

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 Niedriglohnssektors und versicherungsfreie Beschäftigungszeiten im individuellen Erwerbslauf, die keine Rentenanwartschaften generieren (Bäcker 2008; Sachverständigenrat 2008; Geyer und Steiner 2010; Simonson u. a. 2012; Trischler 2012; Brussig 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 Rentenanwartschaften 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-Pressenmitteilungen/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/diwrup/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.