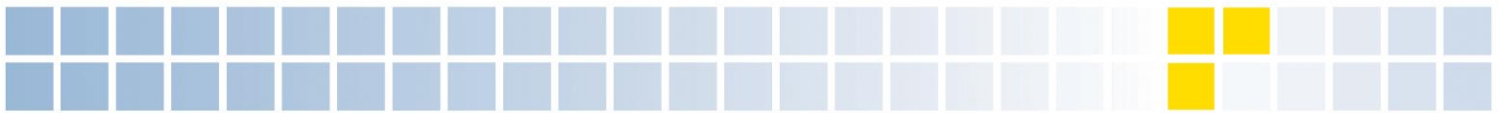
⁴ Basis: alte Bundesländer, 1. Januar 2020.

⁵ Neue Osnabrücker Zeitung, 12. April 2019.

⁶ BVerfG, 24. Mai 2000 - 1 BvL 1/98.

⁷ Ausführlich: Prof. Dr. Franz Ruland, Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes (BR-Drucks. 85/20; BT-Drucks. 19/18473),

April 2020; ders. Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, 13. November 2019, vgl. auch: Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2019): Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente, Universität Münster.



Vermögen unberücksichtigt bleiben. Zum anderen wird vorhandenes Einkommen nur teilweise und oftmals auch gar nicht angerechnet.

a. Individueller Bedarf bleibt unberücksichtigt

Anders als bei einer Bedürftigkeitsprüfung, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart ist, und auch anders als im Koalitionsausschuss beschlossen, wird der individuelle Bedarf nicht festgestellt. Vielmehr soll die Grundrente ganz unabhängig vom Bedarf gewährt werden. Sie soll z. B. in gleicher Höhe an Immobilieneigentümer auf dem Land geleistet werden wie an Mieter in München mit deutlich höheren Wohnkosten und einem damit deutlich höheren Bedarf.

b. Vorhandenes Vermögen wird von Anrechnung ausgenommen

Anders als bei einer Bedürftigkeitsprüfung bleibt vorhandenes Vermögen bei der geplanten Einkommensanrechnung unberücksichtigt. Dabei ist die Unterscheidung von Einkommen und Vermögen bei der Bewertung der wirtschaftlichen Situation von Rentnern willkürlich. Die wirtschaftliche Lage von Rentnern hängt nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom vorhandenen Vermögen ab. Schließlich kann auch Vermögen zur Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet werden. Während z. B. die mit eigenen Beiträgen erworbene Altersrente oder der Hinzuverdienst aus einer beruflichen Tätigkeit auf die Grundrente angerechnet würden, blieben dennoch nach dem Gesetzentwurf Erbschaften vollständig und Auszahlungen aus Kapitallebensversicherungen weitgehend (nur Erträge sollen angerechnet werden können) von der Anrechnung verschont.

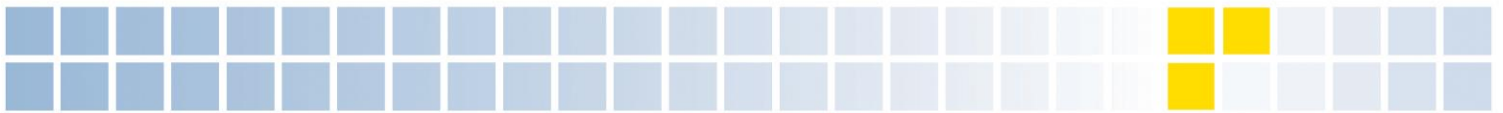
c. Grundrente würde auch an Bezieher von deutlich höheren Einkommen geleistet als im Koalitionsvertrag vereinbart

Vor allem aber unterscheidet sich die geplante Einkommensanrechnung dadurch von der Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung, dass sie nicht vom ersten Einkommens-Euro an beginnt, sondern erhebliche Einkommensteile von der Anrechnung ausnimmt.

Nach dem Koalitionsvertrag sollte die Grundrente ein Einkommen „10 % über der Grundsicherung“ gewährleisten. Da nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der durchschnittliche Bruttobedarf von Empfängern von Grundsicherung im Alter zuletzt (September 2019) 808 € betrug, müsste die Grundrente damit zu einem verfügbaren Einkommen von knapp 890 € führen, was bei einer Rente von rund 1.000 € nach Abzugs der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge erreicht wird.

Tatsächlich soll bei der Grundrente jetzt jedoch Einkommen bis 1.250 € ebenso wie die Grundrente selbst (§ 97a Abs. 2 S. 6 SGB VI-E) vollständig von der Einkommensanrechnung ausgenommen bleiben. Darüberhinausgehendes Einkommen soll bis zu einer Höhe von 1.600 € nur zu 60 % angerechnet werden. Erst danach erfolgt eine vollständige Anrechnung. Dementsprechend kann die Grundrente bis zu einem Einkommen von max. 1.794 € bezogen werden.⁸ Ein Monatseinkommen in dieser Höhe liegt rund drei Viertel höher als das, was im Koalitionsvertrag als die Höhe der Grundrente vorgesehen war, und liegt zudem bereits deutlich im einkommensteuerepflichtigen Bereich. Dies zeigt, dass die Grundrente, wie sie jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist, mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Regelung nur noch sehr wenig zu tun hat.

⁸ Ehepaare können bis zu einem Einkommen von max. 2.899 € Grundrente beziehen.



5. Geplante Einkommensprüfung sorgt für viele Probleme und ungeklärte Fragen

Die geplante (bloße) Einkommensprüfung wird für Probleme und Ungerechtigkeiten sorgen. Zudem sind viele damit verbundene Fragen auch im Gesetzentwurf noch ungeklärt. Der größte Teil der sich jetzt zeigenden Probleme würde vermieden, wenn statt einer neuartigen Einkommensprüfung das im Bereich der Grundsicherung bestehende, jährlich millionenfach praktizierte Verfahren der Bedürftigkeitsprüfung vorgesehen würde.

a. Geplante Einkommensanrechnung kann zu Fehlanreizen führen, z. B. zum Verzicht auf Erwerbstätigkeit und private Vorsorge

Grundrentenempfänger (und ihre Partner) werden oftmals darauf verzichtet, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, wenn ihnen der Hinzuverdienst auf die Grundrente angerechnet wird. Denn anders als bei der Grundsicherung gibt es bei der Grundrente keine Anrechnungsfreibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Immerhin 17 % der 65- bis unter 70-Jährigen und mehr als 7 % der mindestens 70-Jährigen gingen 2018 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einer Erwerbstätigkeit nach. Erwerbstätigkeit im Alter ist damit inzwischen keineswegs mehr selten.

Zudem ist zu befürchten, dass Beschäftigte, die davon ausgehen, möglicherweise später Grundrente zu beziehen, wegen der drohenden Einkommensanrechnung auf ergänzende Altersvorsorge verzichten. Denn anders als bei der Grundsicherung soll es bei der Grundrente keinen eigenen Anrechnungsfreibetrag für zusätzliche Altersvorsorge geben.

b. Anrechnung von Einkommen aus der Vergangenheit ist problematisch

Es wirft zahlreiche Probleme auf, dass bei der Einkommensanrechnung auf das Einkommen für das vorvergangene Jahr abgestellt werden soll (§ 97a Abs. 2 SGB VI-E).

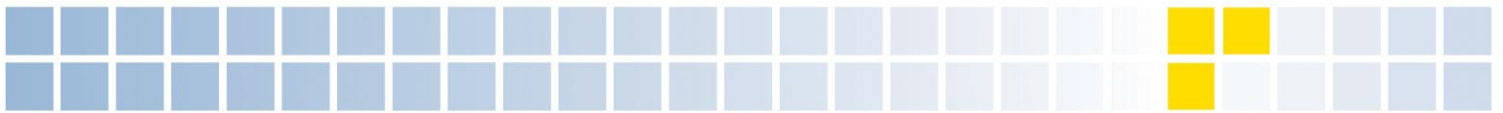
Gerade bei Rentenbeginn ist es wenig befriedigend, wenn noch das regelmäßig höhere Einkommen aus der Zeit vor Rentenbeginn für die Grundrentenberechnung herangezogen wird.

Beispiel:

Ein Beschäftigter verdient bislang 2.000 € pro Monat. Anfang nächsten Jahres geht er in Rente und könnte dann auch Grundrente (300 €) beanspruchen, wenn sein aktuelles Einkommen – eine Altersrente in Höhe von 700 € – bei der Einkommensprüfung zugrunde gelegt würde. Stattdessen würde jedoch nach dem Gesetzentwurf sein Einkommen aus dem vorletzten Jahr (2.000 €) herangezogen, so dass im Ergebnis der Grundrentenanspruch entfielen. Erst zwei Jahre nach Rentenbeginn würde der Beschäftigte dann Grundrente erhalten, denn von dann ab wird nur noch seine mit eigenen Beiträgen erworbene Altersrente bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt. Bis dahin kann er ggf. Grundsicherung beziehen, denn bei der Grundsicherung wird stets nur aktuelles Einkommen angerechnet. Befriedigend ist dies allerdings wohl kaum.

Während die Heranziehung des Einkommens aus dem vorvergangenen Jahr bei Rentenbeginn regelmäßig dazu führen wird, dass ein (z. T. deutlich) zu hohes Einkommen auf die Grundrente angerechnet wird, verhält es sich während der weiteren Rentenlaufzeit allerdings regelmäßig genau umgekehrt. Denn dann ist die Bezugnahme auf ein Einkommen des vorvergangenen Jahres günstig, weil sich Renten (als vorrangige Einkommensquelle von Grundrentenempfängern) dynamisch erhöhen, d. h. es wird ein geringeres Einkommen angerechnet, als aktuell bezogen wird.

Die Bezugnahme auf das Einkommen des vorletzten Jahres ist auch insoweit problematisch, weil bei anderen Leistungen, die Grundrentner ggf. auch oder alternativ beziehen können, das aktuelle Einkommen herangezogen wird: Dies gilt insbesondere für die Hinterbliebenenversorgung, die Grundsicherung im Alter und das Wohngeld.



c. *Drohendes Anrechnungswirrwarr bei Hinterbliebenenrenten*

Es dürfte für einen Hinterbliebenen mit Grundrentenanspruch schwer nachvollziehbar sein, dass auf seine Hinterbliebenenrente ein Einkommen aus einem anderen Jahr angerechnet wird als auf die gleichzeitig bezogene Grundrente und Einkommensänderungen sich damit bei der Hinterbliebenenversorgung bereits für das laufende Jahr, bei der Grundrente aber erst zwei Jahre später auswirken.

Hinzu kommt, dass das auf die Hinterbliebenen- bzw. auf die Grundrente angerechnete Einkommen unterschiedlich definiert wird und damit oftmals unterschiedlich hoch ist. So ist z. B. eine Riester-Rente nur bei der Hinterbliebenenversorgung, nicht aber bei der Grundrente von der Einkommensanrechnung ausgenommen.

Und wohl gar nicht mehr verständlich dürfte sein, dass die Hinterbliebenenrenten, auf die andere Einkommen (z. B. Altersrenten) grundsätzlich angerechnet werden, ihrerseits wiederum bei der Einkommensanrechnung auf die Grundrente berücksichtigt werden, aber hierbei Einkommen aus unterschiedlichen Jahren herangezogen werden: Während auf die Hinterbliebenenrente die aktuelle Altersrente des Hinterbliebenen angerechnet wird, wird bei der gleichzeitig bezogenen Grundrente die Altersrente aus dem vorletzten Jahr angerechnet.

d. *Heranziehung nicht bestandskräftiger Steuerfestsetzungen bedenklich*

Das von den Finanzbehörden bis zum 30. September des Vorjahres ermittelte Einkommen soll nach § 97a Abs. 5 SGB IV-E auch dann abschließend für die Einkommensanrechnung bei der Grundrente berücksichtigt werden, wenn die Festsetzung noch nicht endgültig ist, z. B. weil der Einkommensteuerbescheid angefochten wurde. Dies dürfte jedoch kaum auf Verständnis bei Betroffenen stoßen und erscheint auch rechtsstaatlich bedenklich, denn dann könnte für die Berechnung der Grundrente auch eine rechtswidrige Steuerfestsetzung zugrunde gelegt werden.

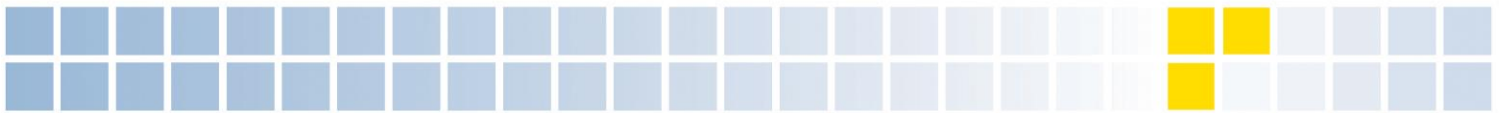
Die in der Begründung formulierte Rechtfertigung für dieses Vorgehen überzeugt nicht: Zwar ist es richtig, dass ein Einspruch gegen einen Steuerbescheid grundsätzlich nicht dessen Vollziehung hemmt, aber ein Einspruch kann sehr wohl zur Änderung des angegriffenen Einkommensteuerbescheids führen. Eine abschließende Heranziehung eines möglicherweise rechtswidrigen Bescheids für eine Grundrentenberechnung würde dagegen den betroffenen Grundrentenbeziehern die Möglichkeiten nehmen, sich rechtlich gegen ihre auf falscher Grundlage berechnete Grundrente zu wehren.

e. *Zweifach jährliche Rentenanpassung würde nötig*

Die geplante Berücksichtigung von Einkommensänderungen zum 1. Januar eines Jahres (§ 97a Abs. 5 SGB VI-E) würde dazu führen, dass bei Grundrentenempfängern mit Einkommensanrechnung regelmäßig zweimal im Jahr eine Rentenanpassung vorzunehmen wäre: Zunächst zum Januar, um das aktualisierte Einkommen bei der Grundrente zu berücksichtigen, und dann zum Juli, um die übliche Rentenanpassung zu berücksichtigen. Dies würde zusätzlichen Bürokratie- und Kostenaufwand erfordern, weil insofern für die Betroffenen jeweils zwei Rentenanpassungsbescheide pro Jahr erstellt und versandt werden müssten.

f. *Elektronisches Datenaustauschverfahren muss erst noch geschaffen werden*

Das zur Umsetzung der Grundrentenpläne vorgesehene elektronische Datenaustauschverfahren, über das die Rentenversicherungsträger die Einkommensteuerbescheide der Rentner erhalten sollen (§ 151b SGB VI-E), gibt es noch gar nicht. Nach den bisherigen Erfahrungen der Finanzverwaltung sind für die IT-technische Einrichtung Planungs- und Umsetzungszeiten von mindestens zwei Jahren anzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist höchst fraglich, ob ein automatisierter Datenaustausch bis zur geplanten Einführung der Grundrente zum 1. Januar 2021 umsetzbar ist. Ohne einen solchen elektronischen Datenaustausch wäre die Grundrente jedoch



allenfalls mit einem unverhältnismäßigen zusätzlichen Aufwand administrierbar und könnte nur mit extremen Verzögerungen gewährt werden.

g. Verheiratete werden gegenüber Unverheirateten benachteiligt

Nach dem Gesetzentwurf werden Verheiratete gegenüber Unverheirateten benachteiligt, weil sie sich das Einkommen ihres Partners anrechnen lassen müssen. Wer einen gutverdienenden Partner heiratet, kann seinen Grundrentenanspruch dadurch verlieren bzw. wer sich von einem gutverdienenden Partner scheiden lässt, kann dadurch einen Anspruch auf Grundrente erwerben.

Möglich ist sogar, dass beide Ehepartner erst durch eine Scheidung Grundrente erhalten.

Beispiel:

Beide Ehepartner haben jeweils 750 € Altersrente und 500 € weiteres Einkommen und hätten – ohne Einkommensanrechnung – Anspruch auf 100 € Grundrente. Wegen der Einkommensanrechnung gehen sie jedoch bei der Grundrente leer aus, denn von ihrem Einkommen in Höhe von 2.500 € sind 60 % des 1.950 € übersteigenden Betrags (550 €), also 330 €, auf die Grundrente anrechenbar. Lassen sie sich scheiden, bekommen beide die volle Grundrente von 100 €, da sie kein den Anrechnungsfreibetrag von 1.250 € übersteigendes Einkommen haben.

Diese Benachteiligung Verheirateter ist auch verfassungsrechtlich problematisch. Zum Vergleich: Bei einer Bedürftigkeitsprüfung gibt es dieses Problem nicht, weil Einkommen hier im Haushaltskontext und unabhängig vom Familienstand angerechnet werden.

h. Finanzämter kennen meist nicht die Höhe der Kapitalerträge

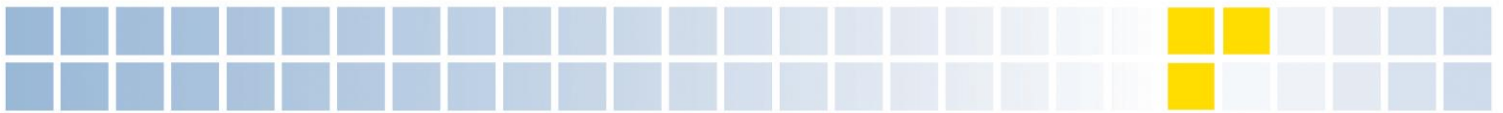
Nach dem Gesetzentwurf sollen auch Kapitalerträge bei der Einkommensprüfung berücksichtigt werden (§ 97a Abs. 2 SGB VI-E). Die Finanzämter kennen aber regelmäßig nicht die Höhe der Kapitalerträge, da Kapitalerträge meist nicht im Rahmen der Einkommen-

steuererklärung, sondern im Wege der Abgeltungssteuer pauschal versteuert werden. Die geplante stichprobenartige Überprüfung von Einkünften aus Kapitalvermögen von Grundrentenempfängern durch die Rentenversicherungsträger bei den Kreditinstituten (§ 151c SGB VI-E) stellt keine befriedigende Lösung dar und ist mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden. Der allein hierfür erwartete laufende Verwaltungskostenaufwand von rund 75 Mio. € jährlich liegt mit sehr großer Sicherheit höher als die durch die Einkommensanrechnung ersparten Grundrentenzahlungen: Bei Zugrundelegung einer durchschnittlich hohen Grundrente müsste die Zahl der Grundrentenberechtigten durch die Einkommensanrechnung um mehr als 5% gesenkt werden, damit sich dieser Aufwand in der Gesamtbilanz rechnerisch überhaupt lohnen kann. Tatsächlich wird aber davon ausgegangen, dass nur 2 bis 3 % der Grundrentenberechtigten über Kapitalerträge verfügt, die der Abgeltungssteuer unterliegen. Dieser Anteil würde sich zudem nochmals verringern, wenn die im Koalitionsvertrag vereinbarte Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte umgesetzt ist, weil Zinseinkünfte dann wieder in der Einkommensteuererklärung enthalten sind.

Bei Waisenrenten hat der Gesetzgeber 2015 auf Vorschlag des Bundesrechnungshofs beschlossen, auf eine Einkommensanrechnung zu verzichten, weil die Verwaltungskosten hierfür höher waren als die dadurch ersparten Rentenzahlungen. Insofern ist nicht nachzuvollziehen, dass jetzt mit dem komplizierten Verfahren nach § 151c SGB VI-E wieder eine Einkommensanrechnung eingeführt werden soll, die ebenfalls mehr kostet als spart.

i. Drohende neue Bürokratie für Minijobs

Bislang kennen die Finanzämter Einkommen aus Minijobs nur dann, wenn der Arbeitgeber die Lohnsteuer im Rahmen des Lohnsteuerabzugsverfahrens (§ 39b EStG) vom Arbeitslohn einbehält. Überwiegend werden Minijobs jedoch pauschal besteuert (§ 40a EStG), vor allem, um Bürokratie zu vermeiden (z. B. kein Abruf von elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmalen und kein Lohnsteuer-Jahresausgleich erforderlich). Allerdings dürfte schon



aus Gleichbehandlungsgründen jedoch kaum in Betracht kommen, im Lohnsteuerabzugsverfahren besteuerte Minijobs auf die Grundrente anzurechnen, pauschal versteuerte Minijobs jedoch nicht (wenngleich das nach dem aktuellen Entwurf der Fall wäre).

Vielmehr ist zu befürchten, dass – wie schon bei den mit der Abgeltungssteuer versteuerten Kapitalerträgen (s. o. Buchst. h) – auch hier neue teure Bürokratie geschaffen wird, um auch diese Minijobs bei der Einkommensanrechnung berücksichtigen zu können. Insbesondere droht eine Meldepflicht für pauschal versteuerte Minijobs.

Die praktische Bedeutung dieser Frage ist groß, da mehr als eine Million über 65-Jährige einen Minijob ausüben, davon rund 50.000 in Privathaushalten. Gerade bei den über 300.000 Privathaushalten, die Minijobber beschäftigen, könnte eine neue Meldepflicht und der damit verbundene Bürokratieaufwand jedoch unerwünschte Wirkungen haben.

j. Einkommensüberprüfung bei Rentnern im Ausland nur schwer möglich

Nach den Regelungen des europäischen koordinierenden Sozialrechts müssten die geplanten Grundrenten ebenso wie die aufgrund des geplanten Freibetrags für gesetzliche Renten in der Grundsicherung erbrachten Leistungen nicht nur im Inland, sondern auch in anderen EU-Staaten und im EWR erbracht werden. Eine Exportpflicht der Grundrente kann sich zudem auch dann ergeben, wenn Deutschland mit dem Wohnsitzland der Rentner und Rentnerinnen ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat.

Der laufende Verwaltungsaufwand zur Erbringung der Grundrente an Rentner im Ausland wird erheblich sein. Die Ausführungen im Gesetzentwurf machen dies mehr als deutlich: „Es wird angenommen, dass rund 580 Tausend Fälle mit ausschließlich ausländischem Einkommen vollständig händisch von der Sachbearbeitung zu überprüfen sein werden. Es ergibt sich hierfür ein zusätzlicher Aufwand von 95 Minuten in 60 Prozent der Fälle (verheiratete Berechtigte) und von 63 Minuten

(unverheiratete Berechtigte), aus denen insgesamt 683 Vollbeschäftigteneinheiten resultieren, die laufenden Erfüllungsaufwand von rund 79,8 Millionen Euro verursachen.“

k. Ungeklärte Datenschutzfragen

Der zur Einkommensprüfung erforderliche millionenfache Austausch sensibler Steuerdaten wirft Datenschutzfragen auf, die geklärt werden müssen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil ohne Zustimmung der Betroffenen auch auf Steuerdaten der Partner der potenziellen Grundrentenbezieher zurückgegriffen werden soll.

6. Grundrentenpläne ungeeignet, um „Lebensleistung“ anzuerkennen

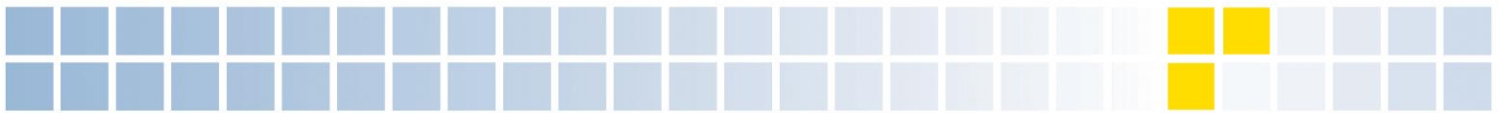
Laut Gesetzentwurf ist das vorrangige Ziel der Grundrente, die „Lebensleistung“ von Menschen anzuerkennen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben. Als Zielgruppe der Grundrente werden vor allem jahrzehntelang hart arbeitende Menschen genannt. Tatsächlich erweist sich das Konzept der Grundrente jedoch als ungeeignet, um „Lebensleistung“ anzukennen:

a. Wer viel gearbeitet und viel vorgesorgt hat, hat deshalb keine geringere „Lebensleistung“

Versicherte, die viel gearbeitet und verdient haben und deshalb keine Grundrente beanspruchen können, haben deshalb keine geringere „Lebensleistung“ aufzuweisen als Grundrentenberechtigte. Auch hängt die „Lebensleistung“ nicht von der Dauer der Erwerbstätigkeit ab: Die „Lebensleistung“ bei 30 Jahren Vollzeitarbeit ist nicht geringer als die Lebensleistung von 40 Jahren Halbtagsarbeit.

b. Vollzeitbeschäftigte profitieren trotz höherer „Lebensleistung“ weniger als Teilzeitbeschäftigte

Den größten Vorteil von der Grundrente hätten nicht diejenigen, die besonders viel und in



Vollzeit gearbeitet haben, sondern Teilzeitbeschäftigte. Nur mit Teilzeitarbeit lässt sich die maximale Aufstockung der eigenen Rentenansprüche um 405 € (auf fast das Doppelte des erworbenen Rentenanspruchs) erreichen. Wer Vollzeit arbeitet, verdient selbst zum Mindestlohn so viel, dass die maximal mögliche Rentenaufstockung deutlich geringer ausfällt. Eine zielgenaue Hochwertung von Rentnern, die im Niedriglohnbereich tätig waren, findet damit gerade nicht statt: Ein Teilzeitbeschäftigter mit einem sehr hohen Stundenlohn (z. B. in Höhe des dreifachen Mindestlohns) kann deutlich mehr von der Grundrente profitieren als ein vollzeitbeschäftigter Mindestlohnempfänger.

Mit der Privilegierung von Teilzeitarbeit durch die Grundrente würde der Gesetzgeber genau das Gegenteil dessen machen, was die EU-Kommission Deutschland seit Jahren empfiehlt, nämlich Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener, zu verringern.

c. Lebensleistung sinkt nicht mit höherem Einkommen

Bei Beziehern mit einem Einkommen oberhalb von 1.250 € (Alleinstehende) bzw. 1.950 € (Eheleute) wird die Grundrente gekürzt bzw. gar nicht mehr geleistet. Dabei haben Versicherte, nur weil sie z. B. privat oder betrieblich vorgesorgt haben oder mit einem gutverdienenden Ehepartner verheiratet sind, deshalb keine geringere Lebensleistung vorzuweisen.

d. Die Grundrente wird auch ohne eigene „Lebensleistung“ erbracht

Wenn die Grundrente Lebensleistung anerkennen soll, würde sie nur denjenigen gezahlt, die diese Lebensleistung erbracht haben. Tatsächlich profitieren von der Grundrente aber auch die Hinterbliebenen und – über den Versorgungsausgleich – sich scheidende Ehepartner. Zu Recht hat auch der Normenkontrollrat gefordert, Hinterbliebene von der Grundrente auszunehmen.

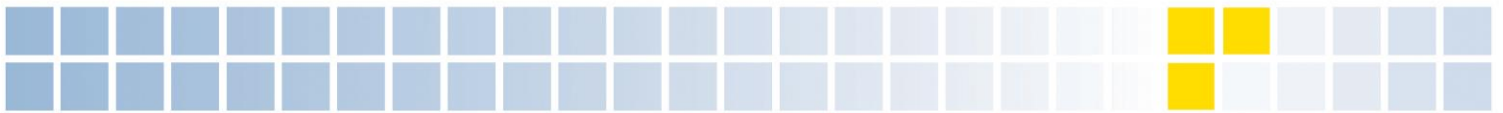
7. Grundrente muss vollständig aus Steuermitteln finanziert werden

Wenn die Grundrente eingeführt wird, muss sie vollständig aus Steuermitteln finanziert werden, da mit der Grundrente Rentenleistungen erbracht werden sollen, die nicht durch gezahlte Beiträge gedeckt sind. Eine vollständige Steuerfinanzierung lässt sich nur dann verlässlich erreichen, wenn der Bund der Rentenversicherung die ihr durch die Grundrente entstehenden Kosten (einschließlich der zu erwartenden hohen Verwaltungskosten) in voller Höhe erstattet, so wie dies bei einigen anderen Fremdleistungen der Rentenversicherung auch der Fall ist (z. B. Aufwendungen aus der Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR, Aufwendungen für die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen).

Nach dem Gesetzentwurf ist die vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente hingegen – anders als dargestellt – nicht gewährleistet. Das gilt schon deshalb, weil die Rentenversicherung keinen finanziellen Ausgleich für die rund 200 Mio. € Verwaltungskosten erhält. Zudem ist keineswegs sicher, dass die vorgesehene Anhebung des Bundeszuschusses um zunächst 1,4 Mrd. € pro Jahr zur Finanzierung der Grundrente ausreicht. Weder die Zahl der Grundrentenberechtigten noch die Höhe des Grundrentenzuschlags und auch nicht die Höhe der anzurechnenden Einkommen lassen sich aus vorhandenen Statistiken entnehmen. Die damit erheblichen Kostenrisiken gingen alle zu Lasten der Rentenversicherung und damit auch der Beitragszahler.

Wenn keine Erstattungslösung gewollt ist, müsste mindestens ein gesetzlich geregeltes Verfahren zur regelmäßigen Anpassung des Bundeszuschusses an die tatsächlichen Kosten der Grundrente erfolgen. Die jetzt geplante bloße Fortschreibung des Schätzwertes der Grundrentenkosten genügt jedenfalls keineswegs dem im Gesetzentwurf formulierten Anspruch, eine vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente sicherzustellen.

Die vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente ist auch deshalb unverzichtbar, weil sonst das richtige und wichtige Ziel des Koalitionsvertrags, die Beiträge zur Sozialversicherung auf maximal 40 % zu begrenzen,



noch schwerer zu erreichen sein wird. Ohnehin werden die Beitragssätze zur Sozialversicherung bereits im kommenden Jahr die 40 %-Marke übersteigen, wenn jetzt nicht gegengesteuert wird. Bis 2040 drohen ohne Reformen weitere Beitragssatzsteigerungen auf rund 50 %. Umso wichtiger ist es, jetzt keine weiteren Leistungen auf Kosten der Beitragszahler einzuführen.

8. Zeitplan für die Einführung der Grundrente nicht mehr umsetzbar

Der geplante Zeitplan ist nicht mehr zu halten. Insbesondere ist die Entwicklung eines funktionierenden Datenaustauschverfahrens zwischen Rentenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung nicht mehr rechtzeitig zu schaffen. Der hierfür benötigte zeitliche Vorlauf ist nicht mehr gegeben.

In keinem Fall darf das Gesetz in Kraft treten, bevor der automatische Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden funktioniert. Eine manuelle Abwicklung ist angesichts eines zu prüfenden Rentenbestands von über 25 Mio. Renten nicht zu leisten bzw. würde jahrelange Verzögerungen bei den Bewilligungen provozieren.

Wenn trotz aller Bedenken an der Grundrente festgehalten werden soll, muss daher der Zeitplan der Umsetzung angepasst werden.

9. Bürokratiekosten enorm hoch

Der bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Grundrente wäre unverhältnismäßig hoch: Der Gesetzentwurf beziffert einen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von rund 400 Mio. € im Einführungsjahr und 200 Mio. € in den Folgejahren. Die Verwaltungskosten würden damit im Einführungsjahr rund 30 % der Leistungsausgaben für die Grundrente betragen und in den Folgejahren rund 15 %.

Der Gesetzgeber täte gut daran, die Warnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Normenkontrollrats zu den jetzigen Gesetzesplänen ernst zu nehmen. Die Deut-

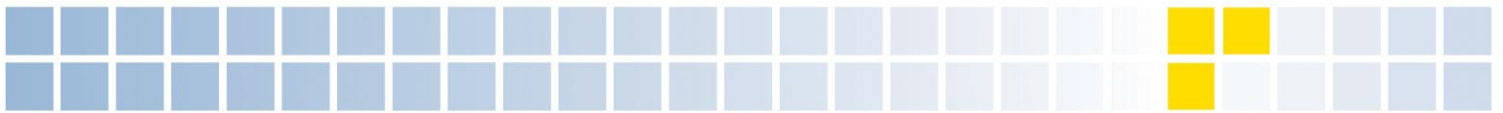
sche Rentenversicherung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, „dass das Gesetzesvorhaben eine noch nie dagewesene Zäsur darstellt, die die Deutsche Rentenversicherung außerordentlich stark belasten wird“. Angesichts der bürokratischen Komplexität ist es auch wenig verwunderlich, dass der Normkontrollrat im Rahmen seiner Stellungnahme Bedenken gegen den Gesetzentwurf äußert und auf die „nicht ausreichende Prüfung bürokratieärmerer Vollzugsvarianten“ hinweist.

10. Grundsicherungs-Freibetrag für gesetzliche Renten würde zu ähnlichen Ungleichbehandlungen führen wie Grundrente

Der vorgesehene Grundsicherungs Freibetrag für Personen mit mindestens 33 Jahren an Grundrentenzeiten würde ähnliche Widersprüche und Ungerechtigkeiten schaffen wie die Grundrente selbst. Insbesondere könnten Grundsicherungsempfänger, die nicht die 33-Jahres-Frist erfüllen, trotz höherer Beitragsleistung an die gesetzliche Rentenversicherung künftig ein geringeres Alterseinkommen haben als Versicherte mit geringerer Beitragsleistung, die aber die 33-Jahres-Frist erfüllen. Weniger Alterseinkommen trotz höherer Rentenbeiträge würde zu Recht von den Betroffenen als grobe Ungerechtigkeit empfunden.

Zudem zeigt sich auch hier ein unauflösbarer Zielkonflikt: Einerseits soll über den Freibetrag „Lebensleistung“ bzw. geleistete Vorsorge honoriert und andererseits Altersarmut vermieden werden. Beides lässt sich aber nicht mit dem gleichen Instrument erreichen. Denn auch bei gleicher „Lebensleistung“ (hier: gleich hohem Rentenanspruch) wird der geplante Grundsicherungszuschlag von bis zu 216 € nur an Bedürftige gezahlt. Wer z. B. in einer Partnerschaft lebt, hat dagegen wegen des anzurechnenden Partnereinkommens trotz gleicher Lebensleistung keinen Vorteil.

Nicht nachvollziehbar ist, warum der vorgesehene Freibetrag nicht nur für Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung gel-



ten soll, sondern auch für Hinterbliebenenrenten. Eine Hinterbliebenenrente beruht auf der Rentenbiografie des verstorbenen Angehörigen und hat damit nichts mit der Zielrichtung des Freibetrags zu tun, jahrzehntelange Arbeit zu geringen Verdiensten zusätzlich anzuerkennen.

11. Gesetzentwurf führt zu mehr als 10 % zusätzlichen Empfängern von Grundsicherung im Alter

Ein erklärtes Ziel der vorgesehenen Einkommensprüfung bei der Grundrente ist es, langjährig Beschäftigten den laut Entwurf als „unbillig hart“ empfundenen Gang zum Grundsicherungsamt und eine Bedürftigkeitsprüfung zu ersparen. Tatsächlich würde der Gesetzentwurf aber dazu führen, dass mehr langjährig Beschäftigte zum Grundsicherungsamt gehen müssen: Zwar profitieren laut Gesetzentwurf von der geplanten Grundrente ca. 110.000 der bisherigen Grundsicherungsempfänger. Isoliert betrachtet würde sich dadurch der Kreis der Grundsicherungsberechtigten tatsächlich verringern (laut Gesetzentwurf um ca. 45.000). Da aber für den gleichen Personenkreis in der Grundsicherung ein neuer Freibetrag für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt werden soll, wird der Kreis der Grundsicherungsberechtigten jedoch sogar deutlich ausgedehnt. So geht der Entwurf davon aus, dass ca. 200.000 Personen von dem Freibetrag profitieren werden. Darunter sind laut Gesetzentwurf 70.000 Personen, die erst durch den neuen Freibetrag zu Grundsicherungsempfängern werden und sich dann einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen müssen. Nach letzten Zahlen bezogen 566.000 Menschen Grundsicherung im Alter. Diese Zahl würde sich bei Umsetzung der Gesetzespläne und Zugrundelegung der nach dem Gesetzentwurf erwarteten Auswirkungen um mehr als 10 % erhöhen.

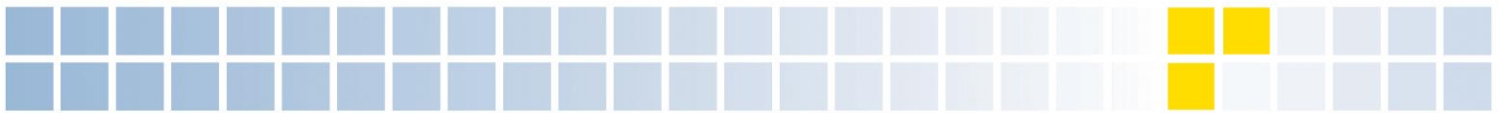
Wenn damit – entgegen der genannten politischen Zielsetzung, den als „unbillig hart“ empfundenen Gang zum Grundsicherungsamt zu vermeiden – tatsächlich ein Anstieg der Zahl von Grundsicherungsempfängern gewollt ist, sollte die mit dem Bezug von

Grundsicherung verbundene Prüfung von Einkommen und Vermögen auch nicht als unzumutbar dargestellt werden. Die Prüfung von Einkommen und Vermögen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Mindestsicherungsleistungen, die in Deutschland mehr als 7 Mio. Menschen erhalten, zielgenau gewährt werden können. Diejenigen, die diese Leistungen finanzieren, können erwarten, dass die Berechtigten über ihr Einkommen und Vermögen Auskunft geben, wenn sie staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen.

12. Mehr Grundsicherungsempfänger auch durch Abweichungen von Koalitionsvereinbarungen

Der erwartete hohe Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger um mehr als 10 % liegt vor allem daran, dass der geplante Freibetrag sehr viel höher ausfällt als im Koalitionsvertrag vereinbart. Danach sollte die Grundrente ein Einkommen „10 % über der Grundsicherung“ sichern, was bei einem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf von 808 € im Monat (Stand September 2019) etwa 80,80 € entsprochen hätte. Der jetzt jedoch geplante Freibetrag von max. 216 € liegt mehr als 25 % oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus.

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf mit der Festlegung, dass der Grundsicherungs-Freibetrag bereits bei Vorliegen von mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten gewährt werden soll, über den Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 hinausgeht, denn dort waren 35 Jahre als Voraussetzung vereinbart worden. Die Absenkung auf 33 Jahre lässt sich – anders als bei der Grundrente – hier nicht mit dem Anliegen eines gleitenden Übergangs begründen, da beim Freibetrag – ebenfalls anders als vom Koalitionsausschuss beschlossen – ein solcher gar nicht vorgesehen ist. Vielmehr soll es beim Grundsicherungs-Freibetrag eine „harte Abbruchkante“ geben. Das jetzt vorgesehene Abweichen der Mindestfristen und beim Übergang wird zur Folge haben, dass bei Grundrentenbeziehern mit mindestens 33, aber weniger als 35 Jahren Grundrentenzeiten die Grundrente fast immer niedriger liegen wird



als der Freibetrag. Die Folge ist, dass für diese Personengruppe die Wahrscheinlichkeit steigt, durch die Neuregelung erstmals zum Grundsicherungsempfänger zu werden.

13. Verzerrungen in der Grundsicherungsstatistik vermeiden

Wenn der neue Freibetrag in der Grundsicherung damit zu deutlich mehr Grundsicherungsempfängern führt, darf dies nicht als Beleg für vermeintlich steigende Altersarmut missbraucht werden. Denn schließlich ist der Anstieg ja dadurch bedingt, dass Grundrentenempfängern nicht mehr die volle Rente angerechnet wird und sie damit ein höheres Einkommen haben.

Deshalb sollten Personen, die allein aufgrund der Nichtanrechnung von Alterssicherungsleistungen Grundsicherung erhalten, künftig statistisch gesondert ausgewiesen werden. Andernfalls nähme die Aussagekraft der Grundsicherungsstatistik Schaden, die bislang noch weitgehend verlässlich darüber Auskunft gibt, wie viele Personen nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ihren Bedarf zu decken. Zudem würde der Gesetzgeber riskieren, dass die erwarteten zusätzlichen Grundsicherungszahlungen (240 Mio. €) fälschlich nicht als Beitrag zur Verringerung von Altersarmut gewertet werden, sondern als vermeintlicher Beleg für einen Anstieg der Altersarmut. Noch mehr ungerechtfertigte Verunsicherung und Dramatisierung in der Diskussion um Altersarmut muss verhindert werden.

14. Förderung der betrieblichen Altersvorsorge für Geringverdiener für alle Arbeitgeber öffnen

Die geplante Erhöhung der Förderung von betrieblicher Altersvorsorge für Geringverdiener von derzeit 144 € auf 288 € (§ 100 Abs. 2 Satz 1 EStG-E) kann neue Impulse zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung geben. Der Zugang zu dieser Förderung muss aber stärker geöffnet werden und sollte daher künftig für alle Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge gelten. Die sachlich nicht gerechtfertigte Begrenzung der Förderung auf externe Durchführungswege hat zur Folge, dass Arbeitgeber, die ihre betriebliche Altersvorsorge ausschließlich in internen Durchführungswegen (Direktzusage und Unterstützungskasse) organisieren, diese Förderung nicht nutzen können. Die geplante Ausweitung des Förderrahmens kann daher bei diesen Arbeitgebern auch nicht zu einer weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge führen. Daher bedarf es für diese Fälle einer zumindest wirkungsgleichen Förderung.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Johannes Geyer, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

DIW Berlin, 10108 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 20. Mai 2020 | Seite 1/7

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Mai 2020 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) (Drucksache 19/18473)

Dr. Johannes Geyer

Vorbemerkung

Die Entwicklung der Altersarmut und ihre mögliche politische Steuerung gehören zu den zentralen aktuellen sozialpolitischen Herausforderungen in Deutschland. Altersarmut ist für die betroffenen Personen häufig ein permanenter Zustand, da sie nur noch beschränkte Möglichkeiten haben durch eigene Anstrengungen an ihrer Einkommensposition etwas zu ändern. Seit einigen Jahren werden die größten Risiken und möglichen entgegenwirkenden Faktoren (z.B. der Ausbau der Familienleistungen im Rentenrecht und die wachsende Frauenerwerbstätigkeit) wachsender Altersarmut im sozialpolitischen Diskurs immer wieder aufgegriffen (Geyer 2014). Die tatsächliche Entwicklung wird wesentlich durch die Rentenreformen der vergangenen Jahr bedingt, aber auch durch verschiedene Entwicklungen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Zunahme von Erwerbsunterbrechungen im Verlauf der individuellen Erwerbsbiografie, die hohen Arbeitslosenquoten der Vergangenheit, das Wachsen des Niedriglohnsektors und versicherungsfreie Beschäftigungszeiten im individuellen Erwerbslauf, die keine Rentenansprüche generieren (Bäcker 2008; Sachverständigenrat 2008; Geyer und Steiner 2010; Simonson u. a. 2012; Trischler 2012; Brüssig und Zink 2018).

Abteilung Staat
Dr. Johannes Geyer
Stellvertretender Abteilungsleiter

T +49 30 897 89 -258
F +49 30 897 89 -200
jgeyer@diw.de

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
Postanschrift:
DIW Berlin, 10108 Berlin
T +49 30 89789-0
F +49 30 89789-200
www.diw.de

Vorstand
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (*Präsident*)
Angelica E. Röhr
Prof. Dr. Stefan Liebig

Vorsitzender des Kuratoriums
Prof. Dr. Axel A. Weber

Rechtsform
Eingetragener Verein
Sitz in Berlin
Amtsgericht Charlottenburg
95 VR 136 NZ

USt-IdNr. DE 136622485
Steuer-Nr. 27 640 50519

Bankverbindungen
Berliner Volksbank eG
Bankleitzahl 100 900 00
Kontonummer 8 848 124 002
BIC (SWIFT-Code) BEVODE33XXX
IBAN DE17 1009 0000 8848 1240 02

DB Privat- und Firmenkundenbank AG
Bankleitzahl 100 708 48
Kontonummer 512 366 600
BIC (SWIFT-Code) DEUTDE33XXX
IBAN DE28 1007 0848 0512 3666 00

Zwischen 2000 und 2019 ist das Sicherungsniveau vor Steuern von ungefähr 53% auf gut 48% gesunken. Ein wichtiger Faktor für diese Entwicklung war die Einführung der Riester-Rente im Jahr 2001 bzw. des damit zusammenhängenden Riester-Faktors in der Rentenformel. In den kommenden Jahren wird insbesondere aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors und der absehbar steigenden Beitragssätze mit einem weiteren Absinken des Niveaus gerechnet (Börsch-Supan u. a. 2020). Auch der Wirtschaftseinbruch durch die Corona-Krise wird diesen Mechanismus langfristig nicht außer Kraft setzen. Allerdings wird die Krise – je nach Dauer und Ausmaß – auch Auswirkungen auf die Rente und das Leistungsniveau haben (erste Abschätzung dazu liefern Börsch-Supan und Rausch 2020). Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt – vereinfacht ausgedrückt – bei der Rentenanpassung das Verhältnis von BeitragszahlerInnen und RentenbezieherInnen. Wächst die Beitragssumme schwächer als die ausgezahlten Renten, fällt die Rentenanpassung, die sich im Prinzip an der Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne orientiert, schwächer aus. Zusätzlich zum Rückgang des Rentenniveaus, das am Eckrentner (45 Beitragsjahre mit durchschnittlichem Verdienst) gemessen wird, hat es weitere Leistungsrücknahmen gegeben, die sich nicht auf das Rentenniveau sondern auf die Rentenanswartschaften auswirken, z.B. bei der Bewertung von Ausbildungszeiten, Zeiten der Arbeitslosigkeit und sowie das Auslaufen der Regelung zu Mindestentgeltpunkten bei geringem Arbeitsentgelt für Zeiten vor 1992 (Köhler-Rama 2018). Schon jetzt können wir neben einem sinkenden Rentenniveau daher sowohl eine deutliche Zunahme der Ungleichheit in den Altersrenten zwischen relevanten Bevölkerungsgruppen als auch einen Rückgang der durchschnittlich erzielten Entgeltpunkte bei bestimmten Gruppen (z.B. ostdeutschen Männern) beobachten (Himmelreicher 2018).

Um das sinkende Rentenniveau auszugleichen, sollte die private Vorsorge eine höhere Bedeutung für die Einkommenssicherung im Alter bekommen. Wenn man als Zielgröße für die ergänzende Altersvorsorge die Verbreitung der GRV unterstellt, ist das bisher nicht im erforderlichen Ausmaß geschehen. Die Zahl der Riester-Verträge stagniert seit mehreren Jahren bei rund 16 Millionen. Börsch-Supan u. a. (2016) schätzen, dass rund 44% der förderberechtigten Haushalte mindestens einen Riester-Vertrag besitzen. Verschiedene Studien zeigen, dass gerade GeringverdienerInnen die Förderung seltener in Anspruch nehmen als andere Einkommensgruppen (Coppola und Reil-Held 2009; Geyer 2012; Geyer u. a. 2019). Allerdings existiert kein anderes Sparprodukt, das auch nur annähernd eine vergleichbare Verbreitung in einkommensärmeren Schichten aufweist.

Rund 18 Millionen Erwerbspersonen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, haben Ansprüche an eine betriebliche Altersvorsorge (BAV). Für den Alterssicherungsbericht 2016 wurden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Alter zwischen 25 und 64 nach ihrer Altersvorsorge befragt (Bundesregierung 2016). Rund 70% gaben an, entweder eine Riester-

Seite 3/7

Rente, eine BAV oder beides zu besitzen. Allerdings weist der Bericht auch hier wieder darauf hin, dass insbesondere GeringverdienerInnen häufig weder über eine BAV noch über eine Riester-Rente verfügen.

Aus sozialpolitischer Sicht stellt sich heute daher die Frage, ob die geschilderten Entwicklungen zu einer Kumulation von Risiken für Altersarmut in bestimmten Bevölkerungsgruppen geführt haben. Viele Faktoren, die niedrige Anwartschaften in der GRV erklären, wirken zugleich auch negativ auf die private Ersparnisbildung. Als besonders gefährdet gelten Geringqualifizierte, Langzeiterkrankte und Menschen mit Erwerbsminderung, alleinstehende Frauen, Langzeitarbeitslose, versicherungsfreie Solo-Selbständige mit geringen Einkünften, Menschen mit Migrationshintergrund, Personen mit geringen Anwartschaften in der GRV und im Durchschnitt auch Haushalte in Ostdeutschland in den kommenden Jahren.

Diese kursorische Skizze zur Altersarmut zeigt bereits, dass es sich um ein multidimensionales und komplexes Problemfeld handelt. Wenn Altersarmut wirksam bekämpft werden soll, dann braucht es unterschiedliche Instrumente, die die verschiedenen Risiken und Gruppen adressieren können. Der aktuell vorgelegte Gesetzentwurf zur Grundrente reiht sich dabei ein in Vorschläge zur Aufwertung niedriger Anwartschaften bei langer Versicherungsdauer. Bei geringen Verdiensten ergeben sich unter dem geltenden Recht auch bei langer Versicherungsdauer niedrige Rentenansprüche, die unter der Armutsschwelle liegen können. Die Wirkungen einer Aufwertung niedriger Ansprüche in der GRV für die Armutsvermeidung hängen vom Leistungsniveau, der Verbreitung der GRV unter den potentiell von Altersarmut Betroffenen und dem Anteil der Personen, die die Voraussetzungen der Aufwertung erfüllen, ab.

In einer Studie von 2019 hat das DIW Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung die zukünftige Entwicklung der Altersarmut untersucht und auch eine erste Abschätzung zu dem Vorschlag der Grundrente in seiner damaligen Fassung - vor dem ersten Referentenentwurf im Mai 2019 - veröffentlicht (Geyer u. a. 2019; Schiller 2019). Unsere Simulationen zeigen, dass von dieser Variante im Ausgangsjahr rund 3 Millionen Personen profitiert hätten. Die Grundrente hätte eine erhebliche Reduktion des statistischen Armutsrisikos Älterer bewirkt. Gleichzeitig konnten wir kaum Auswirkungen auf den Bezug von Grundsicherung feststellen. In weiteren Analysen haben wir dann gezeigt, dass nach unseren Schätzungen nur ungefähr 15% der Begünstigten auch einen Anspruch auf Grundsicherung hatten. Ähnliche Schätzungen lieferten auch andere Institute.

Der aktuell vorgelegte Gesetzentwurf weicht in wesentlichen Aspekten von den Parametern des damaligen Entwurfs ab. Insbesondere war ursprünglich keine Einkommensprüfung vorgesehen, was nun den EmpfängerInnenkreis erheblich reduziert. Zudem wurde der Korridor der aufzuwertenden Entgeltpunkte verkleinert. Gleichzeitig wurden die Freibeträge

Seite 4/7

im Wohngeld und bei der Grundsicherung erhöht, zudem wurde eine Gleitzone bei den Wartezeiten eingeführt. Letztere Maßnahmen erweitern den begünstigten Personenkreis.

Wesentliche Punkte des Gesetzentwurfs

Grundrente

Der Kern des aktuellen Gesetzentwurfs ist die Einführung einer „Grundrente für langjährige Versicherung“. Die Voraussetzungen für diesen Zuschlag sind vielschichtig und kompliziert ausgestaltet.

Voraussetzung ist eine Wartezeit von mindestens 33 Jahren. Als Wartezeiten (Grundrentenzeiten) werden insbesondere Pflichtbeitragszeiten aus Erwerbstätigkeit, Kindererziehungszeiten und Berücksichtigungszeiten (Kinder und Pflege) anerkannt. Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung zählen nicht zu den Wartezeiten.

Wenn die Wartezeit erfüllt wird, besteht Anspruch auf Grundrente. Um die Höhe der Grundrente zu berechnen, werden die Grundrentenbewertungszeiten betrachtet. Das sind Kalendermonate, in denen der Person Entgeltpunkte gutgeschrieben werden und eine Grundrentenzeit vorliegt. Der Monat wird nur betrachtet, wenn mindestens 0,25 Entgeltpunkte vorliegen (0,3 Entgeltpunkte pro Jahr). Im nächsten Schritt werden die durchschnittlichen Entgeltpunkte der Grundrentenbewertungszeiten berechnet. Liegt dieser Durchschnitt unter einem bestimmten Höchstwert, erhält die Person zusätzliche Entgeltpunkte. Bei 33 Jahren an Grundrentenzeiten liegt der Höchstwert bei 0,4008 Entgeltpunkten und steigt dann linear an bis mindestens 35 Jahre an Grundrentenzeiten vorliegen, dann liegt er bei 0,8. Liegt der Durchschnittswert bei bis zu 0,4 Entgeltpunkten, werden höchstens 35 Jahre der Grundrentenbewertungszeiten erhöht, indem die Entgeltpunkte aus den eigenen Beiträgen um diesen Durchschnittswert aufgestockt, also verdoppelt werden. Zwischen 0,4 und dem Höchstbetrag wird um den Differenzbetrag zwischen Durchschnitt und Höchstbetrag aufgestockt. Zudem wird die Summe pauschal um 12,5% gekürzt.

Einkommensprüfung

Die Grundrente setzt zudem eine umfassende Einkommensprüfung voraus. Es gilt ein Freibetrag in Höhe von 1.250 Euro für Alleinstehende beziehungsweise 1.950 Euro für Eheleute und LebenspartnerInnen, der nicht auf die Grundrente angerechnet wird. Übersteigt das Einkommen diese Freibeträge, wird die Grundrente um 60 Prozent des den jeweiligen Freibetrag übersteigenden Einkommens gemindert. Ab 1.600 Euro (Alleinstehende) bzw. 2.300 Euro (Eheleute und LebenspartnerInnen) wird die Grundrente voll entzogen.

Zusätzliche Freibeträge

Werden die Wartezeitvoraussetzungen der Grundrente erfüllt (33 Jahre), erhalten die Personen einen Freibetrag bei verschiedenen Sozialleistungen, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter und beim Wohngeld. Der Freibetrag sieht vor die ersten 100 Euro der Rente nicht anzurechnen. Liegt die Rente höher, werden 30% des übersteigenden Betrags nicht angerechnet. Maximal darf der Freibetrag 50% des Regelsatzes (seit dem 1.1.2020 432 Euro) betragen.

Einschätzung

- Die Grundrente reiht sich ein in Vorschläge zur Aufwertung niedriger Anwartschaften bei langer Versicherungsdauer. Bei geringen Verdiensten ergeben sich unter dem geltenden Recht auch bei langer Versicherungsdauer niedrige Rentenansprüche, die unter der Armutsschwelle liegen können. Die Wirkungen einer Aufwertung niedriger Ansprüche in der GRV für die Armutsvermeidung hängen vom Leistungsniveau, der Verbreitung der GRV unter den potentiell von Altersarmut Betroffenen und dem Anteil der Personen, die die Voraussetzungen der Aufwertung erfüllen, ab.
- Ähnliche Regelungen zur Aufwertung niedriger Anwartschaften gibt es im geltenden Recht z.B. mit der Rente nach Mindestentgeltpunkten (für Zeiten vor 1992). In diesem Sinne stellt der Vorschlag der Grundrente also keinen Systembruch dar. Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung wurde bereits in der Vergangenheit durch andere Maßnahmen für bestimmte Gruppen modifiziert (vgl. auch die aktuelle Regelung zur Aufwertung von Entgeltpunkten in der Gleitzone).
- Mit der Einkommensprüfung wird tatsächlich ein neues Element in die Versicherungsleistung eingeführt. Die gesetzliche Rente ist damit für einen Teil der Versicherten nicht mehr nur von der Versicherungsbiografie und den entsprechenden Regelungen abhängig. Stattdessen ist das Haushaltseinkommen relevant. Es ist unklar, ob dadurch die Zielgenauigkeit der Maßnahme im Sinne des Gesetzentwurfs erhöht wird. Denn die Höhe der Grundrente orientiert sich dann ja nicht an der „Lebensleistung“ (im Sinn der Beitragshistorie und der anerkannten versicherungsrechtlichen Tatbestände) sondern auch am sonstigen Einkommen des Haushalts. Zudem werden unverheiratete Paare und verheiratete Paare dabei ungleich behandelt.
- Um GeringverdienerInnen klare Anreize zu setzen, dass sich Rentenbeiträge auch lohnen, erscheint es wesentlich einfacher und transparenter an die vorherigen Maßnahmen zur Aufwertung niedriger Anwartschaften bei geringem Verdienst anzuknüpfen. Man könnte diese Maßnahmen zudem zielgenauer ausgestalten indem man den Stundenlohn der Personen bei der Aufwertung berücksichtigt – jedenfalls für künftige Aufwertungen, weil Daten zum Stundenlohn für die Vergangenheit fehlen. Ergänzend könnten die im Gesetz vorgesehenen Freibeträge bei Wohngeld und Leistungen der Grundsicherung sicherstellen, dass die Rentenansprüche auch im Falle von Bedürftigkeit zu einem höheren verfügbaren Einkommen führen. Dafür sollten aber weniger strikte Anforderungen an die erforderlichen Wartezeiten angelegt werden.

- Solche alternativen Regelungen hätten auch den Vorteil, dass die Versicherten sie vermutlich eher verstehen als die aktuell vorgeschlagene Regelung zur Grundrente.
- Die Bezeichnung „Grundrente“ ist unglücklich gewählt. Grundrenten zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass sie auf niedrigem Niveau einer breit definierten Grundgesamtheit ein Einkommen garantieren – so eine Regelung existiert z.B. in den Niederlanden. Sie bilden als Sockel des Alterseinkommens einen sehr effizienten Schutz gegen Einkommensarmut. Der vorliegende Vorschlag ist aber lediglich ein Aufschlag auf die Entgeltpunkte, dessen Höhe von der Versicherungsbiografie und dem späteren Haushaltseinkommen abhängt. Das ist deswegen relevant, weil die Zielgruppen solcher Maßnahmen diese möglichst verstehen sollten, um ihre Erwartungen auszubilden und ihr Handeln auch an ihnen ausrichten zu können.
- Die Grundrente ist steuerfinanziert. Insofern ist das Argument, dass Personen, die lange in die Rente eingezahlt haben, mehr bekommen sollen als Personen, die nie eingezahlt haben, nicht überzeugend. Selbständige, die lange gearbeitet haben, aber am Ende des Erwerbslebens nicht über ein hinreichend hohes Einkommen verfügen, würden von der Grundrente nicht profitieren. Deren „Lebensleistung“ würde nicht anerkannt, obwohl sie lange gearbeitet haben und durch Steuerzahlungen sogar die Grundrente mitfinanzieren. Dieses Problem relativiert sich natürlich in dem Maße, in dem Selbständige auch in der GRV versichert werden.

Quellen

- Bäcker, Gerhard. 2008. „Altersarmut als soziales Problem der Zukunft?“ *Deutsche Rentenversicherung* 63 (4): 357–67.
- Börsch-Supan, Axel, Tabea Bucher-Koenen, Nicolas Goll, und Christina Maier. 2016. „15 Jahre Riester - eine Bilanz“. MEA Discussion Papers 06–2016.
- Börsch-Supan, Axel, und Johannes Rausch. 2020. „Corona und Rente“. MEA Discussion Papers 11–2020. https://www.mpsoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/MEA_DP_11-2020_final.pdf.
- Börsch-Supan, Axel, Johannes Rausch, Hermann Buslei, und Johannes Geyer. 2020. „Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung“. DIW Discussion Papers 1857. https://www.diw.de/de/diw_01.c.745877.de/publikationen/diskussionspapiere/2020_1857/entwicklung_der_demographie_der_erwerbstaetigkeit_sowie_des_aus_und_der_finanzierung_der_gesetzlichen_rentenversicherung.html.
- Brussig, Martin, und Lina Zink. 2018. „Erwerbsverlaufsmuster von Männern und Frauen mit Niedrigrenten“. Altersübergangsreport 2018–02.
- Bundesregierung. 2016. „Alterssicherungsbericht 2016“. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.html>.
- Coppola, Michela, und Anette Reil-Held. 2009. „Dynamik der Riester-Rente: Ergebnisse aus SAVE 2003 bis 2008“. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), University of Mannheim. <http://ideas.repec.org/p/mea/meawpa/09195.html>.

- Geyer, Johannes. 2012. „Riester-Rente und Niedrigeinkommen: was sagen die Daten?“ *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research* 81 (2): 165–80.
- . 2014. „Zukünftige Altersarmut“. DIW Roundup: Politik im Fokus 25. DIW Berlin, German Institute for Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/diw/diwrap/25de.html>.
- Geyer, Johannes, Hermann Buslei, Patricia Gallego-Granados, Peter Haan, und Bertelsmann Stiftung. 2019. „Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?“ <https://doi.org/10.11586/2019050>.
- Geyer, Johannes, und Viktor Steiner. 2010. „Künftige Altersrenten in Deutschland: relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten“. *Wochenbericht* 77 (11): 2–11.
- Himmelreicher, Ralf. 2018. „Entwicklung und Verteilung der Altersrenten in Ost- und Westdeutschland“. In *Datenreport 2018*, herausgegeben von Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung WZB und Statistisches Bundesamt Destatis, 333–39. Zeitbilder. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Datenreport.html>.
- Köhler-Rama, Tim. 2018. „Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten“. *Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 2018 (9): 651–54.
- Sachverständigenrat. 2008. „Jahresgutachten: 2008/09 Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken“. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Schiller, Christof. 2019. „Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?“ Policy Brief #2019/06. Bertelsmann Stiftung.
- Simonson, Julia, Nadiya Kelle, Laura Romeu Gordo, Markus M Grabka, Anika Rasner, und Christian Westermeier. 2012. „Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen“. *DIW-Wochenbericht* 79 (23): 3–13.
- Trischler, Falko. 2012. „Auswirkungen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien auf die Rentenanwartschaften“. *WSI-Mitteilungen* 4 (2012): 253.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage



Stellungnahme zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige
Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurch-
schnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der
Alterseinkommen (Grundrentengesetz)**

**vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und So-
ziales des Deutschen Bundestages vom 25.5.2020**

**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät**

**Institut für
Ökonometrie und
Statistik**

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-5831/2982
bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 20.5.2020

Auszug aus dem Koalitionsvertrag 2018

„Die Rente muss für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein. Dazu ge-
hören die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Al-
tersarmut. ...

Die **Grundrente** gilt für **bestehende und zukünftige Grundsicherungsbe-
zieher**, 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.“ (Koalitionsvertrag 2018
zwischen CDU, CSU und SPD, S., 92 Ziffer 4330 ff.)

Die Enttäuschung ist vorprogrammiert

1. Ein Grundgedanke des vorliegenden Gesetzentwurfs war, dass langjäh-
rige Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter
besser gestellt sein sollen als die Bezieher von Grundsicherung. Diese
Idee beinhaltet keine Bedürftigkeitsprüfung. Allerdings war bereits im
ursprünglichen Ansatz keine allgemeine, in der Höhe einheitliche
Grundrente vorgesehen, sondern eine individuelle, sich an den erwor-
benen Rentenansprüchen orientierende Erhöhung des Rentenans-
pruchs.
2. Der Begriff Grundrente ist somit missverständlich. Im Grunde handelt es
sich allenfalls um eine Zuschussrente, besser noch wäre der Begriff
Rentenzuschuss oder Rentenzuschlag, genauer, Entgeltpunktez-
uschlag. Dieser soll auf eine sehr komplexe, für die einzelnen Personen
kaum nachvollziehbare Weise berechnet werden und wird für viele –
auch für bisherige Grundsicherungsbezieher – eine Enttäuschung sein.
Dies geht indirekt auch aus der finanziellen Kalkulation des Aufwandes

Besucheranschrift:
Universitätsstr. 24
Gebäude 101
50931 Köln
Postanschrift:
50923 Köln

für die Grundrente im ersten Jahr 2021 hervor; es sei denn, die Kalkulation ist deutlich zu knapp in ihrer Berechnung, was nicht auszuschließen ist. Die dauerhafte **Finanzierung** ist im Übrigen noch **ungeklärt** und der Aufwand für die Überprüfung der Rentenzuschussberechtigung bzw. des Grundrentenbedarfs durch die Deutsche Rentenversicherung wird in der Begründung zum Gesetzentwurf wohl unterschätzt.

3. Kaum zu bestreiten ist in jedem Fall, dass durch diese Grundrente dem Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung widersprechend neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden, da beispielsweise entgegen dem Äquivalenzprinzip gleicher Anzahl von erworbenen Entgeltpunkten nicht mehr gleiche Rentenhöhen gegenüberstehen.
4. Der Kompromiss, der so ja gar nicht nötig gewesen wäre, wenn man sich – mit notwendigen technischen Modifikationen – an den ursprünglichen Wortlaut des Koalitionsvertrages gehalten hätte, kann kaum als gelungen bezeichnet werden. Er führt also zu einem individuell bestimmten **Rentenzuschlag**, der das **Äquivalenzprinzip** der gesetzlichen Rentenversicherung mehrfach **aushebelt**. Es dürfte dabei für den Einzelnen nur äußerst schwer nachvollziehbar sein, wie sich die Höhe seines Zuschusses zur Rente bestimmt. Manche werden die **Grundrente** als **Mogelpackung** empfinden, zumindest soweit sie keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem aktuellen Zustand feststellen werden.

Bemerkungen zu einzelnen Inhalten

5. Im 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde eine Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung vereinbart. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens hat die SPD diese Prüfung immer wieder abgelehnt, während CDU/CSU an der ursprünglichen Vereinbarung festhielten. Das hat zu langwierigen Diskussionen geführt, die letztlich in dem jetzt vorgelegten Vorschlag endeten, der nicht einer Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung entspricht.
6. Es gibt im Grunde eine Reihe von Einwendungen, die sich unmittelbar gegen einige Punkte bzw. den Gesetzentwurf insgesamt anwenden lassen. Im Folgenden kann und soll nicht individuell auf alle Punkte eingegangen werden, sondern lediglich auf einige grundlegende, besonders erwähnenswerte Einwände.
7. Der Teilhabeäquivalenz – oder kurz gesagt, dem Äquivalenzprinzip – der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland entspricht es, dass gemäß den erworbenen Entgeltpunkten eine Rente gezahlt wird, nach der Regel, je mehr Entgeltpunkte, desto höher die Rente, wobei die Anzahl der Jahre, in denen diese Punkte erworben werden, keine Rolle spielt. Dieses Prinzip sollte nur aus eng umrissenen sozialen Gründen aufgegeben werden, die hier nicht vorliegen, zumal ein Grundproblem – zu wenig Rente zum Leben – bereits durch die Grundsicherung gelöst werden soll, über deren richtige Höhe sich allerdings trefflich streiten lässt.
8. Das Argument, dass bei der Grundsicherung eine Offenlegung der Einkommen und Vermögen erfolgen muss, und dies nicht zumutbar wäre, sodass eine Grundrente, bei der diese Überprüfung nicht stattfinden soll, erforderlich sei, ist gegenüber dem jetzigen Gesetzentwurf nicht passend, und es war dem Wortlaut des Koalitionsvertrages nach ursprünglich ebenfalls nicht zutreffend. Letzten Endes wird jetzt bei der Grundrente auch an dieser Stelle eine weitgehende Offenlegung der Einkommen erwart-

tet, inkonsequenterweise jedoch auf eine Vermögensprüfung verzichtet, was zu kuriosen Ergebnissen führen kann. Im Übrigen erscheint es wenig logisch, über die niedrigen Einkünfte während des Arbeitslebens zu klagen, eine Vermögensprüfung jedoch als unzumutbar abzulehnen. Woher sollen die Geringverdiener ein größeres Vermögen aufgebaut haben?

9. Streng genommen existiert mit der Grundsicherung ansatzweise eine Lösung eines grundsätzlich bestehenden ursprünglichen Problems, das im Hintergrund steht, nämlich Armut im Alter, wobei sich die Frage stellt, ob nicht zugleich für Rentenbezieher bei der Grundsicherung – soweit deren Bezug notwendig wäre – ein höherer Rentenfreibetrag nötig ist, um im Alter Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung besser zu stellen als Personen, die nicht in gesetzliche Altersvorsorgesysteme eingezahlt haben und Grundsicherung beziehen.
10. Gegen den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf sollen hier nur zwei weitere Hauptkritikpunkte angeführt werden, andere Punkte, die schon in der jahrelangen Diskussion immer wieder angesprochen wurden, sollen hier nicht aufgezählt werden, eine Detailbetrachtung des Entwurfes unterbleibt wie bereits betont.
11. Durch den Gesetzentwurf wird das Äquivalenzprinzip in gewissem Umfang auf den Kopf gestellt. Wer bereits höhere Ansprüche hat, jedoch für die Grundrente in Frage kommt, erhält, sofern die rentenberechtigte Person mit ihrer Rente schon dicht an der oberen Grenze zur Grundrentenberechtigung liegt, einen niedrigeren Rentenzuschlag als diejenigen, die einen geringeren Rentenanspruch haben. Das heißt nichts anderes, als dass aus mehr Leistung weniger Anspruch in der Grundrente folgt. Nichtleistung wird insoweit höher bewertet als Leistung. Das ist in dem dem Subsidiaritätsprinzip folgenden sozialen Ausgleich richtig, in der Rentenversicherung hat so ein Element jedoch nichts zu suchen.
12. Es gibt eine Reihe von Gesetzen, in denen es Berechtigungsgrenzen geben muss. Diese Grenze ist im vorliegenden Fall u.a. die Anzahl der Jahre (33 bzw. 35), die in der Rentenversicherung zurückgelegt werden müssen, um einen Anspruch auf einen Zuschlag zu haben; diese 33 bzw. 35 Jahre sind sachlich nur schwer zu begründen. Sie führt aber dazu, dass Personen mit 20 Entgeltpunkten bei 33 Jahren Versicherungszeit einen Rentenzuschlag bekommen können, wer 20 Punkte aus 32 Jahren Beitragszeit hat, erhält diesen allerdings nicht. Noch problematischer ist die Situation, wenn jemand 22 Punkte aus 32 Jahren aufweist und daher keinen Anspruch auf die Grundrente hat, gegenüber einer Person mit 20 Punkten aus 33 oder 35 Jahren. Diese Diskrepanzen lassen sich wohl kaum mit Gerechtigkeitsüberlegungen erklären. Die Beispiele sind im Übrigen ein Indiz dafür, dass dieses **Gesetz** durchaus **vor** dem **Bundesverfassungsgericht** landen könnte.
13. Die aus dem Gesetzentwurf resultierenden Grundrentenberechnungen sind für die potentiell Betroffenen kaum darstellbar, und es gibt sicher intelligentere Lösungen als die jetzt vorliegende. Um zielgenau zu sein und zugleich finanziell im Rahmen zu bleiben, sollte ein Rentenzuschlag immer bedürftigkeitsgeprüft gewährt werden, zumal hier stärker das Subsidiaritätsprinzip als das Solidaritätsprinzip im Vordergrund steht und die Finanzierung offenbar nicht aus der Rentenkasse erfolgen soll.
14. Dabei sollte und muss vor allem bedacht werden, dass die **Rente nicht** dazu da sein kann, das **Arbeitsleben** zu **korrigieren**. Hier muss angesetzt werden, bei den zum Teil sehr niedrigen Löhnen. Wobei natürlich offen ist, worauf niedrige Rentenansprüche nach zum Beispiel 35 Jahren Beitragszahlung zurückgehen, auf niedrige Löhne

oder beispielsweise auf Teilzeitbeschäftigung mit gutem Lohn – und auch da differenziert der Gesetzentwurf nicht.

Gleichwohl könnte im geltenden System eine Rente nach Mindestentgeltpunkten oder eine degressiv dynamische Rente ihre Berechtigung haben. Und so ließe sich für die Altersversorgung auch ein dreiteiliges, im Folgenden skizziertes Schema begründen, das allerdings einen gewissen Systemwandel voraussetzt:

- (1) Die gesetzliche Rente oder ein anderes verpflichtendes Alterssicherungssystem, in das jede Person, die erwerbstätig ist, einzahlt. Soll die resultierende Rente nicht von der Erwerbstätigkeit allein abhängig sein, so ließe sich die Rente aus einer echten Grundrente, die jede Person, die viele Jahre in Deutschland gelebt hat, im Alter bekommt, und aus einem beitragsabhängigen Rententeil zusammensetzen.
 - (2) Sollte die Altersversorgung von (1) noch zu niedrig sein, wäre diese durch eine Grundsicherung zu ergänzen, die gewährleisten muss, dass diese kombinierte Alterssicherung über der reinen Grundsicherung (siehe (3)) liegt.
 - (3) Falls die unter (1) und (2) angeführte Alterssicherung nicht zutrifft, sollte eine Grundsicherung zum Tragen kommen, die natürlich nur einkommens- und vermögensabhängig gewährt wird.
15. Im Übrigen ist bemerkenswert, dass es – verständlicherweise – unumstritten ist, dass die sogenannte **Grundrente auch für den Rentenbestand** gilt. Ein Fakt, der bei der Verbesserung der **Erwerbsminderungsrenten** bewusst vernachlässigt wurde, obwohl gerade **dort** ein großer **Nachholbedarf** bestanden hätte – und natürlich weiterhin besteht.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Universität Duisburg-Essen • IAQ • 47048 Duisburg

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

- Per Mail -

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs. 19/18473

Einladung als Sachverständige zur Anhörung am 25.05.2020 – Ihr Schreiben vom 13.03.2020

Hier: Übersendung meiner Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung zur o.g. Anhörung und übersende Ihnen hiermit vorab meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Ute Klammer)

- Anlage: Stellungnahme

Prof. Dr. Ute Klammer

Geschäftsführende Direktorin

Tel.: 0203 / 379 - 1827

Fax: 0203 / 379 - 1809

ute.klammer@uni-due.de

Sekretariat

Monika Spies

Tel.: 0203 / 379 - 1339

Fax: 0203 / 379 - 1809

monika.spies@uni-due.de

Duisburg, 20.05.2020

Besucheranschrift

Forsthausweg 2

Gebäude LE, Zimmer 506

47057 Duisburg

Postanschrift

Institut Arbeit und Qualifikation

Universität Duisburg-Essen

47048 Duisburg

Nachbriefkasten: Gebäude LG

Öffentliche Verkehrsmittel

Duisburg: Straßenbahn 901

Bus 924, 926, 933

www.iaq.uni-due.de

Prof. Dr. Ute Klammer

Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

20.05.2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs. 19/18473

Für die Anhörung am 25. Mai 2020 ab 12.30 Uhr im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales

Vorbemerkung

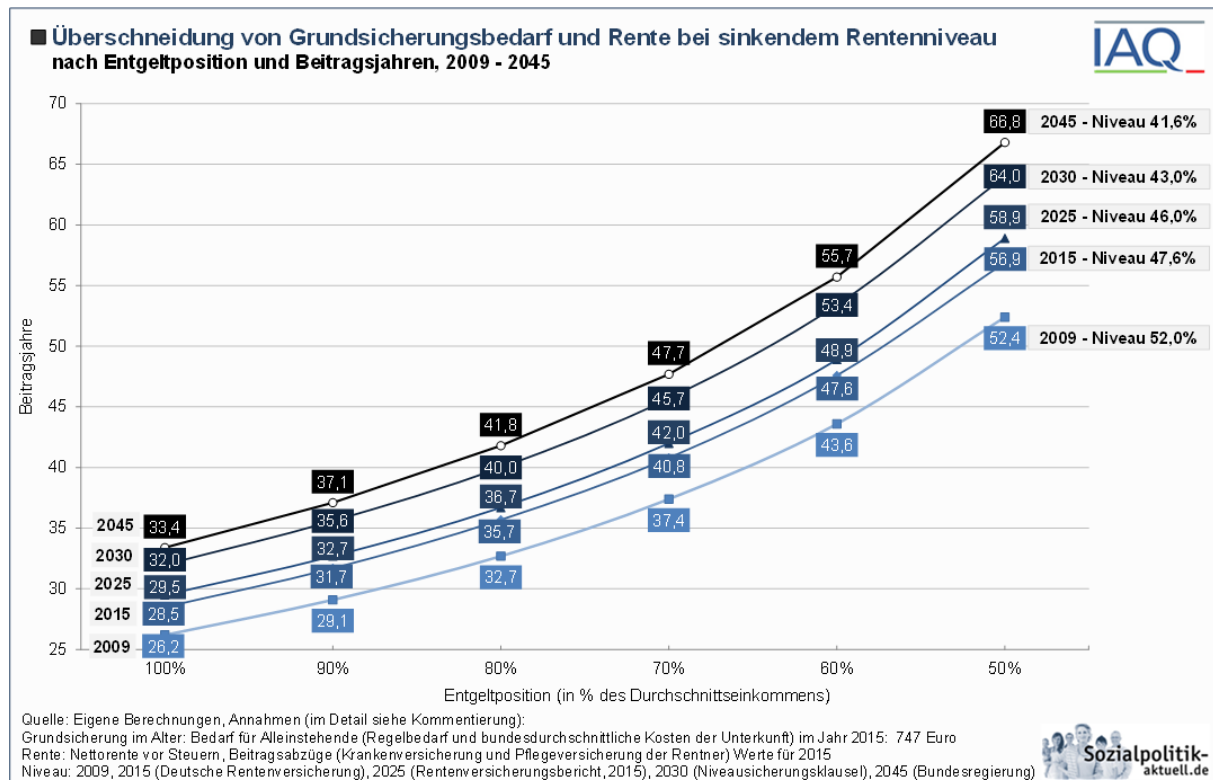
Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird eine Vereinbarung eingelöst, auf die sich die Partner der gegenwärtigen Regierungskoalition in ihrem Koalitionsvertrag geeinigt hatten. Ziel ist es, „Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, (...) im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente“ zu garantieren (Gesetzentwurf, BT Drs. 19/18473, S. 1).

Jede Aufwertung bestimmter Versicherungsbiografien in Abweichung der gegenwärtigen Rentenformel ist von normativen Grundannahmen, aber auch durch politisch-gesellschaftliche Aushandlungsprozesse bestimmt. Diese betreffen z.B. Annahmen über Personengruppen, die aufgrund ihrer „Lebensleistung“ eine entsprechende Aufwertung „verdienen“ und ihre Versicherungsverläufe, Mindestversicherungszeiten, die Abgrenzung der anzurechnenden Sachverhalte, die Definition der mindestens pro Jahr erreichten Entgeltpunkte etc. Hierauf wird an dieser Stelle daher nicht im Detail argumentativ eingegangen. Ebenso wird das Thema bestehender/noch zu lösender Verwaltungsverfahren (Stichwort Einkommensprüfung) ausgespart.

Ausgangslage und Bedarf für eine Grundrente

Durch die mit der Rentenreform 2001 eingeleitete Absenkung des Rentenniveaus ist das Risiko, trotz langjähriger Systemzugehörigkeit und Beitragszahlung keinen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen, zunehmend gestiegen und wird in Zukunft weiter steigen. Erreichte ein Durchschnittsverdiener 2009 bereits nach 26,2 Jahren einen Rentenanspruch auf Grundsicherungsniveau, wird er 2045 hierfür perspektivisch 33,4 Jahre benötigen. Wer aufgrund von Teilzeitarbeit oder auch Niedriglöhnen nur die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdient, benötigte schon 2009 rechnerisch 52,4 Erwerbs- und Beitragsjahre, um mit seinem Rentenanspruch mit

dem Regelbedarf für einen alleinstehenden Grundsicherungsempfänger (inklusive Kosten der Unterkunft) gleichzuziehen (s. die Abbildung). Auch wenn die Absenkungstendenzen in Zukunft durch „Haltelinien“ etwas abgebremst werden sollten, wird es für langjährig Beschäftigte mit niedrigen Einkommen somit zunehmend illusorisch, Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu erreichen.



Quelle: IAQ, www.sozialpolitik-aktuell.de.

Angesichts der Kombination aus der Absenkung des Rentenniveaus mit der Zunahme von Teilzeitarbeit und Niedriglöhnen kann das Sicherungsversprechen der GRV, vor Armut im Alter zu schützen, für einen steigenden Teil der Versicherten insofern nicht mehr eingelöst werden. Es ist somit die Frage zu stellen, ob die Legitimität und Akzeptanz der Rentenversicherung nicht dadurch gefährdet ist, dass Menschen ihr Leben lang arbeiten, ordnungsgemäß einzahlen und dennoch keine armutsvermeidende Rente erhalten und vor allem nicht mehr erhalten als andere, die nie Beiträge entrichtet haben.

Hier setzt der Gesetzentwurf zur Einführung der Grundrente mit guten Gründen an. Im Folgenden wird allerdings auf einige Punkte des vorliegenden Gesetzentwurfs eingegangen, die der Reflektion und weiteren Diskussion/Beobachtung bedürfen.

Anmerkungen zur konkreten Ausgestaltung der Grundrente gemäß des vorliegenden Gesetzentwurfs

- Maximal kann gemäß des nun vorliegenden Entwurfs für 35 Jahre eine Hochwertung auf 0,8 EP (also = 28 EP) erfolgen, die dann wiederum mit 0,875 multipliziert werden. Diese (bemerkenswerte) Kürzung ist erst im letzten Schritt ins Gesetz eingezogen worden. Das Argument, dass dies der stärkeren Beibehaltung des Äquivalenzgedankens der Rente diene, ist nur begrenzt nachzuvollziehen, da die Einführung der Grundrente grundsätzlich dem Gedanken folgt, die strenge Beitragsäquivalenz im Bereich niedriger Einkommen bzw. schwacher Versicherungsbiografien abzuschwächen (allerdings nicht aufzugeben: es bleibt bei einer Teilhabeäquivalenz). Faktisch geht es hier offensichtlich um eine Ausgabenbegrenzung.
- Zur Höhe der Grundrente: Eine maximale Aufstockung ergäbe sich, wenn jemand tatsächlich über 35 Jahre „nur“ 0,4 EP erworben hätte. Die Rente würde dann betragen (Rechenbeispiel):

$$(35 \text{ Jahre} \times 0,4 \text{ EP} \times \text{aktueller Rentenwert}) + ((35 \text{ Jahre} \times 0,4 \text{ EP} \times \text{aktueller Rentenwert}) \times 0,875) = \text{Bruttorente} - 7,3\% \text{ Beitrag KVdR sowie } 3,05\% \text{ PV-Beitrag (ggf. plus Zuschlag von } 0,25\% \text{ bei Kinderlosen)} = \text{Auszahlungsbetrag der Rente.}$$

In Euro heißt das (14 x 33,05 West bzw. 31,89 Ost) + ((14 x 33,05 West bzw. 31,89 Ost) x 0,875).
 Also: (Eigene Rente 462,7€ West bzw. 446,46€) + (Grundrente von 404€ West bzw. 390,65 € Ost) = Bruttorente von 866,7€ West bzw. 837,11€ Ost, abzüglich Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung (89,7€ West bzw. 86,64€ Ost) = Auszahlungsbeträge der Renten von 777€ bzw. 750,47€.
- Die nun vorgesehene Grundrente erreicht damit das ursprünglich im Koalitionsvertrag festgehaltene Ziel nicht, dass die Renten durch die Grundrente 10% oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegen sollen. Im Gegenteil: Die schon vorliegenden Freibetragsregelungen können mitunter attraktiver sein. Dies zeigt das folgende Rechenbeispiel: Die gleiche Person mit 35 Jahren von je 0,4 EP beantragt mit ihrer eigenen Rente von 462,7 € Grundsicherung. Sie bekommt die Kosten für Unterkunft und Heizung, den Regelsatz von 432 € für Alleinstehende und darf 100 € bis 216 € ihrer Rente durch die Freibetragsregelung behalten. Sie hat damit im Monat 532 € bis 648 € zur Verfügung, Wohnen und Heizen sind ja abgedeckt. Wenn diese Person NICHT Grundsicherung beantragen würde, sondern die Grundrente beziehen würde, müsste sie günstig wohnen. Um ebenfalls auf 648€ Euro "zum Leben" zu kommen, müsste er/sie mit 129 € im Westen bzw. 102,47 € im Osten für Wohnen und Heizen auskommen - beides dürfte eher unwahrscheinlich sein. Grundsicherung und Grundrente können sich also in bestimmten Fällen durchaus in die Quere kommen. (Für einen interaktiven Rechner wird verwiesen auf: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundrentengesetz>).

- Geschlechtsspezifische Auswirkungen: Im Gesetzentwurf wird zurecht darauf verwiesen, dass bei statischer Betrachtung Frauen überproportional häufig von der Grundrente profitieren würden. Ihr Anteil an den Leistungsberechtigten wird für das Einführungsjahr auf 70% beziffert. Tatsächlich sind es vor allem Frauen, die durch niedrige Löhne in typischen Frauenbranchen, mehr aber noch durch Teilzeitarbeit im Rahmen familiärer Arrangements häufig (nur) Entgeltpunkte in der Höhe von 0,4 EP pro Jahr sammeln. In die Zukunft gerichtet ist dabei zu bedenken, dass die Grundrente für die Fortschreibung entsprechender nicht individuell existenzsichernder Erwerbskonstellationen im Haushalt einen weiteren Anreiz setzen könnte. Es wird in diesem Segment nun (noch) attraktiver, nicht mehr zu arbeiten, sondern die Höherbewertung mitzunehmen. Dieses Szenario wird durch die Einkommensprüfung zwar begrenzt, aber die hier für einen Paarhaushalt vorgegebene Höchstgrenze von 1.950 € lässt vermuten, dass das Modell eines vollverdienenden Ehemannes plus Teilzeitfrau + Grundrente für einen großen Teil der so genannten Mittelschicht attraktiv sein dürfte. Es wird daher sorgsam zu beobachten sein, ob die Grundrente auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen negativ zurückwirkt und damit die (Re-)Traditionalisierung von Erwerbskonstellationen im Haushalt (die sich momentan auch im Kontext von Corona abzeichnet) befördert. Wie bereits im Rahmen des 1. und 2. Gleichstellungsberichts für Deutschland (und an vielen anderen Stellen) herausgearbeitet, muss es insgesamt darum gehen, die in Deutschland (z.B. durch das Ehegattensplitting, die Witwenrenten, die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenkasse) institutionell gesetzten Anreize für eine asymmetrische Erwerbsbeteiligung im Familienhaushalt zu reduzieren und nicht weiter zu verstärken.
- Insgesamt sind die nun vorgesehenen Regelungen zur Aufwertung niedriger Rentenansprüche extrem kompliziert (s. hierzu bereits das Gutachten 2019 des Sozialbeirats). So sieht das Gesetz neben der Grundrente auch die Freibeträge bei der Grundsicherung und besondere Regelungen beim Wohngeld vor. Dies führt zu ausgesprochen schwer kalkulierbaren Leistungshöhen - je nach Fall und Bezugsvoraussetzungen. Es kann insofern nicht davon ausgegangen werden, dass durchschnittliche Versicherte bzw. Betroffene genau verstehen (und voraussehen können), welche Ansprüche auf Aufwertung für sie jeweils entstehen.
- Bei der Grundrente besteht das grundsätzliche Problem, dass die Aufwertung sich nach der Höhe der Entgeltpunkte richtet, dass aber die Arbeitszeit, die dem Arbeitsentgelt zu Grunde liegt, nicht berücksichtigt wird. Dies führt de facto zu einer erheblichen Subventionierung von Teilzeitarbeit (ausgeschlossen ist ja lediglich Teilzeitarbeit auf Minijob-Basis). Das lässt sich rückwirkend sicherlich nicht anders regeln (die komplizierte, verwaltungsaufwändige Anrechnung des Partnereinkommens über die Finanzämter ändert daran im Grundsatz nichts). Aber für die Zukunft sollten die Arbeitgeber bei ihren Meldungen an die Sozialversicherung immer auch die Arbeitszeit angeben, die für die Erzielung eines Euro-Betrag notwendig war. Dies ist bisher nicht gegeben.

- Auswirkungen der Freibetragsregelungen: Die Freibeträge bedeuten, dass es bei der Sozialhilfe/Grundsicherung in Zukunft zwei Existenzminima gibt: Ein höheres, weil aufgestocktes Minimum, das von Vorleistungen (Versicherungsdauer) abhängt, und ein geringeres Minimum für die, die die Vorleistungen nicht erfüllen. Wie bereits von Seiten der Sozialverbände thematisiert, führen die Freibetragsregelungen somit dazu, dass es "Arme" unterschiedlicher Klassen geben wird. Diejenigen, die gearbeitet haben und es deswegen „verdient“ haben, nicht ganz so arm zu sein, dürfen das Existenzminimum noch etwas aufstocken. Andere, die nicht ganz so viel gearbeitet haben (und die Grundsicherungszeiten nicht erfüllt haben) dürfen das nicht. Hierbei findet keine Berücksichtigung, dass diejenigen, die nicht oder weniger gearbeitet haben, dies häufig nicht aus freien Stücken, sondern ggf. wegen Krankheit oder regionaler Wirtschaftsschwäche getan haben. Hier zeigt sich eine Tendenz zur Individualisierung von Risiken in der sozialen Sicherung.
- Zu reflektieren wäre auch die Frage, warum es Freibeträge auf Alterseinkünfte gibt, nicht aber auf andere Versicherungsleistungen. Wer ein niedriges, über Beiträge finanziertes Arbeitslosengeld bezieht, das das Grundsicherungs-Minimum nicht erreicht, erhält bei Bedürftigkeit eine Aufstockung durch ALG II - ohne jegliche Freibeträge. Das ALG I wird zu 100 % angerechnet.

Zur Frage der Finanzierung der Grundrente

Dem vorliegenden Gesetzentwurf zufolge soll die Grundrente aus Steuern und ohne Beitragserhöhung in der Rentenversicherung finanziert werden. Deswegen soll der Bundeszuschuss für die Rentenversicherung erhöht werden. Auf die Frage, ob die Einführung und entsprechende Nutzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Finanztransaktionssteuer (über die bereits seit Jahren ergebnislos verhandelt wurde) kurzfristig realistisch ist, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Stattdessen soll auf die Aufmerksamkeit auf die grundsätzliche Frage gelenkt werden, ob eine Steuerfinanzierung dieser Leistung sachgerecht wäre.

- Die Steuerfinanzierung wird gemeinhin damit begründet, dass es sich bei der Grundrente um eine „versicherungsfremde“, „gesamtgesellschaftliche“ bzw. „nicht beitragsgedeckte“ Leistung handelt. Faktisch fehlt es allerdings ungeachtet einer Reihe vorliegender Arbeiten bis heute an einer sowohl eindeutigen als auch unumstrittenen Definition, welche Leistungen als „versicherungsfremd“, „gesamtgesellschaftlich“ oder „nicht beitragsgedeckt“ zu bewerten sind. Dies hat der Sozialbeirat in seinem Gutachten 2019 bereits als Problem markiert: „Der Sozialbeirat sieht es als unbefriedigend an, dass die Frage einer sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile bis heute ungelöst ist. Die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems hängt auch daran, dass die Beitragszahler nicht zur Finanzierung von Aufgaben herangezogen werden, die nicht dem versicherungstypischen Ausgleich dienen. So gehen die Meinungen darüber auseinander, wie Leistungen wie etwa die Grundrente in dieser Hinsicht systematisch einzuordnen sind.“

Der Sozialbeirat hält es daher für geboten, die Frage der sachgerechten Finanzierung der Rentenversicherung nach Beitrags- und Steueranteilen grundsätzlich zu klären und nicht weiter diskretionär zu beantworten“ (Gutachten des Sozialbeirats 2019, Ziffer 51).

- Im Folgenden wird argumentiert, dass es sich bei der Grundrente um eine Leistung handelt, für die aus systematischen Gründen eine Beitragsfinanzierung angemessen wäre (s. zu den folgenden Ausführungen Klammer/Wagner in Wirtschaftsdienst 1/2020). Dies stellt keineswegs das Credo infrage, dass „gesamtgesellschaftliche“ Aufgaben über Steuern von der Allgemeinheit getragen werden sollten – zumindest solange, wie nur ein eingeschränkter Ausschnitt der Bevölkerung in der GRV versichert ist und Beiträge entrichtet. So wäre es systematisch richtig, Leistungsausweitungen wie Kindererziehungszeiten respektive Mütterrenten, die der ganzen Bevölkerung offenstehen und niedrigschwellig auch bei Personen zu Leistungsansprüchen führen, die keine weiteren Versicherungszeiten in der GRV haben, über Steuern zu finanzieren. Hingegen ist die Grundrente bewusst auf langfristig rentenversicherte Personen ausgerichtet und damit eine exklusive Leistung für einen besonders eng und dauerhaft an die GRV gebundenen Personenkreis. Angesichts der selektiven Zugangsvoraussetzungen zur GRV (erinnert sei an Selbständige, Beamte, über lange Phasen auch geringfügig Beschäftigte, erst recht Nichterwerbstätige) kann hier keineswegs von einer Leistung für die gesamte Gesellschaft gesprochen werden. Zwar gibt es gute Gründe dafür, das Risiko unzureichender Alters Einkünfte als einen Tatbestand aufzufassen, der eine „gesamtgesellschaftliche“ Aufgabe darstellt und politische Interventionen rechtfertigt. Dann müssten diese jedoch auch anderen Gruppen als langfristig GRV-Versicherten zugutekommen. Dass andererseits beitragsfinanzierte Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft der Rentenversicherung inhärent ist, zeigt insbesondere diejenige zwischen Gesunden und Erwerbsgeminderten oder zwischen Personen unterschiedlicher sozialer Klassen aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebenserwartung oder zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren durch die beitragsfinanzierte Hinterbliebenenversorgung (Risikoausgleich).
- Es wird hieran deutlich, dass Umverteilung nicht per se systemfremd im Rahmen einer gesetzlichen Sozialversicherung ist, sondern vielmehr zum Wesensmerkmal einer Sozialversicherung gehört. Bei der Grundrente handelt es also sich um eine Leistung, die nicht niedrigschwellig der gesamten Bevölkerung offensteht, sondern exklusiv auf eine bestimmte Versichertengruppe beschränkt ist. „Armutsvermeidung“ – als gesamtgesellschaftliche Aufgabe – ist zwar für einen Teil der Berechtigten gewollte Nebenfolge der Grundrente. Doch Armutsvermeidung steht nicht im Vordergrund.
- Vielmehr kann die Leistung als eine *Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen zu können* verstanden werden. Dies ist – neben der Versicherung gegen Langlebigkeit, gegen Erwerbsminderung und gegen den Tod mit Hinterlassung Hinterbliebener – ein viertes Risiko, das die GRV zukünftig für die Gruppe der Versicherten abdecken kann und sollte und ist insoweit keineswegs eine „versicherungsfremde Leistung“, woraus sich ergibt, dass die Beitragsfinanzierung sachgerecht wäre.

- Ziel der ungleichen Leistungshöhe innerhalb der Rentenversicherung ist es, dass die Beitragslast von den Betroffenen akzeptiert wird. Dabei kommt es nicht auf eine mathematisch exakte Äquivalenz der Leistung im Verhältnis zur Beitragshöhe an – diese lässt sich angesichts vieler relevanter Variablen, zumal im Lebensverlauf, ohnehin kaum objektiv feststellen. Relevant ist vielmehr das Gefühl der Fairness sozialstaatlicher Leistungen – im Vergleich zu anderen Versicherten, aber eben auch im Vergleich zu Nichtversicherten. Betrachtet man das Risiko, trotz langjähriger Erwerbstätigkeit keine armutsvermeidenden Rentenansprüche aufbauen zu können, als ein Risiko, das ex ante jeden Versicherten treffen kann, so stellt seine Absicherung keine „Umverteilung“, sondern einen Risikoausgleich zwischen Versicherten dar, der für viele staatliche Rentensysteme der ersten Säule in Europa und darüber hinaus durchaus konstitutiv ist.
- Durch die Grundrente könnte die Legitimation der Rentenversicherung in der Bevölkerung gestärkt werden, insofern bestimmte Folgen der Deregulierung des Arbeitsmarktes, die zu niedrigen Löhnen und unstetigeren Erwerbsverläufen führen, das Sicherungsversprechen der Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage stellen. Eine verlässliche Grundrente nach langjähriger Beitragszahlung könnte dieses Risiko im Rentenalter kompensieren.
- Unerwünschte Verteilungswirkungen werden umso geringer, je vollständiger die Versicherungspflicht für die gesetzliche Rentenversicherung alle Erwerbstätigen umfasst. Beiträge in die GRV, die zur Milderung der sozialen Folgen der Deregulierung beitragen, entlasten zugleich bei den Steuern, da angesichts des grundgesetzlich verbrieften Sozialstaatsgebots ansonsten über Steuern zusätzliche Grundsicherungsleistungen zu finanzieren wären.
- Die Garantie eines Leistungsanspruchs für langjährig Versicherte oberhalb der allen zustehenden Grundsicherung ist insofern ein Beitrag zur Stärkung der Verlässlichkeit des Rentensystems, der durchaus kompatibel mit den Aufgaben einer Sozialversicherung ist. Betrachtet man diesen Risikoausgleich zwischen den GRV-Mitgliedern als versichertes Risiko, so wäre die Finanzierung über Beiträge (und nicht über Steuern) folgerichtig und sachgerecht.

Zusammenfassende Bewertung

Eine Aufwertung von niedrigen Renten, wie sie durch die geplante Grundrente erfolgen soll, ist grundsätzlich gut und richtig. Der steigende Druck zur Aufwertung von niedrigen Rentenansprüchen ist teilweise selbst durch die Rentenpolitik der vergangenen Jahre, insbesondere durch die implementierten Dämpfungsfaktoren verursacht worden. Eine Rückbesinnung auf die Beitragsbewertung durch Koppelung an die Lohnentwicklung würde einen großen Teil der Grundrentenfragen überflüssig machen. Ein staatliches Rentensystem der ersten Säule sollte in jedem Fall Menschen, die ihr Leben entlang gesellschaftlich akzeptierter und sogar staatlich geförderter Muster gelebt haben, langfristig Mitglieder des Systems waren und Beiträge gemäß den geltenden Regeln entrichtet haben, im Alter ein existenzsicherndes Einkommen garantieren und ein würdevolles Leben ermöglichen. Es kann davon ausgegangen werden, dass

dies auch der Erwartungshaltung der Menschen und insbesondere der Beitragszahler*innen entspricht.

Einzelne Punkte des jetzt vorgelegten Entwurfs werden weiter zu diskutieren sein. Hierzu gehören, wie aufgezeigt, die Frage nach den Finanzierungsquellen (Steuern vs. Beiträge), der gerechten Ausgestaltung (Arbeitszeiterfassung), des Verhältnisses zu anderen Sozialleistungen (Grundsicherung) und möglicher Fehlanreize (Verfestigung geschlechtsspezifischer Arbeitszeitarrangements in der Familie).

Wichtig wäre es dennoch, dass die Grundrente nun wie im Koalitionsvertrag vereinbart und trotz Corona kommt. Das Ziel besteht ja laut Koalitionsbeschluss darin, die Lebensleistung anzuerkennen, weil dies durch die Rentenkürzung bzw. Rentenberechnung nicht mehr gewährleistet ist. Nun damit zu argumentieren, dass die Corona-Ausgaben die geplante Steuerfinanzierung nicht zulassen würden, würde ein verheerendes Signal senden nach dem Motto „Wir können uns die Anerkennung der Lebensleistung nur dann leisten, wenn nichts Wichtigeres ansteht“. Im Gegenteil: Gerade in der Corona-Krise zeigt sich gegenwärtig ja die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates – und zwar in ganz anderen Dimensionen, als denjenigen, die hier zur Diskussion stehen. Die Einführung der Grundsicherung kann einen Beitrag dazu leisten, das Vertrauen in die staatliche Alterssicherung bei den Versicherten wieder zu stärken und die Akzeptanz des Systems zu verbessern. Zudem dürfte ein positives Signal davon ausgehen, dass auf die Vereinbarungen, die die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag ausgehandelt und zur Grundlage ihrer gemeinsamen Regierungsverantwortung gemacht haben, Verlass ist. Es wird allerdings darauf zu achten sein, dass das Reformpaket im Zusammenhang mit der Grundsatzentscheidung über die mittelfristige Entwicklung der Rentenversicherung gesehen wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass mit dem Hinweis auf die Grundrente die langfristige Absenkung des Rentenniveaus legitimiert wird.

Langfristig wird die Gesetzliche Rentenversicherung als erste und weiterhin wichtigste Säule des deutschen Alterssicherungssystems das Ziel, eine verlässliche, armutsvermeidende Absicherung breiter Teile der Gesellschaft im Alter zu ermöglichen, nur erreichen, wenn größere Reformen in den Blick genommen werden und insbesondere die vorgelagerten, für niedrige Alterssicherungsansprüche ursächlichen Probleme auf dem Arbeitsmarkt bzw. in der Erwerbs- und Familienbiografie angegangen werden. Angezeigt erscheinen hier u.a. Reformen zur Erweiterung des Versichertenkreises und der Beitragspflicht. Vorschläge hierzu sind an anderer Stelle vorgelegt worden (s. u.a. Brettschneider/Klammer 2016). Dabei muss auch ehrlich kommuniziert werden, dass vor dem Hintergrund des demographischen Wandels das Ziel einer armutsvermeidenden (oder gar lebensstandardsichernden) Alterssicherung nur erreicht werden kann, wenn hierfür individuell und gesellschaftlich zukünftig deutlich mehr Ressourcen eingeplant und bereitgestellt werden. Diese Fragestellungen sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme.

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage



**Stellungnahme
der Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

am 25. Mai 2020

zu

dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)**

BT-Drucksache 19/18473

Inhaltsübersicht

1.	Einleitung.....	3
2.	Zusammenfassung.....	4
3.	Regelungen im Überblick.....	5
4.	Zur Umsetzung im Einzelnen.....	7
5.	Zeitliche Umsetzbarkeit durch die Rentenversicherungsträger	10
6.	Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.....	11
7.	Finanzielle Auswirkungen.....	14

1. Einleitung

Die Deutsche Rentenversicherung Bund unterstützt die grundlegende Zielsetzung des Entwurfs, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaates und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Gerade deshalb ist es ihr wichtig, die Auswirkungen der mit dem Gesetzentwurf angestrebten Regelungen mit der vorliegenden Stellungnahme aufzuzeigen.

Positiv hervorzuheben ist zunächst, dass die Grundrente aus Steuermitteln finanziert werden soll. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist das Ergebnis einer jahrelangen politischen Diskussion um die Stärkung der Anwartschaften von Menschen, die viele Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben und gleichwohl im Alter aus eigenen Anwartschaften nicht mehr Rente erhalten, als eine Person, die ohne eigene Beiträge Grundsicherung im Alter erhält. Bei Rentnerinnen und Rentnern mit näher beschriebenen langjährigen Versicherungszeiten sollen Pflichtversicherungszeiten mit niedrigen Entgelten, rentenrechtlich aufgewertet werden. Die Auszahlung dieser Aufwertung, die Grundrente, steht dann zusätzlich unter dem Vorbehalt der Prüfung des sonstigen eigenen Einkommens und des Partners (Bedarfsprüfung), soweit diese verheiratet sind oder in einer eingetragenen Lebensgemeinschaft leben. Sowohl das eigene Einkommen als auch das von Ehe- und Lebenspartner*innen anzurechnen, ist ein typisches Merkmal von Leistungen der sozialen Fürsorge; der auf eigenen Vorleistungen beruhenden gesetzlichen Rentenversicherung ist dies bisher fremd. Damit ergibt sich ein grundlegender Paradigmenwechsel.

Die neuartige Kombination von Voraussetzungen für die Gewährung einer Rente führt zu enormen Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung. Zum ersten Mal ist für alle laufenden Renten rückwirkend eine monatsgenaue Auswertung und gegebenenfalls Aufwertung aller Versicherungsbiografien erforderlich. Trotz aller Bestrebungen, das Verfahren soweit wie möglich automatisiert durchzuführen, wird die Umsetzung der vorgesehenen Neuregelungen an vielen Stellen manuelle Sachbearbeitung erfordern. Dies liegt vor allem auch an den Wechselwirkungen mit den bereits ansonsten sehr komplexen Regelungen im Rentenrecht, so z.B. bei der Anspruchsprüfung, dem Zusammentreffen mit Einkommensdaten oder den schon bestehenden vielfältigen Anrechnungsregelungen. Sofern Auslandssachverhalte betroffen sind, müssen die Fälle in vollem Umfang manuell bearbeitet werden.

Das Gesetzesvorhaben ist daher mit Personalaufwuchs von mehreren Tausend Stellen und damit Verwaltungskosten verbunden, die im Einführungsjahr voraussichtlich mehrere hundert Millionen Euro betragen werden. Der Normenkontrollrat hat im Rahmen seiner Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren in seiner Stellungnahme am 10. Februar 2020 die diesbezüglichen Berechnungen als plausibel und nachvollziehbar eingestuft und die Prüfung einer bürokratieärmeren Umsetzung empfohlen; dem schließt sich die Deutsche Rentenversicherung Bund an (Näheres in Ziffer 4 der Stellungnahme).

2. Zusammenfassung

Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- **Verwaltungsaufwand bei Einkommensprüfung**
Die vorgesehene Einkommensprüfung ist trotz des geplanten Datenaustauschverfahrens mit der Finanzverwaltung mit einem hohen Bürokratieaufwand verbunden.
- **Verfassungs- und datenschutzrechtliche Fragen sind zu klären**
Insbesondere die geplante Einbeziehung des Einkommens von Ehe- und Lebenspartner*innen wirft verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Fragen auf, die wegen der zu erwartenden Klageverfahren zu Belastungen in der Rentenversicherung führen werden.
- **Trennung der Aufgabenbereiche von Finanzverwaltung und Rentenversicherung**
Steuerrechtliche Feststellungen werden in das Sozialversicherungsrecht verschoben. Die Rentenversicherungsträger sollen in Zusammenarbeit mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) stichprobenhaft ggf. erzielte pauschal versteuerte Kapitalerträge bei allen Kreditinstituten der Betroffenen für die Einkommensprüfung abfragen und erheben.

- **Gesetzliche Regelung zur vollständigen Finanzierung aus Steuermitteln erforderlich**

Die durch die Grundrente entstehenden Mehrausgaben sind in vollem Umfang aus Bundesmitteln zu finanzieren, da ihr keine Beitragsleistungen gegenüberstehen. Nicht alle finanziellen Parameter der Neuregelungen können exakt bestimmt werden. Daher ist nicht gesichert, ob die geplante Aufstockung des Bundeszuschusses langfristig ausreicht, die Mehrausgaben in der Rentenversicherung zu finanzieren. Die Deutsche Rentenversicherung spricht sich daher für eine Kostenerstattungsregelung aus.

- **Auszahlung des Zuschlags frühestens ab Juli 2021 möglich**

Die äußerst umfangreichen IT-Systemanpassungen im hochkomplexen Rentensystem lassen auf Basis des aktuellen Entwurfs keine frühere technische Umsetzung zu.

3. Regelungen im Überblick

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19. Februar 2020 beinhaltet die Einführung eines Grundrentenzuschlages für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Darüber hinaus die Einführung von Freibeträgen beim Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und bei den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung. Die Regelungen sollen mit Wirkung zum 1. Januar 2021 gelten.

Ein Anspruch auf den Grundrentenzuschlag soll bestehen, wenn mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten (zum Beispiel Pflichtbeitragszeiten, Kindererziehungszeiten und Ersatzzeiten) vorliegen. Zeiten der Arbeitslosigkeit sind keine Grundrentenzeiten. Die Grundrente soll als Zuschlag sowohl zu Zugangs- als auch zu Bestandsrenten gezahlt werden. Auf die Rentenart soll es dabei nicht ankommen.

Ein Zuschlag soll nur für jene Grundrentenzeiten gewährt werden, die mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten pro Monat zu bewerten sind (Grundrentenbewertungszeiten). Die Ermittlung des Zuschlags geht vom Durchschnittswert der Entgeltpunkte für die Grundrentenbewertungszeiten aus. Zuschlag und Durchschnittswert aus den

Grundrentenbewertungszeiten dürfen bei 33 Jahren Grundrentenzeiten zusammen jedoch nicht mehr als 0,0334 Entgeltpunkte pro Monat und linear aufsteigend bis zu 0,0667 Entgeltpunkte pro Monat bei 35 Jahren Grundrentenzeiten betragen. Der so ermittelte monatliche Zuschlag soll mit dem Faktor 0,875 und der Anzahl an Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten (höchstens jedoch mit 420 Monaten) vervielfältigt werden.

Auf den so errechneten Zuschlag sollen das zu versteuernde Einkommen, der steuerfreie Teil der Renten und Versorgungsbezüge sowie Kapitalerträge von den Berechtigten und deren Ehe- und Lebenspartner*innen angerechnet werden. Anzurechnendes Einkommen soll im Umfang von 60 Prozent berücksichtigt werden, soweit es den Freibetrag bei Alleinstehenden von 1.250 Euro pro Monat und bei Verheirateten beziehungsweise Lebenspartner*innen unter Einbeziehung des Einkommens beider Personen von 1.950 Euro pro Monat übersteigt. Einkommen, das den Freibetrag bei Alleinstehenden von 1.600 Euro monatlich und bei Verheirateten beziehungsweise Lebenspartner*innen von 2.300 Euro monatlich übersteigt, soll vollständig angerechnet werden.

Das von der Finanzverwaltung festgesetzte zu versteuernde Einkommen sowie der steuerfreie Teil von Renten sollen im Wege eines Datenaustauschverfahrens übermittelt werden. Maßgeblich soll das zu versteuernde Einkommen im vorvergangenen bzw. vorvorvergangenen Jahr sein. Bei Wohnsitz im Ausland ist kein automatisiertes Datenaustauschverfahren vorgesehen. In diesen Fällen ist das Einkommen von der Sachbearbeitung der Rentenversicherungsträger manuell zu ermitteln. Das Gleiche gilt für pauschal versteuerte Kapitalerträge oberhalb des Sparer-Pauschbetrages, sofern diese nicht wegen der Günstigerprüfung beim Finanzamt vorliegen und daher maschinell im Rahmen der Übermittlung des zu versteuernden Einkommens geliefert werden. Für Kapitalerträge und bei Auslandsfällen soll die Rentenversicherung über das anzurechnende Einkommen und damit über steuerrechtliche Sachverhalte allein entscheiden.

Das anzurechnende Einkommen soll jährlich überprüft werden.

Neben dem Grundrentenzuschlag sind Freibeträge beim Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei den fürsorgerischen Leistungen der sozialen Entschädigung vorgesehen. Diese Freibeträge sind daran gebunden, dass einer neben diesen Leistungen bezogenen Rente mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten oder vergleichbare Zeiten in

anderen Versorgungssystemen zugrunde liegen. Die Rentenversicherungsträger sollen nach der Gesetzesbegründung in den Rentenbescheiden entsprechende Angaben zu den Grundrentenzeiten machen beziehungsweise auf andere Weise die Anzahl und Zeiträume der mit Grundrentenzeiten belegten Monate bescheinigen.

4. Zur Umsetzung im Einzelnen:

4.1 Komplexe Regelungen zur Berechnung des Zuschlags

Eine - insbesondere für die Rentenbeziehenden - nachvollziehbare Darstellung der zahlreichen Prüfschritte zur Ermittlung des Anspruchs auf den Grundrentenzuschlag einschließlich der Einkommensanrechnung ist sehr anspruchsvoll. Die ohnehin schon sehr hohe Komplexität des Rentenrechts wird durch die geplanten Regelungen nochmals deutlich erhöht. Reduzierbar wäre sie durch pauschalere Regelungen zu den Voraussetzungen sowie der Bestimmung der Höhe der Grundrente und/oder eine Vereinfachung der Einkommensanrechnung.

Zudem hat die komplexe Berechnung auch Auswirkungen auf die Form und die Gestaltung des Rentenbescheides, der künftig wieder deutlich umfangreicher ausfallen wird. Im Ergebnis sind im Rentenbescheid zukünftig faktisch zwei Rentenberechnungen einschließlich Einkommensanrechnung darzustellen.

4.2 Umsetzungsrisiken durch Einbeziehung aller laufenden Renten

Die Regelungen zur Berechnung des Zuschlags für langjährige Versicherung sind komplex und führen zu einem hohen Umsetzungsaufwand für die Verwaltung und die Berechtigten. Zu einem großen Teil beruht die außerordentliche Belastung darauf, dass auch zu bereits laufenden Renten (ca. 26 Millionen Bestandsrenten) bei Erfüllung der vorgesehenen Voraussetzungen ein Zuschlag gezahlt werden soll. Dies führt dazu, dass aus dem gesamten Rentenbestand diejenigen Renten herausgefiltert werden müssen, denen mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten zugrunde liegen, die zugleich mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten pro Monat und im Durchschnitt mit höchstens 0,0667 Entgeltpunkten pro Monat bewertet wurden. Zwar ist für die vor 1992 begonnenen Renten ein Pauschalverfahren vorgesehen. Im Ergebnis ist damit aber bei den verbleibenden rund 24 Millionen Renten, die nach 1991 begonnen haben, jeder einzelne Monat der ihnen zugrundeliegenden Versicherungsbiographien zu betrachten.

Entsprechend der technischen Entwicklung wurden Versicherungszeiten bis Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts noch nicht vollständig und dauerhaft in den Versicherungskonten gespeichert. Ausländische Zeiten wurden darüber hinaus erst ab Ende der 90er Jahre vollständig und dauerhaft in den Versicherungskonten gespeichert. Hierdurch bedingt existiert ein heterogener Datenbestand in den Versicherungskonten. Deshalb kann für den Rentenbestand nicht vollständig auf elektronische Daten zu Versicherungszeiten zurückgegriffen werden, die zur Berechnung der Grundrente verwendet werden sollen. Die vorgesehenen Regelungen erfordern daher von den Rentenversicherungsträgern unter Umständen, Daten manuell im Archiv zu ermitteln beziehungsweise bei den Betroffenen zu erheben. Generell bedarf es zur Umsetzung der vorgesehenen Regelungen angesichts der über Jahrzehnte zu ganz unterschiedlichen technischen Bedingungen und in unterschiedlicher Differenziertheit entstandenen Datenbestände sowie des über diese Zeit permanent und grundlegend geänderten Rechts in erheblichem Maße einer aufwändigen Auswertung durch die Sachbearbeitung.

Die Bearbeitung der laufenden rund 26 Millionen Renten kann nur sukzessive erfolgen und wird auch bei Nutzung aller technischen, organisatorischen und personellen Möglichkeiten voraussichtlich bis Ende 2022 andauern. Der Gesetzgeber sollte dafür eine entsprechende Regelung vorsehen.

4.3 Ziel einer bürokratiearmen Einkommensprüfung nicht konsequent umgesetzt

Sowohl das eigene Einkommen als auch das von Ehe- und Lebenspartner*innen anzurechnen, ist ein typisches Merkmal von Leistungen der sozialen Fürsorge. Der vorleistungsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung ist dies bisher fremd. Sofern der Gesetzgeber diese Regelungen beschließt, sollte die Einkommensanrechnung jedoch, wie im Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 vereinbart, vollständig unbürokratisch ausgestaltet werden. Denn trotz des vorgesehenen Datenaustauschverfahrens mit der Finanzverwaltung bleibt die Einkommensprüfung nach dem Gesetzentwurf für die Rentenversicherung wie im Folgenden erläutert insgesamt sehr aufwändig.

4.3.1 Festsetzungskompetenz für alle Einkünfte bei der Finanzverwaltung

Das Gesetz sieht vor, dass die Kapitalerträge, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind, von den Berechtigten selbst der Rentenversicherung mitzuteilen sind. Diese Regelung setzt das Ziel, die Grundrente für die Rentenversicherung unbürokratisch

auszugestalten und das Einkommen durch einen Datenaustausch mit der Finanzverwaltung zu prüfen, nur unvollständig um.

Steuerrechtliche Sachverhalte durch die Rentenversicherung klären zu lassen statt durch die zuständige Finanzverwaltung vermischt aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund Leistungs- und Eingriffsverwaltung. Die Mitarbeiter*innen der Rentenversicherung verfügen nicht über die erforderlichen steuerrechtlichen Kenntnisse im Unterschied zum Personal in den Finanzbehörden. Es droht daher der Aufbau von Doppelstrukturen, der sich nur dann vermeiden ließe, wenn für den gesamten in § 97a Abs. 2 SGB VI-E enthaltenen Einkommenskatalog die Finanzbehörden der Rentenversicherung vollautomatisiert das gesamte anzurechnende Einkommen melden. Dann wäre auch eindeutig geklärt, dass die Finanzgerichtsbarkeit für die Klärung aller Rechtsfragen zuständig ist, die mit der Anrechnung des Einkommens zusammenhängen.

Auch die im Gesetz vorgesehene stichprobenartige Kontenüberprüfung führt zu einer Vermischung der Aufgaben von Finanzverwaltung und Rentenversicherung. Das Kontenabrufverfahren ist ursprünglich als Instrument der Bekämpfung des Terrorismus und der Geldwäsche geschaffen worden. Dass diese Möglichkeit nun zudem den Rentenversicherungsträgern zur Prüfung von Rentenansprüchen zur Verfügung stehen soll, wird auch vom BfDI kritisch gesehen (vgl. die Stellungnahme des BfDI vom 29. Januar 2020 – abrufbar im Internet unter:

https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Pressemitteilungen/2020/02_Kontenabrufverfahren.html).

Das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung könnte dadurch Schaden nehmen.

4.3.2 Bei Wohnsitz im Ausland hoher Bürokratieaufwand

Für Grundrentenberechtigte sollen bei der Einkommensanrechnung unterschiedliche Regelungen gelten, je nachdem ob sie ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in Deutschland oder im Ausland haben. Während bei Inlandswohnsitz oder -aufenthalt auf die von den Finanzbehörden im automatisierten Abrufverfahren übermittelten Einkommensdaten abzustellen ist, haben die Berechtigten sowie ggf. ihre Ehe- bzw. Lebenspartner*innen bei Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland vergleichbare ausländische Einkommen gegenüber den Trägern der Rentenversicherung nachzuweisen. Damit werden unterschiedliche Regelungen in Bezug auf Leistungen der sozialen Sicherheit allein nach dem Wohnsitz im In- oder Ausland differenziert. Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass sich nach europarechtlichen Maßstäben hier die Frage einer

sachwidrigen Ungleichbehandlung stellt, weshalb mit Widersprüchen und Klagen zu rechnen ist.

Im Gesetz wird weder definiert, was vergleichbares ausländisches Einkommen ist, noch in welcher Höhe das vergleichbare ausländische Einkommen anzurechnen ist. Lediglich in der Gesetzesbegründung wird als Maßstab für die Beurteilung der Vergleichbarkeit und der Höhe der anzurechnenden Einkommen auf § 18b SGB IV verwiesen, nach dem in pauschalierender Weise die Bruttoeinkünfte in Nettoeinkünfte umgerechnet werden. Wenn der Gesetzgeber eine Einkommensprüfung wie bei Renten wegen Todes beabsichtigt, sollte dies unmittelbar im Gesetz geregelt werden.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Einkommensanrechnung nach § 18b SGB IV in Auslandsfällen bereits in der Umsetzung bei den Renten wegen Todes wenig verwaltungspraktikabel sind. Sie müssten wegen des daraus resultierenden hohen Verwaltungsaufwandes dringend vereinfacht werden, worauf die Deutsche Rentenversicherung Bund in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen hat.

5. Zeitliche Umsetzbarkeit durch die Rentenversicherungsträger

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Neuregelungen zum 1. Januar 2021 umzusetzen sind.

Wie bereits in der Zusammenfassung dargestellt, verursachen die Neuregelungen einen außerordentlich hohen Umstellungs- und Anpassungsaufwand in den IT-Systemen bei allen 16 Rentenversicherungsträgern, der bis zum 1. Januar 2021 nicht zu erledigen ist, obwohl seit dem Koalitionsbeschluss im November 2019 bereits umfangreiche Projektarbeiten laufen.

So fallen sehr umfangreiche Programmierarbeiten an und es sind Suchläufe für nahezu 26 Millionen Bestandsrenten durchzuführen. Das IT-Verfahren der RV muss daneben das Datenaustauschverfahren mit der Finanzverwaltung entwickeln, einbinden, testen und die Daten anschließend im eigenen Programm weiter verarbeiten. Die rechtlichen Veränderungen, die sich aus diesem Gesetz ergeben, lassen sich technisch nicht isoliert bearbeiten, sondern mehr als 1.000 Änderungen sind in das bisherige Programmsystem einzupflegen und müssen sehr intensiv im Zusammenspiel auch mit anderen beteiligten Institutionen getestet werden, um die Rentenzahlung für alle weiterhin ohne Ausfälle zu ermöglichen. Nicht alle Schritte können nebeneinander abgearbeitet werden, so dass sich zeitliche Projektabfolgen ergeben, die nicht beliebig beschleunigt werden können.

Die komplexe gesetzliche Regelung, die komplizierte Zuschlagsberechnung und die aufwändige Einkommensprüfung machen so umfangreiche Anpassungen am IT-Kernsystem erforderlich, dass diese trotz des Einsatzes aller Personalressourcen nicht vor Juli 2021 abgeschlossen werden können.

Diese Bewertung erfolgt aufgrund des vorgelegten Gesetzentwurfs und ist nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und den ggf. noch erfolgenden gesetzlichen Änderungen zu aktualisieren. Ob sich daraus entscheidende Änderungen am Projektplan ergeben werden, kann erst dann beurteilt werden.

Weitere etwaige pandemiebedingte Verzögerungen sind hier noch nicht berücksichtigt.

6. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Um das Gesetz in der vorliegenden Fassung umzusetzen, wird ein umfangreicher personeller Mehrbedarf in der Rentenversicherung benötigt. Aktuelle Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung im Bereich der Sozialversicherung zeigen aber, dass vermutlich nur ein sehr begrenzter Anteil der zusätzlichen Stellen in der erforderlichen Zeit akquiriert und besetzt werden kann.

Auch vor diesem Hintergrund spricht sich die Deutsche Rentenversicherung Bund wie auch der Normenkontrollrat für eine deutlich bürokratieärmere Gestaltung der Regelungen aus, die auch erst später ihre Wirkung entfalten sollten.

6.1 Allgemeines zum Erfüllungsaufwand

6.1.1 Erhöhter Beratungsaufwand

Die sehr komplexen Regelungen des Entwurfs werden zu einem erheblichen Anstieg des Beratungsbedarfs bei den Betroffenen führen. Dies betrifft einerseits die rentenversicherungsrechtlichen Aspekte der Grundrente, wie etwa die genaue Abgrenzung der als Anspruchsvoraussetzung erforderlichen Zeiten oder die Ermittlung des Grundrentenzuschlags einschließlich der Einkommensanrechnung im individuellen Einzelfall. Andererseits aber auch die im Zusammenhang mit der Grundrente maßgeblichen steuerrechtlichen Regelungen, wie zum Beispiel die Frage, welche Auswirkungen gegebenenfalls ein Verzicht auf eine „Günstigerprüfung“ bei der Versteuerung von Kapitaleinkünften oder die Auswirkung der Höhe der steuerlichen Vorauszahlung bei Selbständigen hat.

Hinsichtlich der steuerrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Grundrente ist fraglich, ob eine Beratung durch die Rentenversicherungsträger sinnvoll und nach derzeitigem Rechtsstand zulässig ist. Deshalb sollte die Beratung hierzu ausschließlich durch die Finanzverwaltung erfolgen und eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

6.1.2 Erhöhter Aufwand durch Rechtsmittel und unbegründete Anträge

Es sind in erheblichem Umfang Nacharbeiten zu erwarten. Diese resultieren aus den zu erwartenden Widersprüchen und Klagen z.B. gegen die verschiedenen Stufen der Zuschlagsberechnung, aber auch wegen verfassungs- und datenschutzrechtlicher Fragen. Die Anrechnung des Einkommens von Ehe- und Lebenspartner*innen, nicht hingegen von nichtehelichen Partner*innen, wird im Rahmen von Art. 3 oder Art. 6 des Grundgesetzes zu beurteilen sein. Diesbezüglich wurde bereits auf mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, mit denen eine Benachteiligung der Ehe im Verhältnis zu nichtehelichen Lebensgemeinschaften beanstandet wurde. Diese verfassungsrechtlichen Einwände sollte der Gesetzgeber, wie vom Normenkontrollrat vorgeschlagen, aufgreifen. Eine Möglichkeit wäre, auf die Anrechnung von Partnereinkommen zu verzichten.

Darüber hinaus sind in erheblichem Umfang Anträge von denjenigen zu erwarten, die einen Anspruch auf Grundrente für sich vermuten, aber keinen Grundrentenbescheid erhalten haben. Selbst wenn solche Anträge unbegründet sind, müssen die Anträge geprüft und entsprechende Bescheide erteilt werden.

6.1.3 Mehraufwand durch Auskünfte an andere Stellen

Soweit der Gesetzentwurf beim Wohngeld, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie in weiteren Fürsorgesystemen die Gewährung von Freibeträgen abhängig von der Anzahl der Monate an Grundrentenzeiten vorsieht, sind von den Rentenversicherungsträgern entsprechende Auskünfte an die Träger dieser Fürsorgeleistungen zu erteilen. Diese Auskünfte können nicht vollmaschinell erstellt und weitergeleitet werden. Der damit verbundene bürokratische Aufwand ließe sich verringern, wenn – wie von der Rentenversicherung in der Vergangenheit bereits angeregt – bei der Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Grundsicherung Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig vom Umfang der Grundrentenzeiten nicht in vollem Umfang auf den Leistungsanspruch angerechnet würden.

6.2 Erfüllungsaufwand für die DRV im Einführungsjahr in Zahlen

Die nachfolgenden Werte stehen unter der Prämisse des planmäßigen Projektverlaufs. Das heißt, dass das Datenaustauschverfahren mit den Länderfinanzverwaltungen, das eine bürokratiearme Einkommensprüfung erreichen soll, rechtzeitig und vollumfänglich zur Verfügung stehen wird.

Zur erstmaligen Bearbeitung der rund 26 Millionen Bestandsrenten sowie zur Beratung der Versicherten und Rentner*innen im Einführungsjahr ergibt sich überschlägig ein Personalbedarf von ca. 3.500 Vollbeschäftigteneinheiten für die Rentenversicherung, der zu einem Aufwand in Höhe von über 400 Millionen Euro führt.

Hinzu kommt der Bearbeitungsaufwand für Anträge, die von Rentenempfänger*innen in der falschen Erwartung gestellt werden, einen Anspruch auf Grundrente zu haben, obgleich die Voraussetzungen tatsächlich nicht erfüllt sind.

Die EDV-technische Umsetzung der beabsichtigten Regelungen wird bei den Rentenversicherungsträgern nach heutigem Stand zu einem einmaligen Umstellungsaufwand von mindestens 3,7 Millionen Euro führen. Für die zusätzlichen Programmieraufgaben bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen wird externe Unterstützung benötigt, die ebenfalls zu einem Aufwand von voraussichtlich ca. 2 Millionen Euro führen wird. Hinzu kommt der noch nicht bezifferbare Aufwand für laufende Pflege und Betreuung der Programme.

Druck- und Portokosten fallen bei der Einführung für den Rentenbestand einmalig im Umfang von knapp 2 Millionen Euro an. Hinzu kommen noch Kosten zur Schulung von Mitarbeiter*innen zum Grundrenten- und Steuerrecht.

6.3 Laufender Aufwand in Zahlen

Dauerhaft ist für Beratung und Bearbeitung allein der Grundrente von einem Personalbedarf von rund 1.770 Vollbeschäftigteneinheiten auszugehen. Dieser führt zu einem Aufwand in Höhe von rund 200 Millionen Euro jährlich.

Der Aufwand entsteht insbesondere wegen der vorgesehenen jährlichen Überprüfung der Einkommen der Grundrentenbeziehenden. Auf die Rentenversicherung kommt jährlich die Prüfung der Einkommen von knapp 4,6 Millionen Personen (knapp 3 Millionen Bestandsrentner*innen und ca. 1,6 Millionen Partner*innen) einschließlich der erzielten

Kapitalerträge zu. Allein für diese jährliche Einkommensüberprüfung ist mit einem personellen Mehrbedarf von knapp 1.700 der insgesamt 1.770 Vollbeschäftigteneinheiten zu rechnen. Hierfür sind Kosten von knapp 200 Millionen Euro zu veranschlagen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Grundrente handelt es sich um eine (beschränkt) bedarfsgeprüfte Leistung, die sich an den persönlichen Rentenanwartschaften (Entgeltpunkten) und steuerrechtlich relevanten Einkünften bemisst. Der Rentenversicherung entstehen Mehrausgaben, die von der personellen Verteilung der Einkommen und deren steuerrechtlicher Einordnung abhängig sind und die nicht in direktem Zusammenhang zu den geleisteten Beitragszahlungen stehen. Nicht nur Einkommensänderungen, sondern auch jede steuerrechtliche Änderung, beispielsweise am Sonderausgabenabzug oder der Berücksichtigung von Werbungskosten, die sich auf das zu versteuernde Einkommen des Rentenbeziehenden oder seines Ehegatten auswirkt, schlägt auf den Grundrentenanspruch durch.

7.1 Kurz- und langfristige Mehrausgaben

Die Bundesregierung legt mit ihrem Gesetzentwurf eine Schätzung sowohl der mittelfristigen Kosten und Finanzwirkungen als auch der längerfristigen Auswirkungen auf Beitragssatz und Rentenniveau bis 2030 vor. Demnach verändern sich Beitragssatz und Rentenniveau bis 2030 durch die Grundrente nicht. Im Zeitverlauf steigen die Ausgaben laut Gesetzentwurf durch Rentenanpassungen und durch die demografische Entwicklung. Der Anteil der Mehrausgaben für die Grundrente an den Rentenausgaben bleibt laut Gesetzentwurf im Zeitablauf aber nahezu konstant bei knapp 0,5 Prozent.

Eine langfristige Projektion der steuerlichen Gegebenheiten und der Einkommensverteilung und damit der Mehrausgaben ist angesichts der geschilderten Zusammenhänge offensichtlich mit großen Unsicherheiten behaftet. Deshalb lässt sich nicht ermitteln, wie sich die Ausgaben für die Grundrente langfristig entwickeln und in welchem Verhältnis langfristig die Mehrausgaben zu den zusätzlichen Bundesmitteln stehen. Dies spricht gegen einen pauschalen Bundeszuschuss und für eine genaue Abrechnung und Erstattung der Mehrausgaben durch den Bund. Bei einer Erstattung wären auch die Mehrausgaben bei Verwaltung und Verfahren zu berücksichtigen.

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf Bundesebene wird im Gesetzentwurf mit anfänglich rund 400 Millionen Euro und laufend 200 Millionen Euro angegeben. Der laufende Aufwand deckt sich weitgehend mit den Berechnungen der Rentenversicherung. Letzterer beträgt somit dauerhaft rund 13 Prozent der Mehrausgaben für die Leistung selbst. Zum Vergleich: Der Anteil der Verwaltungs- und Verfahrenskosten an den übrigen Gesamtausgaben der allgemeinen Rentenversicherung beträgt derzeit lediglich rund 1,2 Prozent.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass bei der Berechnung der Wirkungen auf den Beitragssatz kein Erfüllungsaufwand berücksichtigt worden ist.

7.2 Bundeszuschuss oder Erstattung der Mehraufwendungen

Nach dem Gesetzentwurf soll zur Finanzierung der Grundrente ab 2021 der Bundeszuschuss angehoben werden. Grundsätzlich können Mehrausgaben über einen pauschalen Bundeszuschuss oder eine Erstattung kompensiert werden. Erstattungen werden beispielsweise im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG) durch den Bund oder für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten durch die Bundesagentur für Arbeit vorgenommen. Eine Erstattung ist auch im vorliegenden Fall das Mittel der Wahl, weil sich die Ausgabenentwicklung wie geschildert nicht zuverlässig genug vorausbestimmen lässt. In Erstattungen kommt zudem klarer als bei einem pauschalen Bundeszuschuss zum Ausdruck, dass die Mehrausgaben auf Leistungen beruhen, die der Rentenversicherung übertragen wurden und die nicht auf Beiträgen beruhen. Die Finanzierungsverantwortung für solche Leistungen liegt beim Bund. Darüber hinaus sind erstattete Rentenausgaben nicht Teil des Rentenvolumens für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors, so dass auf jeden Fall sichergestellt wäre, dass die Rentenbeziehenden nicht selbst über niedrigere Rentenanpassungen an den Mehrausgaben beteiligt werden.

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e. V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in
Berlin am 25. Mai 2020 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für
langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte
mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maß-
nahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen
(Grundrentengesetz – GruReG)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, den 11.05.2020

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Als Problem und Ziel führt der Gesetzentwurf der Bundesregierung folgendes aus: Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung seien für viele Menschen die zentrale Einkommensquelle, um im Alter ihr Leben finanzieren zu können. Dafür hätten sie jahrzehntelang gearbeitet und Beiträge eingezahlt, viele hätten darüber hinaus Kinder erzogen oder ihnen nahestehende Menschen gepflegt. Aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger werden jedoch gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt.

Daher sei es geboten, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaats und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürften im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten. Die Menschen müssten darauf vertrauen können, dass sie nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – ordentlich abgesichert sind und besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt habe.

Das gelte auch für die Erziehung von Kindern und die Pflege nahestehender Menschen. Diese für den Zusammenhalt der Gesellschaft und nicht zuletzt für die Stabilität des Umlageverfahrens in der Rentenversicherung wichtige Sorgeleistung werde überwiegend von Frauen erbracht, deren Erwerbsbiografien dadurch beeinträchtigt würden, mit der Folge, dass ihre Renten oft geringer ausfallen.

Verbesserungen dürften aber nicht nur künftigen Rentnerinnen und Rentnern zuteilwerden, sondern sollten auch diejenigen erreichen, die bereits eine Rente beziehen. Schließlich hätten die heutigen Rentnerinnen und Rentner mit oftmals langjähriger Beitragszahlung gerade auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten wesentlich zur Finanzierung und Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung und zum Wohlstand in Deutschland beigetragen. Dennoch gelte es darauf zu achten, dass eine stärkere Anerkennung der Lebensleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung so zielgenau wie möglich ausgestaltet, dabei aber weder für Rentnerinnen und Rentner noch für die Verwaltung zu einer bürokratischen Last werde.

Es sei letztlich auch eine Frage der Gerechtigkeit, dass Menschen nach einem langen Arbeitsleben, der Erziehung von Kindern sowie der Pflege von Angehörigen oder anderen pflegebedürftigen Menschen trotz einer nur kleinen Rente auch in bedürftigkeitsabhängigen Fürsorgesystemen besser dastehen müssten als diejenigen, die wenig oder gar nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung verpflichtend versichert gearbeitet und entsprechend wenig oder gar nicht in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt hätten. Die Lebensleistung von langjährig Versicherten sollte daher auch im jeweiligen Fürsorgesystem abgebildet werden, indem ihnen Leistungen oberhalb des für die Grundsicherung geltenden individuellen Bedarfs zugesichert würden. Insbesondere dürfe es nicht dazu kommen, dass die Grundrente als Anerkennung der Lebensleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung in anderen Systemen wieder aufgezehrt werde.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die allgemeine Zielsetzung der Grundrente als Anerkennung der Lebensleistung für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen ausdrücklich. Der Verband macht sich seit langem dafür stark, dass die Rente von Geringverdienern aufgestockt wird. Personen, die ein Leben lang gearbeitet, Kinder erzogen, oder Angehörige gepflegt haben, müssen die Sicherheit haben, im Alter eine gerechte Rente zu erhalten. Dies ist aktuell u. a. deshalb nicht gewährleistet, da das Rentenniveau in der Vergangenheit immer weiter sank und der aktuelle Mindestlohn zu niedrig ist. So muss ein Arbeitnehmer mit einem Einkommen von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens aktuell über 45 Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, um eine Rente in Höhe des Existenzminimums zu erhalten.

Prinzipiell darf aus Sicht des VdK die Honorierung von individuellen Lebensleistungen nicht vom Einkommen des Ehepartners abhängig gemacht werden. Auch die Mütterrente wurde richtigerweise nicht an das Einkommen des Ehepartners geknüpft. Auch wenn nun durch die vollautomatisierte Einkommensprüfung bei der Grundrente nicht die Lebensleistung von allen berücksichtigt wird, die aus Sicht des Verbands Anspruch darauf hätten, so wurde das zentrale Ziel des VdK erreicht, eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung zu verhindern.

Bis 1992 gab es in Deutschland die Rente nach Mindestentgeltpunkten bei geringem Arbeitsentgelt (§ 262 SGB VI), die dem ursprünglichen Grundrentenentwurf des BMAS von 2019 ähnelt. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI) erhöht vor 1992 liegende Zeiten mit geringen Rentenanwartschaften. Zeiten niedriger Löhne sollten nicht zu niedrigen Renten führen. Der VdK hat sich seit jeher dafür stark gemacht, dass diese Rente wieder eingeführt wird.

Es muss gewährleistet sein, dass die gesetzliche Rente die Lebensleistung der Menschen so widerspiegelt, dass sie im Alter nicht in Armut leben müssen, aus der es keinen Ausweg gibt. Die Aufwertung von niedrigeren Rentenanwartschaften ist somit ein eminent wichtiger Schritt, um zu niedrige Löhne und die unzureichende Achtung vor Erziehung und Pflege auszugleichen.

Auch im Kampf gegen Altersarmut leistet die Grundrente somit einen wichtigen Beitrag:

Rentnerinnen und Rentner, deren Rente trotz lebenslanger Arbeit unterhalb der Grundsicherungsschwelle liegt und die ihren Grundsicherungsanspruch aus verschiedenen Gründen jedoch nicht wahrnehmen, erhalten durch die Grundrente einen deutlichen Aufschlag. Kurz gesagt: Die Grundrente würde auch die Menschen erreichen, die sich nicht trauen zum Sozialamt zu gehen, um ihre Ansprüche geltend zu machen. Nach einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) nehmen rund 60 Prozent der Grundsicherungsanspruchsberechtigten diese aus Scham oder Unwissenheit nicht wahr.

Die Grundrente hat aus Sicht des VdK richtigerweise deshalb mehrere Einzelziele:

1. Zum einen gilt es das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Dies ist aktuell erschüttert, da Personen, die jahrzehntelang in die Pflichtversicherung eingezahlt haben, unter Umständen im Alter finanziell nicht besser dastehen als jemand, der nicht oder nur wenig Pflichtbeiträge eingezahlt hat. Wenn ihre Rente nicht zur Deckung des Lebensunterhaltes ausreicht, sind sie gegebenenfalls zusätzlich auf

Grundsicherung im Alter angewiesen. Dort aber wird ihnen ihre Rente komplett angerechnet und ihnen steht im Endeffekt nicht mehr Geld zur Verfügung als einem Grundsicherungsempfänger, der keine Rentenansprüche erworben hat. Das ist ungerecht und honoriert nicht die Lebensleistung derjenigen, die jahrzehntelang in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Es erschüttert das Vertrauen der jetzigen Beitragszahler in ihre Alterssicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung. Deshalb ist es auch aus Sicht des VdK richtig, dass Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten dürfen. Diese muss aus Sicht des VdK aber deutlich über dem Existenzminimum liegen.

2. Der VdK begrüßt das Ziel der Grundrente, dass diese auch Zeiten der Erziehung von Kindern und Pflege nahestehender Menschen berücksichtigt. Wie der Gesetzentwurf der Bundesregierung richtigerweise betont, wurde und wird diese Sorgeleistung überwiegend von Frauen erbracht. Der VdK unterstützt in diesem Zusammenhang das Ziel, Frauen zu unterstützen, deren Rente infolge beeinträchtigter Erwerbsbiographien häufig geringer ausfällt.

3. Der VdK begrüßt das Ziel, dass künftige und aktuelle Rentnerinnen und Rentner von der Grundrente profitieren sollen. Es wäre nicht nachvollziehbar, warum die Lebensleistung von aktuellen Rentnerinnen und Rentnern nicht honoriert werden sollte. Auch bei der „Mütterrente“ wurde richtigerweise rückwirkend die Leistung der Erziehung der Kinder honoriert. Umso unverständlicher und absolut nicht nachvollziehbar ist somit die Entscheidung, im Rahmen des „Rentenpakts I“ Bestandserwerbsminderungsrentner von den ab 01.01.2019 verbesserten Zurechnungszeiten auszuschließen. Dies ist diesen Menschen, die krankheitsbedingt häufig Renten unterhalb des Existenzminimums erhalten, nicht zu erklären. Deshalb fordert der VdK, dass von den Verbesserungen bei den Zurechnungszeiten ab 01.01.2019 alle Erwerbsminderungsrentner profitieren und die systemwidrigen Abschläge von bis zu 10,8 Prozent endlich für alle abgeschafft werden.

4. Der Gesetzentwurf schränkt ein, dass die Anerkennung der Lebensleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung „so zielgenau wie möglich“ ausgestaltet sein müsste. Dies ist aus Sicht des VdK ein Widerspruch in sich. Durch diese Aussage wird die Grundrente als Anerkennung der Lebensleistung eingeschränkt. Die Lebensleistung aller Versicherten, die ein Leben lang hart zu einem geringen Lohn gearbeitet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, muss im Rahmen der Grundrente entsprechend honoriert werden.

Wer in seinem Leben ein niedriges Erwerbseinkommen erwirtschaftet hat, ist nicht nur einem erhöhten Altersarmutsrisiko ausgesetzt, sondern lebt auch noch kürzer als Besserverdienende, wie eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) aus dem Jahr 2019 zeigt. Auch eine Studie des Robert Koch-Instituts zum Thema „soziale Unterschiede in Deutschland: Mortalität und Lebenserwartung“ (2019) stellt diese Zusammenhänge detailliert dar. Dadurch erhalten Menschen aus den unteren Lohngruppen überproportional weniger Rentenzahlungen im Verhältnis zu den eingezahlten Beiträgen. Und der Abstand bei den Lebenserwartungen zu den Besserverdienenden nimmt entsprechend des RKI auch noch zu. Bei dem Äquivalenzprinzip geht es darum, dass die jährlichen Rentenzahlungen proportional zu den zuvor geleisteten Beiträgen sind. Die Idee dabei ist, dass jeder relativ zu seinen Beiträgen gleich viel aus der Rentenversicherung ausbezahlt bekommen soll, nur wird dies in gewisser Weise durch die unterschiedlichen Lebenserwartungen unterlaufen. Der Widerspruch mit dem Äquivalenzprinzip spricht auch aus Sicht des VdK grundsätzlich für

eine Aufwertung niedriger Rentenansprüche, um die geringeren Lebenserwartungen auszugleichen. Dies muss aus Sicht des VdK über eine höhere Gewichtung dieser niedrigen Rentenansprüche gelingen. Eine Grundrente würde somit der Verletzung des Äquivalenzprinzips entgegenwirken.

Das Konzept hilft all den Geringverdienern, die 33 Beitragsjahre inklusive Zeiten der Kindererziehung oder Pflege aufweisen können. Dies ist auf jeden Fall ein Beitrag im Kampf gegen Altersarmut. Es muss jedoch das langfristige Ziel der Politik sein, dass eine solche Grundrente grundsätzlich überflüssig wird. Dafür braucht es mehr Tarifbindung mit guten Löhnen sowie einen Mindestlohn in Höhe von 13,00 Euro, damit alle nach einem Leben voller Arbeit automatisch eine Rente oberhalb der Grundsicherung erhalten. Darüber hinaus muss das Rentenniveau dauerhaft auf mindestens 50 Prozent stabilisiert werden, damit nicht immer mehr Menschen nach einem Leben voller Arbeit im Alter eine Rente unterhalb des Existenzminimums erhalten.

Aus diesen prinzipiellen Überlegungen ergeben sich vier Hauptforderungen des VdK im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens:

1. Bei den Grundrentenjahren müssen auch Zeiten der Erwerbsminderung und Zeiten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.
2. Die Gleitzone muss von 30 bis 35 Grundrentenjahre gelten.
3. Die Abschläge von 12,5 Prozent auf den Grundrentenaufschlag müssen wegfallen.
4. Der Freibetrag für Einkommen aus der gesetzlichen Rente muss für alle Grundsicherungsempfänger unabhängig der Grundrentenjahre gelten.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Für den Gesetzentwurf der Bundesregierung ist die Einführung der Grundrente für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen zentral, welche von der Einführung von Freibeträgen für gesetzliche Renten beim Wohngeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Kapitel 4), in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII, Kapitel 3) und dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) flankiert wird. Darüber hinaus ist eine Erhöhung des förderfähigen Beitrags des Arbeitgebers für die Betriebsrente von Beschäftigten mit geringem Lohn (bAV-Förderbeitrag gemäß § 100 EStG) geplant.

2.1. Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (§ 76g SGB VI)

Die Leistungsverbesserungen sollen sowohl Rentnerinnen und Rentner, deren Rente ab dem 1. Januar 2021 beginnt (Rentenzugang), als auch Rentnerinnen und Rentner, deren Rente bereits vor dem 1. Januar 2021 begonnen hat (Rentenbestand), erhalten.

Voraussetzung für die Grundrente ist grundsätzlich, dass mindestens 33 Jahre an bestimmten rentenrechtlichen Zeiten (Grundrentenzeiten) vorhanden sind. In einer Staffelung von 33 bis 35 Jahren an Grundrentenzeiten wird die Grundrente ansteigend berechnet, damit auch Versicherte mit weniger als 35 Jahren Grundrentenzeiten einen Zuschlag erhalten können.

nen. Für die Grundrentenberechtigung muss der Durchschnittswert der Entgeltpunkte aus so genannten Grundrentenbewertungszeiten des gesamten Versicherungslebens stets unter 80 Prozent liegen, aber mindestens 30 Prozent des Durchschnittsverdienstes betragen. Die in die Berechnung einbezogenen Grundrentenbewertungszeiten werden dann um einen Rentenzuschlag erhöht. Die Höhe dieses Grundrentenzuschlags richtet sich nach der Anzahl der vorhandenen Grundrentenbewertungszeiten sowie der Höhe des aus diesen Zeiten ermittelten Durchschnittswertes an Entgeltpunkten. Liegt der Durchschnittswert bei bis zu 0,4 Entgeltpunkten, werden höchstens 35 Jahre der Grundrentenbewertungszeiten erhöht, indem die Entgeltpunkte aus den eigenen Beiträgen um diesen Durchschnittswert aufgestockt werden. Liegt der Durchschnittswert zwischen 0,4 und 0,8 Entgeltpunkten, werden die in die Berechnung des Durchschnittswertes einbezogenen Grundrentenbewertungszeiten (höchstens 35 Jahre) um den Differenzbetrag bis zum jeweils maßgebenden Höchstwert an Entgeltpunkten (0,4 bis 0,8 Entgeltpunkte) erhöht. In beiden Fällen wird der Zuschlag zur Stärkung des Äquivalenzprinzips um 12,5 Prozent reduziert.

Die Grundrentenzeiten lehnen sich im Grundsatz an die rentenrechtlichen Zeiten an, die auch auf die Wartezeit von 45 Jahren für einen Anspruch auf Altersrente für besonders langjährig Versicherte angerechnet werden, nämlich Pflichtbeitragszeiten für versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit, Pflichtbeitragszeiten aufgrund von Kindererziehung, Pflege und Antragspflichtversicherung, rentenrechtliche Zeiten wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und während der Inanspruchnahme von Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Ersatzzeiten sowie Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege.

Zu den Grundrentenbewertungszeiten gehören alle Grundrentenzeiten, die mindestens einen kalendermonatlichen Wert von 0,025 Entgeltpunkten aufweisen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt ausdrücklich die Aufwertung von geringen Renten für langjährig Rentenversicherte (§ 76g SGB VI), da dies eine zentrale Forderung im Rahmen der bundesweiten VdK-Rentenkampagne #Rentefüralle ist¹. Der Verband unterstützt zudem das Konzept, welches sich an der Höhe der erworbenen Entgeltpunkte orientiert. Langjährig Versicherte müssen darauf vertrauen können, dass sich ihre jahrzehntelangen Beitragszahlungen auch bei einem unterdurchschnittlichen Einkommen lohnen. Die Lebensleistung dieser Menschen muss endlich rentenrechtlich anerkannt werden.

Der VdK begrüßt zudem ausdrücklich, dass die Grundrentenzeiten neben den Pflichtbeitragszeiten für versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit, auch Pflichtbeitragszeiten aufgrund von Kindererziehung, Pflege und Antragspflichtversicherung, rentenrechtliche Zeiten wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und während der Inanspruchnahme von Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege und Ersatzzeiten umfassen.

Zusätzlich zu den im Gesetz genannten Zeiten, müssen aus Sicht des VdK auch Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe als Grundrentenzeiten gelten, da auch in diesen Zeiten Beiträ-

¹ siehe auch: <https://www.rentefüralle.de/>

ge der Versicherten in die Rentenversicherung fließen. Der Gesetzentwurf orientiert sich laut eigener Aussage an der Wartezeit von 45 Jahren für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Er betont selbst, dass anders als bei der Anrechnung auf die Wartezeit von 45 Jahren Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht bei den Grundrentenzeiten mitzählen. Der Entwurf macht hier somit explizit eine Ausnahme. Dies ist aus Sicht des VdK logisch nicht nachvollziehbar.

Immer häufiger existieren heutzutage gebrochene Erwerbsbiographien, wie der Gesetzentwurf selbst an anderer Stelle richtigerweise betont. Menschen, die im Laufe ihres Lebens in verschiedenen Jobs tätig waren, sind häufig zwischen den verschiedenen Tätigkeiten arbeitslos und beziehen Arbeitslosengeld. Dabei zahlen sie weiter in die Rentenversicherung ein, wenn sie dort pflichtversichert waren. Auch diese Zeiten müssen deshalb bei den Grundrentenjahren berücksichtigt werden. Anpassungen und Jobwechsel aufgrund von Digitalisierung und Globalisierung sind Teil der Lebensleistung von Erwerbstätigen und somit auch rentenrechtlich anzuerkennen.

Aus Sicht des VdK ist es verständlich, dass die Zielgenauigkeit der Grundrente erhöht wird, indem eine prozentuale Mindestentgeltzahl des Durchschnittsentgelts bei den Grundrentenjahren festgelegt wird. Der VdK unterstützt jedoch die im ursprünglichen Konzept des BMAS von 2019 festgelegte Grenze von mindestens 24 Prozent des Durchschnittsentgelts. Im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung ist als Grenze 30 Prozent angegeben.

Prinzipiell hat sich der VdK für die Einführung einer Gleitzone von 30 bis 35 Grundrentenjahren starkgemacht, damit keine harten Abbruchkanten entstehen. Die geplante Gleitzone von 33 bis 35 Jahren sieht der Verband als unzureichend an. Hier besteht dringend Handlungsbedarf, damit auch Menschen anteilig von der Grundrente profitieren, die 30 und 33 Jahre vorweisen können.

Viele Erwerbsminderungsrentner erreichen jedoch auch diese Grenze nicht. Da diese Menschen krankheitsbedingt nicht arbeiten können, fordert der VdK auch Zeiten der Erwerbsminderungsrente bei der Grundrente zu berücksichtigen. Es ist nicht zu akzeptieren, dass Menschen, die krankheitsbedingt im Laufe ihres Lebens eine Erwerbsminderungsrente beziehen mussten, von der Grundrente nicht profitieren, da sie die 33 Jahre nicht erreichen können. Auch Erwerbsminderungsrentner haben teils jahrzehntelang in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und erreichen krankheitsbedingt in der Regel nicht die Wartezeit von 33 Jahren.

2.2. Einkommensanrechnung beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (§ 97a SGB VI)

Der Zugang zur Grundrente erfolgt über eine automatisierte Feststellung des Grundrentenbedarfs. Dazu findet eine umfassende Einkommensprüfung statt. Trifft die Grundrente mit anderen Einkünften zusammen, wird durch einen Einkommensfreibetrag sichergestellt, dass Einkommen zunächst bis zu einem Freibetrag in Höhe von 1.250 Euro für Alleinstehende (15.000 Euro im Jahr) beziehungsweise 1.950 Euro für Eheleute und Lebenspartner (23.400 Euro im Jahr) nicht auf die Grundrente angerechnet wird. Übersteigt das Einkommen diese Freibeträge, wird die Grundrente um 60 Prozent des den jeweiligen Freibetrag übersteigenden Einkommens gemindert. Übersteigt das Einkommen von Alleinstehenden weiterhin ei-

nen Betrag von 1.600 Euro (19.200 Euro im Jahr), ist das darüber liegende Einkommen zu 100 Prozent auf die Grundrente anzurechnen. Für Eheleute und Lebenspartner erfolgt die Anrechnung von Einkommen zu 100 Prozent ab Überschreiten eines Betrags von 2.300 Euro (27.600 Euro im Jahr).

Maßgebendes Einkommen ist grundsätzlich das zu versteuernde Einkommen nach § 2 Absatz 5 des Einkommensteuergesetzes (EStG). Gleich hohe Renten sollen jedoch gleichbehandelt werden. Daher wird das zu versteuernde Einkommen unter Hinzurechnung des steuerfrei gestellten Teils der Rente und der Kapitalerträge zugrunde gelegt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Auch wenn sich der VdK grundsätzlich gegen eine wie auch immer geartete Einkommensanrechnung eingesetzt hat, ist die vorliegende Regelung prinzipiell akzeptabel. Der entsprechende Einkommensfreibetrag muss aus Sicht des Verbands jedoch höher angesetzt sein. Der VdK hat sich zudem dafür stark gemacht, dass das den Freibetrag übersteigende Einkommen nicht zu 100 Prozent angerechnet wird. Die entsprechende Regelung zur Gleitzone bei der Einkommensanrechnung ist aus Sicht des VdK ebenfalls zu akzeptieren, auch wenn sich der Verband für eine geringere Anrechnung des Einkommens eingesetzt hat, welches die Freibetragsgrenze überschreitet.

2.3. Automatisiertes Abrufverfahren beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (§ 151b SGB VI)

Der Einkommensabgleich soll automatisiert durch einen Datenaustausch zwischen den Trägern der Rentenversicherung und den Finanzbehörden erfolgen. Dabei sollen nur die Daten abgerufen werden, die für die Ermittlung der konkreten Höhe der Grundrente erforderlich sind. Regelmäßig liegen die Angaben über das zu versteuernde Einkommen zum Zeitpunkt der Grundrentenberechnung nur aus dem vorvergangenen Jahr vor, sodass regelmäßig auf das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen Kalenderjahres für die Einkommensanrechnung zurückgegriffen werden wird. Liegt kein zu versteuerndes Einkommen aus dem vorvergangenen Kalenderjahr vor, wird ersatzweise auf das vorvorvergangene Kalenderjahr abgestellt. Die Entscheidung, zur Einkommensprüfung auf diese Einkommensgröße zurückzugreifen, ist also zwangsläufig damit verbunden, dass diese Größe im Einzelfall – bei sich von Jahr zu Jahr stark ändernden Einkommen – nur eine Annäherung für das laufende Einkommen darstellt. Es ist daher vorgesehen, die Einkommensüberprüfung einmal jährlich zu wiederholen, um Einkommensentwicklungen im Lauf der Zeit abzubilden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Einkommensprüfung bezieht sich aus nachvollziehbaren Gründen prinzipiell auf den Steuerbescheid des vorvergangenen Kalenderjahres. Ein Problem tritt in diesem Zusammenhang jedoch auf, wenn ein Neurentner prinzipiell die Voraussetzungen der Wartezeit für die Grundrente erfüllt, aber aufgrund seines Arbeitseinkommens im vorgegangenen Jahr keine Grundrente erhält. In einem solchen Fall müsste er Grundsicherung im Alter beantragen und erst sein gesamtes Vermögen und Einkommen aufbrauchen. Erst dann würde er von dem geplanten Freibetrag auf Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung

profitieren. Wenn er keine Grundsicherung beantragt, würde ein Neurentner erst zwei Jahre nach Rentenbeginn von der Grundrente profitieren, wenn die Einkommensprüfung sich dann auf sein Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht.

Der VdK fordert in diesem Zusammenhang eine Möglichkeit für Neurentner im Rentenantrag anzugeben, dass ihr aktuelles Einkommen deutlich unter dem von vor zwei Jahren und unter den Einkommensgrenzen der Grundrente liegt. Der Neurentner erhält dadurch ab Beginn seiner Regelaltersgrenze automatisch die Grundrente. Eine entsprechende Einkommensprüfung kann durch die Rentenversicherung nach zwei Jahren des Grundrentenbezugs erfolgen.

Zentral für den VdK ist und war, dass eine Einkommensprüfung vollautomatisiert durchgeführt wird. Dies wird durch den Gesetzentwurf größtmöglich gewährleistet und deshalb vom Verband ausdrücklich begrüßt. Alle anderen Lösungen würden für die Bürger zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand führen. Der VdK unterstützt, dass nur die Daten zielgenau abgerufen werden sollen, die für die Berechnung des Grundrentenzuschlags erforderlich sind. In diesem Zusammenhang soll auf das zu versteuernde Einkommen zum Zeitpunkt der Grundrentenberechnung aus dem vorvergangenen Jahr zurückgegriffen werden, da dieses vorliegt. Diese Zwangsläufigkeit ist aus Sicht des VdK nachvollziehbar, auch wenn klar ist, dass diese Größe im Einzelfall nur eine Annäherung für das laufende Einkommen darstellt. Es ist zudem nachvollziehbar, dass die Einkommensüberprüfung jährlich zu wiederholen ist.

Insgesamt darf die Einführung eines vollautomatisierten Datenabrufverfahrens bei der Grundrente jedoch nicht dazu führen, dass zukünftig weitere Rentenleistungen an Einkommensprüfungen geknüpft werden. Dies darf kein Einfallstor bei zukünftigen Rentenreformvorhaben sein. Grundsätzlich sind Rentenzahlungen unabhängig vom Einkommen des Ehepartners bzw. unabhängig von weiteren individuellen Einkommen im Alter zu leisten, da es sich bei Altersrenten in der Regel um individuell erworbene Rentenansprüche handelt.

2.4. Finanzierung der Grundrente

Die Kosten der Grundrente einschließlich der darauf von der Rentenversicherung zu leistenden Beiträge an die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) betragen im Einführungsjahr 2021 rund 1,3 Milliarden Euro und steigen unter Berücksichtigung künftiger Rentenanpassungen bis zum Jahr 2025 auf rund 1,6 Milliarden Euro an.

Die Kosten werden vollständig durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung finanziert, damit es nicht zu einer Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler in der Rentenversicherung kommt. Der Bundeszuschuss wird ab dem Jahr 2021 dauerhaft um 1,4 Milliarden Euro erhöht. Da die gesetzlich festgelegte Fortschreibung des Bundeszuschusses in den Folgejahren weniger dynamisch ausfällt als die Kostenentwicklung der Grundrente, ist es erforderlich, dass die Erhöhung des Bundeszuschusses im Einführungsjahr 2021 mit 1,4 Milliarden Euro etwas höher ausfällt als die Kosten der Grundrente mit 1,3 Milliarden Euro.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK hat seit jeher gefordert, dass die Aufwertung von geringen Renten für langjährig Versicherte aus Steuermitteln finanziert werden muss, da es sich bei der Honorierung der Lebensleistung von Geringverdienern um eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft leistet. Deshalb begrüßt der Verband ausdrücklich, dass der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung ab 2021 um 1,4 Milliarden Euro erhöht werden soll. Aus Sicht des VdK ist der Bundeszuschuss jedoch deutlich stärker zu erhöhen, da die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung aktuell nicht durch den Bundeszuschuss vollständig ausgeglichen werden. Gleichzeitig fordert der VdK eine gerechtere Steuerpolitik mit einer größeren Umverteilung, damit die gesamte Gesellschaft entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an diesen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben beteiligt wird.

2.5. Freibeträge in den Fürsorgesystemen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht folgende Regelungen bei der Einführung von Freibeträgen in den Fürsorgesystemen vor:

2.5.1. Einführung eines Freibetrags in der Hilfe zum Lebensunterhalt und in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 82a SGB XII)

Die Verbesserungen durch die Grundrente werden nicht immer vollständig ausreichen, um ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsbedarfs sicherzustellen. Die Einführung der Grundrente soll daher mit einem Freibetrag im SGB XII in der Hilfe zum Lebensunterhalt und in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung flankiert werden. Damit verbessert sich das Einkommen von Personen, die langjährig verpflichtend Beiträge in die Alterssicherungssysteme gezahlt haben. Dieser neue Freibetrag beruht auf 33 Jahren an Grundrentenzeiten beziehungsweise vergleichbaren Zeiten in anderen Alterssicherungssystemen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Wie der Gesetzentwurf richtigerweise betont, führt die Grundrente in der jetzt angedachten Form nicht in allen Fällen zu einem Alterseinkommen oberhalb des Grundsicherungsbedarfs. Dies liegt unter anderem daran, dass vom Grundrentenzuschlag wieder 12,5 Prozent abgezogen werden, was für den VdK nicht nachvollziehbar ist. Der Entwurf sieht für diese Fälle einen Freibetrag in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und in den fürsorgelichen Leistungen der Sozialen Entschädigung vor. Der Freibetrag setzt sich aus einem Sockelbetrag von 100 Euro monatlich zuzüglich 30 Prozent des diesen Betrags übersteigenden Einkommens aus der gesetzlichen Rente zusammen. Der Freibetrag ist aber auf die Hälfte des aktuellen Regelsatzes gedeckelt. Anspruch auf diesen Freibetrag haben nur Leistungsbe-rechtigte, die mindestens 33 Grundrentenjahre vorweisen können.

Prinzipiell hat sich der VdK seit jeher dafür eingesetzt, dass die gesetzliche Rente nicht voll auf die Grundsicherung angerechnet wird und dass der vor einiger Zeit eingeführte Freibetrag für die betriebliche und private Altersvorsorge auch für Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung gelten muss. Diese ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen privater/betrieblicher und gesetzlicher Altersabsicherung ist nicht nachvollziehbar.

Deshalb begrüßt der VdK grundsätzlich die Einführung eines Freibetrags auch für die gesetzliche Rente. Der Verband kritisiert jedoch, dass dieser Freibetrag nun an die Voraussetzung von 33 Grundrentenjahren geknüpft werden soll. Somit würden von der aktuellen Regelung nur diejenigen profitieren, die trotz Grundrente unterhalb der Grundsicherung liegen (beispielsweise aufgrund der hohen Wohnkosten). Hier wird eine Unterscheidung und Ungleichbehandlung zwischen Rentenbeziehern in der Grundsicherung eingeführt, die an keinem sachlichen Grund anknüpft, sondern an einer willkürlichen Zahl an Beitragsjahren.

Der VdK setzt sich deshalb weiterhin vehement dafür ein, dass der Freibetrag für die gesetzliche Rente für alle Grundsicherungsbezieher gilt. Denn auch Grundsicherungsbezieher, die nur kurze Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert waren, müssen im Alter auch von ihren erworbenen Rentenansprüchen profitieren. Durch die prozentuale Berücksichtigung der gesetzlichen Rente ergibt sich ja auch der Effekt, dass Grundsicherungsempfänger mit einer höheren Rente einen höheren Freibetrag erzielen können. Somit würde die Lebensleistung von langjährigen Beitragszahlern auch stärker belohnt und es braucht hier keinen Ausschluss von vornherein durch die Zugangsvoraussetzungen von 33 Beitragsjahren. Da die Grundrente durch ihre strengen Zugangsvoraussetzungen immer noch sehr viele Menschen in Altersarmut nicht erreichen wird, bedarf es deutlich mehr flankierender Verbesserungen in der Grundsicherung im Alter. Wenn das Rentenniveau nach 2025 weiter sinkt, werden immer mehr Menschen perspektivisch darauf angewiesen sein und auch deren Lebensleistung muss durch einen allgemeinen Freibetrag für die gesetzliche Rente honoriert werden.

Gleiches gilt für Erwerbsminderungsrentner, die Grundsicherung beziehen. Aktuell ist dies rund jeder sechste Erwerbsminderungsrentner. Auch diese Menschen müssen vom geplanten Freibetrag profitieren, unabhängig davon, wie lange sie versichert waren. Gerade diese Grundsicherungsbezieher geraten aktuell krankheitsbedingt in Armut und müssen durch ihre erlangten Rentenansprüche finanziell besser gestellt werden. Sie haben sich durch ihren Anspruch auf Erwerbsminderungsrente ein Anrecht auf diesen Freibetrag erworben.

Weiterhin mahnt der VdK an, dass es zu keinen leistungsrechtlichen und finanziellen Nachteilen bei den Grundrentenberechtigten kommen darf, wenn sie weiterhin im Grundsicherungsbezug verbleiben. Es ist eine lange Einführungsphase zu erwarten, bei der Bescheide für große Zeiträume rückwirkend erlassen und hohe Nachzahlungen geleistet werden. Hier ist zu gewährleisten, dass der Freibetragsanspruch schnell festgestellt wird, zum Beispiel indem eine Vorabprüfung der 33 Grundrentenjahren den Grundsicherungsträgern zur Verfügung gestellt wird und diese schon vor der endgültigen Feststellung der Höhe der Grundrente den Freibetrag gewähren können. Mindestens ist die rückwirkende Freibetragsauszahlung so auszugestalten, dass es zu keinen Einkommens- oder Vermögensanrechnungen kommt, die Leistungseinbußen für die Berechtigten nach sich ziehen. Schließlich liegt hier durch den Freibetrag auch rückwirkend ein erhöhter Grundsicherungsanspruch vor, der gewährleistet werden muss.

2.5.2. Einführung eines Freibetrags in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 11b Absatz 2a SGB II)

Altersrentner sind zwar im Grundsatz von den Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen, sofern sie aber in einer sogenannten gemischten Bedarfsgemeinschaft mit Leistungsberechtigten leben.

tigten nach dem SGB II zusammenleben, wären den Eigenbedarf übersteigende Teile der Grundrente bei dem anderen Partner als Einkommen zu berücksichtigen. Damit würde das Haushaltseinkommen in gemischten Bedarfsgemeinschaften im Ergebnis nicht, wie durch den Freibetrag im SGB XII intendiert, steigen. Eine gemischte Bedarfsgemeinschaft kann überdies auch bestehen, wenn ein Mitglied dieser Bedarfsgemeinschaft dauerhaft voll erwerbsgemindert ist und deshalb grundsätzlich keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hat. Bezieht die betreffende Person eine über dem eigenen Bedarf liegende Rente wegen voller Erwerbsminderung, bestünde ohne eine Freibetragsregelung auch hier die Gefahr der Berücksichtigung als Einkommen beim Partner.

Daher wird auch ein Freibetrag im SGB II in den Gesetzentwurf zur Grundrente aufgenommen, der an den Freibetrag im SGB XII angelehnt ist. Dieser Freibetrag kommt auch bei Hinterbliebenenrenten und Renten wegen teilweiser oder nicht dauerhafter Erwerbsminderung zum Tragen, wenn diese einen Anspruch nach dem SGB II haben. Gleiches gilt für Leistungen der sonstigen im neuen § 82a SGB XII angesprochenen Alterssicherungssysteme.

Die Rentenversicherung sowie die sonstigen Alterssicherungssysteme weisen in ihren Rentenbescheiden aus, dass die Betroffenen die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Grundrentenzeiten haben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Diese Folgeregelung ist sachgerecht.

2.5.3. Einführung eines Freibetrags bei den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung

Der neue Freibetrag im SGB XII und SGB II wird auch bei den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung in entsprechender Weise eingeführt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Diese Folgeregelung ist sachgerecht.

2.5.4. Freibetrag beim Wohngeld

Flankierend zur Grundrente soll ein Freibetrag beim Wohngeld eingeführt werden, damit die Verbesserungen bei der Rente nicht durch eine Kürzung beim Wohngeld aufgehoben werden. Der Freibetrag wird so ausgestaltet wie der Freibetrag in den Fürsorgesystemen und steht auch nur Leistungsberechtigten zu, die die 33 Jahre Grundrentenzeiten vorweisen können.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt, dass der Gesetzgeber bei Einführung der Grundrente an die Wechselwirkung mit anderen sozialrechtlichen Leistungssystemen gedacht hat und hier Friktionen vorbeugen möchte.

Da gerade Rentnerinnen und Rentner, die zur Miete wohnen, eine sehr hohe Mietbelastung aufweisen und auch ihr Verschuldensrisiko durch die steigenden Wohn- und Energiepreise

extrem gestiegen ist, muss das Wohngeld als Unterstützungsleistung gestärkt werden. Dafür sind die Einbeziehung einer Energiekomponente und die jährliche Anpassung des Wohngeldes notwendig.

3. Erhöhung des Förderbetrags zur betrieblichen Altersversorgung

Bei Geringverdienern mit einem monatlichen Bruttoarbeitslohn bis zu 2.200 Euro wird der Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung von derzeit maximal 144 Euro auf maximal 288 Euro angehoben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aus Sicht des VdK ist es zielführender, wenn Arbeitgeber für diese Personengruppe einen höheren freiwilligen Beitrag an die gesetzliche Rentenversicherung leisten und somit die Rentenansprüche dieser Arbeitnehmer erhöhen. Insgesamt setzt sich der VdK dafür ein, die gesetzliche Rente als zentrale Absicherung im Alter zu stärken. Gerade für viele Geringverdiener und Angestellte in Betrieben mit wenigen Mitarbeitern ist sie die zentrale Altersvorsorge, da in diesen Betrieben der Arbeitgeber nicht in eine betriebliche Altersvorsorge einzahlt.

Information für den Ausschuss

Arbeitnehmerkammer Bremen

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in
Berlin am 25. Mai 2020 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

Stellungnahme zum geplanten „Grundrentengesetz“¹

Zusammenfassung

Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt, dass mit der „Grundrente“ eine erhebliche Schutzlücke und ein offensichtliches Akzeptanzproblem angegangen werden soll: Auch nach langjährigem Niedriglohnbezug wäre durch verdiente Rentenzuschläge wieder stärker gewährleistet, dass sich Pflichtvorsorge in der Sozialversicherung bezahlt macht und zu nennenswerten Renten führt. Die geplante Reform kann damit einen wertvollen Beitrag zur besseren Absicherung im Alter und zur Stabilisierung des Rentensystems leisten. Sie sollte allerdings in einigen Aspekten angepasst werden, um die Anerkennung von Vorleistung systematischer auszugestalten. Wir schlagen dazu insbesondere vor:

- ▶ Die vorgesehene Aufwertungsgrenze von 420 Monaten zu streichen, um auch lange Versicherungsverläufe angemessen zu honorieren und einen insgesamt ausreichenden Entgeltpunkterwerb zu erleichtern.
- ▶ Die Aufwertung innerhalb der Gleitzone ausgewogen zu steigern, um alle Niedrigeinkommensbezieher gleichmäßig zu berücksichtigen.
- ▶ Den Begriff „Grundrente“ zu überdenken, um falsche Erwartungen an das an sich richtige Instrument zu vermeiden und Akzeptanzproblemen vorzubeugen.
- ▶ Auf die systemfremde Einkommensprüfung zu verzichten, um bewährte Grundsätze nicht aufzuweichen und insbesondere die Lebensleistung von Frauen besser anzuerkennen.
- ▶ Freibeträge bei Wohngeld- oder Grundsicherungsbezug streng prozentual zu bemessen, damit unterschiedliche Vorsorge stets auch einen Unterschied macht.

Entsprechende Maßnahmen wären im Übrigen notwendig, aber nicht hinreichend: Auch eine verbesserte „Grundrente“ wird strukturell auf ein höheres und dauerhaft stabiles Rentenniveau angewiesen sein, wie es gute Alterssicherung in der Breite ohnehin ist. Und Maßnahmen für flächendeckend gute Arbeit müssen dafür sorgen, dass ein nachträglicher Ausgleich im Rentensystem immer weniger erforderlich wird. Nur dauerhaft gute Beschäftigung zu guten (Tarif-)Löhnen kann nachhaltig angemessene Alterssicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichern.

¹⁾ Gegenstand ist der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (BT-Drs. 19/18473 vom 08.04.2020).

Grundsätzliche Anmerkungen

Seit vielen Jahren gibt es in Deutschland eine intensive Debatte über unzureichende Alterseinkommen oder gar Altersarmut. Die darin geäußerten Sorgen sind schon aus theoretischer Perspektive berechtigt und werden durch die Empirie deutlich untermauert.

Zum einen ist festzustellen, dass die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer infolge gezielter Eingriffe und unzureichenden Gegensteuern langfristig abnimmt: Das Ersatzniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wurde zur Kostenbegrenzung über viele Jahre abgesenkt und wird ab 2026 voraussichtlich weiter sinken, und der soziale Ausgleich für Geringverdiener und Langzeitarbeitslose wurde nahezu abgeschafft. Dass entsprechende Lücken zuverlässig durch betriebliche und private Renten kompensiert werden, ist systematisch kaum möglich.

Zum anderen sind unter den Versicherten problematische Erwerbsverläufe heute stärker verbreitet, etwa durch die Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung und wirtschaftliche Umbrüche in vielen Branchen und Regionen. Vielen Menschen war und ist es nicht möglich, eine ausreichende Zahl von gesetzlichen oder gar zusätzlichen Anwartschaften auf Altersversorgung zu erwerben.

Die Kombination von Defiziten im Rentensystem und auf dem Arbeitsmarkt bewirkt letztlich Rentenleistungen, die schon heute und weiter zunehmend oft nicht einmal mehr das sozialrechtliche Existenzminimum erreichen. Daraus ergibt sich ein doppeltes Problem, nämlich individuelle Einkommenslücken und kollektive Akzeptanzerosion. Warum, so die heute leider berechtigte Frage vieler Beschäftigter, sollten sie Beiträge an die GRV entrichten, wenn selbst nach jahrzehntelanger Tätigkeit gegebenenfalls nur geringe Rentenzahlungen resultieren? Schlimmer noch: Warum werden sie zur Pflichtvorsorge angehalten, wenn die schließlich ausgezahlte Rente nicht einmal den Betrag erreicht, den sie nach Antrag und Prüfung vorleistungslos als Grundsicherung im Alter erhielten?

Dass dieses Problem gezieltes Handeln erfordert, ist keine neue Erkenntnis. Entsprechende Reformpläne haben nun schon zum dritten Mal in Folge Eingang in Koalitionsverträge auf Bundesebene gefunden. Sie wurden nach intensiven politischen Auseinandersetzungen dazu allerdings nie umgesetzt. Die Arbeiterkammer begrüßt, dass mit der „Grundrente“ nun endlich ein solcher Ansatz in das Gesetzgebungsverfahren gegeben wurde und ab 2021 wirken soll. Trotz aller Befürwortung eines sozialpolitischen Instruments, das Akzeptanzprobleme angeht und Altersarmut teilweise entgegenwirkt, ist allerdings auch festzustellen: Mit der „Grundrente“ oder ähnlichen Maßnahmen kann keinesfalls flächendeckend gute Alterssicherung gewährleistet werden. Aus Arbeitnehmerperspektive muss verantwortliche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in erster Linie der Schaffung und Absicherung echter Teilhabe durch einen guten Lebensstandard im Erwerbsleben und im Ruhestand verpflichtet sein. Für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutet dies im Kern: Die Aufstockung der Ansprüche langjähriger Geringverdiener ist notwendig und sinnvoll, doch ungleich wichtiger ist ein stabiles Rentenniveau von mindestens 50 Prozent.

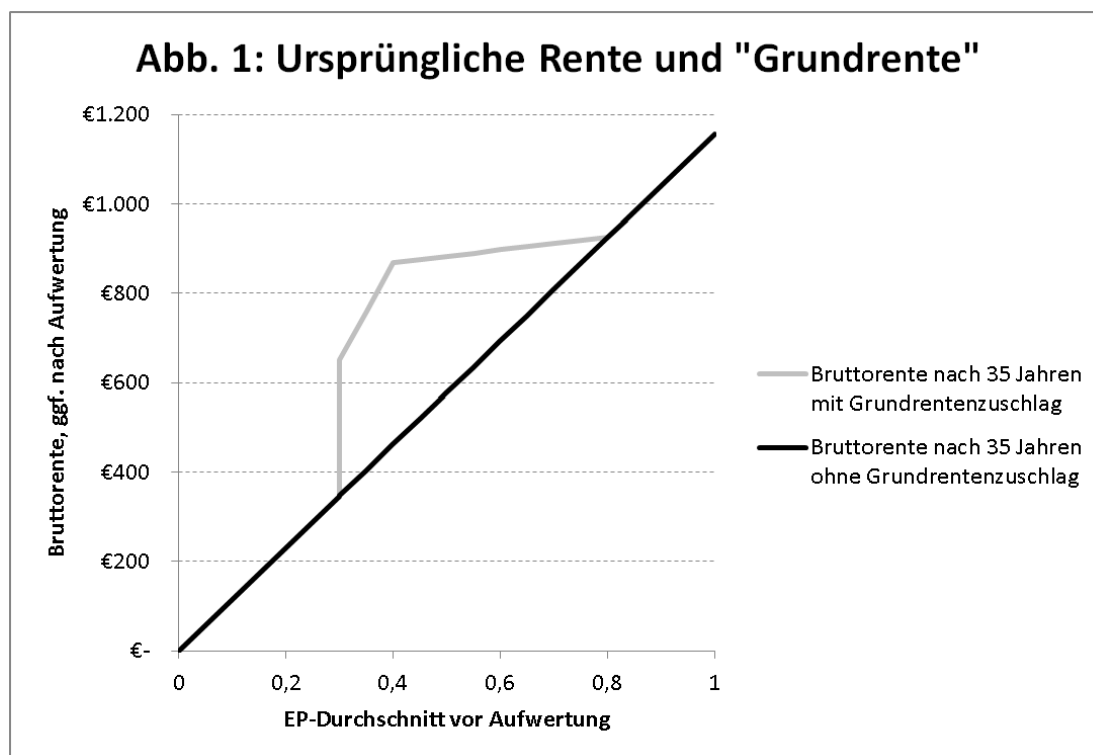
Stellungnahme zu wesentlichen im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen

1. „Grundrente“: Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

Die geplante „Grundrente“ ist kein außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung stehendes Instrument und auch keine neue Rentenart. Vielmehr ist sie ein an bekannte Ansätze anknüpfender GRV-interner Mechanismus zur Berechnung von Zuschlägen auf selbst erworbene Rentenanwartschaften, die sich bei Erfüllung gewisser Zugangsvoraussetzungen und Bedarfsfiktionen automatisch ab 2021 für bestehende und zukünftige gesetzliche Renten ergeben sollen.

Vorgesehen ist nach § 76g SGB VI-E, dass Personen mit mindestens 33 Jahren an besonderen rentenrechtlichen Zeiten grundsätzlichen Zugang zu einer solchen Aufwertung erhalten. Diese „Grundrentenzeiten“ orientieren sich an den für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte festgelegten Wartezeitbestimmungen, wobei abweichend davon Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs oder mit freiwilliger Beitragszahlung unberücksichtigt bleiben. Insbesondere werden also Monate mit Pflichtbeiträgen erfasst, allerdings auch Phasen mit Sorgearbeit.

Zuschlagsfähig sind aber nicht alle Zeiten, sondern lediglich „Grundrentenbewertungszeiten“. Als solche gelten Monate, die mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten (EP) bewertet wurden, also mit 30 Prozent des Durchschnittseinkommens (Minijobs sind folglich ausgeschlossen). Für sie wird die durchschnittlich erreichte EP-Zahl ermittelt und diese bis zum Erreichen des Höchstwertes, an dem eine Kappung des Zuschlags erfolgt, verdoppelt. Wo dieser Aufwertungsdeckel liegt, bestimmt sich wiederum nach der Zahl der erreichten Grundrentenzeiten. Liegen genau 33 solcher Jahre vor, so beträgt er 0,0334 EP pro Monat. Für jeden weiteren Monat steigt er in einem Übergangsbereich stetig an, um schließlich mit 35 Jahren an Grundrentenzeiten den Höchstwert von 0,0667 EP pro Monat zu erreichen (entspricht rund 80 Prozent des Durchschnittseinkommens). Der durch die gegebenenfalls begrenzte Verdopplung resultierende Zuschlag wird sodann um ein Achtel reduziert. Damit gilt: Wer sich nahe an der Kappungsgrenze befindet, erhält zwar immer geringere Zuschläge, ist aber wiederum weniger von den Abschlägen auf diese betroffen. Es ist also stets gewährleistet, dass ein höherer EP-Durchschnitt der Bewertungszeiten vor der Aufwertung einen höheren Durchschnitt danach bewirkt. Der am Durchschnitt ausgerichtete Aufwertungsprozess mit dem Zuschlagsfaktor von $\frac{7}{8}$ (= 87,5 Prozent) des Ausgangswerts beziehungsweise der Differenz zum Höchstwert erfolgt kumulativ für höchstens 420 Monate, also für maximal 35 zuschlagsfähige Jahre. Die resultierende Gesamtzahl an zusätzlichen Entgeltpunkten wird schließlich gleichmäßig auf alle Grundrentenbewertungszeiten verteilt und erhöht vermittelt über den jeweils aktuellen Rentenwert die zustehenden Renten. Wie sich der Zusammenhang von ursprünglichen Anwartschaften, Aufwertung und resultierender Bruttorente im ersten Halbjahr 2020 grundsätzlich verhält, verdeutlicht Abbildung 1.



Ob und in welcher Höhe der Zuschlag aufgrund eigener Vorleistung tatsächlich erfolgt, wird nach § 97a SGB VI-E erstmals von einem fingierten Bedarf abhängig gemacht. Um diesen einerseits zu prüfen, andererseits aber keine Hürden durch individuelle Antragstellungen zu errichten, soll ein neuartiges System aufgebaut und genutzt werden. Vorgesehen ist, dass die Deutsche Rentenversicherung in einem automatisierten Abrufverfahren Daten der Finanzverwaltung zu sonstigen Einkommen erhält und anrechnet. Dabei sind nicht nur anderweitige Einkommen des potenziellen „Grundrentners“ selbst (etwa die gesetzliche Rente ohne Grundrentenanteil), sondern auch jene eines etwaigen Ehepartners zu berücksichtigen. Im Grundsatz ist dafür auf die Steuerdaten des vorvergangenen Kalenderjahres abzustellen, hilfsweise auf die des vorvorvergangenen Jahres und schließlich auf die Rente in pauschalierender Nettobetrachtung zuzüglich etwaiger Kapitalerträge. Liegen relevante Daten nicht vor – zum Beispiel für per Abgeltungsteuer versteuerte Kapitalerträge oder wegen eines Wohnsitzes im Ausland – so besteht eine individuelle Pflicht zur Mitteilung. Die der Rentenversicherung bekannten Einkommen sind ab einem Monatsbetrag von 1.250 Euro (beziehungsweise von 1.950 Euro bei gemeinsam betrachteten Ehepaaren) zu 60 Prozent anzurechnen. Eine Person mit sonstigen Einkommen von 1.400 Euro würde also einen Abschlag von 90 Euro auf ihren Grundrentenzuschlag hinnehmen müssen. Für Einkommensbestandteile, die 1.600 Euro beziehungsweise 2.300 Euro bei Ehepaaren überschreiten, ist schließlich eine volle Anrechnung auf die „Grundrente“ vorgesehen. Die Anrechnungsgrenzen, die durchaus auch einen völligen Wegfall der eigentlich zustehenden Zuschläge bewirken können, werden anhand der jährlichen Rentenanpassungen dynamisiert, sodass ein schleichen-des Herauswachsen vermieden wird.

Grundrentenzuschläge sollen nicht nur für Neurenten, sondern im Grundsatz auch für den Bestand berechnet und ausgezahlt werden, wobei zur Handhabbarkeit gegebenenfalls Vereinfachungen vorgesehen sind. Etablierte Aufwertungsmechanismen sollen für bereits laufende und zukünftige Renten bestehen bleiben, sodass es zu einem Zusammenwirken mit der „Grundrente“ kommen kann. Dies gilt beispielsweise für die Berücksichtigungszeiten und die auf Zeiten vor 1992 angewandten Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt („Rente nach Mindestentgeltpunkten“).

Die Bundesregierung geht in ihrem Gesetzentwurf davon aus, dass zur Einführung der Grundrentenzuschläge 2021 etwa 1,3 Millionen Bezieher zu verzeichnen sind, davon etwa 70 Prozent Frauen. Etwa fünf Prozent aller Versichertenrenten sollen damit automatisiert aufgestockt werden. Zunächst werden Kosten von 1,3 Milliarden Euro pro Jahr erwartet, die in den Folgejahren auf vorerst 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2025 steigen sollen. Zu ihrer Finanzierung sind zusätzliche, pauschalisierte Bundeszuschüsse vorgesehen, um Mehrkosten näherungsweise aus Steuermitteln aufzufangen.

Bewertung und Reformvorschläge

Die Arbeitnehmerkammer setzt sich seit Langem dafür ein, an die Vorleistung anknüpfende Rentenaufwertungen jedenfalls solange und soweit vorzunehmen, wie langjährige Beschäftigung nicht strukturell zu ausreichenden Anwartschaften geführt hat. Zum einen würden dadurch viele Menschen mit anhaltendem Niedrigverdienst einen angemessenen Ausgleich erhalten. Zum anderen könnten Zuschläge dem wachsenden Akzeptanzproblem „trotz vieler Jahre mit Pflichtbeiträgen deutlich zu wenig Rente“ systematisch begegnen und die Rentenversicherung insgesamt stabilisieren. Dabei wäre sicherzustellen, dass das wichtige Äquivalenzprinzip im Grundsatz gewahrt bleibt und keine Tendenz zur Einheitsrente auf womöglich geringem Niveau bewirkt wird. Der Vorleistungscharakter verdienter Rentenzuschläge sollte sich also nicht nur im Zugang aufgrund vieler Beitragsjahre, sondern auch in unterschiedlichen Leistungshöhen widerspiegeln. Dazu hat die Arbeitnehmerkammer in Anknüpfung an die für Zeiten bis 1991 geltenden Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt eine gleitende Aufwertung angeregt.² Die stark nivellierende Wirkung dieses oft auch als „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ bezeichneten Ansatzes und erst recht jene der vorherigen „Rente nach Mindesteinkommen“ würde damit vermieden.

Insofern begrüßen wir den im Gesetzentwurf vorgesehenen Mechanismus zur Rentenaufwertung ausdrücklich. Er führt nach jahrzehntelangem Niedriglohnverdienst zu teils erheblich erhöhten Renten, bleibt dabei aber der bewährten Systematik der vorleistungsbezogenen Rente treu: Statt fixe Zielniveaus oder gar Rentenzahlbeträge zu garantieren, werden Entgeltpunkte zugeschlagen und ergänzen die originären Ansprüche damit ohne strukturellen Bruch. In diesem Sinne ist auch der Entscheidung ausdrücklich zuzustimmen, von der im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung über eine Leistung „10 Prozent über der

2) Siehe

https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Mindestsicherung_im_Alter_2017.pdf, S. 20 f.

Grundsicherung“ abzuweichen. Darüber hinaus ist positiv hervorzuheben, dass das Modell der zusätzlichen Entgeltpunkte einen impliziten Zwang dazu schafft, das gesetzliche Rentenniveau auf ein wieder auskömmliches Niveau anzuheben und dort nachhaltig zu stabilisieren. Abstrakte Ansprüche können schließlich nur dann zu angemessenen Renten führen, wenn sie anhaltend entsprechend bewertet werden, den verdienten Entgeltpunkten also auch ein stets hinreichend hoher aktueller Rentenwert entgegensteht. Durch diese strukturelle Kopplung an das allgemeine Sicherungsniveau wäre die geplante „Grundrente“ im besten Sinne in das System eingebettet und keinesfalls ein Fremdkörper innerhalb der leistungsbezogenen Rentenversicherung.

Sinnvoll ist auch, einen prozentualen Abschlag auf den Zuschlag vorzunehmen, der in vorherigen Entwürfen noch nicht vorgesehen war. Dies stellt wie beschrieben sicher, dass die Anerkennung langjähriger Beitragszahlung stets differenziert nach der gemittelten Vorleistung erfolgt und entspricht letztlich dem Vorschlag der Arbeitnehmerkammer.

Dass der Gesetzentwurf nicht nur Verbesserungen für Neurentner vorsieht, sondern auch den Bestand in die Aufwertung einbeziehen will, ist ebenso richtig. Diese Entscheidung sollte Anlass sein, auch jene Erwerbsminderungsrentner durch angemessene Zuschläge an den zwischenzeitlichen Ausweitungen von Zurechnungszeiten teilhaben zu lassen, die davon wegen bereits laufender Renten ausgeschlossen waren.

Zuletzt ist es nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer angemessen, die geplanten Zusatzausgaben wenigstens grundsätzlich durch weitere Bundeszuschüsse zu finanzieren und nicht – wie etwa bei der Ausweitung der Kindererziehungszeiten geschehen – Beitragsmittel dafür heranzuziehen. Eine derartige Quersubvention durch die Versicherten wäre zwar in einer sozialen Versicherung, die als solche grundsätzlich keine „versicherungsfremden“ Leistungen kennt, nicht generell ausgeschlossen. In der gegenwärtigen GRV, die immer noch ganz überwiegend eine Arbeitnehmerrentenversicherung ist, wäre dies allerdings unangemessen: Die Folgen problematischer politischer Weichenstellungen und unternehmerischen Handelns, die sich schließlich in jahrzehntelangem Niedriglohnverdienst niederschlagen, sind eben nicht nachträglich von der dafür ungeeigneten Solidargemeinschaft der Arbeitnehmer zu tragen. Um dies definitiv auszuschließen, sollte erwogen werden, den Ausgleich aus Steuermitteln nicht wie vorgesehen pauschalierend, sondern durch Erstattung der tatsächlich anfallenden Kosten vorzunehmen. Nebenbei würde diese Vorgehensweise sicherstellen, dass sich der für die „Grundrente“ notwendige Aufwand bei der Bestimmung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht negativ auswirkt. Es würde also vermieden, dass alle Rentner nochmals gedämpfte Anpassungen hinnehmen müssen, weil eine an sich richtige Korrekturmaßnahme für extern verursachte Problemlagen eingeführt wird.

Jenseits der grundsätzlichen Befürwortung bieten die vorliegenden Pläne verschiedentlich Anlass zur konstruktiven Kritik. Dies gilt weniger für die Regelungen zum bloßen Leistungszugang, die insgesamt angemessen erscheinen. Dass Grundrentenzuschläge überhaupt erst nach einer erheblichen Zeit mit Pflichtbeiträgen und gegebenenfalls Sorgearbeit geleistet werden, ist grundsätzlich gut begründbar, zumal Abbruchkanten in der GRV-Systematik allgemein üblich sind. Ziel der „Grundrente“ ist es in der vorgeschlagenen Fassung schließ-

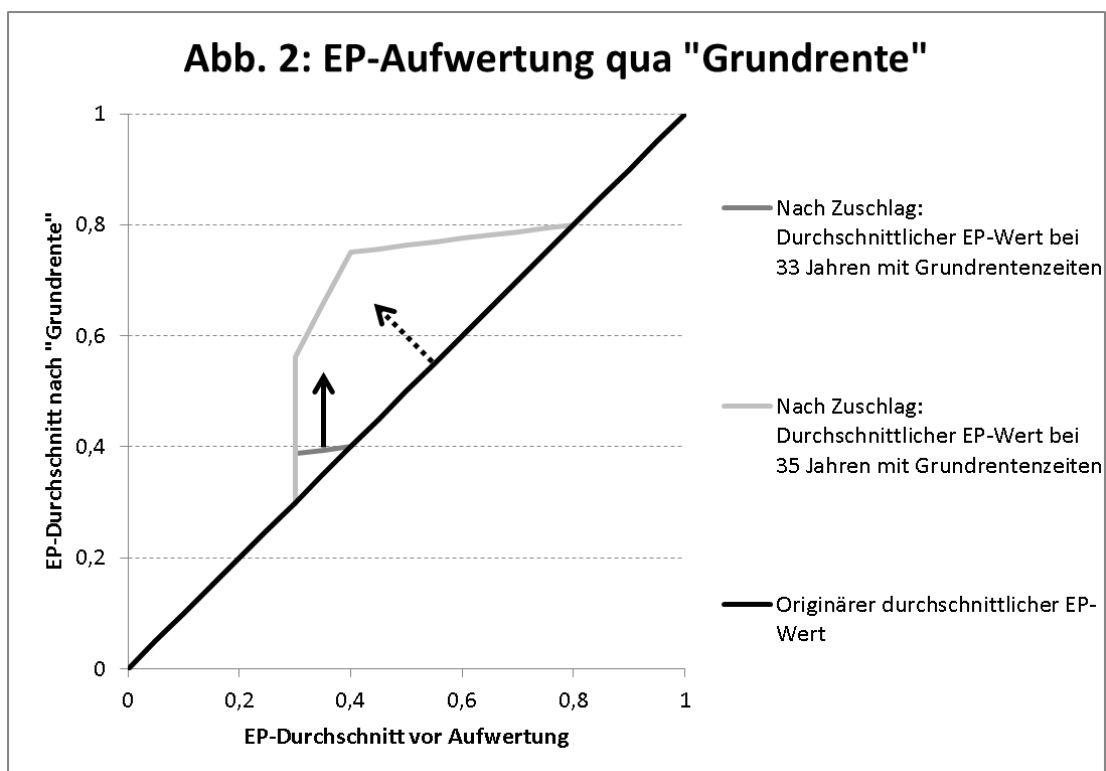
lich nicht, einem möglichst großen Kreis von Personen eine unbedingt armutsvermeidende Rentenzahlung zukommen zu lassen. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Anerkennung jahrzehntelanger Pflichtbeitragszahlung durch eine zuverlässiger als aktuell über dem Grundsicherungsniveau liegende echte Rente. Es liegt auf der Hand, dass ein entsprechendes Leistungsniveau nicht nach nur wenigen Jahren und/oder sehr gering entlohnter oder gar geringfügiger Beschäftigung als vorleistungsadäquate Alterssicherung erwartet werden kann. Insofern ist auch der Ausschluss bloßer „Zuverdienstverläufe im Minijob“ nachvollziehbar. Aus Gleichstellungsperspektive ist er sogar zu begrüßen, da somit weitere Fehlanreize vermieden werden. Diesbezüglich könnte auch erwogen werden, nach einem Übergangszeitraum nur jene zukünftigen Beitragszeiten für aufwertungsfähig zu erklären, die einen erheblichen Arbeitszeitumfang aufweisen. Tatsächlich soll laut vorliegender Gesetzesbegründung geprüft werden, ob und wie zukünftig zur „Erhöhung der Zielgenauigkeit“ auch die regelmäßige Wochenarbeitszeit an die GRV gemeldet werden kann. Anerkennende Aufstockung könnte damit für spätere Zeiten auf echte Niedriglohnbeschäftigung beschränkt werden und würde sich eben nicht auch auf gut entlohnte Teilzeit erstrecken, die als bloße Lebensstilentscheidung nicht ausgleichsbedürftig erscheint. Jede Mindeststundenzahl setzt allerdings einen weiteren entschiedenen Ausbau der Sorgeinfrastruktur und nachhaltigen Wandel partnerschaftlicher Arbeitsteilung voraus, um insbesondere Frauen nicht nochmals für erzwungene Teilzeit zu bestrafen.

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer sollte zwar nicht unbedingt der Zugang, sehr wohl aber der Mechanismus zur Berechnung von „Grundrenten“ verändert werden. Erstens ist die Beschränkung der Aufwertung auf 420 Monate seit der Aufnahme des Achtelabschlags in das Reformvorhaben nicht mehr nachzuvollziehen und im Gegenteil mittlerweile problematisch. Zweifellos konnte eine solche Begrenzung im ursprünglichen Entwurf ohne derartigen Abschlag noch dazu dienen, die resultierende Rente trotz weitgehend pauschaler „Grundrente“ nach Vorleistung zu differenzieren: Zwar wäre wegen Verdoppelung und strikter Kappung der ursprüngliche Anwartschaftsbereich zwischen 0,4 und 0,8 EP auf ein einheitliches Niveau angehoben worden,³ doch hätten davon nicht berührte weitere Beitragszeiten dennoch zu letztlich unterschiedlichen Renten führen können. Diese indirekte Aufrechterhaltung des Äquivalenzprinzips ist jetzt entbehrlich, da der prozentuale Abschlag unmittelbar eine Differenzierung bewirkt. Und weil dieser Abschlag die Leistungsfähigkeit der „Grundrente“ insgesamt reduziert, ist die zeitlich begrenzte Hochwertung nun sogar kritisch zu sehen: Selbst Menschen mit mehr als 35 Beitragsjahren und nennenswerten Durchschnittsentgelten könnte es so womöglich nicht gelingen, eine aufgewertete Rente über dem mittleren Grundsicherungsniveau von heute schon etwa 28 Entgeltpunkten zu erzielen. **Die Arbeitnehmerkammer schlägt deshalb vor, zwar den vorgesehenen Abschlag auf den Zuschlag beizubehalten, aber im Gegenzug die Begrenzung der Aufwertung auf 420 Monate zu streichen.** Personen, die 40 oder 45 Jahre mit Grundrentenbewertungszeiten einbringen können, würden also nicht nur für 35 Jahre, sondern für die

3) Für „Grundrentner“ mit exakt 35 Jahren, die gleichzeitig Bewertungszeiten sind, hätte sich in dieser breiten Zone (2020 einem jährlichen Bruttolohn zwischen gut 16.000 Euro und 32.000 Euro entsprechend) tatsächlich eine Einheitsrente von aktuell etwa 925 Euro brutto pro Monat ergeben.

jeweils volle Zeit eine verdiente Aufwertung und damit mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Rente über dem Sozialhilfeniveau erhalten.

Zweitens sollte, wenn tatsächlich eine Gleitzone für den Zugang zur „Grundrente“ geschaffen wird, eine schrittweise zunehmende Aufwertung auch gleichmäßig für den gesamten grundrentenrelevanten Einkommensbereich vorgenommen werden. Dies würde wohl den allgemeinen Erwartungen der Versicherten an eine solche Gleitzone entsprechen. Der für volle „Grundrenten“ vorgesehene Zuschlagsfaktor müsste also ausgehend von einem Einstiegswert graduell auf diese 87,5 Prozent anwachsen (entspricht dem gepunkteten Pfeil in Abbildung 2). Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Modell lässt hingegen den Aufwertungsdeckel steigen, folgt also dem durchgezogenen Pfeil: In Jahresbetrachtung wächst er von zunächst 0,4008 Entgeltpunkten (bei 33 Beitragsjahren) über 0,6008 (bei 34 Jahren) auf den Höchstwert von 0,8004 (bei 35 Jahren) an. Dadurch wird relevanten Einkommensbereichen zunächst jegliche Aufwertung verwehrt, weil bereits die originären Entgeltpunkte über dem viel zu niedrigen Deckel liegen. Gewissermaßen hat das Konstrukt also „Schlagseite“.



Dass deshalb eine Person, die exakt 33 Jahre lang unterdurchschnittlich verdient und Beiträge entrichtet hat, nur dann Anspruch auf eine Aufwertung haben soll, wenn sie 30 bis 40 Prozent des Durchschnittslohns erzielt hat, nicht aber, wenn sie immerhin zum aktuellen Mindestlohn in Vollzeit beschäftigt war (entspricht knapp 50 Prozent des Durchschnitts),

dürfte kaum vermittelbar sein. Würde **statt des Aufwertungsdeckels der Zuschlagsfaktor schrittweise angehoben**, könnte der volle Aufwertungsbereich von 0,3 bis etwa 0,8 EP pro Jahr vom Übergangsbereich profitieren. In jedem Fall würde aber gelten, dass „Grundrenten“ in der Gleitzone recht gering ausfallen und kaum dazu dienen können, die Grundsicherungsschwelle zu überschreiten. Diese Tatsache sollte bei jeglicher Ausgestaltung einer solchen Zone mit geringeren Leistungsansprüchen klar kommuniziert werden, um Enttäuschungen wegen nur marginaler Zuschläge vorzubeugen.

Mit der relativen Aufwertung selbst erworbener Rentenanwartschaften ist die geplante „Grundrente“ deutlich auf die Anerkennung von Vorleistung orientiert und insofern voraussetzungsvoll. Die Arbeitnehmerkammer spricht sich deshalb dafür aus, in einem weiteren Schritt eine kritische Evaluation des gesamten sozialen Ausgleichs innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung vorzunehmen, um nach wie vor bestehende Schutzlücken zu schließen. Aus unserer Sicht gilt dabei: Während der Ausgleich für Zeiten der Sorgearbeit mittlerweile weitgehend angemessen ausgestaltet ist, jedenfalls Neuzugänge in Erwerbsminderungsrenten von umfassenden Zurechnungszeiten profitieren (hier wären allerdings die unsystematischen Abschläge zu streichen) und mit der „Grundrente“ auch langjähriger Niedriglohnverdienst kompensiert würde, bleibt das Risiko Langzeitarbeitslosigkeit unberücksichtigt. Zeiten anhaltender Erwerbslosigkeit werden zwar in der anerkennenden „Grundrente“ keine systematische Berücksichtigung finden können, sie sind in einem sozialen Alterssicherungssystem aber dennoch in gewissem Rahmen auszugleichen. Der Gesetzgeber sollte also wieder geeignete Regelungen zur rentenrechtlichen Absicherung dieser Zeiten treffen.

Neben der Aufwertungssystematik sollte im Gesetzgebungsverfahren auch die gewählte Bezeichnung kritisch überprüft werden. Schließlich ist es so, dass eine Grundrente im sozialpolitischen Wortsinne – die bereits bestehende gleichnamige Leistung im Rahmen des Bundesversorgungsgesetzes außer Acht lassend – einem bedingungslosen Grundeinkommen für Ältere gleichkommt. Sie wird definitionsgemäß der gesamten Wohnbevölkerung mit Erreichen der Altersgrenze in einer pauschalen, üblicherweise klar teilhabesichernden Höhe ausgezahlt. Eine Differenzierung wird bestenfalls noch nach Wohnsitzdauer im betreffenden Staat vorgenommen und eine Prüfung auf und Anrechnung von Einkommen oder gar Vermögen erfolgt gerade nicht. Beispielhaft für ein solches Modell lässt sich die niederländische AOW-Rente anführen, die bei voller Höhe für Alleinstehende aktuell rund 1.250 Euro brutto pro Monat beträgt.

Die Intention und Ausgestaltung der konkret geplanten „Grundrente“ ist offensichtlich eine geradezu diametral andere. Sie ist beim Zugang und in der Höhe von erheblicher Vorleistung abhängig und steht im gegliederten deutschen Alterssicherungssystem nur einem Teil der Bevölkerung überhaupt zur Verfügung. Darüber hinaus gewährleistet sie nicht in jedem Fall Teilhabesicherung und soll in einer besonderen Form einkommensgeprüft sein. Faktisch ist die vorgesehene Leistung deshalb keine Grundrente, sondern ein solidarischer Rentenzuschlag, der im Gesetzesentwurf tatsächlich auch als „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“ bezeichnet wird. Die unzutreffende Bezeichnung als „Grundrente“ dürfte dazu führen, dass eine eigentlich richtige und systematisch ausgestaltete Sozialre-

form verbreitete Enttäuschungen und letztlich eine zusätzliche Schwächung der ohnehin bedrohten GRV-Akzeptanz bewirkt. Anders als eine echte Grundrente, deren Einführung die Arbeitnehmerkammer wegen der fundamentalen Abkehr vom Äquivalenzprinzip ausdrücklich nicht befürworten würde, kann das neue Instrument Altersarmut eben nicht flächendeckend verhindern. In großen Teilen der Bevölkerung dürfte der gewählte Begriff aber genau diese Erwartung hervorrufen, zumal in der bisherigen Debatte wiederholt betont wurde, der geplante Ansatz werde der Bezeichnung als „Grundrente“ tatsächlich gerecht.

Um Missverständnisse zu vermeiden, regen wir an, im weiteren Gesetzgebungsprozess und der Reformkommunikation Abstand vom Begriff „Grundrente“ zu nehmen. Die neue Leistung sollte deutlicher als das gekennzeichnet und vermittelt werden, was sie tatsächlich ist. In die langjährige Debatte über Rentenzuschläge nach andauern-dem Niedriglohnverdienst sind bereits Begriffe wie „Solidarrente“, „Lebensleistungsrente“, „Respektrente“ oder „Zuschussrente“ eingebracht worden, die den Kern der geplanten Reform tatsächlich besser umschreiben und damit mögliche Alternativen darstellen.

Dass Grundrentenzuschläge nur nach einer neuartigen Einkommensprüfung vorgenommen werden sollen, ist nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer ein drittes wesentliches Problem. Jedenfalls für Renten aufgrund eigener Vorsorge – anders ist dies bei Hinterbliebenenrenten – findet im Alter eben keine Prüfung dahingehend statt, ob und in welcher Höhe Empfänger über andere Ressourcen verfügen und vermeintlich kein Bedarf besteht: Gesetzliche Renten werden nach der Altersgrenze geleistet, weil sie verdient sind und nicht etwa, weil sie gebraucht werden. Dementsprechend ist ein wie auch immer definierter „Nichtbedarf“ auch kein Ausschlussgrund.

Die nun vorgesehene **Einkommensanrechnung** auf eine durch maßgebliche Vorleistung erworbene Altersrente wäre also **ein nicht nachvollziehbarer Bruch mit dem Prinzip der verdienten Rente**, der als Einfallstor für weitere Bedarfsprüfungen dienen könnte. **Sie sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden**, zumal sie bei ähnlichen Modellen wie der „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ auch nicht gilt. Neben dieser grundsätzlichen Kritik ist die geplante Prüfung auch im Detail zu problematisieren.

Dies gilt zunächst für die Verfügbarkeit der Leistung: Zwar ist es zu begrüßen, dass Rentenzuschläge automatisch berechnet und ausgezahlt werden sollen und Betroffene jenseits einzelner Mitwirkung nicht aktiv werden müssen, um ihre „Grundrente“ zu erhalten. Antrags- und Nachweispflichten, dies zeigen Erfahrung und Forschung zu Grundsicherungssystemen sehr deutlich, bewirken einen hohen individuellen Aufwand und verbreitete Schwellenängste, sodass etwa nur eine Minderheit der Bezugsberechtigten tatsächlich „Grundsicherung im Alter“ bezieht. Allerdings ist das geplante Verfahren hochkomplex und kann nicht ohne Weiteres auf etablierte bürokratische Mechanismen aufsetzen. Es dürfte damit in besonderem Maße fehleranfällig sein, erzeugt einen hohen Beratungsbedarf und könnte der rechtzeitigen Einführung der „Grundrente“ zum Jahresbeginn 2021 im Wege stehen.

Zweitens sendet die Einkommensprüfung ein fragwürdiges Signal an viele verheiratete Frauen, die zwar keine umfassende eigene Rente erworben, aber doch über Jahrzehnte

nicht nur geringfügig beschäftigt waren. Ihnen würde nun „durch Unterlassen“ mitgeteilt, ihre Rente sei nicht aufstockungswürdig, da doch hinreichende Versorgung durch den Partner vorliege. Das dahinter stehende Bild der von einem „Ernährer“ unterstützten Frau ist antiquiert und läuft dem Ziel stetig verbesserter Gleichstellung entgegen. Insbesondere gilt dies angesichts der gleichzeitigen Nichtanrechnung bei „Mütterrenten“. Dadurch entsteht der hochproblematische Eindruck, der deutsche Sozialstaat halte eine Ehefrau des sozialen Ausgleichs und der Anerkennung für unbedingt würdig, wenn sie Mutter ist, nicht aber dann, wenn sie ihm als Erwerbstätige entgegentritt.

Drittens hätte es nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer absehbar absurde Folgen, stets vorrangig auf die der Finanzverwaltung vorliegenden Einkommen des vorvergangenen Kalenderjahres abzustellen. Für Personen, die bis zu ihrer Rente einer Beschäftigung nachgegangen sind, würden „zu hohe“ Erwerbseinkommen aus der Zeit des Altersübergangs nämlich in vielen Fällen dazu führen, dass sie ihren anschließend eigentlich bestehenden Grundrentenanspruch erst einmal verlieren. Ein Mittel gegen derart widersinnige Karenzzeiten könnte beispielsweise darin bestehen, in den ersten Jahren des Rentenbezugs nur die in § 97a Abs. 2 S. 4 SGB VI-E vorgeschriebene Auffangregelung anzuwenden. Es würde also lediglich die pauschalierte Nettorente zuzüglich etwaiger Kapitalerträge berücksichtigt und gerade keine paradoxe Bestrafung für Arbeit bis zur Rente erfolgen.

Trotz grundsätzlicher Befürwortung der „Grundrente“ hält die Arbeitnehmerkammer ein Alternativmodell für noch angemessener und systematischer, da es zielgenau an Ursachen ansetzen, Bedarfsprüfungen ausschließen und die Rentenversicherung in mehrfacher Hinsicht stärken würde: **Wir regen an, die „Grundrente“ zwar für vergangene Zeiten einzuführen, aber nicht zu entfristen. Zukünftige Zeiten mit geringen Löhnen sollten stattdessen unmittelbar durch Mindestbeiträge des Arbeitgebers pro Arbeitsstunde abgesichert werden.** Diesem Vorschlag liegt das Problem zugrunde, dass die „Grundrente“ und vergleichbare Ansätze auf die nachträgliche Behebung eines verfestigt und gerade nicht zufällig auftretenden Missstands ausgerichtet sind. Jener unzureichende Anwartschaftsaufbau infolge unzureichender Entlohnung sollte aber dauerhaft an seinem Ursprung angegangen werden. Es ist nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer eigentlich nicht Aufgabe der Solidargemeinschaft der Steuerzahler (wie nun vorgesehen) oder gar nur der Beitragszahler, einen solchen Lückenschluss stellvertretend für andere zu erbringen. Zweifellos ist dies nun für zurückliegende Zeiten unvermeidlich, weil diese nicht mehr zum Ausgleich herangezogen werden können. Für zukünftige Zeiten sollte allerdings sichergestellt werden, dass jede versicherte Arbeitsstunde sofort ausreichende Rentenansprüche bewirkt. Dies kann selbstverständlich nur typisierend erfolgen, da eine Arbeitsstunde für sich niemals Garant für das ganze Erwerbsleben sein kann, das der Rente schließlich zugrunde gelegt wird. In diesem Sinne sollte eine versicherte Stunde stets jenen „Rentenbaustein“ schaffen, der nach einer vollzeitnahen Erwerbskarriere über den vollen Zeitraum von mindestens 40 Jahren aufsummiert eine Zahlrente über dem durchschnittlichen Sozialhilfeniveau erreichbar macht. Notwendig und systematisch wäre deshalb eine Pflicht des Arbeitgebers, für geringe

Stundenlöhne entsprechend erhöhte⁴ und damit strukturell grundsicherungs-feste Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen. Dieser unmittelbare Ausgleich würde im Übrigen eine direkte finanzielle Stärkung der Rentenversicherung im bewährten Umlagesystem bewirken.

Wie die „Grundrente“ wäre aber auch ein Mindestbeitrag fundamental auf ein gutes und anhaltend stabiles Rentenniveau angewiesen.⁵ Schließlich würde jeweils – entsprechende Beschäftigung vorausgesetzt – lediglich der hinreichende Erwerb abstrakter Anwartschaften sichergestellt, nicht aber ihre angemessene Bewertung. Ein dauerhaft genügender aktueller Rentenwert bedeutet aber nichts anderes als ein nachhaltig stabiles Sicherungsniveau in auskömmlicher Höhe, das nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer mindestens 50 Prozent (vor Steuern) betragen sollte.

2. Freibeträge beim Wohngeld und in Grundsicherungssystemen

Das in die Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung eingebettete Verfahren zur Entgeltpunktaufstockung ist zu Recht das Herzstück der geplanten Reform. Allerdings wird die von Vorleistungen und dem Rentenniveau abhängige „Grundrente“ nicht in jedem Fall zu ausreichenden Alterseinkommen führen können. Es besteht also die Gefahr, dass trotz der Zuschläge auch zukünftig Personen mit durchaus nennenswerten Beitragsleistungen über gesetzliche Renteneinkünfte verfügen, mit denen sie – insbesondere in Regionen mit hohen Wohnkosten – auf Wohngeld oder Grundsicherung angewiesen sind. Deshalb sollte auch bei der Inanspruchnahme dieser Instrumente ein der eigentlichen „Grundrente“ ähnlicher Anerkennungsmechanismus zum Tragen kommen. Auch dort würde es also einen Unterschied machen, welche Vorsorgeleistung die jeweilige Person eingebracht hat.

Dazu sind Freibeträge im Wohngeldgesetz (§ 17a WoGG-E) und in den Sozialgesetzbüchern XII (§ 82a SGB XII-E) und II (§ 11b Abs. 2a SGB II-E als Verweis auf § 82a SGB XII-E) vorgesehen, die sich bis auf modelladäquate Berechnungsvorschriften entsprechen. Geplant ist, dass Personen, die mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten oder vergleichbaren Zeiten (zum Beispiel mit berufsständischer Vorsorge) vorweisen können, solche Beträge in Anspruch nehmen können. Eine Gleitzone besteht dabei nicht. Da keine Bewertungszeiten erforderlich sind, wird ein Freibetrag gegebenenfalls auch dann gewährt, wenn überhaupt gar kein Anspruch auf die eigentliche „Grundrente“ erreicht wurde.

Mit einem Freibetrag würde im Grundsatz gewährleistet, dass sich das tatsächlich verfügbare Einkommen von Grundsicherungsbeziehern nach dem Ausmaß ihrer gesetzlichen Altersvorsorge unterscheidet. Aktuell ist dies nicht der Fall, da die Lücke zwischen anzurechnendem Einkommen und Bruttobedarf nach Antrag, Prüfung und Bewilligung strikt nivellierend

4) Je geringer der Stundenlohn, desto höher also die voll vom Arbeitgeber zu tragende Beitragsdifferenz. Ein höherer Mindestlohn und erst recht mehr und ordentliche Tariflöhne würden diese Zuschusspflicht wiederum reduzieren oder ganz wegfallen lassen.

5) Für beide Ansätze kommt im Übrigen hinzu, dass das Wachstum der Grundsicherungsbedarfe und der von Rentnern zu leistenden SV-Beiträge nicht dynamischer sein darf als das der Löhne. Ist dies hingegen der Fall, so bewegen sich verfügbare Renten und Grundsicherung in ihrer Höhe aufeinander zu. Selbst das Zusammenspiel von stabilem Rentenniveau und ursprünglich ausreichender EP-Zahl würde dann nicht mehr für die anhaltende Vermeidung von Bedürftigkeit genügen.

geschlossen wird. Konkret ist beabsichtigt, die bereits seit 2018 geltende Freibetragsregelung für Zusatzrenten (§ 82 Abs. 4 f. SGB XII) auszuweiten, wonach etwa Riester- und Betriebsrenten nicht mehr vollständig angerechnet werden. Sie soll beibehalten und in gleicher Form zusätzlich auf Einkommen aus der gesetzlichen Rente insgesamt und damit auch auf Renten aus Pflichtbeiträgen angewandt werden. Die ersten 100 Euro einer gesetzlichen Bruttorente sollen also vollkommen anrechnungsfrei sein, weitere Bestandteile zu 30 Prozent, maximal aber ein Gesamtbetrag in Höhe der halben Regelbedarfsstufe 1 (aktuell entspricht dies 216 Euro).

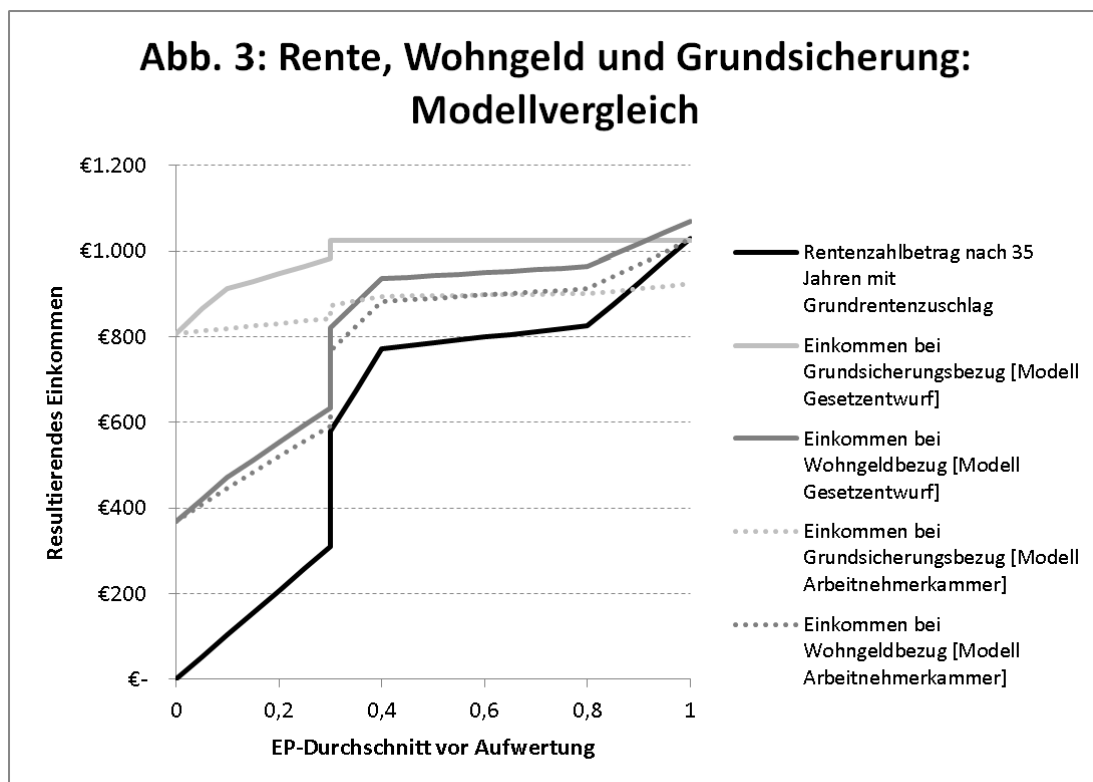
Bewertung und Reformvorschläge

Die Arbeitnehmerkammer hat wiederholt betont, dass es sich auch in Fällen notwendigen Sozialleistungsbezugs bezahlt machen muss, verpflichtend vorgesorgt zu haben. Wer also gemeinsam mit dem Arbeitgeber GRV-Beiträge zu entrichten hat, muss später auch mehr zur Verfügung haben als jemand, der dies in geringerem Maße oder gar nicht getan hat. Insofern ist die geplante Anerkennung von Pflichtvorsorge überfällig, doch sollte der dafür gewählte Ansatz deutlich überarbeitet werden.

Dies gilt zunächst für den Zugang erst ab 33 Grundrentenjahren. Während eine derartige Schwelle im eigentlichen Grundrentenmodell noch angemessen erscheint, um auf maßgeblichen Anwartschaftserwerb ausgerichtete Vorsorge zu honorieren, trifft dies auf bedarfsbezogene Systeme gerade nicht zu. Sie sind schließlich nicht darauf ausgelegt, verdiente Renten zu zahlen (Kausalprinzip), sondern auf tendenziell geringerem Niveau vermutete Bedarfe zu befriedigen (Finalprinzip). Insofern ist der traditionelle Verzicht auf anerkennende Freibeträge auch nachvollziehbar. Er führt allerdings in einem schwachen Alterssicherungssystem dazu, dass ein wachsender Anteil der Beschäftigten im Alter auf ein weitgehendes Einheitseinkommen in Form der Sozialhilfe verwiesen wird. Um dieser fortschreitenden Erosion des Vorleistungsprinzips entgegenzuwirken, sollte nach unserer Auffassung Vorsorge auch dann stets Anerkennung finden, wenn die Bedarfsdeckung im Mittelpunkt steht. In diesem Sinne **wäre die vorgesehene Mindestversicherungszeit ersatzlos zu streichen, zumal sie für den Freibetrag für Renten aus freiwilliger Vorsorge auch nicht gilt.** Neben der „Grundrente“, die langjährige Vorsorgeleistung durch eine echte Rente honoriert, würde so auch bei dennoch eingetretener Bedürftigkeit ein Unterschied nach jeglicher Art von Altersvorsorge gemacht.

Dafür sollte, so unser zweiter Anpassungsvorschlag, unbedingt die Berechnungsformel des Freibetrags geändert werden. Das Zusammenspiel von relativ hohem, naturgemäß einfach erreichbarem Sockelbetrag (100 Euro), ebenfalls hohem Prozentsatz für darüber hinausgehende Einkommensbestandteile (30 Prozent) und recht nahe dem Höchstbetrag (aktuell 216 Euro) würde nämlich eine starke Nivellierung auf vergleichsweise hohem Niveau bewirken: Ein Großteil der infrage kommenden Rentenbezieher dürfte diesen maximalen Freibetrag erreichen, da dafür derzeit lediglich eine Bruttorente in Höhe von 486,67 Euro erforderlich ist. Die Summe von Freibetrag und sozialhilferechtlichem Bruttobedarf – aktuell im Bundesdurchschnitt etwa 800 Euro – hätte dann eine durchaus verbreitete Einkommensperspek-

tive von insgesamt gut 1.000 Euro zur Folge. Ein solcher Betrag wäre wiederum mit dem Zahlbetrag einer reinen „Grundrente“ nach SGB VI nur in wenigen Fällen mit sehr langer Beitragszeit erreichbar. Es besteht also die Gefahr, dass zwar zunächst Vorleistung honoriert wird, das Resultat aber in der nach wie vor sehr pauschalen Grundsicherung untergeht: Der tendenziell sozialhilfevermeidende Rentenzuschlag würde paradoxerweise am Freibetrag in der Sozialhilfe scheitern, wie Abbildung 3 anhand der schwarzen und hellgrauen durchgezogenen Linien veranschaulicht.



Annahmen: Alleinstehende Person mit steuerfreier Rente, keinem Zusatzeinkommen und Kosten der Unterkunft in durchschnittlich anerkannter Höhe; Freibetrag von 10% ohne Sockel- und Höchstwert (Modell Arbeitnehmerkammer)

Dass der Freibetrag nicht nur in der Grundsicherung, sondern in gleicher Höhe auch beim differenzierteren Wohngeld eingeführt werden soll, ist richtig und könnte die Gefahr einer Einheitssicherung für weite Einkommensbereiche erheblich abschwächen. Dazu trägt auch bei, dass ein Wohngeldbezug mit deutlich geringeren Schwellenängsten belegt ist als die Inanspruchnahme von Grundsicherung und deshalb bei sonst gleichem Leistungsniveau bevorzugt werden dürfte. Allerdings bewirkt die Konzentration auf die bloßen Wohnkosten und die eher gleitende Anrechnungsmethodik, dass sich im geplanten Modell wesentliche Einkommensbereiche mit dem Bezug der darin nahezu einheitlichen Grundsicherung inklusive Freibetrag besserstellen würden. Wie erneut Abbildung 3 zeigt, ist der Vorteil teils ganz erheblich und dürfte dazu führen, dass Betroffene bei sonst gleichen Bedingungen deutlich häufiger auf die Grundsicherung als auf das niedrigschwellige Wohngeld zurückgreifen.

Um die skizzierten Probleme zumindest stark abzuschwächen, **regt die Arbeitnehmerkammer an, ihren Vorschlag eines gleichmäßig prozentual bemessenen Freibetrags von höchstens zehn Prozent aufzugreifen.**⁶ Die gepunkteten Linien in Abbildung 3 machen deutlich, dass er umfassende Nivellierung und auch ein erhebliches Missverhältnis von GRV-Leistungsniveau und Grundsicherungsschwelle vermeiden kann: Die Linien verlaufen niemals waagrecht und dabei näher am Bereich einer eigentlichen „Grundrente“ nach 35 Beitragsjahren entlang. Die vorgeschlagene Freibetragsregelung sollte **für jegliche Alterseinkünfte gelten, unabhängig davon, ob diese auf verpflichtender oder freiwilliger Basis erworben wurden. Die Sonderregel für Zusatzrenten würde also anders als im Gesetzentwurf vorgesehen ersatzlos entfallen und entsprechende Alterseinkünfte würden über den universellen Mechanismus berücksichtigt.**

Dieser Ansatz hätte nach unserer Auffassung drei wesentliche Vorteile: Durch ihn würde, sofern das gesetzliche Rentenniveau wieder auf ein angemessenes Niveau angehoben und dort stabilisiert wird (die schwarze Linie in Abbildung 3 also steiler verläuft), ein verbreitetes Untergehen der „Grundrente“ in der Grundsicherung vermieden. Wenn dennoch Bedürftigkeit eintritt, würde Vorsorge außerdem immer in konkreten Euro honoriert. Drittens wäre das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung in einer günstigeren Position und der vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigte Anreiz zum Grundsicherungsbezug reduziert.

3. Ausweitung der bAV-Förderung für Geringverdiener

Mit dem „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ wurde zum Jahr 2018 ein Förderbetrag für Geringverdiener eingeführt. Er steht Arbeitgebern zur Verfügung, die für Beschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von höchstens 26.400 Euro im Jahr (bei anderen Zahlungszeiträumen anteilig weniger) einen zusätzlichen eigenen Beitrag zur betrieblichen Altersversorgung in externer Durchführung aufwenden. Von diesem können sie anschließend 30 Prozent, maximal 144 Euro pro Jahr, von der abzuführenden Lohnsteuer einbehalten oder gegebenenfalls vom Finanzamt zurückfordern. Dadurch hat der Gesetzgeber einen grundsätzlich begrüßenswerten Anreiz für echte, also unternehmerfinanzierte betriebliche Vorsorge gesetzt. Vorgesehen ist nun (§ 100 Abs. 2 S. 1 EStG-E), den Förderhöchstbetrag bereits ab dem Tag nach der Gesetzesverkündung auf 288 Euro zu verdoppeln. Damit wären folglich nicht mehr nur 480 Euro, sondern 960 Euro an jährlichen Arbeitgeberbeiträgen zur betrieblichen Altersvorsorge förderbar.

Bewertung und Reformvorschläge

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die geplante Verstärkung des Anreizes zur betrieblichen Altersversorgung für Geringverdiener. **Wir regen allerdings an, die Verdienstgrenzen für die Förderung anzuheben, wofür sich der für die „Grundrente“ genutzte Aufwertungsdeckel von rund 80 Prozent des rentenrechtlichen Durchschnittseinkommens**

⁶) Siehe

https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Mindestsicherung_im_Alter_2017.pdf, S. 22 f., sowie kritisch zu pauschalierenden Freibetragsmodellen S. 15 ff.

systematisch anbietet. Würde dieser Wert darüber hinaus zuverlässig **dynamisiert**, so könnte der gemeinte, in erheblichem Maße auf gute bAV angewiesene Personenkreis auch langfristig von der gezielten Anreizsetzung profitieren. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob jedenfalls für bestimmte Einkommensbereiche, die aktuell kaum in betriebliche Vorsorgesysteme eingebunden sind, eine entsprechende **Verpflichtung des Arbeitgebers** geschaffen werden kann. Sie müsste tatsächliche Altersversorgung sicherstellen, die gerade keine private Vorsorge über den Betrieb ist.

Ungeachtet konkreter Förder- oder Verpflichtungsmaßnahmen wäre nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer eine **erheblich intensivere Evaluation der betrieblichen Altersvorsorge und der auf ihre Entwicklung ausgerichteten staatlichen Regelungen und Instrumente** sinnvoll. Der schon im Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehene Bericht zum nun womöglich verdoppelten bAV-Förderbetrag sollte nicht erst bis 2023, sondern möglichst zeitnah und dann regelmäßig wiederholt vorgelegt werden.

Mai 2020

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de

Information für den Ausschuss

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

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in
Berlin am 25. Mai 2020 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

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 der 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 vollzeithen 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

Information für den Ausschuss

INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in
Berlin am 25. Mai 2020 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

STELLUNGNAHME DER INITIATIVE NEUE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT ZUR BT-DRUCKSACHE 19/18473

Auszug aus „Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente – Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes (BR-Drucks. 85/20; BT-Drucks. 19/18473)“ von Prof. Dr. F. Ruland im Auftrag der INSM

Hier finden Sie die Randnummern 118 bis 133 dieses Gutachtens:

[118] Die Prüfung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente auf seine Verfassungsmäßigkeit hat folgende Ergebnisse gebracht:

1. Die Verfassungswidrigkeit der § 76g, 307e und 307f E-SGB VI

[119] Die Regelungen über die Voraussetzungen und die Berechnung der Grundrente in §§ 76a, 307e und 307f E-SGB VI sind mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Sie führen dazu, dass Versicherte trotz gleicher Beitragsleistung unterschiedlich hohe Renten, Versicherte trotz unterschiedlicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte trotz niedrigerer Beitragsleistung höhere Renten als Versicherte mit höherer Beitragsleistung erhalten.

[120] Diese Ergebnisse widersprechen dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das das Rentenversicherungsrecht prägt und durch den Gleichheitssatz des Grundgesetzes geboten ist. Dieses Äquivalenzprinzip fordert, dass Versicherte bei gleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte mit unterschiedlich hoher Beitragsleistung entsprechend unterschiedlich hohe Renten erhalten müssen. Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips und damit Durchbrechungen des Gleichheitssatzes sind aber wegen des Charakters der gesetzlichen Rentenversicherung als Sozialversicherung gerechtfertigt, wenn sie dem sozialen Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft dienen. Dies setzt – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – als Ausnahme von dem Grundsatz der Äquivalenz voraus, dass für die Ausnahme sachlich gerechtfertigte Gründe bestehen und die Ausnahme verhältnismäßig ist, d. h., dass die für sie angeführten Gründe der Intensität der Abweichung entsprechen und dass diese zielführend ist.

[121] Dies ist bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht der Fall. Die in dem Entwurf angeführten Gründe für die Grundrente beruhen entweder auf unbewiesenen und unzutreffenden Behauptungen, oder es lassen sich die als Gründe angegebenen Ziele nicht mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erreichen. Die Behauptung, dass „aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger [...] gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt wird“, ist unbelegt und inhaltlich unzutreffend. Die Statistiken des Bundesarbeitsministeriums zeigen, dass auch

Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen ein Haushaltseinkommen erzielen, dass deutlich oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Die Behauptung, dass Kindererziehungszeiten nicht angemessen genug gewürdigt würden, ist schon deshalb nicht geeignet, den Entwurf zu rechtfertigen, weil die Bewertung der Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten oberhalb der Grenze liegt, ab der es keine Grundrente mehr gibt.

[122] Der Entwurf begünstigt vor allem Personen, die teilzeitbeschäftigt waren. Sie könnten mit der Grundrente eine gleich hohe oder höhere Gesamtrentenleistung erhalten als Personen, die vollzeitbeschäftigt waren. Auch dieser Aspekt ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar.

[123] Das Ziel, dass Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – besser dastehen als Personen, die wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, entspricht einer verfassungsrechtlichen Vorgabe aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Zutreffend ist auch, dass das Ziel nach geltendem Recht nicht realisiert wird. Doch ist der vorliegende Gesetzentwurf nicht geeignet, dieses Ziel zu verwirklichen. Sowohl die Grundrente als auch der u. a. in der Grundsicherung vorgeschlagene Freibetrag (§ 82a E-SGB XII) setzen eine mindestens 33-jährige Grundrentenzeit voraus. Bei einer so langen Versicherungsdauer besteht nur in seltenen Fällen Altersarmut, sodass sich in den meisten Fällen, in denen es zu Leistungen nach diesem Gesetz käme, das Problem gar nicht stellt, das gelöst werden soll. In den Fällen, in denen es sich stellen würde, gäbe es keine Leistungen, weil wegen der geforderten 33 Jahre Grundrentenzeit die zeitlichen Voraussetzungen nicht erfüllt wären. Das Gesetz wäre also ungeeignet, das selbst gesteckte Ziel zu erreichen. Damit kann dieses Ziel die mit der geplanten Grundrente bewirkten Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips nicht rechtfertigen.

[124] Das Ziel, Altersarmut zurückzudrängen, kann den vorgelegten Gesetzentwurf ebenfalls nicht rechtfertigen. Anders als früher insbesondere von dem Bundesarbeitsminister immer wieder behauptet, trägt die Grundrente nahezu nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Deshalb hat der Gesetzentwurf es auch unterlassen, die Grundrente mit diesem Ziel zu begründen. Von den Personen, die die vorausgesetzte Grundrentenzeit zurückgelegt haben, hat nach den Zahlen des Bundesarbeitsministeriums nur 1 Prozent (!) ergänzend zur eigenen Rente Leistungen der Grundsicherung bezogen. Bei dem begünstigten Personenkreis ist Altersarmut die seltene Ausnahme.

[125] Dass wegen des „Respekts vor der Lebensleistung“ die Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung wegen der damit verbundenen Prüfung der Bedürftigkeit unzumutbar sei, ist ebenfalls unzutreffend. Der Entwurf würde nur in Ausnahmefällen daran etwas ändern und selbst in diesen Ausnahmefällen kann er nicht ausschließen, dass ergänzend Sozialhilfe/ Grundsicherung in Anspruch genommen werden muss. Wie wenig der Hinweis auf den Respekt vor der Lebensleistung taugt, zeigt, dass nach dem Entwurf Personen, die z. B. in 30 Jahren mehr Entgeltpunkte erworben und damit in den Kategorien des Entwurfs eine größere Lebensleistung erbracht haben, keinen „Respekt“ verdienen und auf die Sozialhilfe samt ihrer Bedürftigkeitsprüfung verweisbar sind. Das Gleiche würde für die Mutter gelten, die der Erziehung ihrer Kinder wegen nicht arbeiten kann und auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Dieses Respekt-Argument wertet in unverantwortlicher Weise die Grundsicherung und die auf sie Angewiesenen ab, kann aber die Grundrente nicht rechtfertigen.

[126] Da weder weitere Gründe genannt sind noch sich finden lassen, fehlt es für die mit der Grundrente verbundenen Eingriffe in die Systematik des Rentenrechts an einer sachlichen Rechtfertigung. Deshalb sind vor allem der § 76g E-SGB VI für den Rentenzugang und die §§ 307e und 307f E-SGB VI für den Rentenbestand wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Die gleiche Folge gilt auch für die darauf aufbauenden Änderungen im Recht der Grundsicherung (§ 82a E-SGB XII), im Wohngeldrecht (§ 17a E-WoGG) und im sozialen Entschädigungsrecht (§ 25c Abs. 3c E-BVG) sowie im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 11b Abs. 2a SGB II).

2. Die Verfassungswidrigkeit des § 82a E-SGB XII

[127] Verfassungswidrig ist ebenfalls der vorgeschlagene § 82a E-SGB XII. Die in ihm enthaltene Regelung eines Freibetrags in der Grundsicherung für Rentenversicherte, die 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben, verletzt in zweifacher Weise den Gleichheitssatz: Die Regelungen der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter müssen grundsätzlich für alle Bürger gleich sein. Es ist nicht Aufgabe der Sozialhilfe, sicherzustellen, dass Sonderregelungen für Rentenversicherte das mit ihnen angestrebte Ziel auch tatsächlich erreichen; dies gilt umso mehr, als die zugrunde liegenden Regelungen im Rentenrecht (§ 76g E-SGB VI) wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz verfassungswidrig sind.

[128] In der Zusammenschau mit § 82 Abs. 4 SGB XII, der einen entsprechenden Freibetrag in der Grundsicherung lediglich für Personen vorsieht, die freiwillig betrieblich oder privat vorgesorgt haben, ergibt sich ein weiterer Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Es ist willkürlich, dass dieser Freibetrag weder in § 82a E-SGB XII noch in § 82 Abs. 4 SGB XII auf gesetzlich Versicherte erstreckt wird. Der Gesetzgeber trägt gerade für die, die gesetzlich versichert sind und die insoweit in der Wahl und Ausgestaltung ihrer Alterssicherung keine Entscheidungsfreiheit besitzen, eine größere – zumindest aber gleich hohe – Verantwortung als für Personen, die ihre Altersvorsorge selbst gestalten können. Dieser Verantwortung wird der Gesetzgeber mit dem geplanten Gesetzentwurf nicht gerecht. Würde dieser Gesetz, würden Personen, die die vorausgesetzten 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht erfüllen, weder die Grundrente noch den Freibetrag in der Grundsicherung erhalten; sie gingen leer aus und würden nicht anders behandelt als Personen, die keinerlei Altersvorsorge betrieben haben. Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass aus Gleichheitsgründen in der Grundsicherung zwischen denen unterschieden werden muss, die für sich – wenn auch unzureichend – vorgesorgt haben, und denen, die dies unterlassen haben. Es ist dies an sich auch ein Ziel des Gesetzentwurfs, das dieser aber gleichheitswidrig nur für Personen mit mindestens 33 Jahren Grundrentenzeit realisieren will. Sollte eine entsprechende Regelung auch für gesetzliche Rentner in § 82a E-SGB VI nicht getroffen werden, wäre die in § 82 Abs. 4 SGB XII enthaltene Regelung insoweit weiterhin verfassungswidrig.

3. Die Verfassungswidrigkeit des § 97a E-SGB VI

[129] Die in § 97a E-SGB VI geregelte Anrechnung von Einkommen auf die Grundrente ist grundsätzlich sachgerecht. Es handelt sich bei der Grundrente um eine Leistung des sozialen Ausgleichs, die rentenähnlich ausgestaltet wurde. Es entspricht – so auch das Bundesverfassungsgericht – dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, dass der entsprechende Bedarf geprüft wird, wenn Mittel der Allgemeinheit allein aus sozialen Gründen gewährt werden. Das rechtfertigt die Anrechnung von Einkommen des Antragstellers und auch von Einkommen seines Ehegatten, da der Unterhaltsanspruch gegen ihn die Bedürftigkeit des Antragstellers mindert.

[130] Doch ist § 97a E-SGB VI aus zwei Gründen verfassungswidrig: Im Gegensatz zu Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle. Derjenige z. B., der sich seine Lebensversicherung auszahlen lässt und dann von dem Vermögen lebt, muss keine Anrechnung befürchten. Bei demjenigen hingegen, der sich für die Verberentung entschieden hat, wird die ausgezahlte Rente angerechnet. Sachliche Gründe für diese unterschiedliche Behandlung wirtschaftlich vergleichbarer Tatbestände fehlen. Das Bestreben, die Einkommensanrechnung praktikabel zu gestalten, reicht als Grund nicht aus.

[131] § 97a Abs. 1 E-SGB VI ist zudem wegen eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Der in diesem Artikel statuierte Schutz (auch) der Ehe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt, wenn bei der Anrechnung von Einkommen auf Sozialleistungen Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften benachteiligt werden und es sich dabei nicht nur um eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Regelung handelt. Da nach dem Entwurf die Einkommensanrechnung nur auf den Ehegatten beschränkt wird und ganz bewusst den Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft nicht miterfasst, wird gegenüber einer solchen Gemeinschaft die Ehe benachteiligt. Dies verletzt Art. 6 Abs. 1 GG.

[132] Die in dem Entwurf aufgeführten Gegengründe greifen nicht. Die Behauptung, dass der Grundrentenanspruch maßgeblich auch auf eigenerworbenen Entgeltpunkten beruhe und daher mit den reinen Fürsorgeleistungen nicht vergleichbar sei, ist falsch. Die Grundrente beruht eben nicht auf eigenerworbenen Entgeltpunkten, im Gegenteil: Je höher die Summe der beitragsfinanzierten Entgeltpunkte, umso niedriger ist die Grundrente. Die Grundrente ist eine rein aus sozialen Gründen gewährte, d. h. fürsorgerische Leistung. Der Verzicht auf die Berücksichtigung des Einkommens des Partners in einer eheähnlichen Gemeinschaft erhöht auch nicht – wie behauptet – die Zielgenauigkeit der Regelung. Er führt im Gegenteil dazu, dass Personen, die durch die Unterstützung des eheähnlichen Partners ausreichend abgesichert sind, dennoch einen Anspruch auf die Grundrente haben können. Damit werden sie besser gestellt als Eheleute, was zu dem Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG führt.

4. Gesamtergebnis

[133] Da die Bestimmungen des Entwurfs – zu den Voraussetzungen der Grundrente und zu ihrer Berechnung, sowohl was den Rentenzugang (§ 76g E-SGB VI) als auch was den Rentenbestand (§§ 307e und 307 E-SGB VI) betrifft, gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verstoßen, – zu den Voraussetzungen eines Freibetrags in der Grundsicherung (§ 82a E-SGB XII) gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, – zur Einkommensanrechnung (§ 97a E-SGB VI) gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 1 GG verstoßen, wäre ein Gesetz, das diese Mängel nicht beseitigt, insgesamt mit dem Grundgesetz unvereinbar und – nach entsprechender Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht – nichtig.

[Das vollständige Gutachten finden Sie hier.](#)

KONTAKT

Telefon: 030 / 27877-171
E-Mail: info@insm.de

INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
10117 Berlin