

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz) vom 13.7.2018

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

Berlin, 27. Juli 2018

Vorbemerkung

Die Rente hat eine wichtige Funktion der sozialen Stabilisierung und Sicherung für weite Kreise der Bevölkerung. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ist ein Erfolgsmodell. Gleichzeitig nimmt die Altersarmut jedoch weiterhin zu. Hiervon sind Frauen besonders betroffen. Dementsprechend muss die gesetzliche Rentenversicherung – auch über armutspolitische Fragestellungen hinaus – fortentwickelt werden.

Die hohen Anforderungen in einer modernen Arbeitswelt (zunehmende Digitalisierung und Flexibilisierung) und die familiären Verpflichtungen führen in der erwerbstätigen Generation auch der mittelständischen Haushalte zunehmend an die Belastungsgrenze. Das Vertrauen der erwerbstätigen Menschen in eine angemessene Sicherung ihres Lebensstandards im Alter muss wieder stärker in den rentenpolitischen Fokus genommen werden. Zugleich muss die Rente armutssicherer ausgestaltet werden. Beides ist auch ein Beitrag dafür, die weitere Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung als wesentlichen Teil des Sozialstaats in Deutschland zu stärken.

Eine nachhaltige Rentenpolitik darf die Bedürfnisse, Leistungsfähigkeit und Motivation der Erwerbstätigen nicht vernachlässigen. Die Beiträge in die Rentenversicherung müssen weiterhin mit dem Anreiz verbunden sein, ein lebensstandardsicherndes Einkommen im Alter zur Verfügung zu haben. Die Lebensstandardsicherung darf nicht vollständig auf die freiwillige Vorsorge verlagert werden.

Gleichzeitig muss für einen gerechten Ausgleich von familiär- und weiterbildungsbedingten Unterbrechungen der Erwerbsbiographien oder entsprechenden vorübergehenden Arbeitszeit- und Einkommensreduzierungen (insbesondere in Erziehungs- und Pflegephasen) gesorgt und auf den zunehmenden Wechsel zwischen den verschiedenen Beschäftigungsformen (Vollzeit, Teilzeit, geringfügig beschäftigt; selbstständig oder sozialversichert beschäftigt) reagiert werden können.

Maßnahmen, die Altersarmut entgegenwirken sollen, dürfen nicht zu einer Schwächung der auf dem Äquivalenzprinzip und Elementen des Solidarausgleichs beruhenden gesetzlichen Rentenversicherung führen. Fehlanreize bei den Mindestsicherungselementen im Alterssicherungssystem oder fragwürdige Verteilungseffekte müssen vermieden werden.

Bewertung des vorliegenden Referentenentwurfs

- 1. Die Renten bis zum Jahr 2025 sollen so angepasst werden, dass mindestens ein Sicherungsniveau von 48 Prozent erreicht wird. Gleichzeitig soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 die Marke von 20 Prozent nicht überschreiten.**

Bewertung

Mit Blick auf die Vorbemerkung begrüßt die Diakonie Deutschland grundsätzlich das Vorhaben, eine weitere Absenkung des Rentenniveaus zumindest bis 2025 zu vermeiden. Das Sinken des Rentenniveaus hat dramatische Auswirkungen auf die zu erwartenden Rentenansprüche. Die gesetzliche Rentenversicherung muss wieder einen stärkeren Anteil an der Lebensstandardsicherung übernehmen. Hierfür sind langfristig weitere Verbesserungen unverzichtbar.

- 2. Für Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit wird die sogenannte Zurechnungszeit, nach der die Renten so berechnet werden, als ob die Betroffenen noch nach Eintritt in die Erwerbsminderung wie bisher weitergearbeitet hätten, von heute 62 Jahre und 3 Monate im Jahr 2019 auf 65 Jahre und 8 Monate verlängert. Anschließend wird die Zurechnungszeit von 2020 bis 2031 schrittweise auf 67 Jahre angehoben.**

Bewertung

Erwerbsminderungsrentner*innen sind einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt. Es ist daher zu begrüßen, dass langfristig Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr erwerbstätig sein können, besser als bisher abgesichert werden sollen. Sie haben häufig einen langen persönlichen Leidensweg hinter sich. Ihre Chancen, ihre Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen und in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, sind meistens gering. Die Verbesserung ihrer materiellen Lage durch die Erhöhung ihrer Rentenansprüche ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Durch die Anhebung der Zurechnungszeit in einem Schritt wird die Erwerbsminderungsrente für die Neuzugänge im Jahr 2019 sofort stärker ansteigen. Durch die höheren Zahlbeträge besteht die Chance, dass Leistungsempfänger*innen nicht ergänzend auf Leistungen der Grundsicherungen im Alter und bei Erwerbsminderung oder Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Angesichts der Dunkelziffer derjenigen Menschen, die diese Leistungen trotz ihres Anspruchs nicht wahrnehmen, ist dies eine sinnvolle Maßnahme zur Bekämpfung von Armut, auch von Altersarmut, da die Erwerbsminderungsrente bei Erreichung der Regelaltersgrenze in eine Altersrente in gleicher Höhe umgewandelt wird.

Problematisch ist jedoch, dass von der Neuregelung nur Neuzugänge profitieren. Die bisherigen Rentner*innen verbleiben auf dem bisherigen niedrigen Niveau. Der durchschnittliche Zahlbetrag der Renten wegen voller Erwerbsminderung von Männern im Rentenbestand lag 2016 bei 778 Euro, der von Frauen im Rentenbestand bei 774 Euro¹. Das entspricht mit Abweichungen von wenigen Euros

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 19/1208 vom 14. März 2018, Seite 5

in etwa dem durchschnittlichen Bruttobedarf bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.²

Trotz der zu erwartenden Verbesserungen der durchschnittlichen Zahlungsbeträge für Neuzugänge werden also auch zukünftig Erwerbsminderungsrentner*innen auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein. Ihre materielle Lage lässt sich langfristig nur dann wirksam verbessern, wenn bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Freibetragsregelungen für die gesetzliche Rente geschaffen werden.

Zur zwingenden ergänzenden Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung tragen zurzeit auch die Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente bei. Durch die Abschläge soll verhindert werden, dass sich die Erwerbsminderungsrente als günstigere Alternative zu einer vorzeitigen Altersrente darstellt. Außerdem soll die Gleichbehandlung von Erwerbsminderungs- und Altersrentner*innen hinsichtlich einer vorzeitigen Inanspruchnahme sichergestellt werden.

Dieser Ansatz ist jedoch verfehlt, da es sich bei der vorzeitigen Inanspruchnahme der Erwerbsminderungsrente nicht um eine freiwillige Entscheidung handelt. Erwerbsminderungsrentner*innen sind aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Erwerbsfähigkeit ganz oder teilweise eingeschränkt und müssen sich einer intensiven gesundheitlichen Prüfung unterziehen, bevor ihnen die Erwerbsminderungsrente bewilligt wird. Wenn ein etwaiger Missbrauch der Inanspruchnahme von Leistungen der Erwerbsminderungsrente verhindert werden soll, müsste vielmehr bei der medizinischen Begutachtung der Erwerbsminderung angesetzt werden.

Zu bedenken ist außerdem, dass von den Abschlagsregelungen auch die altersrentenfernen Jahrgänge, die keine Chance hatten, ausreichend Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen, betroffen sind.

Es darf darüber hinaus nicht aus dem Blick geraten, dass vor allem dem Entstehen von Erwerbsminderung entgegengewirkt werden muss und die Erwerbsfähigkeit erhalten wird. Gerade die hohen Anforderungen auf dem heutigen Arbeitsmarkt haben jedoch ihren Anteil an der Zunahme psychischer Erkrankungen und erhöhen das Risiko einer vorübergehenden oder dauerhaften Erwerbsminderung. Gegen Verwerfungen am Arbeitsmarkt, insbesondere mit Blick auf die prekären Beschäftigungsverhältnisse, muss wirksam vorgegangen werden.

Die gesundheitliche Prävention und Rehabilitation muss weiter verbessert werden. Die Umsetzung und Wirksamkeit entsprechender gesetzlicher Maßnahmen aufgrund des am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Flexi-Rentengesetzes müssen sich erst noch zeigen.

3. Für Mütter oder Väter, die mindestens 3 Kinder erzogen haben, soll auch für vor 1992 geborene Kinder ein weiteres Erziehungsjahr angerechnet werden. Eltern die bereits in Rente sind, erhalten zu ihrer Rente einen pauschalen Zuschlag in Höhe von einem Entgeltpunkt pro Kind.

Bewertung

Ein wesentlicher Grund für die höhere durchschnittliche Armut von Frauen im Alter sind Lücken bei den Beitragszeiten in der Rente insbesondere aufgrund von Familienzeiten für Erziehung und Pflege.

² Der durchschnittliche Bruttobedarf bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung lag währenddessen laut Statistischem Bundesamt im Dezember 2016 insgesamt bei 786 Euro, für die Gruppe der Empfänger/innen von 18 Jahren bis unter die Altersgrenze bei 770 Euro.

Viele Frauen, die von der verbesserten Anerkennung von Erziehungszeiten profitieren würden, gehören zu einer Generation, die in der Regel nach der Geburt eines Kindes ihre Berufstätigkeit aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten länger unterbrechen musste. Insofern ist es nötig, ihre Kindererziehungszeiten in der Rente angemessen zu berücksichtigen.

Die vorgeschlagene Neuregelung beendet nicht die Ungleichbehandlung mit den Müttern der nach 1992 geborenen Kinder. Sie soll nur für Mütter gelten, die drei oder mehr vor 1992 geborene Kinder erzogen haben. Um die vollständige Gleichbehandlung mit den Müttern von nach 1992 geborenen Kindern herzustellen, sollte die Regelung sich auch auf Mütter mit einem oder zwei Kindern erstrecken.

Außerdem ist die Mütterrente nicht hinreichend auf das Ziel der Armutsbekämpfung fokussiert. Sie nimmt nicht primär Frauen in den Blick, die aufgrund fehlender Beitragszeiten ein erhöhtes Armutsrisiko haben, sondern stellt Mütter mit mindestens drei Kindern in jeglicher Haushaltskonstellation besser. Das DIW kommt zu dem Schluss, dass die Neuregelung dennoch vor allem Rentnerinnen mit niedrigem und mittlerem Haushaltseinkommen zugutekommt, wobei Rentnerinnen mit niedrigem Einkommen häufig drei oder mehr Kinder haben. Die begünstigten Rentnerinnen können eine deutliche Erhöhung des Nettoeinkommens erwarten. Jedoch sei diese Wirkung nicht sehr zielgerichtet, da wohlhabende Rentnerinnen mit drei und mehr Kindern ebenfalls begünstigt würden, während arme Rentnerinnen mit bis zu zwei Kindern leer ausgingen und durch die verringerten Rentenanpassungen belastet würden.³

Die Neuregelung hat keinen positiven Effekt auf Frauen, die Grundsicherung im Alter oder Wohngeld beziehen, da die Mütterrente vollständig auf diese Leistungen angerechnet wird. Unter alleinstehenden Rentnerinnen gibt es jedoch eine beträchtliche Nicht-Inanspruchnahme zusätzlicher Sozialleistungen, so dass die Regelung somit für diese Fälle zu einer erheblichen materiellen Verbesserung beitragen kann. Dennoch wäre es sinnvoll, bei der Grundsicherung im Alter Freibeträge auch für geringe Erträge aus der gesetzlichen Rente vorzusehen, damit die Mütterrente einen Effekt auch bei in Altersarmut lebenden Frauen bekommt.

4. Sozialabgaben: Die bisherige Gleitzone, in der Beschäftigte mit einem monatlichen Arbeitsentgelt von 450,01 Euro bis 850 Euro verringerte Arbeitnehmerbeiträge in die Sozialversicherungen einzahlen wird angehoben auf 1.300 Euro. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass die reduzierten Rentenversicherungsbeiträge nicht zu geringeren Rentenleistungen führen.

Bewertung

Grundsätzlich zu begrüßen ist das Anliegen, Geringverdienende bei den Sozialbeiträgen zu entlasten. Aus Sicht der Diakonie Deutschland sollte eine Entlastung zielgenau und sachgerecht sein. Die Gleitzone kann diesem Anspruch nur teilweise gerecht werden, denn der Bruttolohn ist kein hinreichender Anhaltspunkt, um zielgenau Haushalte mit geringem Einkommen zu entlasten.

Verfügt ein Haushalt neben dem Midi-Lohn über kein weiteres Einkommen, so dürfte in aller Regel eine Leistungsberechtigung nach SGB II vorliegen. Dann kann die überschaubare Entlastung auf der Beitragsseite nur in Ausnahmefällen zur Überwindung des Hartz-IV-Bezuges führen. In der Regel wird die Höhe der Aufstockung durch das Jobcenter verringert, das verfügbare Haushaltseinkommen erhöht sich dadurch nicht.

³ DIW Wochenbericht, 28/2018.

Zu begrüßen ist, dass – anders als heute – die verringerten Beiträge zur Rentenversicherung nicht mehr die Rentenansprüche der Beschäftigten mindern sollen. Der Vorschlag entzieht den Sozialversicherungen allerdings Einnahmen und erhöht die Ausgaben der Rentenversicherung.

Forderungen der Diakonie für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Alterssicherung und die Bekämpfung von Altersarmut

Politik gegen Altersarmut muss präventiv in mehreren Politikfeldern ansetzen: in der Familien-, genauso wie in der Arbeitsmarkt- und der Gesundheitspolitik. Der wichtigste Schlüssel zur Prävention ist Erwerbstätigkeit, die angemessen entlohnt wird. Häufig unterbrochene Erwerbsbiographien und prekäre Beschäftigung müssen vermieden werden. Beitragslücken können verhindert werden, wenn Berufstätigkeit und Kindererziehung bzw. Pflegeaufgaben sich besser vereinbaren lassen.

Pflege- und Familienarbeit müssen in der Rente besser Berücksichtigung finden. Dass sie primär von Frauen geleistet werden, bildet sich heute auch in der überdurchschnittlichen Armutsgefährdung von Seniorinnen ab.

Die Untergrenze der Rente muss a) Verlässlichkeit, aber b) auch Honorierung von Lebensleistung abbilden. Familienbezogene Erwerbssituationen wie Teilzeit- und Elterngeldphasen müssen sich in einem dynamischen Verfahren für eine Renten-Untergrenze abbilden. So könnte z.B. Teilzeit bei den Rentenanwartschaften aufgewertet werden. Zeiten der Erziehung und Pflege sollten anspruchsbegründend für eine Mindestrente sein.

Drehtür-Situationen zwischen Vollzeit, Teilzeit, Familienarbeit, Pflege und kleiner Selbstständigkeit müssen so berücksichtigt werden, dass stabile Rentenanwartschaften entstehen.

Selbstständige, insbesondere Solo-Selbstständige, müssen in die gesetzliche Alterssicherung einbezogen werden.

Jeder Euro, der in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt wird, muss sich lohnen. Darum ist es nötig, sowohl bei Mindestrentenmodellen wie bei der Grundsicherung im Alter Freibeträge auch für geringe Erträge aus der gesetzlichen Rente vorzusehen. So würde auch die Mütterrente einen Effekt bei in Altersarmut lebenden Frauen bekommen.

Die opt-out-Regelung für Rentenbeiträge bei den Minijobs ist nicht sinnvoll.

Der steuerfinanzierte Anteil der Alterssicherung muss genauer beschrieben werden. Das Verhältnis von gesetzlicher Rente und Grundsicherung im Alter muss neu beschrieben werden.

Betriebsrenten sind eine wichtige zweite Säule und sollten so gefördert werden, dass Arbeitgeberwechsel sich nicht negativ in den Anwartschaften niederschlagen, sondern ein gleichmäßiger Aufbau von Leistungsansprüchen gelingen kann. Angesichts der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse muss die Übertragbarkeit von Leistungsanwartschaften und -ansprüchen erleichtert werden.

Berlin, den 27.07.2018
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik