

## Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen

**Diakonie Deutschland**  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
T +49 30 65211-1632  
F +49 30 65211-3632  
maria.loheide@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Berlin, 20. Januar 2020

Die Diakonie Deutschland dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Aufgrund der außerordentlich kurzen Frist weist sie darauf hin, dass eine vertiefende fachliche Stellungnahme zum gewählten Rechenmodell nicht möglich ist und die Neuregelung nur im Grundsatz bewertet werden kann.

Die Diakonie Deutschland bewertet den vorgelegten Vorschlag für die Einführung einer Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen grundsätzlich positiv.

Der Gesetzentwurf ergänzt Regelungen für die Grundsicherung im Alter sinnvoll und ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der wachsenden Altersarmut. Durch die Einbeziehung von Bestandsrentner\*innen kann er eine breite Wirkung entfalten. Er verbindet Aspekte von Armutsprävention und Erwerbsarbeitsanreize. Das Konzept stärkt die gesetzliche Rentenversicherung als zentralen Baustein der Altersvorsorge und damit das Vertrauen in den Sozialstaat. Es trägt den Veränderungen in den Erwerbsbiografen und den insbesondere von Frauen geleisteten Beiträgen in der Pflege und Erziehung Rechnung. Die bisher vor allem von Frauen durch Familienarbeit zu tragenden negativen Folgen beim Erwerb von Rentenansprüchen werden so weiter ausgeglichen.

Die Anrechnungsregelungen in der Grundsicherung im Alter werden für Personen, die mindestens 33 Rentenbeitragsjahre durch Erwerbsarbeit oder Familienarbeit und mehr als die Beschäftigung in Minijobs vorweisen können, durch eine Kombination von Grundrente und Freibeträgen in der Grundsicherung ersetzt. Damit erreicht dieser Personenkreis in der Rente ein Sicherungsniveau oberhalb des Grundsicherung.

Die Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen für die Grundrente erfolgt durch eine unbürokratische Form der Einkommensermittlung von Amts wegen. Damit ist ausgeschlossen, dass Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche nicht wahrnehmen und in verdeckter Armut leben.

Der Gesetzentwurf flankiert die Einführung der Grundrente und von Freibeträgen mit weiteren Freibeträgen im SGB II, bei Wohngeld, Sozialhilfe, Leistungen der sozialen Fürsorge und im Steuerrecht. Damit wird verhindert, dass höhere Rentenansprüche auf andere Leistungen

angerechnet werden. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln und belastet die Beitragzahlenden in der Rentenversicherung nicht.

Nicht im Gesetzentwurf enthalten sind Freibeträge in der Grundsicherung auf die erworbenen Rentenansprüche von Personen mit weniger als 33 Beitragsjahren. Auch wäre eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf Selbstständige geboten. Die Diakonie regt an, weitere Reformschritte in diese Richtung anzugehen.

#### Zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen:

##### 1. Gründe für die Einführung einer Grundrente

In den nächsten Jahren ist mit einer Fortsetzung des Anstiegs von Altersarmut zu rechnen. Auch die Zahl der Beziehenden der Grundsicherung im Alter hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2003 mehr als verdoppelt. Studien weisen zudem nach, dass etwa 50 Prozent der Leistungsberechtigten ihren Anspruch auf Grundsicherung im Alter nicht geltend machen. Gründe davor sind u.a. das komplizierte Antragsverfahren, Scham und fehlende Informationen.

Von Altersarmut sind Frauen besonders betroffen, aber auch der Anteil der von Altersarmut betroffenen Männer steigt stetig. Für das Erhebungsjahr 2018 errechnete das Statistische Bundesamt nach der EU-Vergleichsstatistik EU-SILC eine allgemeine durchschnittliche Armutsgefährdungsquote von 16 Prozent. Männer im Rentenalter lagen mit 16,5 Prozent etwas über dem allgemeinen Durchschnitt, Frauen mit 19,8 Prozent deutlich.

Vor diesem Hintergrund gibt es einen starken Handlungsbedarf, die Rentenansprüche für Personen und Haushalte mit geringen Einkommen unbürokratisch aufzuwerten.

#### Bewertung:

Der Gesetzentwurf ergänzt die Regelungen für die Grundsicherung im Alter und trägt somit der wachsenden Altersarmut Rechnung.

##### 2. Bedeutung der Sozialversicherung und Reformbedarfe

Die gesetzliche Rente ist als Sozialversicherung von Versicherungszeiten abhängig. Die Sozialversicherung ist ein gut funktionierendes solidarisches System der gesellschaftlichen Absicherung von Lebensrisiken. Durch die Veränderungen der Erwerbsgesellschaft und der Familienformen sind Versicherungsverläufe in der gesetzlichen Rentenversicherung in den vergangenen Jahren zunehmend brüchig geworden. Dies hat zu einer Zunahme von Armutsrisiken geführt.

Besonders betroffen sind Frauen mit Vereinbarkeitsproblemen zwischen Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Pflege. Dabei ist das Armutsrisiko von Alleinerziehenden sowohl im Erwerbsleben als auch in der Rente deutlich überdurchschnittlich. Um diesen Entwicklungen zu begegnen, sollte die gesetzliche Rente insgesamt gestärkt werden. Dabei soll der Anreiz zur sozialversicherten Arbeit nicht gesenkt werden, vielmehr soll auch mit geringeren Beitragszahlungen und kürzeren oder unterbrochenen Rentenbiografien mehr als das Existenzminimum in der Rente erreicht werden können. Eine Reform der gesetzlichen Rente mit dem Ziel, die mit niedrigen Rentenansprüchen einhergehende Armutsgefährdung zu mindern, muss diese Vorgaben berücksichtigen.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf stärkt die gesetzliche Rente, indem Aspekte der Armutsprävention berücksichtigt werden und mit Erwerbsarbeitsanreizen verbunden sind.

3. Aufwertung der erworbenen Rentenansprüche

Der Gesetzentwurf setzt starke Anreize, sozialversichert erwerbstätig zu sein und wertet erworbene Rentenansprüche oberhalb der Minijobgrenze dann auf, wenn mindestens 33 Beitragsjahre und durchschnittlich nicht mehr als 0,8 Entgeltpunkte im Jahr erreicht sind. So kann ein Alterseinkommen erreicht werden, das deutlich oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus liegt. Der Anspruch auf die Grundrente wird von der Gesetzlichen Rentenversicherung von Amts wegen ermittelt und beschieden.

Ergänzt wird die Neuregelung durch einen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter auf den so errechneten Rentenanspruch. Dadurch können auch Personen mit mindestens 33 Beitragsjahren, die nicht schon mit der Grundrente über ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus verfügen, ein höheres Alterseinkommen erreichen.

Durch den Einbezug von Bestandsrentner\*innen in die Neuregelung werden viele von Altersarmut Betroffene von der Neuregelung profitieren.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf sieht Regelungen vor, die die starren Anrechnungsregelungen bei der Grundsicherung im Alter ablösen. Bisher ist es für Leistungsberechtigte, die in der Rente weniger als das Existenzminimum als Anspruch aufgebaut haben, unerheblich, wie viele Jahre Beiträge gezahlt wurden und wie hoch die erworbenen Ansprüche sind. Das wird nun berücksichtigt. Die ergänzende Freibetragsregelung und der Korridor von 33 bis 35 Beitragsjahren für die Mindest-Anspruchsberechtigung vermeidet eine scharfe Abbruchkante. Für Personen mit weniger als 33 Beitragsjahren bleibt es aber bei der vollständigen Anrechnung in der Grundsicherung.

Da der Gesetzentwurf vorsieht, dass auch Beitragszeiten für Kindererziehung und die schon geltende Aufwertung von Phasen der Teilzeit in der Kindererziehung zusätzlich zu den neuen Regelungen maßgeblich sind, ist eine starke Wirkung auf die Rentenansprüche von Frauen zu erwarten, die Erwerbstätigkeit und Kindererziehung verbunden haben.

Durch die zugleich eingeführten Freibeträge wird gesichert, dass alle Personen mit mindestens 33 Beitragsjahren eine finanzielle Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus erlangen können. Auch dies setzt einen starken Anreiz für sozialversicherte Arbeit.

Da zusätzliche Freibeträge für andere Alterseinkommen vorgesehen sind, können Rentner\*innen verschiedene Alterseinkommen kombinieren und dadurch ihre Lebenssituation im Vergleich zu den bisherigen Grundsicherungsregelungen deutlich verbessern. Allerdings haben die Neuregelungen wenig Auswirkungen bei Personen mit sehr geringen Erwerbseinkommen, die während ihrer Erwerbsbiografie nicht in der Lage waren, ergänzend vorzusorgen.

4. Feststellung des Grundrentenbedarfs und Einkommensprüfung

Der Gesetzentwurf sieht eine vereinfachte Einkommensprüfung vor.

Die Freibeträge auf erworbenes Alterseinkommen von 1.250 Euro für Alleinstehende bzw. 1.950 Euro für Eheleute werden im Rahmen einer vereinfachten Einkommensprüfung mit den tatsächlichen versteuerten Einkommen der Vorjahre abgeglichen. Dies erfolgt durch einen automatischen Datenaustausch mit den Finanzämtern.

Bewertung:

Die vereinfachte Einkommensprüfung in der Grundrente stellt ein unbürokratisches Verfahren dar. Der Anspruch auf Grundrente wird zudem von Amts wegen ermittelt. Damit wird der aktuellen Situation gegengesteuert, in der Anspruchsberechtigte in der Grundsicherung ihre Leistungsansprüche nicht geltend machten und in Armut lebten.

5. Einführung von neuen Freibeträgen im SGB II, bei Wohngeld, Sozialhilfe und Leistungen der sozialen Fürsorge sowie im Steuerrecht

Neue Freibeträge sollen sicherstellen, dass Ansprüche auf Grundrente nicht bei anderen Leistungen aufgezehrt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung ist sachgerecht, sollte aber kurzfristig evaluiert werden, damit unvorhergesehenen Auswirkungen entgegengesteuert werden kann.

6. Finanzierung

Immer wieder wurden in den vergangenen Jahren mit Rentenreformen sozialpolitische Ziele verwirklicht und Leistungsansprüche eingeführt, die über die Beitragsäquivalenz hinausgehen. Solche Leistungsansprüche führen zu Beitragserhöhungen bei den Versicherten, wenn dies nicht durch Steuermittel ausgeglichen wird.

Bewertung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt sicher, dass die entstehenden Kosten aus Steuermitteln ausgeglichen werden und nicht zu höheren Beitragsbelastungen der Versicherten führen.

7. Perspektiven für die Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Bekämpfung von Altersarmut wäre durch weitergehende Schritte möglich:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Freibetragsregelung für die betriebliche und private Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter nicht generell auf erworbene Ansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet wird. Gerade im unteren Einkommensbereich werden die Angebote der Zusatzvorsorge wenig genutzt, da die Betroffenen mit entsprechenden Beiträgen ihr Erwerbseinkommen unter das Existenzminimum drücken würden. Insofern schlägt die Diakonie vor, eine einheitliche Freibetragsregelung für alle Arten der Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter vorzusehen und die private und betriebliche Altersvorsorge nicht zu privilegieren.

Es ist richtig, die gesetzliche Rente durch eine Ausweitung ihrer armutspräventiven Wirkungen zu stärken. Neben den Aspekten Kindererziehung und unterbrochene Erwerbsbiografien spielt im unteren Einkommensbereich auch der Wechsel zwischen prekärer Selbstständigkeit und prekärer sozialversicherter Beschäftigung eine zunehmende Rolle.

Daher schlägt die Diakonie vor, selbstständige Tätigkeiten in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen und im unteren Einkommensbereich hierfür steuerliche Beitragszuschüsse vorzusehen. Der Einbezug von Selbstständigen mit höheren Einkommen würde darüber hinaus die gesellschaftliche Solidarität, die Breitenwirkung und die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung weiter stabilisieren. Auch hierdurch würden Rentenbiografien in der GRV verstetigt, die sich bisher abschnittsweise in unterschiedlichen Vorsorgesystemen auswirken. Der Einbezug von Beamten in die GRV wäre langfristig und systematisch sinnvoll.

Die Diakonie begrüßt, dass der Anspruch auf Grundrente von Amts wegen ermittelt wird. Für alle Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen aber nicht erreichen, bleibt eine mit hohen bürokratischen und psychologischen Hürden verbundene Antragstellung auf die Grundsicherung im Alter problematisch. Daher schlägt die Diakonie vor, bei Nicht-Vorliegen eines Anspruchs auf Mindestrente und gleichzeitiger Ermittlung eines niedrigen Einkommens entsprechend der mit der Grundrente geltenden Freibetragsregelung direkt ein Antragsverfahren auf Grundsicherung im Alter von Amts wegen auszulösen. Betroffene sollen zwar die Möglichkeit haben, diesem Antragsverfahren zu widersprechen oder es durch Nicht-Beteiligung zu beenden. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass ein automatischer Beginn des Antragsverfahrens die Hürden für das Geltendmachen eines Leistungsanspruchs in der Grundsicherung im Alter wesentlich senken würde.

Das Ziel, Armutsprävention und nicht nur Lebensstandardsicherung als wesentliche Aufgabe der Gesetzlichen Rentenversicherung zu verwirklichen, wird von der Diakonie geteilt. Langfristig wäre dieses Ziel besser zu erreichen, wenn das bisher durch die Grundsicherung gewährleistete Existenzminimum, die damit verbundenen Freibetragsregelungen, die Grundrente und die weiteren Leistungen der gesetzlichen Rente in einer Leistungssystematik zusammengeführt würden. Mit der vereinfachten Einkommensprüfung und der Prüfung der Ansprüche auf Grundrente von Amts werden erste Schritte in diese Richtung gegangen.

Die bisherigen Regelungen zur Aufwertung von Teilzeit in Erziehungsphasen sind kompliziert, setzen lange Zeiten der Beitragszahlung voraus und können erst im Nachhinein geltend gemacht werden. Die Diakonie schlägt vor, im Falle einer vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres eines Kindes eine generelle Aufstockung der Rentenbeiträge aus Steuermitteln bis zur Höhe des Beitrags vorzusehen, der bei Vollzeitbeschäftigung auf dieser Stelle erreicht würde. Die so gezahlten Zuschüsse in das umlagefinanzierte System wären faktisch Teil des in der Ruhestandsphase ansonsten anfallenden Steuerzuschusses und würden die Rentenansprüche Erziehender erhöhen.

Gez.

Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik