

20.01.2020

Stellungnahme

des Sozialverband Deutschland (SoVD) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

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 – GruReG)

vom 16.01.2020, 11:00 Uhr

Inhalt

Mit dem Referentenentwurf 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 erfordere 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 40 Prozent auf den Rentenzuschlag angerechnet.

Profitieren werden voraussichtlich 1,4 Millionen Menschen, davon 70 Prozent Frauen.

Zur Finanzierung der Kosten der Grundrente in Höhe von 1,4 Milliarden Euro soll der Bundeszuschuss ab 2021 pauschal um 1,5 Milliarden Euro im Jahr angehoben werden.

Das Gesetz soll zum 01.01.2021 in Kraft treten.

Gesamtbewertung

Der SoVD begrüßt ausdrücklich die Intention des Referentenentwurfs, 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 jahrzehntlang 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 in Jahrzehnten 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 Referentenentwurfs regt der SoVD an einigen Stellen noch Veränderungen an:

Grundrentenzeiten (§ 76g Abs. 3 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 (§ 76g Abs. 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, in denen der beitragspflichtige Verdienst zwischen mindestens 30 und maximal 80 Prozent des jeweiligen Durchschnittsverdienstes lag (0,3 – 0,8 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

¹ RefE Grundrentengesetz vom 16.01.2020, S.21.

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 Referentenentwurf 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.

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 Freigrenze von 1.250 Euro/Monat (=15.000 Euro/Jahr) für Alleinstehende bzw. 1.950 Euro/Monat (=23.400 Euro) für Eheleute oder Lebenspartner sollen zu 40 Prozent angerechnet, d.h. vom Rentenzuschlag abgezogen, werden. 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.

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

² RefE Grundrentengesetz vom 16.01.2020, S.2.

³ RefE Grundrentengesetz vom 16.01.2020, S. 22.

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 40 Prozent auf den Grundrentenzuschlag knüpft an bestehenden Regelungen z.B. bei den Renten wegen Todes (§ 97 Abs. 2 SGB VI), wie Witwen-, Witwer – oder Erziehungsrenten, an und ist insofern nachvollziehbar.

Finanzierung (§ 213 Abs. 2 Satz 4 n.F., § 287e SGB VI n.F.)

Nach Berechnungen des BMAS werden die vorgesehen Maßnahmen im Einführungsjahr 2021 1,4 Milliarden Euro kosten. Die Kosten der Grundrente sollen vollständig durch eine dauerhafte Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung um pauschal 1,5 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 1,5 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, 20.01.2019
Der Bundesvorstand