

**Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes –
Gesamtverband e.V. zum Referentenentwurf zum Entwurf eines Gesetzes zur
Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen
Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und
für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen
(Grundrentengesetz – GruReG)**

Zusammenfassung:

Armut im Alter ist das am stärksten wachsende Armutsrisiko. Die geplante Grundrente ist ein wichtiger, aber nicht ausreichender Schritt, um Altersarmut umfassend zu bekämpfen. Mit der geplanten Grundrente werden die Voraussetzungen zur unbürokratischen Auszahlung von Sozialleistungen erheblich verbessert. Der Paritätische fordert, den geplanten vollautomatisierten Datenabgleich nach seiner Einrichtung über den Kreis der möglichen Grundrentenberechtigten hinaus zu nutzen, um Armut umfassend zu bekämpfen. Er fordert darüber hinaus, dass Ansprüche auf Unterstützung künftig ab Bekanntwerden der Bedarfslage entstehen, nicht erst ab Antragstellung. Die bei der Berechnung der notwendigen 33 Grundrentenjahre formulierten Anspruchsvoraussetzungen sind zu restriktiv. Der Paritätische fordert deshalb, auch Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung sowie Pflichtbeitragszeiten und Anrechnungszeiten während des Bezugs von Arbeitslosengeld als Grundrentenjahre zu berücksichtigen, um bereits erwerbsgeminderte Menschen nicht erneut zu benachteiligen. Der Paritätische fordert, die vorgesehenen Freibeträge für Leistungen aus der Rentenversicherung grundsätzlich für alle Grundsicherungsberechtigten mit Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu öffnen. Die vorgesehene Bindung eines Freibetrags im Fürsorgesystem an Vorleistungen in der Sozialversicherung zu knüpfen, wäre ein fataler Systembruch, der unterschiedliche Klassen von Grundsicherungsberechtigten schaffen würde.

Grundsätzliche Vorbemerkung:

Der Paritätische begrüßt den vorliegenden Referentenentwurf eines Grundrentengesetzes (GruReG) als überfälligen Schritt zur Anhebung der Rentenleistungen für langjährig erwerbstätige oder in Pflege und Erziehung engagierte Versicherte. Der vorliegende Referentenentwurf geht deutlich über die im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbarte Formulierung zur Umsetzung der Grundrente hinaus, fällt jedoch hinter den Referentenentwurf vom 21. Mai 2019 zurück. Gegenüber dem Koalitionsvertrag sind die nun vorliegenden Regelungen in vielerlei Hinsicht echte sozialpolitische Fortschritte. Hätten von den ursprünglichen Regelungen etwa 110.000 Menschen profitiert, werden mit der Umsetzung der nun vorgeschlagenen Regelungen etwa 1.400.000 langjährig Versicherte im Alter besser gestellt. Dies ist ein großer Erfolg des Bundesarbeitsministers, es ist aber vor allem

ein Erfolg für die Menschen, die trotz langjähriger Erwerbsarbeit oder erzieherischer bzw. pflegerischer Tätigkeit im Alter künftig besser gestellt werden.

Altersarmut ist das am schnellsten wachsende Armutsrisiko. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter hat sich von 257.734 im Jahr 2003 auf 559.419 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betrug 2018 1.078.521. Rund 110.000 von ihnen – etwa 10 Prozent der Betroffenen - werden von der geplanten Grundrente profitieren. Waren im Jahr 2005 noch 10,7 Prozent der Rentnerinnen, Rentner, Pensionärinnen und Pensionäre von Altersarmut betroffen, waren es 2018 bereits 16,1 Prozent. Betrachtet man nur die Einkommenssituation der Rentnerinnen und Rentner, da lediglich 0,9 Prozent der Pensionärinnen und Pensionäre im Jahr 2017 von Armut betroffen waren, liegt die Armutsquote im Jahr 2017 sogar bei 19,5 Prozent. Ältere Menschen sind damit nicht nur überdurchschnittlich von Armut betroffen. Fast jede(r) fünfte Rentnerin bzw. Rentner ist arm, gleichzeitig sind fast ein Viertel der erwachsenen Armen Rentnerinnen bzw. Rentner¹. Anders als bei anderen Armutslagen haben von Armut im Alter betroffene Menschen in der Regel keine Möglichkeiten, die Armut aus eigener Kraft zu überwinden, im Gegenteil. Altersarmut bedeutet regelmäßig „lebenslänglich“. Es bedarf deshalb dringend umfassender Maßnahmen zur Abschaffung der Altersarmut. Die vorgeschlagene Grundrente reicht dafür nicht aus, sie kann aber einen Beitrag dazu leisten. Weitere notwendige Elemente sind beispielsweise eine bedarfsgerechte Erhöhung der Regelleistungen in der Grundsicherung, die Schaffung von Freibeträgen für Leistungen der Rentenversicherung und die Einführung einer auskömmlichen Mindestrente für langjährig Versicherte.

Bereits kurz nach seiner Veröffentlichung wurde der Referentenentwurf aus den Reihen der Minister und der Abgeordneten der Regierungsfraktion von CDU/CSU kritisiert. Der Paritätische fordert die Beteiligten auf, der Umsetzung des im November gefundenen Kompromisses nicht länger im Wege zu stehen und sich konstruktiv daran zu beteiligen, Leistungsverbesserungen für von Einkommensarmut im Alter betroffene und bedrohte Menschen schnellstmöglich umzusetzen. Schon zu lange werden die von Altersarmut betroffenen oder bedrohten Versicherten auf bisher nie umgesetzte Vorschläge vertröstet.

Der Paritätische erinnert daran, dass die Einführung einer derartigen Leistung schon jetzt eine langjährige Vorgeschichte hat. Im Koalitionsvertrag der CDU/CSU/SPD-Koalition 2013-2017 war die sog. „Solidarische Lebensleistungsrente“ verankert. Sie wurde von den Koalitionspartnern nicht umgesetzt, obwohl die Einführung für 2017 in Aussicht gestellt worden war. Die geplante Ausgestaltung der damaligen „Solidarischen Lebensleistungsrente“ war für die Betroffenen zum Teil günstiger als die aktuelle Einigung: Es war vorgesehen, dass bei anfangs ebenfalls 35 Beitragsjahren inkl. Kindererziehungs- und Pflegezeiten bis zu 5 Jahre an Zeiten der Arbeitslosigkeit als Beitragszeit gewertet werden. Dahinter fällt der aktuelle Entwurf zurück. Zeiten der Arbeitslosigkeit werden nicht mehr berücksichtigt.

Der Entwurf fällt zum Teil noch hinter den Vorschlag einer „Solidarrente“ zurück, den das von der damaligen Bundesministerin Andrea Nahles (SPD) geführte BMAS 2016

¹ Der Paritätische 2018: Wer die Armen sind. Paritätischer Armutsbericht 2018. Berlin.

vorgelegt hatte. Auch dort sollten Zeiten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten nach dem Konzept der Solidarrente Partnereinkommen weitestgehend nicht angerechnet werden. Auch im 2012 durch die damalige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen vorgelegten Konzept einer „Zuschussrente“ wurde auf die Forderung nach einer umfassenden Einkommensprüfung verzichtet, außerdem sah auch der Vorschlag eine Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit vor.

Der Paritätische fordert deshalb, die betroffenen Versicherten nach acht Jahren der Diskussion um eine Aufstockung der Rentenleistungen für langjährig geringverdienende Menschen nicht länger auf die Zukunft zu verträsten, sondern die geplante Aufstockung von geringen Renten endlich umzusetzen. Der Paritätische fordert darüber hinaus, auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, in denen Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt wurden, und Zurechnungszeiten für Erwerbsgeminderte als Grundrentenzeiten anzuerkennen. Der Paritätische weist dabei insbesondere auf den dringenden Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Ansprüche bereits erwerbsgeminderter Menschen hin. Seit 2014 wurden die Ansprüche von neu erwerbsgeminderten Menschen dreimal verbessert. Bereits zuvor erwerbsgeminderte Menschen wurden von diesen Leistungsverbesserungen jeweils ausgeschlossen, obwohl andere Leistungsverbesserungen, etwa die durch den Paritätischen geforderte und unterstützte Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten vor 1992, stets auch für die Bestandsrentnerinnen und Bestandsrentner eingeführt wurden. Die Benachteiligung der bereits Erwerbsgeminderten muss deshalb beseitigt werden. Der Paritätische fordert deshalb die Anerkennung von Zurechnungszeiten als Grundrentenzeiten, die Anwendung der verabschiedeten Leistungsverbesserungen in der Erwerbsminderungsrente auch für den Bestand und die Abschaffung der ungerechten Abschläge für Erwerbsgeminderte. Eine Erwerbsminderung sucht man sich nicht aus. Betroffene dafür durch unbefristete Abschläge auf erworbene Rentenansprüche zu sanktionieren, ist falsch und muss abgeschafft werden.

Zum Begriff der „Grundrente“

Der Paritätische bekräftigt seine Kritik an der Bezeichnung der neuen Leistung als „Grundrente“. Die Bezeichnung als Grundrente weckt bei von Einkommensarmut betroffenen oder bedrohten Menschen Erwartungen, die die geplante Leistung nicht zu erfüllen vermag. Der Begriff der Grundrente suggeriert damit, ähnlich wie der durch den regierenden Bürgermeister Berlins, Michael Müller, eingeführte Begriff eines „solidarischen Grundeinkommens“, die Schaffung von Leistungsansprüchen auf existenzsichernde Grundsicherungsleistungen. Nach dem erklärten Willen der Koalitionspartner soll und kann die geplante Leistung das nicht erfüllen. Mit derartigen Begriffen werden berechnete Erwartungen der Betroffenen absehbar enttäuscht werden. Tatsächlich erweist sich die Grundrente als eine, wenn auch erheblich modifizierte, Fortschreibung der vorangegangenen Renten nach Mindesteinkommen bzgl. Mindestentgeltpunkten. Die Grundrente unterscheidet sich davon u.a. durch die vorgesehene Einkommensprüfung. Eine Einkommensprüfung jedoch widerspricht Grundprinzipien der Rentenversicherung: Eine einkommensabhängige Grundrente ist keine Rente, und eine nicht an der allgemeinen Existenzsicherung orientierte Ausgestaltung der Leistung widerspricht der Etikettierung der Leistung als Grundrente ebenfalls. **Der Paritätische fordert deshalb die Einführung einer echten Mindestrente für Menschen, die über viele Jahre hinweg Beiträge in die Gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt**

haben. Sie müssen einen Anspruch auf eine existenzsichernde Leistung aus der Gesetzlichen Rentenversicherung erhalten. Dass die Gesetzliche Rentenversicherung eine solche Mindestrente – anders, als die weit überwiegende Zahl anderer Pflichtversicherungen in den Alterssicherungssystemen anderer Länder – nicht enthält, ist ein Versäumnis, das dringend überwunden werden muss.

Anspruchsvoraussetzungen der geplanten Grundrente

In dem geplanten § 76g SGB VI werden Grundrentenzeiten als Zeiten definiert, in denen Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit gezahlt wurden, ferner Berücksichtigungszeiten und Zeiten des Bezugs von Leistungen bei Krankheit oder Übergangsgeld. Ausdrücklich ausgenommen sein sollen Pflichtbeitragszeiten der Anrechnungszeiten während des Bezugs von Arbeitslosengeld. Der Paritätische lehnt diese restriktive Formulierung ab. Gerade Menschen, die über viele Jahre hinweg im Niedriglohnbereich tätig waren, sind von Arbeitslosigkeit überproportional betroffen. Diese Zeiten müssen deshalb ebenso Berücksichtigung finden wie Zurechnungszeiten für Erwerbsgeminderte. Auch diese Zeiten müssen als Grundrentenzeiten anerkannt werden.

Schaffung von Freibeträgen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Um sicherzustellen, dass alle Berechtigten auch tatsächlich von der neuen Leistung profitieren, sollen Freibeträge für Grundrentenberechtigte in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeführt werden, darüber hinaus auch in der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, im sozialen Entschädigungsrecht und im Wohngeld. Der Paritätische hält Freibeträge grundsätzlich für ein geeignetes Mittel, um sicherzustellen, dass erworbene Rentenansprüche von Geringverdienenden im Alter nicht vollständig mit nachrangigen Fürsorgeansprüchen verrechnet werden und sich Vorsorge damit auch für sie lohnt. Die im Referentenentwurf vorgesehene Freibetragslösung lehnt der Paritätische dennoch ab, da die Freibeträge nicht für alle Versicherten gelten sollen, sondern nur für diejenigen unter ihnen, die 33 Jahre an Grundrentenzeiten aufweisen können. Dass jedoch ein Freibetrag in der Fürsorge von einer erbrachten Beitragsleistung in der Sozialversicherung abhängt, ist ein sozialpolitischer Systembruch mit fatalen Wirkungen. Im Ergebnis führt dies zu Grundsicherungsberechtigten erster, zweiter, dritter und vierter Klasse:

- Leistungsberechtigte erster Klasse wären diejenigen, die die Anspruchsvoraussetzungen der Grundrente erfüllen und sowohl von dem auf Grundrentenberechtigte beschränkten neuen Freibetrag für Leistungen der Rentenversicherung als auch von dem bestehenden Freibetrag für Einnahmen aus zusätzlicher privater oder betrieblicher Altersvorsorge profitieren und die darüber hinaus aufgrund eigener Erwerbstätigkeit neben dem Bezug von dem ebenfalls bestehenden Freibetrag für Erwerbstätigkeit gemäß § 82 Abs. 3 SGB XII profitieren. Alle drei Freibeträge betragen jeweils maximal die Höhe eines halben Regelsatzes, so dass die Betroffenen im Jahr 2020 neben der Grundsicherung über freibleibende Einkommen in Höhe von bis zu 648 Euro verfügen könnten. Bei einem durchschnittlichen Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter einschließlich der Kosten der Unterkunft von 790 Euro monatlich im Jahr 2018 könnten Grundsicherungsberechtigte ein Gesamteinkommen von bis zu 1.438 Euro realisieren und dennoch in der Grundsicherung verbleiben.

- Leistungsberechtigte zweiter Klasse wären diejenigen, die die erforderliche Zahl an Grundrentenjahren aufweisen und von dem entsprechenden Freibetrag profitieren und die durch zusätzliches Einkommen von dem Freibetrag für Erwerbseinkommen oder zusätzliche Altersvorsorge profitieren.
- Leistungsberechtigte dritter Klasse wären diejenigen, die nicht über zusätzliche Einkommen verfügen, aber von dem neuen Freibetrag profitieren würden.
- Leistungsberechtigte vierter Klasse wären künftig diejenigen, die die Anspruchsvoraussetzungen von 33 Grundrentenjahren nicht erreichen und deshalb keinen Zuschlag erhalten. Dies dürfte der größte Teil der Menschen sein, denen Armut im Alter droht, unter dem derzeitigen Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beträfe das etwa 90 Prozent.

Der Paritätische fordert dagegen, die geplanten Freibeträge allen Rentnerinnen und Rentnern zugänglich zu machen, unabhängig vom Vorliegen einer bestimmten Zahl von Grundrentenjahren.

Vollautomatisierter Datenabgleich

Der Paritätische begrüßt den geplanten vollautomatisierten Abgleich von Einkommensdaten zwischen der Rentenversicherung und den Finanzämtern uneingeschränkt. Damit werden wichtige Voraussetzungen geschaffen, um auch die bestehenden Einkommensprüfungen etwa bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Hinterbliebenenrenten, Wohngeld und Kinderzuschlägen zu automatisieren. Eine Angleichung von Einkommensbegriffen und eine großzügigere Gestaltung von Einkommensgrenzen wären weitere notwendige Schritte zu einer umfassenden Entbürokratisierung des Leistungssystems insgesamt. Ein automatischer Abgleich der Einkommensdaten ist eine erhebliche Erleichterung des Verwaltungsverfahrens im Sinne der Betroffenen. Er könnte über das Leistungsverfahren zur Grundrente hinaus unter anderem auch dazu beitragen, das hohe Maß an „verdeckter Armut“ im Alter nachhaltig zu reduzieren.

Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)² nehmen etwa 62 Prozent der Leistungsberechtigten bestehende Ansprüche auf Grundsicherung im Alter nicht wahr. Das entspricht rund 625.000 Haushalten, deren verfügbare Einkommen um etwa 30 Prozent zunehmen würden, wenn sie ihre Ansprüche wahrnähmen. Dadurch würden etwa zwei Milliarden Euro mehr Grundsicherungsleistungen an Menschen ausgezahlt, die weit überwiegend zum einkommensärmsten Zehntel der Bevölkerung zählen.

Voraussetzung dafür ist, dass der Datenaustausch auch genutzt wird, um bestehende Informationsdefizite von Leistungsberechtigten zu überwinden und sie dabei zu unterstützen, ihre bestehenden Leistungsansprüche zu realisieren. **Der Paritätische fordert die Bundesregierung deshalb dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, den Datenaustausch auf den Kreis der möglicherweise Grundsicherungsberechtigten insgesamt auszudehnen und diese – in deutlich konkreterer Form als heute – auf ihre möglichen Leistungsansprüche hinzuweisen.**

² Buslei, Hermann/ Geyer, Johannes/Haan, Peter/Harnisch, Michelle 2019: Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. In: DIW-Wochenbericht, 49 / 2019, S. 909-917.

Um die Position der Leistungsberechtigten zusätzlich zu stärken, fordert der Paritätische die Streichung der Ausnahmebestimmung „mit Ausnahme der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ in § 18 Abs. 1 S. 1 SGB XII. Ziel ist es, dass der Leistungsanspruch künftig mit Bekanntwerden der Notlage einsetzt. Der neue Wortlaut, analog zu der früheren Bestimmung aus § 5 Abs. 1 BSHG, wäre dann: „Die Sozialhilfe setzt ein, sobald dem Träger der Sozialhilfe oder den von ihm beauftragten Stellen bekannt wird, dass die Voraussetzungen für die Leistung vorliegen.“

Finanzierung der Grundrente

Der Paritätische begrüßt, dass die Mehrausgaben der Rentenversicherung in vollem Umfang durch Steuermittel ausgeglichen werden sollen. Soweit dafür keine Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer zur Verfügung stehen, soll dafür auf allgemeine Steuermittel zurückgegriffen werden. Der Paritätische hat umfassende Vorschläge für eine Steuerreform, die Einkommens- und Vermögensungleichheit bekämpft und zu zusätzlichen Steuereinnahmen führt.

Berlin, den 20.01.2020
Dr. Ulrich Schneider