

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 16. Januar 2020

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 – GruReG)

Stand: Januar 2020

I. Vorbemerkungen

Der AWO Bundesverband bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Referentenentwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege ist es ein zentrales Anliegen der AWO, dass die Menschen in unserem Land 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 gibt der AWO Bundesverband – vorbehaltlich einer zeitangemessenen, eingehenden Prüfung der vorgelegten Regelungen im weiteren Verfahren – die nachfolgende Stellungnahme ab.

II. Gesamtbewertung

Der AWO Bundesverband begrüßt ausdrücklich, dass mit dem vorgelegten Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes die Lebensleistungen von Versicherten, die

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).

jahrzehntelang zu unterdurchschnittlichen Löhnen gearbeitet und Rentenbeiträge geleistet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, bei der gesetzlichen Rente besser als bisher anerkannt und damit das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaates und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung werden sollen. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der AWO und stellt zugleich ein rentenpolitisches Kernversprechen der Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode dar. Zur Einlösung dieses Kernversprechens sieht der Referentenentwurf sowohl Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch in der Grundsicherung vor. Mit den Leistungsverbesserungen in beiden Systemen zieht die Bundesregierung den richtigen Schluss aus dem fachlichen Diskurs der vergangenen zehn Jahre. Bei den Menschen in diesem Land ist die Grundrente mit sehr hohen Erwartungen verbunden. Die Politik darf diese Erwartungen nicht erneut enttäuschen. Daher begrüßt die AWO, dass die Koalition mit dem Kompromiss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019, auf dem der vorliegende Referentenentwurf beruht, deutlich macht, dass sie ihr rentenpolitisches Kernversprechen für die 19. Legislaturperiode trotz unterschiedlicher Meinungen bei einzelnen Fragen der Ausgestaltung erfüllen will. Die AWO hat stets betont, dass die Grundrente aus Steuermitteln finanziert werden muss. Insoweit trifft der Referentenentwurf ebenfalls auf die Zustimmung der AWO. Auch die Anhebung des Förderbetrages zur betrieblichen Altersversorgung von derzeit 144 Euro auf 288 Euro für Geringverdienende mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von bis zu 2.200 Euro wird begrüßt.

III. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

1. Einführung einer Grundrente für langjährig Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung

Geplante Neuregelung

Der Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes (GruReG-E) 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 f. 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 GruReG-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 von 40 Prozent des Durchschnittsverdienstes auf 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes an. Der auf diese Weise ermittelte Entgeltpunktwert 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. 5 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 Referentenentwurf eine Einkommensprüfung vor (§ 97a SGB VI-E). Dabei werden das auf den Monat umgerechnete, zu versteuernde Einkommen der grundrentenberechtigten Person sowie ihres Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartners aus dem vorvergangenen Kalenderjahr berücksichtigt (§ 97a Abs. 1, 2, 3 S. 1 SGB VI-E). Anrechenbar sind die Einkommensteile, die einen bestimmten Freibetrag übersteigen (§ 97a Abs. 4 S. 1 SGB VI-E). Der Freibetrag soll dynamisch angelegt sein und im Einführungsjahr 2021 für Alleinstehende 1.250 Euro und für Verheiratete 1.950 Euro betragen. Das übersteigende Einkommen wird nicht vollständig, sondern lediglich zu 40 Prozent angerechnet (§ 97a Abs. 4 S. 2 SGB VI-E). Die Einkommensanrechnung soll mit Hilfe automatisierten Datenaustauschs zwischen Rentenversicherungsträger und Finanzverwaltung unbürokratisch umgesetzt werden soll.

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. Die Rentenbeiträge müssen sich auch für diese Versicherten bezahlt machen und regelmäßig – gegebenenfalls zusammen mit dem Wohngeld – zu einem Alterseinkommen oberhalb der allgemeinen Grundsicherungsschwelle führen. Aus Sicht der AWO ist dies aktuell nicht hinreichend gewährleistet. Vor allem der Wandel am Arbeitsmarkt, der zu deutlichen Veränderungen in den Erwerbsbiographien der Versicherten geführt hat, macht eine An-

passung der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich. Denn insbesondere Niedrigverdienende unterliegen aktuell einem erhöhten Armutsrisiko. 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, sondern an die veränderten Lebensverläufe der Menschen sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Der vorliegende Referentenentwurf greift diesen Handlungsbedarf zu Recht auf und setzt einen im Koalitionsausschuss am 10. November 2019 gefundenen Kompromiss um.

Die Grundrente soll nicht bedingungslos gewährt werden, sondern nur, wenn Versicherte lange in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben. Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Grundrente als eine Ausprägung des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung auf diejenigen Versicherten beschränkt werden soll, die sich über eine lange Zeit an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt haben. Der Ausschluss von Pflichtbeitragszeiten wegen Arbeitslosigkeit und von freiwilligen Beitragszeiten führt jedoch zu einer Benachteiligung der betroffenen Versicherten und sollte überdacht werden. Gleiches gilt für die fehlende Berücksichtigung von Zurechnungszeiten, also von den Zeiten, mit denen Erwerbsminderungsrentner so gestellt werden, als hätten sie auch nach Eintritt der Erwerbsminderung weiter gearbeitet und Rentenbeiträge entrichtet. Diese Zeiten 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 Höhe der Grundrente basiert auf bereits bekannten Instrumenten wie der so genannten Rente nach Mindesteinkommen. Die vorgesehene „Gleitzone“ zwischen 33 und 35 Jahren mit Grundrentenzeiten 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. Durch den Abschlag von 12,5 Prozent verliert die Grundrente zwar 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 Bedürftigkeits- oder Bedarfsprüfung 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. Der Referentenentwurf verzichtet, was aus

Sicht der AWO sehr zu begrüßen ist, auf eine Bedürftigkeitsprüfung mit Einkommens- und Vermögensanrechnung. Die vorgesehene Einkommensprüfung weicht die Trennung zwischen Versicherungs- und Fürsorgeprinzip gleichwohl zu einem gewissen Maße auf, ohne dass sich dies aus dem Versicherungsprinzip heraus rechtfertigen lässt. Die vorgeschlagene Einkommensprüfung kann auch deshalb nicht überzeugen, weil sie eine Reihe von Fragen aufwirft. So stellt sich die Frage, wie sich die ungleiche Behandlung von Ehepartnern und Partnern einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft bei der Einkommensanrechnung 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. Die Anknüpfung der Einkommensprüfung an das Einkommensteuerrecht überzeugt aus Sicht der AWO vor diesem Hintergrund nicht. Deshalb sollte auf eine Einkommensprüfung gänzlich 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 Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und in den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung

Geplante Neuregelung

Der Referentenentwurf 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 fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung (§ 25d Abs. 3c BVG) eingeführt werden. Diese Freibeträge sollen bewirken, dass gesetzliche Renten in Höhe dieser Freibeträge anrechnungsfrei bleiben und damit die fürsorgerischen Leistungen entsprechend erhöhen. 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 gesetzli-

chen Rente zusammensetzen und auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe begrenzt sein.

Bewertung

Die AWO begrüßt 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. Mit dem Instrument des Freibetrags in der Grundsicherung kann für alle Niedrigrentenbeziehenden ein Gesamalterseinkommen 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.

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 stets 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 bestehen können, solange sie nicht durch einseitige Beitragssatzbegrenzungen, eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen oder durch Leistungskürzungen geschwächt wird. In diesem Sinne wird die Arbeiterwohlfahrt die rentenrechtlichen Reformen der Bundesregierung und insbesondere auch die Arbeit der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ weiter aktiv und konstruktiv begleiten.

AWO Bundesverband
Berlin, im Januar 2020