

DGB Bundesvorstand

Abteilung Sozialpolitik

8. September 2011

Regierungsdialog Rente - Bewertung der BMAS-Vorschläge

1. Zuschussrente

Das BMAS schlägt die Einführung einer Zuschussrente vor. Die Zuschussrente soll folgendermaßen aussehen:

- Es soll eine Zuschussrente bezahlt werden, wenn alle Alterseinkommen unterhalb von 850 Euro liegen. Partnereinkommen soll angerechnet werden, soweit es oberhalb von 850 Euro liegt.
- Der Zuschuss soll die Lücke bis 850 Euro schließen (gemeint ist wohl netto).

Beispiel: Verfügt der alleinstehende Antragsteller über eine gesetzliche Rente von 500 Euro (Zahlbetrag) und über eine Riesterrente/Betriebsrente von 180 Euro, bekommt er eine Zuschussrente von 170 Euro. Hat der Antragsteller einen Partner mit einem Einkommen von 950 Euro, werden davon 100 Euro angerechnet. Die Zuschussrente beträgt in diesem Fall 70 Euro.

- Berechtig sind alle Altersrentner über 65 sein, wenn sie mindestens 45 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten (einschließlich z. B. Alg I-Zeiten oder Kinderberücksichtigungszeiten) und mindestens 35 Jahre an versicherungspflichtiger Beschäftigung (einschließlich Berücksichtigungszeiten) und mindestens 35 Jahre an geförderter zusätzlicher Vorsorge vorweisen können (Vorsorgeaufwand durchschnittlich 3 Prozent). Anfangs sollen geringere zeitliche Anforderungen gelten.
- Zusammenlebende Partner können die Zuschussrente getrennt voneinander bekommen – so dass die Alterseinkommen auf 1.700 Euro (2 mal 850 Euro) aufgestockt werden, wenn beide die Voraussetzungen erfüllen.
- Die Leistung soll allein von der Deutschen Rentenversicherung Bund administriert werden. Die Finanzierung soll über den Bundeshaushalt erfolgen.

Wir sehen diese Vorschläge sehr kritisch:

- **Der berechnete Personenkreis ist viel zu eng und „falsch definiert“.** Die am stärksten von Altersarmut bedrohten Menschen sind nicht die sehr langjährig Versicherten, sondern Personen mit Lücken in den Erwerbsbiografien sowie Menschen, die über längere Phasen sehr geringe Einkommen bezogen haben und deshalb häufig keine zusätzliche Vorsorge betreiben konnten:

Niedriglöhner und Langzeitarbeitslose werden die Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllen können.

Auch Personen, die zeitweise als (Solo-) Selbstständige tätig waren, würden ausgeschlossen werden.

Zudem werden erwerbsgeminderte Personen auch in der Phase des Bezugs der Altersrente so gut wie nie

die Voraussetzungen erfüllen können.

Die Leistung ist darüber hinaus auch geschlechterpolitisch kritisch zu bewerten – weil die vorausgesetzten Versicherungszeiten für viele Frauen selbst dann schwer erreichbar sind, wenn Kindererziehungszeiten berücksichtigt werden. Zudem sollen offenbar nicht nur eigene Einkommen, sondern darüber hinaus das Einkommen von Partnern angerechnet werden, so dass auch deshalb viele Frauen die Zuschussrente nicht erhalten werden können.

Insgesamt würden die Hauptrisikogruppen für Altersarmut, wie sie von allen empirischen Untersuchungen ausgewiesen werden, von der neuen Leistung nicht erfasst.

Die im Übergang geringeren zeitlichen Anforderungen erleichtern zweifelsohne manchen den Zugang zur Zuschussrente – in den nächsten Jahren sollen die Anforderungen aber steigen, obwohl die Altersarmut in Zukunft noch weiter zunehmen und obwohl die Zahl der Menschen mit solch langen Versicherungsbiografien eher abnehmen wird.

- **Die Zuschussrente ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung.** Es muss aber darum gehen, die Versicherten – vor allem die mit langen Erwerbsbiografien – eben nicht in ein bedürftigkeitsgeprüftes System zu schicken.
- **Die Zuschussrente ist als „alles oder nichts“-Leistung konstruiert.** Wer die Voraussetzungen bezüglich der Vorversicherung knapp verfehlt – also z. B. nur 44 Versicherungsjahre insgesamt oder nur 34 Beschäftigungsjahre aufweist oder zu spät mit dem „Riestern“ begonnen hat –, fällt aus der Leistung komplett raus. Das fällt wegen der sehr hohen Voraussetzungen besonders ins Gewicht und führt zu ungerechten Verteilungsergebnissen. Bei anderen Lösungsmodellen – insbesondere der Rente nach Mindesteinkommen – sind die Zugangshürden niedriger. Denkbar sind auch Lösungen, bei denen die Leistung schrittweise anwächst und die dadurch einen „alles oder nichts“-Effekt verhindern.
- **Personen, die vor dem Regelalter in Rente gehen müssen, erhalten anfangs keine Zuschussrente.** Sind sie bedürftig, müssen sie zum Sozialamt und dort Grundsicherung beantragen. Sollten sie bei Erreichen des Regelalters trotz des vorzeitigen Ausscheidens die Zugangsvoraussetzungen zur Zuschussrente erfüllen, soll bei der Einkommensprüfung offenbar so getan werden, als hätten sie bis zur Regelaltersrente gearbeitet (d.h. ihr tatsächliches Einkommen soll fiktiv um die vorher abgezogenen Rentenabschläge erhöht werden). Dies ist in hohem Maße ungerecht gegenüber diesen Personen, die ja nicht freiwillig vorzeitig ausgeschieden sind.
- **Gleich arme Menschen werden unterschiedlich behandelt.** Personen mit gleich niedrigen Alterseinkommen werden ungleich behandelt, je nachdem, ob die hohen Voraussetzungen für die Zuschussrente erfüllt sind oder nicht. Die einen müssen zum Sozialamt, die anderen nicht – und sie erhalten dann Leistungen nach unterschiedlichen Regeln und in unterschiedlicher Höhe.

Diese Situation kann auch in einem gemeinsamen Haushalt entstehen, wenn beide Partner niedrige Alterseinkommen beziehen, der eine Zuschussrente erhält, der andere aber nicht und zum Sozialamt muss.

Erfüllen wiederum beide Partner die Voraussetzungen für die Zuschussrente, fällt ihr Gesamteinkommen mit 1.700 Euro regelmäßig deutlich höher aus als bei Empfängern von Grundsicherungsleistungen, die als

gemeinsamer Haushalt die Grundsicherung beantragen müssen (Haushaltsvorstand und Partner erhalten zusammen 180 % des Eckregelsatzes von 364 Euro; dazu kommt noch die Miete).

Zur Ungleichbehandlung gleicher Umstände führt auch, dass es die Leistung nur für Neurentner/innen geben soll. Das minimiert die Kosten weiter, bedeutet aber, dass bei einer bedürftigkeitsgeprüften Leistung gleiche Tatbestände unterschiedlich behandelt werden – in Abhängigkeit vom Rentenzugangsjahr.

- **Die Zuschussrente wird unabhängig von der vorherigen Beitragshöhe erbracht.** Anders als andere Lösungsmodelle – insbesondere die Rente nach Mindesteinkommen – hängt die Zuschussrente nur von der Lücke zum Gesamteinkommen von 850 Euro ab und nicht von den Vorleistungen. Der „Zuschuss“, der über die Zuschussrente erfolgt, ist bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr geringen Rentenansprüchen deutlich höher als von Personen, die höhere Beiträge gezahlt haben. Im Rahmen einer Rentenversicherungs-Lösung kann das die Akzeptanz des Rentensystems beschädigen.

Deshalb stoßen auch Überlegungen an Grenzen, den Haupteinwand gegen die neue Leistung – die zu enge Definition anspruchsberechtigter Menschen – durch eine großzügigere Regelung bzgl. der Zugangsbedingungen (notwendige Versicherungsjahre) zu begegnen. Je niedriger die Zahl der geforderten Versicherungsjahre, desto mehr Menschen erzielen am Ende dieselben Alterseinkommen – und wir sind bei einem „Grundrentensystem“ angelangt. Andere Vorschläge, die an der Höhe der Vorleistung anknüpfen (z. B. Rente nach Mindesteinkommen), heben zwar nicht alle Berechtigten über die Grundsicherungsschwelle, sind aber besser verträglich mit einem äquivalenzbasierten Rentensystem

- **Ein Gesamteinkommen von 850 Euro netto wird nicht alle Leistungsberechtigten vom Gang zum Sozialamt schützen,** um ergänzende Grundsicherung zu beantragen. Das gilt zum Beispiel für Personen, die in Großstädten mit sehr hohen Mieten leben, und für Menschen mit so genannten Mehrbedarfen (nach § 30 SGB XII, z. B. wegen besonderer, gesundheitsbedingter Ernährung oder wegen einer Gehbehinderung etc.), die dann trotz Zuschussrente Anspruch auf ergänzende Grundsicherung haben. Spätestens, wenn die Versicherten pflegebedürftig werden, müssen die Betroffenen sich ohnehin ans Sozialamt wenden. Eine *Unterstützung aus einer Hand* ist damit nicht erreichbar.
- **Es werden aufwändige Doppelstrukturen aufgebaut, die Rentenversicherung zum „zweiten Sozialamt“ gemacht:** Sowohl die Kommunen als auch die Deutsche Rentenversicherung Bund wären dann für unterschiedliche Personengruppen für bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen zuständig.

Dazu kommt, dass die Deutsche Rentenversicherung Bund nur für 40 Prozent der Versicherten die Versicherungsrenten auszahlt – die Mehrheit der Versicherten ist bei den Regionalträgern versichert. Hier müssen also umfangreich Daten ausgetauscht werden. Die Zuschussrente als bedürftigkeitsgeprüfte Leistung wird zu vielen Konflikten zwischen der allein-zuständigen Deutschen Rentenversicherung Bund und Antragstellern führen – dies kann das Ansehen der Deutschen Rentenversicherung Bund als „zweites Sozialamt“ (auch im Vergleich zu anderen Rentenversicherungsträgern) beschädigen.

Die Zuschussrente wird als bedürftigkeitsgeprüfte Leistung in hohem Maße einen Beratungsbedarf bei den Versicherten hervorrufen, die Deutsche Rentenversicherung Bund ist aber in der Fläche gar nicht mehr vertreten. Die Auskunfts- und Beratungsstellen sind – bis auf vier Stellen – alle in die Zuständigkeit der Regionalträger übergegangen.

Der alleinige Grund, die Zuständigkeit allein der Deutschen Rentenversicherung Bund zu übertragen, ist, die Zustimmungsbedürftigkeit gegenüber dem Bundesrat zu umgehen. Das rechtfertigt aber keine sachlich schlechte Regelung. Da die Regionalträger aber ohnehin in die Umsetzung einbezogen werden müssen – auch im Rahmen des Datenaustausches und wegen der Beratung – ist aber zweifelhaft, ob die Umgehung des Bundesrats überhaupt gelingt.

- **Die neue Leistung wird sehr bürokratieaufwändig – oder ungerecht.** Unklar ist offensichtlich bislang, wie mit Vermögen und Vermögenseinkünften umgegangen wird. Werden diese in derselben Detailliertheit berücksichtigt wie bei Alg II oder Grundsicherung nach SGB XII, wird die Deutsche Rentenversicherung Bund wirklich zum zweiten Sozialamt – mit dem Problem, viele Angaben überhaupt nicht überprüfen zu können. Wird stärker pauschaliert und weniger kontrolliert, wird die Leistung missbrauchs- und manipulationsanfällig – und gegenüber den anderen bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für einen kleinen Kreis von Menschen privilegiert.

2. Erwerbsminderungsrente

Die Bundesregierung schlägt vor, die Zurechnungszeiten parallel zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters anzuheben. Das heißt, 2012 würde sich die Zurechnungszeit um ein Monat erhöhen, 2013 um zwei Monate usw., 2029 wäre sie dann zwei Jahre länger.

Wir bewerten diesen Vorschlag folgendermaßen:

- Die Zurechnungszeiten sind – neben der systematisch gebotenen und wirkungsvollen Abschaffung der Abschläge – ein geeignetes Instrument, um die Erwerbsminderungsrente zu verbessern. Zwei Jahre mehr Zurechnungszeiten bringen durchschnittlich ca. 50 Euro mehr Rente.
- Die Streckung der Verlängerung der Zurechnungszeiten nimmt dem Vorschlag aber seine Wirkung. Schon jetzt sind viele erwerbsgeminderte Menschen arm – und würden trotzdem so gut wie keine Verbesserung erfahren. Ein Monat Zurechnungszeit verbessert die Erwerbsminderungsrente im Durchschnitt überschlagsweise um 4 Euro – das wäre also die Verbesserung für den betroffenen Neurentner im Jahr 2012. Dies ist zynisch.