

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

anlässlich der öffentlichen Anhörung
von Sachverständigen am 25. Mai 2020

zum Gesetzentwurf 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
(Grundrentengesetz)**

[Bundestags-Drucksache 19/18473](#)

Stand: Mai 2020

Inhalt

I. Zusammenfassende Gesamtbewertung	2
III. Zu den Neuregelungen im Einzelnen	3
1. Einführung einer Grundrente im Rentenrecht	3
2. Einführung von Freibeträgen im Fürsorgerecht	6
III. Schlussbemerkungen	7

I. Zusammenfassende Gesamtbewertung

Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege ist es ein zentrales Anliegen der AWO, dass die Menschen für die Lebensrisiken des Alters, der Erwerbsminderung und des Todes angemessen abgesichert sind. Vor diesem Hintergrund hat die AWO bereits im Jahr 2014 mit dem Konzept „Rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern!“¹ Forderungen für mehr Solidarität in der Alterssicherung vorgelegt. Dieses Konzept wurde durch zahlreiche Beschlüsse der Bundeskonferenz 2016² bekräftigt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der AWO Bundesverband ausdrücklich das Ziel des Gesetzentwurfes, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaates und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung versprochen, die Lebensleistungen von Versicherten, die jahrzehntelang zu unterdurchschnittlichen Löhnen gearbeitet und Rentenbeiträge geleistet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, besser als bisher anzuerkennen. Die AWO sieht hierin ein rentenpolitisches Kernversprechen der Bundesregierung. Zugleich entspricht dies einer langjährigen und zentralen Forderung der AWO.

Zur Einlösung ihres rentenpolitischen Kernversprechens schlägt die Bundesregierung vor allem eine Grundrente in der gesetzlichen Rentenversicherung und Rentenfreibeträge in den nachrangigen Fürsorgesystemen vor. Indem sowohl im Sozialversicherungs- als auch im Fürsorgesystem Leistungsverbesserungen vorgenommen werden, zieht die Bundesregierung im Grundsatz den richtigen Schluss aus dem fachlichen Diskurs der vergangenen zehn Jahre. Die Grundrente in der gesetzlichen Rentenversicherung knüpft hinsichtlich Zugang und Höhe an die geltende Rente nach Mindestentgelt für Zeiten vor dem 1. Januar 1992 an. Sie stärkt damit den sozialen Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem wird sie dem Versicherungs- und Äquivalenzprinzip gerecht, weil der Zugang zur Grundrente eine lange Versicherungszeit voraussetzt und sich ihre Höhe auf Grundlage der erbachten Beitragsvorleistungen berechnet.

Ein Wermutstropfen des vorliegenden Gesetzentwurfes bleibt, dass die Trennung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip nicht in optimaler Weise eingehalten wird. Denn für die Grundrente soll eine Einkommensprüfung gelten, die dem Grunde nach eine eingeschränkte Bedürftigkeitsprüfung darstellt und zudem zahlreiche rechtliche und praktische Fragen aufwirft. Die Rentenfreibeträge sollen an eine bestimmte Versicherungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung geknüpft sein, was ebenfalls zu einer Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip führt. Die AWO empfiehlt, beide Regelungen zu überdenken.

¹ Siehe <http://grundsatzprogramm.awo.org/wp-content/uploads/2015/04/2014-AWO-Positionspapier-Rentenkuerzung-stoppen-Altersarmut-verhindern-Lebensstandard-sichern.pdf> (13.7.2018).

² Siehe <https://buko2016.awo.org/beschluesse/> (13.7.2018).

III. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

1. Einführung einer Grundrente im Rentenrecht

Geplante Neuregelung

Der Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Änderungen im Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (SGB VI-E) vor, mit denen sowohl für den Rentenzugang (§ 76g SGB VI-E) als auch für den Rentenbestand (§§ 307e, 307f. SGB VI-E) eine Grundrente in Form von Zuschlägen an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung eingeführt werden soll. Voraussetzung für diese Zuschläge ist zunächst, dass mindestens 33 Jahre an bestimmten rentenrechtlichen Zeiten (Grundrentenzeiten) vorhanden sind. Zu diesen Grundrentenzeiten gehören die Zeiten, die auch für eine Altersrente für besonders langjährig Versicherte erforderlich sind, allerdings mit Ausnahme der Zeiten wegen Bezugs von Arbeitslosengeld (§ 76g Abs. 2 SGB VI-E). Weitere Voraussetzung für die Grundrente ist, dass der Durchschnittswert an Entgeltpunkten aus Kalendermonaten mit sogenannten Grundrentenbewertungszeiten unter einem bestimmten Höchstwert liegt. Grundrentenbewertungszeiten sind die Kalendermonate mit Grundrentenzeiten, auf die wenigstens 0,025 Entgeltpunkte (0,3 Entgeltpunkte im Kalenderjahr) entfallen, was 30 Prozent des Durchschnittsverdienstes entspricht.

Die Höhe der Grundrente berechnet sich in mehreren Schritten (vgl. § 76g Abs. 3 SGB VI-E). In einem ersten Schritt wird der Durchschnittswert der erworbenen Entgeltpunkte aus Grundrentenbewertungszeiten ermittelt. Dieser Durchschnittswert bildet den Ausgangspunkt für die Höhe des Grundrentenzuschlages. Übersteigt das Doppelte des Durchschnittswertes bestimmte Höchstgrenzen wird der Zuschlag entsprechend begrenzt. Dabei sieht der Referentenentwurf als Höchstgrenzen bei Vorliegen von 33 Jahren mit Grundrentenzeiten 0,0334 Entgeltpunkte für jeden Kalendermonat (rund 40 Prozent des Durchschnittsverdienstes) und bei Vorliegend von wenigstens 35 Jahren mit Grundrentenzeiten 0,0667 Entgeltpunkte für jeden Kalendermonat (rund 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes) vor. Liegen zwischen 33 Jahren und 35 Jahren mit Grundrentenzeiten vor, steigt die Höchstgrenze mit jedem Kalendermonat schrittweise an. Der auf diese Weise ermittelte Entgeltpunktewert wird in einem dritten Schritt um 12,5 Prozent reduziert und anschließend mit der Anzahl der Kalendermonate mit Grundrentenzeiten, höchstens aber für 35 Jahre, multipliziert (§ 76g Abs. 4 S. 6 SGB VI-E). Das Ergebnis dieser Berechnung bildet den Grundrentenzuschlag, der zu gleichen Teilen auf die Kalendermonate mit Grundrentenbewertungszeiten verteilt wird (§ 76g Abs. 5 SGB VI-E).

Die Grundrente soll nur geleistet werden, wenn ein entsprechender Bedarf besteht. Hierzu sieht der Gesetzentwurf eine als „Bedarfsprüfung“ bezeichnete Einkommensprüfung vor (§ 97a SGB VI-E). Berücksichtigt werden das Einkommen der grundrentenberechtigten Person und das Einkommen ihres Ehegatten (§ 97a Abs. 1 SGB VI-E). Zu den berücksichtigungsfähigen Einkommen gehören das zu versteuernde Einkommen einschließlich des steuerfreien Teils der Rente und die zu ver-

steuernden Kapitaleinkünfte (§ 97a Abs. 2 SGB VI-E). Die Einkommen werden auf den Kalendermonat umgerechnet (§ 97a Abs. 3 S. 1 SGB VI-E) und auf die Grundrente angerechnet, soweit sie bestimmte, dynamisch ausgestaltete Freibeträge übersteigen (§ 97a Abs. 4 SGB VI-E). Für alleinstehende Grundrentenberechtigten und für Grundrentenberechtigte mit einem Ehegatten sind unterschiedliche Freibeträge in jeweils zwei Stufen vorgesehen. Das Einkommen, das unter der ersten Freibetragsstufe liegt, bleibt anrechnungsfrei. Das Einkommen, das zwischen der ersten und der zweiten Freibetragsstufe liegt, wird zu 60 Prozent auf die Grundrente angerechnet. Das Einkommen, das die zweite Freibetragsstufe übersteigt, wird in voller Höhe auf die Grundrente angerechnet. Die Einkommensanrechnung soll mit Hilfe automatisierten Datenaustauschs zwischen Rentenversicherungsträger und Finanzverwaltung umgesetzt werden (§ 151b SGB VI-E).

Bewertung

Es entspricht einer langjährigen Forderung der AWO, dass die Lebensleistungen von Versicherten, die die jahrzehntelang zu unterdurchschnittlichen Löhnen gearbeitet und Rentenbeiträge geleistet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, bei der gesetzlichen Rente besser anerkannt werden müssen. Die Rentenbeiträge müssen sich auch für diese Versicherten bezahlt machen. Die Beiträge müssen regelmäßig – gegebenenfalls zusammen mit ergänzenden Leistungen des Wohngeldes oder der Grundsicherung – zu einem Gesamalterseinkommen führen, das oberhalb der allgemeinen Grundsicherungsschwelle liegt.

Aus Sicht der AWO ist dies aktuell nicht hinreichend gewährleistet. Vor allem der Wandel am Arbeitsmarkt, der zu einem Anstieg von Lücken in den Erwerbsbiographien der Versicherten geführt hat, macht eine Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich. So hat vor allem die massive Ausweitung des Niedriglohnssektors vor rund zwanzig Jahren zur Folge, dass Niedrigverdienende einem besonderen Armutsrisiko unterliegen. Ein erhöhtes Armutsrisiko ergibt sich weiterhin für Versicherte, die ihre Erwerbstätigkeit wegen Care-Arbeit einschränken oder gar aufgeben müssen. Um diese Versicherungslücken wieder angemessen abzusichern, muss die gesetzliche Rentenversicherung nicht revolutioniert werden. Insbesondere muss das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung nicht außer Kraft gesetzt werden. Vielmehr muss der soziale Ausgleich, der ein zentrales Wesensmerkmal der gesetzlichen Rentenversicherung als Sozialversicherung bildet, an die veränderten Lebensverläufe der Menschen sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diesen Handlungsbedarf zu Recht auf und setzt einen im Koalitionsausschuss am 10. November 2019 gefundenen Kompromiss um.

Die Grundrente soll nicht bedingungslos und für alle in gleicher Höhe gewährt werden, wie der Begriff „Grundrente“ suggeriert. Vielmehr sollen der Zugang zur Grundrente von einer bestimmten Versicherungsdauer und die Höhe der Grundrente von erbrachten Vorleistungen abhängen. Diese Anforderungen an die Grundrente sind dem Rentenrecht keineswegs fremd. Vielmehr gelten entsprechende Anforderungen

für die so genannte Rente nach Mindestentgelt, die das geltende Rentenrecht nach § 262 SGB VI für Zeiten vor dem 1. Januar 1992 vorsieht.

Dass die Grundrente Versicherten vorbehalten bleiben soll, die mindestens 33 Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Denn damit soll sichergestellt werden, dass diejenigen von der Grundrente profitieren, die sich trotz eines niedrigen Einkommens über eine lange Zeit an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt haben. Die vorgesehene „Gleitzone“ zwischen 33 und 35 Jahren glättet harte Abbruchkanten, die entstehen würden, wenn der volle Grundrentenzuschlag erst bei 35 Beitragsjahren einsetzt. Aus Sicht der AWO könnte diese „Gleitzone“ schon deutlich früher einsetzen, etwa bei 30 Jahren mit Grundrentenzeiten.

Hingegen führt der Ausschluss von Pflichtbeitragszeiten wegen Arbeitslosigkeit und von freiwilligen Beitragszeiten zu einer erheblichen Benachteiligung von Versicherten, die ebenfalls Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet haben. Diese Benachteiligung muss beseitigt werden. Gleiches gilt für die fehlende Berücksichtigung von Zurechnungszeiten, also von den Zeiten, mit denen Erwerbsminderungsrentner*innen so gestellt werden, als hätten sie auch nach Eintritt der Erwerbsminderung weiter gearbeitet und Rentenbeiträge entrichtet. Die Zurechnungszeiten sollten ebenfalls zu den Grundrentenzeiten zählen, damit vor allem Erwerbsminderungsrentner*innen, die in jungen Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen und deshalb häufig niedrige Renten beziehen, von der Grundrente profitieren können.

Die Berechnung der Grundrente auf Basis der erbrachten Beitragsvorleistungen ist dem bekannten und bewährten Instrument der Rente nach Mindestentgelt nachgebildet. Damit wird das Äquivalenzprinzip gerade nicht vollständig aufgehoben, wie es teilweise behauptet wird. Vielmehr wird durch die Berechnung der Höhe der Grundrente sichergestellt, dass sich unterschiedliche Beitragsvorleistungen auch bei der Höhe der Grundrente niederschlagen. Einen Abschlag von 12,5 Prozent kennt die Rente nach Mindestentgelt nicht. Durch diesen Abschlag verliert die Grundrente einen Teil ihrer intendierten Wirkung. Auf der anderen Seite stärkt er das Äquivalenzprinzip und stellt damit ein Zugeständnis an diejenigen dar, die in der Grundrente einen Systembruch gesehen haben.

Was die Einkommensprüfung angeht, hat sich die AWO stets für eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgesprochen. Sie hält dies auch nach wie vor für den richtigen und besseren Weg. Die gesetzliche Rentenversicherung ist eine Sozialversicherung, das heißt sie ergänzt das Versicherungsprinzip durch einen sozialen Ausgleich, indem sie die gesetzliche Rente nicht nur von äquivalenten Vorleistungen abhängig macht, sondern durch Leistungen des sozialen Ausgleichs ergänzt. Prägend für die gesetzliche Rente bleibt aber die gemeinsame Absicherung eines gleichartigen Risikos und nicht der individuelle Bedarf, der ein wesentliches Kennzeichen der Fürsorgesysteme bildet. Aus Sicht der AWO ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf auf eine vollständige Bedürftigkeitsprüfung mit Einkommens- und Vermö-

gensanrechnung verzichtet. Denn im Gesetzentwurf wird zu Recht an mehreren Stellen hervorgehoben, dass die gesetzliche Rente im Gegensatz zu den Fürsorgeleistungen eine Versicherungsleistung und damit eine selbst verdiente Leistung darstellt.

Die „Bedarfsprüfung“ weicht die Trennung zwischen Versicherungs- und Fürsorgeprinzip auf, ohne dass sich dies aus dem Versicherungsprinzip heraus rechtfertigen lässt. Bei näherer Betrachtung stellt die „Bedarfsprüfung“ eine auf die Anrechnung von Einkommen begrenzte Bedürftigkeitsprüfung dar, die dem Rentenversicherungsrecht in dieser Form bisher fremd ist. Die vorgeschlagene Einkommensprüfung kann auch deshalb nicht überzeugen, weil sie eine Vielzahl von Fragen aufwirft. So stellt sich die Frage, wie sich die ungleiche Behandlung von Ehepartnern und Partnern einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft bei der Einkommensanrechnung verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Ebenso zweifelhaft ist, ob die mit der Einkommensprüfung bezweckte Bedarfsfeststellung erreicht werden kann, wenn ihr das Einkommen des vorvergangenen Kalenderjahres zugrunde gelegt wird. Bei vielen Rentner*innen, bei denen dem Grunde nach ein Grundrentenbedarf besteht, könnte es zu massiven Enttäuschungen führen, wenn sie in den ersten beiden Jahren des Rentenbezugs nur deshalb keine Grundrente erhalten, weil bei der Berechnung ihrer Grundrente das Einkommen der letzten beiden Berufsjahre angerechnet wird. Die Anknüpfung der Einkommensprüfung an das Einkommensteuerrecht überzeugt aus Sicht der AWO vor diesem Hintergrund nicht. Bei der Grundrente sollte – wie bei ihrem Vorbild der geltenden Rente nach Mindestentgelt – gänzlich auf eine Einkommensprüfung verzichtet werden.

Für eine konsequente Bekämpfung von Altersarmut bedarf es aus Sicht der AWO weiterer Reformschritte. Hierzu zählen insbesondere eine Verbesserung des Rentenniveaus, eine bessere Absicherung gebrochener Erwerbsbiografien sowie eine langfristige Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Wegen des starken Wechselspiels zwischen der beitragsfinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und dem Arbeitsmarkt gilt es zudem die Erwerbsphase unter dem Blickwinkel der Prävention stärker in den Blick zu nehmen. Hier müssen aus Sicht der AWO die Rehabilitation weiter gestärkt, die Bemühungen um gute Arbeitsbedingungen und faire Löhne erhöht und die Zeiten der Arbeitslosigkeit besser abgesichert werden.

2. Einführung von Freibeträgen im Fürsorgerecht

Geplante Neuregelung

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin Änderungen des Wohngeldgesetzes (WoGG-E), Sozialgesetzbuches Zweites Buch (SGB II-E), Sozialgesetzbuches Zwölftes Buch (SGB XII-E) sowie des Bundesversorgungsgesetzes (BVG-E) vor. Mit diesen Änderungen sollen Freibeträge bei der Berechnung von Wohngeld (§ 17a WoGG-E), von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 11b Abs. 2a SGB II-E), der Sozialhilfe (§ 82a SGB XII-E) und von den fürsorgereichen Leistungen der Sozialen

Entschädigung (§ 25d Abs. 3c BVG) eingeführt werden. Ziel dieser Freibeträge ist es zu verhindern, dass die Grundrente erreichte Einkommensverbesserung zu einer entsprechenden Reduzierung bei anderen einkommensgeprüften Sozialleistungen führt. Die Freibeträge sollen daher bewirken, dass gesetzliche Renten in Höhe dieser Freibeträge anrechnungsfrei bleiben. Die Freibeträge sollen jeweils mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten voraussetzen. Sie sollen sich im Grundsatz aus einem Betrag von monatlich 100 Euro zuzüglich eines Betrages von 30 Prozent 100 Euro übersteigenden Betrages der gesetzlichen Rente zusammensetzen und auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe begrenzt sein.

Bewertung

Die geplante Einführung von Freibeträgen im Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und in den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung ist aus Sicht der AWO im Grundsatz zu begrüßen. Mit dem Instrument des Freibetrags in der Grundsicherung kann für alle Niedrigrentenbeziehenden ein Gesamtalterseinkommen oberhalb der allgemeinen Grundsicherungsschwelle erreicht werden und zwar auch dann, wenn die um die Grundrente erhöhte gesetzliche Rente immer noch kein armutsfestes Niveau erreicht. Problematisch ist allerdings, dass die geplanten Rentenfreibeträge an das Vorliegen von mindestens 33 Jahren mit Grundrentenzeiten gekoppelt werden sollen. Insoweit gilt für das Grundsicherungsrecht nichts anderes als für das Rentenrecht: Auch im Grundsicherungsrecht müssen Fürsorge- und Versicherungsprinzip streng getrennt bleiben. Rentenrechtliche Versicherungsjahre dürfen nicht Zugangsvoraussetzung für eine Grundsicherungsleistung sein. Die AWO spricht sich daher dafür aus, auf die Anforderung der 33 Versicherungsjahre zu verzichten.

III. Schlussbemerkungen

Die gesetzliche Rentenversicherung hat sich in ihrer bald 130-jährigen Geschichte als ein außerordentlich leistungs- und anpassungsfähiges System erwiesen. Getragen wurde dieses System vor allem durch ein hohes Vertrauen und eine hohe Akzeptanz bei den Versicherten sowie Rentnerinnen und Rentnern. Die gesetzliche Rentenversicherung wird auch die vor ihr liegenden Herausforderungen nur dann bestehen können, wenn sie auch die Lebensleistungen von langjährig Versicherten mit Lücken in den Erwerbsbiographien in angemessener Weise anerkennt und wenn ihr allgemeines Leistungsniveau nicht durch einseitige Beitragssatzbegrenzungen, eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen oder durch Kürzungen geschwächt wird. In diesem Sinne wird die Arbeiterwohlfahrt die rentenrechtlichen Reformen der Bundesregierung weiter aktiv und konstruktiv begleiten.

AWO Bundesverband
Berlin, im Mai 2020