

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf 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

Solidarausgleich stärken – Grundrente einführen

17.01.2020

Der Gesetzentwurf für eine Grundrente liegt endlich auf dem Tisch. Die Grundrente in der vorliegenden Form verbessert die Situation von über einer Million Rentnerinnen und Rentnern mit niedrigen Renten spürbar. Damit wird der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt und die Beitragszahlung an die gesetzliche Rentenversicherung attraktiver, was einen Anreiz gegen Schwarzarbeit und Sozialbetrug leistet. Auch ist es richtig, dass gesetzliche Renten nicht mehr in vollem Umfang bei der Grundsicherung oder dem Wohngeld angerechnet werden. Zu begrüßen ist, dass dies auch bei Leistungen des SGB II oder des Bundesversorgungsgesetzes gelten soll.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherungspolitik

ingo.schaefer@dgb.de

Allerdings besteht Nachbesserungsbedarf. So müssen die Regelungen für die Grundrente transparent, nachvollziehbar und bei der großen Zahl der Berechtigten auch einfach umsetzbar sein. Dafür setzt sich der DGB im Gesetzgebungsverfahren ein. Eine Reihe von Regelungen im Entwurf, die sich aus dem Kompromiss der Koalitionsparteien zur Grundrente ergeben, gestalten den Entwurf unnötig kompliziert. Der erste Referentenentwurf des BMAS aus dem Frühjahr 2019 war an diesen Stellen deutlich besser. Zudem wäre eine echte Rentenleistung, ohne jede Bedarfs- oder Bedürftigkeitsprüfung sowie ohne Einkommensanrechnung, die richtige Form, langjährige Beitragszahlung zu honorieren. Auch müssen Arbeitslosigkeit, Zurechnungszeiten und Zeiten des Mutterschutzes zu den 33 Jahren hinzugezählt werden. Im Rahmen des Geringverdienerförderbetrags in der betrieblichen Altersversorgung sollte außerdem die Lohngrenze angehoben und dynamisiert werden.

Telefon: +49 30 24060-263
Telefax: +49 30 24060-226

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

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. Die Koalitionsvereinbarung ist nach Ansicht von Experten und Verbänden in der Form nicht umsetzbar. Der Koalitionsvertrag regelt letztlich die Quadratur des Kreises: die Lebensleistung in Form langer Beitragszahlung soll „belohnt“ werden, in dem 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 mit geringen Löhnen 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. Nach 45 Jahren Beitragszahlung auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns beträgt die gesetzliche Rente damit weniger als das durchschnittliche



Existenzminimum – und selbst wenn durchgehend zusätzlich vier Prozent in eine private Rente gespart würden, bleibt das Einkommen darunter. Damit müssen Beschäftigte, die ihr ganzes Leben lang in die Rentenversicherung eingezahlt und gearbeitet haben, um nicht zum Sozialamt zu müssen, am Ende mit Beginn der Rente doch zum Sozialamt gehen. Für diese Gruppe brauchen wir eine funktionale Regelung, die systematisch zu einem Rentenanspruch mindestens 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.

Die Aufwertung geringer Rentenansprüche aus langer Beitragszahlung stärkt die Akzeptanz der Rentenversicherung deutlich und sichert den Beschäftigten nach langjähriger Beitragszahlung, Kindererziehung und Pflege eine regelmäßig wenigstens das Existenzminimum abdeckende Rente. Der vorliegende Gesetzentwurf stockt die ausgezahlte Rente nach Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag deutlich auf. Bei Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn ergäbe sich nach geltendem Recht eine ausgezahlte Rente von rund 660 Euro. Die Grundrente würde den Rentenanspruch um rund 270 Euro auf rund 930 Euro aufstocken und läge damit gut zehn Prozent 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 zu honorieren. Dies gilt insbesondere, wenn die Anerkennung sogar noch vom Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin abhängt. Gegen die Fraktion der CDU/CSU war dies aber nicht durchzusetzen. Insoweit lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die nun vorgesehene Einkommensanrechnung ab, auch wenn sie einen deutlichen Fortschritt gegenüber der von der CDU/CSU erwünschten vollen Bedürftigkeits- und Bedarfsprüfung einschließlich der Anrechnung des gesamten Vermögens über 5.000 Euro darstellt. Vor diesem Hintergrund bewerten wir den vorliegenden Gesetzesentwurf zwar in Details kritisch, begrüßen aber, dass damit die Situation von über einer Million Rentnerinnen und Rentnern mit niedrigen Renten trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung verbessert wird. Ohne den gefundenen Kompromiss würde für Menschen mit geringen Renten in dieser Legislatur erneut keine Verbesserung erreicht.

Bei den Beitragsjahren ist es zu begrüßen, dass nun bereits ab 33 Jahren eine Grundrente zumindest anteilig gewährt werden kann. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften hätten es begrüßt, wenn alle Versicherungszeiten angerechnet würden. Im Gesetzgebungsverfahren sollte dies nun nachgebessert werden: Zumindest die Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten, Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie des Mutterschutzes sollten hinzuzählen.

Die Einführung der ergänzenden Freibeträge in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII), in der Grundsicherung für Arbeitslose (SGB II), dem Bundesversorgungsgesetz und dem Wohngeld werden ausdrücklich begrüßt. Menschen, die vorgesorgt haben und trotz Grundrente ihren Lebensunterhalt nicht finanzieren können, werden so besser gestellt. Aus Gleichheitsgründen sollte aber im SGB II, SGB XII und dem Bundesversorgungsgesetz keine Beitragszeiten als zusätzliche Hürde aufgebaut werden, sondern der Freibetrag allen gleichermaßen zustehen.

Es muss nun darum gehen, den gefundenen Kompromiss möglichst transparent, nachvollziehbar 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. 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.

Bewertungen im Einzelnen

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 1 – Änderung des Inhaltsverzeichnisses

Keine Anmerkungen

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 2 – § 66 Persönliche Entgeltpunkte

Die Ergänzung ist sachgerecht.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 3 - § 76g (neu) „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“

Absatz 1 ist nicht zu beanstanden:

Die Wartezeit ist mit 33 Jahren nun sogar niedriger als erwartet. Zwar wäre eine niedrigere Wartezeit sozialpolitisch wünschenswert. Allerdings gilt es zu bedenken, dass sehr kurze Versicherungszeiten auch bei einer Aufwertung auf 0,8 Entgeltpunkte am Ende keine Rente in Höhe der Grundsicherung mehr ergeben. Eine Absenkung bis auf 30 Jahre wäre jedoch denkbar.

Absatz 2 ist nachzubessern:

Wichtiger wären Nachbesserungen in der Frage der Wartezeit, also die sogenannten Grundrentenzeiten weniger restriktiv zu handhaben. Absatz 2 bezieht sich hier unmittelbar auf § 55 Absatz 2 und damit auf die Rente für besonders langjährig Versicherte. Diese Definition erscheint zu eng gewählt. Zumindest sollten jedoch hinzuzählen:

- a) Zeiten des Mutterschutzes und des Beschäftigungsverbots während der Schwangerschaft: Es darf gerade bei „Anerkennung von Lebensleistung“ den Frauen nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie aufgrund des Mutterschutzes oder wegen Beschäftigungsverbots 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 [Az 1BvR 1409/10].
- b) Zurechnungszeiten: Gerade wenn Menschen früh erkranken oder gar versterben, ist der Solidargedanke der Rentenversicherung besonders zu betonen. Bei einer Wartezeit von 33 Jahren sind Leistungsfälle vor dem 50. Lebensjahr faktisch vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Als Mindestbedingung wäre bei Erreichen der Regelaltersgrenze die Zeit des Bezugs einer Erwerbsminderungsrente zu den 33 Jahren hinzuzuzählen und dann ggf. eine Grundrente zu gewähren.
- c) Zeiten der Arbeitslosigkeit: 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 getroffen wurden, nun erneut benachteiligt.

Absatz 3 ist sachgerecht.



Absatz 4 ist nachzubessern:

Der Vorschlag erscheint verbesserungsfähig. Einerseits kann der Übergangsbereich ausgewogener gestaltet werden. Andererseits ist im gleichen Zuge dann die gesamte Berechnung zu vereinfachen.

Vorschlag: § 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.“

Absatz 5 ist sachgerecht.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

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 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 5 – § 88 Persönliche Entgeltpunkte bei Folgerenten

Die vorgesehene Änderung ist sachgerecht.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 6 – § 97a (neu) Einkommensanrechnung beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

Absatz 1 Einkommensanrechnung ist keine optimale Lösung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben stets eine Grundrente ohne jede Bedürftigkeitsprüfung und ohne Einkommensanrechnung gefordert. Nach wie vor wäre dies die einzige sachgerechte und sozial angemessene Lösung. Der im Zuge der Aushandlungsprozesse in der Koalition erreichte Kompromiss einer Einkommensanrechnung erscheint dennoch als angemessene Verständigung, immerhin werden noch über eine Millionen Rentnerinnen und Rentner profitieren.

Absatz 2: Anzurechnende Einkommen gerecht ausgestalten

Hier gibt es Nachbesserungsbedarf, damit unterschiedliche Einkunftsarten gleichbehandelt werden. Insbesondere müssen analog zur Hinzurechnung des steuerfreien Teils der Rente auch der Versorgungsfreibetrag nach §19 Absatz 2 EStG sowie weitere steuerfreie Teilbezüge oder steuerfreie Bezüge dem anzurechnenden Einkommen hinzugerechnet werden. Eine solche weitere Fassung der anzurechnenden Einkommen ist auch verwaltungsmäßig umsetzbar, da nahezu alle Altersbezüge 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.

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

Weiteres: 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. Da es sich um „zu versteuerndes Einkommen“ handelt, führt eine Rückrechnung dazu, dass eine steuer- und beitragspflichtige Betriebsrente in Höhe von 225 Euro neben der gesetzlichen Rente bei einer alleinstehenden Person nicht auf die Grundrente angerechnet würde. Regelmäßig wären sogar 300 und mehr Euro Betriebsrente anrechnungsfrei. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften wäre denkbar, dass Betriebsrenten nicht in voller Höhe als Einkommen angerechnet werden, um keine scheinbar gegenläufigen Effekte zur politischen Vorgabe einer zusätzlichen Vorsorge durch die Beschäftigten zu schaffen. Üblicherweise dürften jedoch Betroffene mit Anspruch auf die Grundrente nur über geringe Betriebsrenten verfügen, so dass diese nach der vorgesehenen Regelung nicht angerechnet würden.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 7 – § 98 Reihenfolge bei der Anwendung von Berechnungsvorschriften

Die Änderung ist sachgerecht.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 8 – § 113 Höhe der Rente

Die Änderung ist sachgerecht.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

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 – Änderungen des SGB VI

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 – Änderungen des SGB VI

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.

Artikel 1 – Änderungen des SGB VI

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 – Änderungen des SGB VI

Ziffer 13 und 14 – §§ 307e und 307f - Übergangsregelungen

Die Regelung ist sachgerecht. Um die Grundrente auf den Bestand auszuweiten, müssen die besonderen Bedingungen bei Bestandsrenten typisierend beachtet werden, um die Umsetzung handhabbar zu machen.

Artikel 2

Artikel 2 – Änderungen des SGB II

Ziffer 1 – §11b

Die Regelung ist 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. 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

Artikel 3 – Änderungen des SGB XII

Ziffer 2 – §82a Freibetrag

Die Regelung ist sachgerecht. 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.

Artikel 4

Artikel 4 – Bundesversorgungsgesetz

Ziffer 1 – §11b

Die Regelung ist sachgerecht.

Artikel 5

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 das zu Artikel 1 Ziffer 3 Abs. 2 gesagte.



Artikel 6

Artikel 6 – Einkommensteuergesetz

Ziffer 1 – § 8

Die Regelung ist sachgerecht. Zusätzlich zum Arbeitslohn geschuldete Leistungen sollten tatsächlich zusätzlich sein.

Artikel 6 – Einkommensteuergesetz

Ziffer 2 – § 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 finanzierte 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.

Vorschlag: 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.