

Grundrente hätte problematische Ungleichbehandlungen von Versicherten zur Folge - höhere Zielgenauigkeit wäre aber möglich

Stellungnahme zu der im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarten Grundrente

29. Januar 2019

Zusammenfassung

Von der Einführung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Grundrente sollte abgesehen werden. Sie würde zu problematischen Ungleichbehandlungen von Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung führen und ist keine geeignete Maßnahme zur gezielten Bekämpfung von Altersarmut.

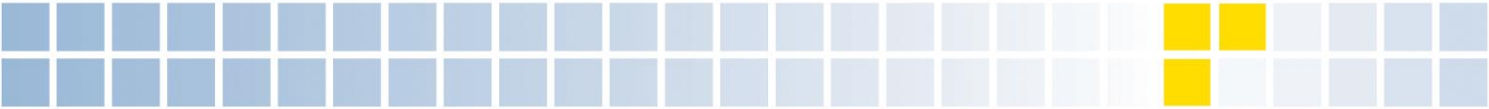
Falls dennoch an der Einführung der Grundrente festgehalten wird, sollte

1. die Umsetzung im Rahmen der bestehenden Grundsicherung erfolgen. So kann der Aufbau von Doppelstrukturen von Rentenversicherungsträgern und Grundsicherungsämtern vermieden werden. Auf diese Weise würde zudem sichergestellt, dass die nicht auf Beitragszahlungen basierende Grundrente systematisch konsequent aus Steuermitteln finanziert wird.
2. die Mindestbeitragsdauer – so wie in früheren Konzepten vorgesehen – auf mindestens 40 Jahre angehoben werden. Außerdem sollte hinsichtlich der Voraussetzungen der Grundrente – zumindest für zukünftige Beitragszeiten – nicht nur auf die Dauer der Beitragsleistung, sondern auch auf den Umfang der ausgeübten Tätigkeit abgestellt werden.
3. die Höhe der Grundrente an die Höhe des erworbenen Rentenanspruchs gekoppelt werden und nicht als pauschaler Zuschlag zur Grundsicherung gewährt werden. Damit würde die erbrachte Vorsorge deutlich konsequenter gewürdigt.
4. gewährleistet werden, dass die zur Verringerung von Altersarmut gewährte Grundrente nicht statistisch zu einem Anstieg der Grundsicherungsempfänger und damit zu einem Anstieg der öffentlich wahrgenommenen Altersarmut führt.
5. vor einer Umsetzung die Frage der europarechtlichen Einordnung der Grundrente befriedigend geklärt werden. Falls die neue Grundrente aufgrund europäischer Vorgaben oder Sozialversicherungsabkommen ins Ausland exportiert werden muss, können sich die Fallzahlen, die Kosten und auch der Verwaltungsaufwand der neuen Grundrente erheblich erhöhen.

Im Einzelnen

Neue Grundrente hätte Ungleichbehandlung von Beitragszahlern zur Folge

Die Einführung einer Grundrente sollte unterbleiben. Sie hätte eine problematische Ungleichbehandlung von Rentnern zur Folge. Sie widerspricht dem Grundsatz, dass sich



die Höhe der Rente nach den zuvor eingezahlten Beiträgen richtet. Sie kann dazu führen, dass ein Versicherter der gesetzlichen Rentenversicherung, der höhere Beitragszahlungen als ein anderer Versicherter geleistet hat, trotzdem im Alter über ein geringeres eigenes Alterseinkommen verfügt – zum Beispiel, weil er die geforderten 35 Jahre Beitragszeiten nicht erfüllt oder aufgrund des Einkommens des Partners keine Bedürftigkeit vorhanden ist und damit auch keine Grundrente gewährt wird.

Altersarmut ist bei Zielgruppe ohnehin selten

Eine relevante Minderung der Altersarmut kann eine „Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung“ kaum bringen: Wer 35 Jahre lang in Beschäftigung Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt hat, ist sehr selten von Altersarmut betroffen bzw. auf Grundsicherung angewiesen. Die einzig nachvollziehbare Begründung für die Einführung der geplanten Grundrente ist vielmehr, dass sie möglicherweise zur Legitimation und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen kann, da sie gewährleistet, dass jeder, der langjährig vorgesorgt hat, im Alter ein höheres eigenes Einkommen hat als der, der nicht vorgesorgt hat.

Falls die geplante Grundrente dennoch eingeführt werden soll, sollten zumindest folgende Anforderungen berücksichtigt werden:

Steuerfinanzierung sicherstellen

Sichergestellt werden muss, dass die Grundrente aus Steuermitteln finanziert wird, da für diese zusätzliche Leistung keine Beiträge gezahlt worden sind. Es wäre den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zuzumuten, mit ihren Beiträgen eine zusätzliche Rentenleistung zu finanzieren, deren Höhe durch jeden zuvor gezahlten Beitragseuro sinkt.

Eine Umsetzung der Grundrente durch einen Freibetrag in der (steuerfinanzierten) Grundsicherung, wie mehrheitlich im Rahmen des Bund-Länder-Sozialpartnerdialogs befürwortet, würde diesen Bedenken Rechnung tragen, da die Grundsicherung aus Steuermitteln finanziert wird.

Verwaltungsaufwand gering halten

Es muss darauf geachtet werden, dass keine neuen Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Daher sollte die Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfung weiter in den Strukturen der Grundsicherung und nicht durch die Rentenversicherung durchgeführt werden. Dies würde Doppelstrukturen und eine Vermischung der Systeme vermeiden. Bei Umsetzung der im Bund-Länder-Sozialpartnerdialog entwickelten Freibetragslösung wäre dies gewährleistet.

Es wäre auch ein falscher Ansatz, wenn mit der neuen Grundrente das Ziel verbunden würde, für diese Gruppe von Bedürftigen einen Kontakt zum Grundsicherungsamt auszuschließen. Denn dies hieße nichts anderes, als zwischen Gruppen von Bedürftigen zu unterscheiden, denen der Kontakt zum Grundsicherungsamt „zugemutet“ bzw. nicht „zugemutet“ werden kann. Alle Anstrengungen, die Inanspruchnahme von Grundsicherung zu entstigmatisieren, würden damit konterkariert.

Die Freibetragslösung ist auch mit den Vorgaben des Koalitionsvertrags vereinbar, denn der sieht nicht vor, dass die Grundrentenempfänger keine Grundsicherung mehr erhalten sollen. Vielmehr heißt es im Koalitionsvertrag, dass die Grundrente „für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher“ gewährt werden soll, d. h. der Koalitionsvertrag setzt für den Grundrentenbezug sogar ausdrücklich den Grundsicherungsbezug voraus. Zudem wird die für die Gewährung einer Grundrente entscheidende Frage, ob die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Grundrente bestehen, allein von den Rentenversicherungsträgern getroffen, die auch für das gesamte in diesem Zusammenhang erforderliche Verwaltungsverfahren (z. B. Anhörung, Bescheiderteilung, ggf. Wi-

derspruchsverfahren) verantwortlich sind. Damit liegt jedenfalls der Schwerpunkt der Abwicklung der Grundrente – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – bei den Rentenversicherungsträgern.

Mindestbeitragszeit erhöhen

Die vorgesehenen 35 Jahre Mindestbeitragszeiten sind deutlich großzügiger als bei der von der ehemaligen Bundesarbeitsministerin Nahles vorgeschlagenen „Solidarrente“, bei der nach einer Einführungsphase 40 Beitragsjahre vorausgesetzt wurden. Dies war auch der Fall bei der im letzten Koalitionsvertrag vereinbarten „solidarischen Lebensleistungsrente“. Daher sollte auch jetzt eine 40-jährige Beitragszeitdauer als Voraussetzung für die Grundrente vorgesehen werden.

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte geringere Mindestbeitragszeit würde zum einen die Kosten der Grundrente deutlich erhöhen. Sie würde zum anderen das falsche Signal setzen, dass bereits eine lediglich 35-jährige Erwerbs-, Pflege- oder Erziehungstätigkeit ein ausreichender Beitrag sei, um ein höheres Alterseinkommen als die Grundsicherung erwarten zu können. Tatsächlich erreicht ein Versicherter mit 35 Beitragsjahren bei einem Verdienst von 80 % des Durchschnittseinkommens heute aber nur einen gesetzlichen Netto-Rentenanspruch in Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs von rund 800 €. Statt auf die Notwendigkeit längerer Lebensarbeitszeiten hinzuwirken, würden Zusatzleistungen bereits für verhältnismäßig kurze Beitragszeiten gewährt, die für ein ausreichendes Alterseinkommen häufig nicht ausreichen.

Sinn und Zweck der Grundrente ist es, eine besondere Lebensleistung zu honorieren. Dazu passt nicht, dass diese Leistung auch bereits bei einer eher kurzen Mindestbeitragszeit gewährt wird. Zum Vergleich: Immerhin ein Drittel aller vollendeten Versichertenleben aus dem Rentenzugang 2016 wiesen mindestens 45 Jahre mit Zeiten auf, die auf die Wartezeit für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte angerechnet werden.

Nicht nur Länge der Beitragsdauer, sondern auch Umfang der Erwerbs- bzw. Pflege-tätigkeit berücksichtigen

Eine Bemessung von Lebensleistung an der bloßen Dauer von Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten allein ist nicht zielgenau. Es muss vermieden werden, dass ein Versicherter der gesetzlichen Rentenversicherung, der 35 Jahre lang nur oder überwiegend in Teilzeit, ggf. auch nur in einem Minijob, gearbeitet hat, Grundrente bekommt, ein Versicherter mit 34 Jahren Vollzeitarbeit und insgesamt deutlich höherer Beitragsleistung hingegen nicht. Dies wäre nicht vermittelbar und würde mittelbar der Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung schaden, weil die an sie gezahlten Beiträge in sehr unterschiedlichem Umfang zu späteren Renteneinkünften führen könnten.

Damit es zu einer zumindest zielgenauen Honorierung von Lebensleistung kommt, sollten daher nicht nur die Jahre der Beitragsleistung berücksichtigt werden, sondern auch der zeitliche Umfang der Leistung, die honoriert werden soll. Dies kann (zumindest für künftige Beitragszeiten) dadurch geschehen, dass die vom Arbeitgeber schon heute an die Sozialversicherungsträger gemeldete Information zur Arbeitszeit berücksichtigt wird. Für die Vergangenheit könnten ggf. nur Beitragsjahre mit einer bestimmten Höhe an Mindestentgeltpunkten (z. B. 0,6 Entgeltpunkten) in voller Höhe berücksichtigt werden, da es sich sonst regelmäßig nicht um eine Vollzeittätigkeit handeln wird. Bei geringeren Entgeltpunkten könnte eine anteilige Berücksichtigung erfolgen.

Eine zielgenauere Bemessung der Lebensleistung sollte auch durch Berücksichtigung der konkret erbrachten Pflegeleistung erfolgen, denn es macht hinsichtlich der zu honorierenden Lebensleistung einen sehr großen Unterschied, ob eine pflegebedürftige Person mit Pflegegrad 2 über 10 Wochenstunden gepflegt wird oder ein Schwerstpflegebedürftiger mit Pflegegrad 5 Vollzeit. Die Rentenversicherungsträger können diese unterschiedlichen Pflegeleistungen berücksichtigen, da sie

auch bei der Höhe der Beiträge für nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen nach Pflegegrad berücksichtigt werden.

Statt pauschalem Aufschlag auf Grundsicherung erworbenen Rentenanspruch berücksichtigen

Die Zielgenauigkeit der Grundrente könnte einfach und sehr wirksam dadurch erhöht werden, indem die Grundrente nicht als pauschaler Aufschlag auf die Grundsicherung, sondern als prozentualer Aufschlag auf den erworbenen Rentenanspruch gewährt wird. Denn anders als im Grundsicherungsbedarf drückt sich im erworbenen Rentenanspruch durchaus eine Lebensleistung aus. Zugleich würden damit auch diejenigen Versicherten, die mehr vorgesorgt haben als andere, zusätzlich belohnt. Anders als bislang vorgesehen, würde es damit auch bei der Grundrente einen Unterschied machen, ob ein Versicherter Vollzeit oder Teilzeit gearbeitet hat, ob er in Vollzeit oder nur 10 Wochenstunden lang gepflegt wurde oder ob er über 35 Jahre Beitragsjahre hinaus noch weiter durch zusätzliches Arbeiten (ggf. sogar über die Regelaltersgrenze hinaus) vorgesorgt hat. Die ungerechte gleiche Honorierung unterschiedlicher Lebens- bzw. Vorsorgeleistungen würde vermieden.

Beispiel: Wenn die Grundrente – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – als pauschaler Zuschlag zur Grundsicherung gewährt wird, macht es keinen Unterschied, ob ein Grundrentenbezieher einen Rentenanspruch von 400 € oder 800 € in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben hat. Bei einer Anknüpfung der Grundrente an den erworbenen Rentenanspruch fiel die Grundrente hingegen entsprechend der mehr geleisteten Vorsorge doppelt so hoch aus.

Zudem wäre auch nicht nachvollziehbar, weshalb zwar die Höhe des Freibetrags für zusätzliche Altersvorsorge und damit auch für durch freiwillige Beiträge erworbene gesetzliche Renten (§ 82 Abs. 4 SGB XII) von der Höhe der zusätzlichen Altersvorsorge abhängen soll, die Höhe des Freibetrags für durch

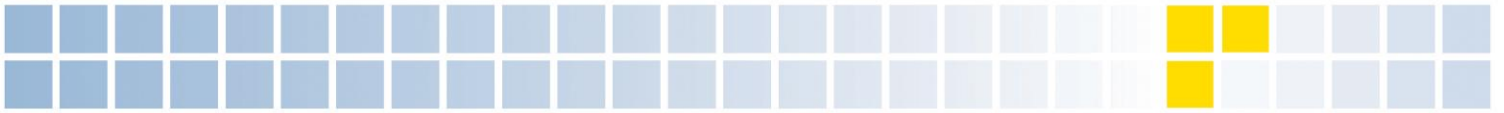
Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung erworbene Rentenansprüche hingegen nicht.

Falls der Gesetzgeber dennoch an der Vereinbarung im Koalitionsvertrag festhalten will und die Grundrente als pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 % auf die Grundsicherung festlegen will, entspräche dies einem Zuschlag in Höhe eines Fünftels – und nicht wie vom Bundesarbeitsministerium vorgeschlagen – eines Viertels der Regelbedarfsstufe 1. Der durchschnittliche Bruttobedarf von Empfängerinnen und Empfängern der Grundsicherung im Alter beträgt derzeit nach letzten Zahlen des Statistischen Bundesamtes rund 800 €, d. h. 10 % davon sind 80 €. Ein Betrag von 80 € entspricht 19 % der Regelbedarfsstufe 1 (derzeit 424 €). Gerade mit Blick darauf, dass die Frage der Grundrentenberechtigung fragwürdigen Kriterien unterliegt (u. a. Partnereinkommen, Verteilung von Beitragsleistungen auf Jahre), sollte der Abstand zwischen Berechtigten und Nicht-Berechtigten nicht zu groß sein.

Neue Grundrente darf nicht zu statistischem Anstieg der Altersarmut führen

Die geplante Freibetragslösung hätte zur Folge, dass Personen, die bislang aufgrund der Anrechnung ihrer gesetzlichen Renten keinen Anspruch auf Grundsicherung haben, erstmals Grundsicherungsempfänger werden. Laut Bundesarbeitsministerium steigt die Zahl der Grundsicherungsempfänger bei der Freibetragslösung um zusätzliche 30.000 Grundsicherungsempfänger. Sollte sich der Gesetzgeber für eine Umsetzung der Grundrente durch die Freibetragslösung entscheiden, müsste diese Personengruppe in Zukunft richtigerweise statistisch gesondert erfasst werden.

Andernfalls riskiert der Gesetzgeber, dass die zusätzlichen Grundrentenzahlungen, mit denen er Altersarmut bei einer besonderen Personengruppe verringern will, öffentlich als Anstieg der Altersarmut wahrgenommen wird. Schließlich wird Altersarmut häufig an der Zahl der Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung festgemacht.



Europarechtliche Einordnung klären

Nach wie vor völlig offen ist, wie die geplante Grundrente europarechtlich einzuordnen ist. Es ist durchaus möglich, dass aufgrund der bestehenden EU-Regeln (v. a. VO 883/2004 sowie VO 987/2009), die auch für die Mitgliedstaaten des EWR und die Schweiz Anwendung finden, auch Beitragszeiten in anderen Ländern auf die 35-Jahresfrist angerechnet werden müssen und die neue Leistung in andere Länder zu exportieren ist. Auf diese offene Frage hat auch die Deutsche Rentenversicherung Bund im Bund-Länder-Sozialpartnerdialog hingewiesen.

Je nach europarechtlicher Einordnung können sich damit erhebliche Auswirkungen auf Fallzahlen, Kosten und Verwaltungsaufwand ergeben. Diese sollten rechtzeitig vor Verabschiedung der Grundrente geklärt werden, auch um dies ggf. bei der Ausgestaltung berücksichtigen zu können.

Gleichfalls geprüft werden sollte, ob entsprechende Konsequenzen sich auch aus Sozialversicherungsabkommen ergeben, die Deutschland mit über 20 Ländern außerhalb der EU abgeschlossen hat.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de