

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724
- b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694
- c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben - BT-Drucksache 19/8555
- d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln .....	5
Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar.....	8
Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen .....	12
Dr. Florian Blank, Düsseldorf.....	17
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	22
Deutsche Rentenversicherung Bund .....	25
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	30
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. ....	33
Prof. Dr. Martin Werding, Bochum .....	40
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Sozialverband VdK Deutschland e.V. ....	44

## Mitteilung

Berlin, den 26. April 2019

**Die 46. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 6. Mai 2019, 14:00 Uhr bis ca. 15:30 Uhr 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1 Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E.400**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 227 3 03 02  
Fax: +49 30 227 3 63 38

**Achtung!**  
**Abweichender Sitzungsort!**  
**Abweichende Sitzungszeit!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern**  
**BT-Drucksache 19/7724**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Haushaltsausschuss

- b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen**

**BT-Drucksache 19/7694**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Haushaltsausschuss

- c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben**

**BT-Drucksache 19/8555**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Haushaltsausschuss

- d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen**

**BT-Drucksache 19/9231**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dr. Matthias Bartke, MdB  
Vorsitzender

**Liste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 06. Mai 2019, 14.00 – 15.30 Uhr

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutsche Rentenversicherung Bund

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

Dr. Florian Blank, Düsseldorf

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 19(11)314

29. April 2019

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln**

### Vorbemerkung

**Die Anträge zeigen, dass die gesetzliche Rentenversicherung nur bedingt und keineswegs allein dazu geeignet ist, Altersarmut zu bekämpfen oder sogar zu vermeiden.**

### Allgemeine Bemerkungen

1. Die vorliegenden Anträge zur Bekämpfung von Altersarmut gehen unterschiedlich weit. Während es der Fraktion der FDP und der Fraktion der AfD primär um eine **Teilfreistellung der gesetzlichen Rente bei der Berechnung der Grundversicherung** und weniger um eine Bekämpfung der Altersarmut geht, stehen bei den anderen Fraktionen die Fortführung der **Rente nach Mindestentgeltpunkten** sowie eine **solidarische Mindestrente** (Fraktion DIE LINKE) bzw. eine **Garantierente** (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) im Vordergrund.
2. Die beiden letztgenannten Anträge wollen letztlich **das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Solidaritätsprinzip ergänzen**. Dies bedeutet auch, dass sie das

der gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegende Äquivalenzprinzip in gewissem Umfang aufgeben wollen. Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird an einer Stelle sogar explizit betont, dass bereits heute in der gesetzlichen Rentenversicherung das Solidaritätsprinzip gilt. Eine generelle **Bedürftigkeitsprüfung erfolgt** bei den in diesen Anträgen vorgeschlagenen Maßnahmen **nicht**, es wird jedoch die Höhe der Rentenansprüche geprüft.

3. Beide Anträge kommen explizit auf die **Rente nach Mindestentgeltpunkten** zu sprechen, die sie in gewissem Sinne **verstetigen** wollen. Ein Vorschlag, der im Hinblick auf die Erfahrungen, die mit dieser Lösung bereits gemacht wurden, geprüft werden sollte.
4. Falls es wirklich originäre **Aufgabe der Rentenversicherung** ist, **Altersarmut zu bekämpfen** bzw. zu vermeiden, dann müsste diese dann ja nicht versicherungsfremde Leistung unter der üblichen Beteiligung von Steuermitteln auch **aus der Rentenkasse finanziert** werden. Soll das **Subsidiaritätsprinzip** zum Tragen kommen, z.B.

- durch Einsatz einer **Bedürftigkeitsprüfung**, so wäre der **Steuerzahler allein gefordert**.
5. Die immer wieder angesprochene Armut im Alter ist primär eine Folge der Höhe der Erwerbsbeteiligung und von Löhnen und Gehältern in der aktiven Phase der Versicherten, hier sollten Gesellschaft und Politik ansetzen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE widmet sich diesem Aspekt der Armutsvermeidung durch **Forderung eines deutlich höheren Mindestlohns**.
  6. Altersarmut könnte durch die angestrebten Maßnahmen gemildert werden. Die **Kosten** für die Maßnahmen sind allerdings nur unzureichend bzw. **nicht quantifiziert** worden. Die Jungen sollen offenbar für die Alten zahlen; diese Generationenbetrachtung wird aber an keiner Stelle der Anträge geführt. Und noch problematischer ist dies, da der demografische Wandel und dessen Folgen für die Rentenversicherung offenbar weitgehend ausgeblendet worden sind.
  7. **Armutsbekämpfung bedarf** – nicht nur in der Rentenversicherung, um zielgenau zu wirken, einer **Bedürftigkeitsprüfung**; ggf. in einer gegenüber der Prüfung bei der Grundsicherung modifizierten, d.h. großzügigeren Form. Maßnahmen zur Armutsvermeidung dagegen sind besser vor der Rentenphase umzusetzen und unterliegen daher auch eher keiner Bedürftigkeitsprüfung.
- Zu den Anträgen im Speziellen**
8. Im Folgenden werden einige Aspekte der Anträge kritisch betrachtet.
  9. Basisrente, solidarische Mindestrente, Garantierente, alle Anträge wollen in gewissem Umfang das Gleiche: Altersarmut bekämpfen. Ob dies in größerem Umfang gelingt, darf bezweifelt werden.
  10. Dies liegt nicht nur daran, dass es fraglich ist, ob die gesetzliche Rentenversicherung überhaupt der Armutsvermeidung bzw. der Armutsbekämpfung dienen soll, sondern dies liegt vor allem daran, dass eine ernsthafte und quantitativ hinreichende Lösung des Armutsproblems kaum dann erfolgen kann, wenn keine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird. Ohne eine derartige Prüfung ergibt sich letztlich ein Widerspruch zum Ziel der Armutsbekämpfung, denn diese kann bei knappen Mitteln dann nicht zielgenau erfolgen. Allerdings stellt sich hier die Frage, wie Bedürftigkeit zu definieren ist.
  11. Zwei Anträge (Fraktion der FDP, Fraktion der AFD) gehen von der Grundsicherung aus und wollen bei dieser eine prozentuale Nichtanrechnung der erworbenen Rentenansprüche erreichen. Die FDP will darüber hinaus weitere Einkünfte aus privater sowie betrieblicher Altersvorsorge nur zum Teil anrechnen. Unter Berücksichtigung der Nichtanrechnung eines Teiles der Rentenansprüche ergibt sich für Rentenempfänger, die zugleich Grundsicherungsberechtigte sind, ein Anspruch der oberhalb der Grundsicherung liegt, eine so genannte Basisrente, die dem Vorschlag der CDA-Plusrente nahe kommt.
  12. Die Fraktion DIE LINKE sowie die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehen keine unmittelbare Bedürftigkeitsprüfung vor, sie gehen zugleich von unterschiedlichen Mindestbeitragszeiten aus (DIE LINKE 25 Jahre, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 30 Jahre), wobei offen bleibt, woraus sich deren Höhen ergeben. Vielleicht möchten diese Fraktionen sozialer erscheinen als die Koalition, in der 35 Jahre Mindestbeitragszeit diskutiert werden. Im Übrigen ist es kaum zu vermeiden, dass Mindestbeitragszeiten zu Ungerechtigkeiten oder zumindest zu Ungereimtheiten führen.
  13. Beide Fraktionen wollen durch Anhebung geringer Rentenansprüche – unabhängig davon ob diesen eine Teilzeit- oder eine Vollzeittätigkeit zugrunde lag – Mindestrenten erreichen. Die Fraktion DIE LINKE geht allerdings in ihrem diesen Antrag deutlich darüber hinaus und fordert eine solidarische Mindestrente durch die jegliches vorhandenes Einkommen im Alter und bei Erwerbsminderung auf gegenwärtig 1050 € netto monatlich steigen soll, soweit es ursprünglich niedriger war. Gleichzeitig ist eine sehr großzügige Vermögensfreistellung vorgesehen. An dieser Stelle kommt es zu einer gewissen Bedürftigkeitsprüfung.
  14. Während die Fraktion der FDP und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Finanzierung der Maßnahmen einfach auf Steuermittel verweisen, ist die Fraktion DIE LINKE da sehr viel detaillierter. Sie schlägt unter anderem eine sofortige Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung vor und will weitere Mittel dadurch gewinnen, dass die Riesterförderung abgeschafft sowie die sogenannte Mütterrente voll aus Steuermitteln finanziert wird. Die Fraktion geht mit ihrem Antrag sogar noch einen Schritt weiter und will eine über die geltende Regelung hinausgehende deutliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, langfristig sogar deren Aufhebung mit der Konsequenz der Abschaffung oder der Begrenzung des Äquivalenzprinzips. Damit wird nicht weniger als eine Neuausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung gefordert.
  15. Bei den Anträgen ist etwas irritierend, dass verschiedene Armutsbegriffe verwendet werden, die zudem alle einkommensorientiert sind. Gleichzeitig werden die Begriffe Armut und Armutsgefährdung mitunter nicht klar getrennt, dies zeigt sich auch bei den verwendeten Daten. Zudem sind die Vorgehensweise bzw. deren Begründungen manchmal etwas widersprüchlich.
  16. Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zum einen davon gesprochen, dass die Garantierente eine Versicherungsleistung der gesetzlichen Rentenversicherung sei, zum anderen aber gefordert, dass für diese der Steuerzahler allein aufkommen muss. Überraschend ist zudem, dass ausgerechnet die Partei, die vehement gegen das Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer ist, bei der Berechnung der Garantierente ein vergleichbares Splitting vorschlägt und von der Gesamtbetrachtung des Alterseinkommen von Ehepaaren spricht. Gleichwohl ist dies ein bemerkenswerter Vorschlag.

17. Die Fraktion DIE LINKE will u.a. das Rentenniveau anheben. Das hätte natürlich Auswirkungen auf alle Renten unabhängig von ihrer Höhe, es kann daher im Hinblick auf die Armutsbekämpfung nicht zielgenau sein. Interessant ist dabei auch, dass die dazu erforderliche unmittelbare Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung automatisch zu einer weiteren Erhöhung des Rentenniveaus führen würde, ohne dass die Rente beziehenden Personen zusätzliche Mittel erhalten. Dies verdeutlicht wieder die Problematik des Rentenniveaus als Qualitätsmerkmal der Rentenversicherung.<sup>1</sup> Auch ist das Argument, dass die kräftige Beitragssatzerhöhung die Beitragszahler nichts kostet, da im Gegenzug die Beiträge zur Riesterreente wegfallen, etwas gewagt, da bei weitem nicht alle Riestern.
18. Rentenwert und Rentenniveau ließen sich auch durch sinnvolle Korrekturen in der Rentenanpassungsformel anheben. Derartige Modifikationen wären u.a. eine realitätsnahe, d.h. nicht überhöhte Verwendung des auf die so genannte Riesterreente zurückgehenden Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel sowie eine Berücksichtigung der Veränderung nur des halben – nicht des vollen Beitragssatzes – in der Rentenanpassungsformel. Beide Modifikationen lassen sich gut begründen und würden zukünftig positiv auf den Rentenwert sowie das Rentenniveau wirken.<sup>2</sup>
19. Die immer wieder angesprochene Armut im Alter ist in erster Linie keine Problem der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eine Folge der Höhe von Löhnen und Gehältern sowie des Umfangs der Beteiligung am Erwerbsleben in der aktiven Phase der Versicherten; sie würde auch durch die angestrebte Erhöhung des Rentenniveaus nicht beseitigt, allenfalls etwas gemildert werden. Eine Anhebung von Niedrigrenten auf das Grundsicherungsniveau oder darüber hinaus wird weiter nötig sein.
20. Die vorgesehene Steuerfinanzierung mancher Maßnahmen mag auf den ersten Blick einsichtig sein, sie übersieht jedoch, dass dann primär die Einkommensteuerzahler zur Kasse gebeten werden und die Arbeitgeber sich aus der Pflicht zur Finanzierung verabschieden.
21. Letztlich wollen sowohl die Fraktion DIE LINKE als auch die Fraktion von Bündnis 90/die Grünen längerfristig eine Erweiterung des Versichertenkreises und daraus folgend eine Umstellung der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine Erwerbstätigenversicherung (DIE LINKE) bzw. eine Bürgerversicherung (Bündnis 90/die Grünen). Damit verbindet sich bei manchen offenbar die zweifelhafte Hoffnung, dass sich somit umgehend und dauerhaft alle Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung lösen.<sup>3</sup>
22. Leider ist nicht erkennbar, dass die vorliegenden Vorschläge die vorhersehbare demografische Entwicklung berücksichtigen, fast ergibt sich der Eindruck als gelte der Satz, „Der demografische Wandel ist abgesagt!“ – zumindest für die Rentenversicherung.

<sup>1</sup> Das Rentenniveau wird gerne als Sicherungsniveau, als Maß für die Qualität und auch die Quantität der staatlichen Rente verwendet, obwohl im Gegensatz zu Beamtenpensionen, wo mit Hilfe des erreichten Pensionsatzes von beispielsweise 70 % unmittelbar die Höhe der Pension errechnet werden kann, das Rentenniveau letztlich eine fiktive Größe darstellt, die für die versicherten Personen keine unmittelbare Aussage über die Höhe der Rente zulässt, da sie nicht in direkter Beziehung zum individuellen Erwerbseinkommen steht.

Im Gegensatz zu stark vereinfachten Rechnungen, die immer wieder als Argument gegen die Absenkung des Rentenniveaus angebracht werden, steigt in der Praxis auch bei sinkendem Rentenniveau die Standardrente. Ein Absinken des Rentenniveaus heißt vereinfacht gesagt nur, dass die Standardrente langsamer gewachsen ist als der Durchschnittsverdienst.

Das Rentenniveau hängt u.a. von den Beitragssätzen zur Sozialversicherung ab. Dabei zeigen sich einige auf den ersten Blick irritierende Konsequenzen. Fällt ceteris paribus der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, so fällt unmittelbar – da die Beitragsreduktion nur die aktiv Versicherten direkt trifft – das Rentenniveau; entsprechend steigt mit steigendem Beitragssatz das Rentenniveau, obwohl sich in beiden Fällen an der Rentenhöhe nichts geändert hat. Kurzfristig gilt das bei einer Änderung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung wie von der Fraktion DIE LINKE vorgesehen entsprechend. Vgl. hierzu meine Stellungnahme vom 5.11.2018 zum RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsge-

setz, Ausschussdrucksache 9/11(176), Punkt 34ff.

<sup>2</sup> Vgl. Bomsdorf, E. (2018), Das Rentenniveau sichern – aber wie? Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag. Ifo Schnelldienst 11, S. 30-34.

<sup>3</sup> Sinnvoll wäre es, die Grund- und Zusatzversorgung umfassende Beamtenversorgung endlich so zu reformieren, dass die Höhe der Versorgung sich nicht nach dem letzten Amt richtet, sondern nach der gesamten Laufbahn (vgl. Bomsdorf, E. (2003), Denkanstöße zur langfristigen Neuordnung der Alterssicherung von Beamten. Ifo Schnelldienst 18, S. 11-18.)

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)315**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar**

**Einleitung**

Staatliche Altersvorsorgesysteme werden gemeinhin an drei Kriterien gemessen:<sup>1</sup> Erstens fiskalische Tragfähigkeit, also inwiefern die Finanzierung unter den heute vorauszusehenden Bedingungen mit der aktuellen Politik sichergestellt ist. Zweitens Fairness, d.h. die zu erwartenden Leistungen sollten in einer gewissen Relation zu den geleisteten Beiträgen stehen und drittens Angemessenheit („Adequacy“), was sich auf eine „angemessene“ Höhe der Leistungen in der Bezugsphase bezieht. Während sich das erste Kriterium rein positiv messen lässt (bspw. mit der Methode der Generationenbilanzierung), sind mit den beiden anderen Kriterien immer normative Wertungen verbunden, die schlussendlich nicht wissenschaftlich, sondern politisch beantwortet werden müssen.

Die hier vorliegenden Anträge zielen darauf ab, Haushalte, die den derzeitigen Kriterien der Grundsicherung im Alter genügen, aufgrund ihrer Erwerbsbiographie und damit auch ihrer Vorsorgeleistungen

nach zu differenzieren. Sie zielen daher insbesondere auf die Kriterien der Angemessenheit und Fairness und werden die Tragfähigkeit tendenziell verschlechtern. Bei allen Vorschlägen sollte daher für den Fall einer Umsetzung auf simultane Maßnahmen, wie bspw. eine Erhöhung oder Indexierung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, geachtet werden, umso auch das Kriterium der Tragfähigkeit angemessen zu berücksichtigen.

Besteht der politische Wille, Haushalte mit eigenen Vorsorgebemühungen, welche dennoch Leistungen der Grundsicherung beziehen, besser zu stellen, stellt sich die Frage der Umsetzung. Aus den oben genannten Kriterien – Tragfähigkeit, Fairness und Angemessenheit – lässt sich ableiten, dass es keine willkürliche Aufwertung von Leistungen geben sollte („Fairness“), sondern Gleiches auch gleich zu bewerten ist. Dies sollte möglichst zielgenau und mit geringstem Aufwand für den (zukünftigen) Steuerzahler geschehen („Tragfähigkeit“). Die Höhe der Aufwertung („Angemessenheit“) ist immer eine rein

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Alonso-Garcia et al. (2017), <https://doi.org/10.1080/1351847X.2017.1399429>.

politische Frage, hat jedoch Rückkoppelungen insbesondere auf das Ziel der Tragfähigkeit.

Da im deutschen System - je nach Berufsstatus - mehrere Vorsorgewege verwendet werden können, sollten aus ordnungspolitischer Sicht auch alle Vorsorgewege gleichgestellt werden („Fairness“), sofern sie leibrentenähnlichen Charakter haben. Wenn ein Haushalt also Leistungen der Grundsicherung erhält und 300 Euro aus einer Kapitallebensversicherung angerechnet werden, sollte dieser nach einer Reform nicht anders gestellt sein, als ein Haushalt, welcher ebenfalls Leistungen aus der Grundsicherung erhält und dem 300 Euro aus der gesetzlichen Rentenversicherung angerechnet werden. Über welchen Zeitraum (sieht man von ganzen kurzen einmal ab) die Beiträge geflossen sind, spielt im deutschen System, das auf Teilhabeäquivalenz beruht, auch keine Rolle. Die gleiche Beitragssumme, einmal über 40 Jahre und einmal über 20 Jahre erbracht, sollte (abstrahiert hier von Barwerteffekten) die gleiche Leistung ergeben.

Conditio sine qua non aus Perspektive der Tragfähigkeit und Fairness ist, dass Altersarmut immer auf der Haushaltsebene ansetzen sollte und der Steuerzahler nur für Haushalte Zuwendungen leisten sollte, welche auch in der Gesamtbetrachtung aus Einkommen und Vermögen den Zuwendungskriterien genügen. Grundlage dafür ist eine Bedürfnisprüfung, wie sie derzeit für Leistungen bei der Grundsicherung im Alter Bedingung ist.

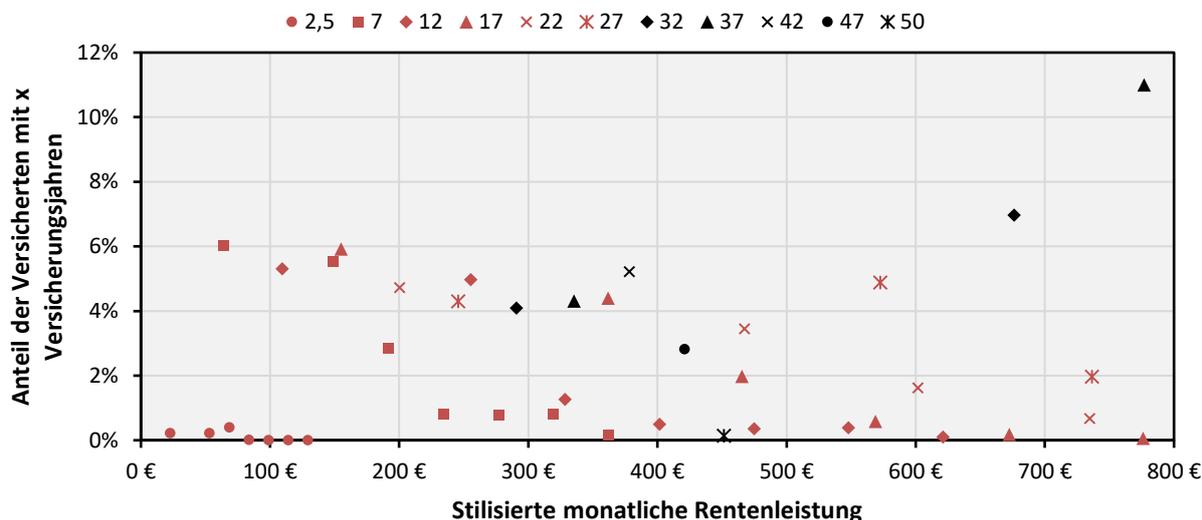
**Bewertung der vorliegenden Anträge**

In der Debatte um niedrige Rentenbezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sollte nicht vergessen werden, dass diese sowohl durch langfristig niedrige Einkommen als auch durch nur kurzfristig bezogene höhere Einkommen zustande kommen können. Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil einige Konzepte, wie etwa die im Folgenden diskutierte Garantierente, an eine Mindestzahl von Versicherungsjahren knüpfen. Daher stellt sich die Frage, wie es um die Verteilung dieser beiden Ursachen bestellt ist.

Abbildung 1 zeigt daher den Anteil der Versicherten mit einer bestimmten Anzahl an Versicherungsjahren und den daraus resultierenden stilisierten Rentenleistungen. Als Vergleichsgruppe werden dabei lediglich diejenigen Renten verwendet, welche zu Leistungen unterhalb des im Jahr 2016 geltenden durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus in Höhe von 771 Euro führen.

Betrachten wir zur besseren Veranschaulichung zum Beispiel den Datenpunkt, welcher durch einen schwarzen Kreis gekennzeichnet ist (●). Er zeigt, dass 3 Prozent aller betrachteten Rentner (mit Renten der GRV unter 771 Euro monatlich) Leistungen in Höhe von etwa 420 Euro erhalten. Im Durchschnitt haben Rentner dieser Gruppe im Laufe ihres Erwerbslebens 47 Versicherungsjahre angesammelt. Das bedeutet, dass in diesen Jahren im Mittelwert jeweils ein Einkommen in Höhe von 30 Prozent des Durchschnittseinkommens erzielt wurde, wodurch sich pro Jahr im Schnitt 0,3 Entgeltpunkte ergeben.

**Abbildung 1:** Anteil der nach Versicherungsjahren differenzierten Versicherten im Verhältnis zu allen Rentenempfängern mit stilisierten Rentenbezügen unterhalb des im Jahr 2016 geltenden durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus in Höhe von 771 Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Deutsche Rentenversicherung (2017)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Deutsche Rentenversicherung (2017), [http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238692/publicationFile/61815/01\\_rv\\_in\\_zahlen\\_2013.pdf](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238692/publicationFile/61815/01_rv_in_zahlen_2013.pdf)

Die Datenpunkte, welche durch einen orangenen Kreis markiert sind (●), weisen im Durchschnitt zweieinhalb Versicherungsjahre auf. Die Rentenleistungen liegen dabei zwischen 23 Euro und 130 Euro, da pro Versicherungsjahr zwischen 0,3 und 1,7 Entgeltpunkte gesammelt wurden. Diese Rentner haben in ihrem Erwerbsleben unterschiedlich hohe Einkommen erzielt und folglich auch unterschiedliche Beiträge an die GRV geleistet. Dies gilt auch für die Gruppe mit 47 Versicherungsjahren (●). Jedoch kommt hier nur der Teil mit 0,3 Entgeltpunkten auf eine Rente unter Grundsicherungsniveau und wird daher anhand eines Datenpunktes dargestellt; die sechs Anderen liegen somit über 771 Euro und sind nicht in der Grafik enthalten.

An dieser Stelle zeigt sich, dass Versicherungsjahre als alleiniges Kriterium einen entscheidenden Nachteil haben. Denn wie definiert man eine zu würdige „Anstrengung“ im Rahmen der GRV? Wie vergleicht man beispielsweise die Gruppe der Rentner, die 27 Versicherungsjahre aufweisen und etwa 740 Euro Renten beziehen. Sie haben deutlich mehr Rentenanwartschaften (ergo eine höhere Anstrengung?) aufgebaut, als die eingangs erläuterte Gruppe der Rentner mit 47 Versicherungsjahren und Rentenleistungen in Höhe von 420 Euro. Man kann einem Entgeltpunkt nicht ansehen, wie er zustande gekommen ist, geschweige denn, dass daraus Rückschlüsse gezogen werden können, welcher Weg mit einer höheren Belastung gleichzusetzen ist.

Insgesamt offenbart sich auf Grundlage der verwendeten Berechnung ein sehr heterogenes Bild. Es ist nicht zu erkennen, dass der gern zitierte Arbeiter, welcher sein ganzes Leben zu niedrigen Bezügen gearbeitet hat, besonders hervorsteht. Etwa drei Viertel der Renten unterhalb des Grundsicherungsniveaus weisen weniger als 35 Versicherungsjahre auf. Knapp ein Drittel hat sogar weniger als 14 Versicherungsjahre. Dieser Personenkreis würde somit beispielsweise im Konzept der Grundrente nicht profitieren.

Bei der Interpretation der Daten ist zu bedenken, dass an dieser Stelle nur Bestandsrenten untersucht werden. Ob sich diese Verteilung zukünftig etwa aufgrund stärker verbreiteter prekärer Erwerbstätigkeit verändern wird, bleibt eine offene Frage. Ebenfalls unklar ist, wie sich die Situation für die Subgruppe der Rentner mit Grundsicherungsanspruch darstellt. Deren Verteilung könnte abweichen, da nicht jeder Rentner mit niedrigerem Rentenanspruch automatisch in Armut lebt.

#### **Drucksache 19/9231 *Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen***

Die Garantierente sieht eine Aufstockung kleinerer Renten vor und führt dazu als Bedingung das Ziel von 30 Versichertenjahren ins Feld. Dies verkennt das geltende Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung und verstößt somit eindeutig gegen den oben angeführten Fairness-Gedanken, der in der allgemeinen Literatur (bspw. auch von der OECD) angeführt wird. Ein einfaches Beispiel mag dies verdeutlichen. Nehmen wir zwei Ein-Personenhaushalte mit dem gleichen Stundenlohn. Ein Haushalt habe nun 40 Jahre in 50% Teilzeit gearbeitet

und ein Haushalt 20 Jahre in Vollzeit. Beide haben somit die gleichen Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung geleistet und werden im Status quo somit auch die gleiche Rente erhalten. Bei Einführung der Garantierente würde nur der erste Haushalt mit 40 Versichertenjahren aufgewertet werden – bei immer noch gleichen Einzahlungen. Dies widerspricht dem Gebot der Fairness. Zudem soll es explizit keine Bedürfnisprüfung geben. Somit werden den Steuerzahlern ohne eine genaue Prüfung der Angemessenheit Lasten aufgebürdet, was wiederum die Tragfähigkeit des Gesamtsystems gefährdet.

Der Antrag der Garantierente ist somit nicht zielführend. Er bekämpft Altersarmut mit einer weitreichenden Subvention von Haushalten, die gar keine Hilfe benötigen. Hinzu kommt, dass er neue Ungerechtigkeiten im System schafft, da eine Aufwertung zum einen nur für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gelten sollen und zum anderen diese Aufwertung aufgrund eines arbiträren Kriteriums („30 Versichertenjahre“) erfolgt, welches dem der gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegenden Äquivalenzprinzip fremd ist. Daher kommt es, insbesondere an der Grenze (29 vs. 30 Jahre), aber auch allgemein zum Bruch mit dem Grundsatz „Gleiches gleich zu behandeln“.

#### **Drucksache 19/8555 *Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben***

Auch die „Solidarische Mindestrente“ leidet unter den bei der Garantierente aufgeführten Unzulänglichkeiten. Die Umverteilungsrichtungen sind bei diesem Vorschlag weitgehend unklar. So dürfte von einer Wiedereinführung von Ausbildungszeiten insbesondere Besserverdienenden geholfen sein. Es wird der Trugschluss gezogen, dass das sogenannte Rentenniveau zum heutigen Zeitpunkt mit Altersarmut gleichzusetzen ist. Altersarmut wird, wie oben dargestellt, durch fehlende Beitragszeiten determiniert und nicht dadurch, dass diese durch die Beitragszeiten erworbenen Entgeltpunkte zu wenig wert wären. Die Kombination der Anhebung des Mindestlohns mit einer Aufwertung von Entgeltpunkten für langjährige Versicherte kann insbesondere für verheiratete Frauen zu einer Teilzeitfalle führen. Die Tragfähigkeit wird bei diesem Vorschlag überhaupt nicht beachtet, denn die projizierte Absenkung des Rentenniveaus ist keiner politischen Laune, sondern dem demografischen Wandel geschuldet. Auch eine Erwerbstätigenversicherung könnte die Lasten des demografischen Wandels nicht kompensieren, weswegen die solidarische Mindestrente in der langen Frist kaum zu finanzieren wäre.

#### **Drucksache 19/7724 *Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern***

Die Sofortmaßnahme nennt entgegen der beiden oberen Vorschläge keine Kriterien hinsichtlich der Versicherungsdauer und ist somit offener gestaltet. Allerdings bezieht sie sich lediglich auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Somit werden andere Einkunftsarten, wie bspw. eine Leibrente aus einer Kapitallebensversicherung, nicht gleichbehandelt, was dem Kriterium der Fairness widerspricht.

**Drucksache 19/7694 Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen**

Die Basis-Rente (nicht zu verwechseln mit der Basisrente, welche besser als Rürup-Rente bekannt ist) sieht einen allgemeinen Freibetrag für alle Vorsorgewege vor. So heißt es im Antrag: „Anrechnungsfreibeträge müssen aber auf alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge – unabhängig von etwa der Art der Auszahlung – Anwendung finden.“ Bei der Basis-Rente werden also alle leibrentenähnlichen Leistungen (theoretisch denkbar sogar das selbstgenutzte Wohneigentum mit einer kalkulatorischen Miete) gleichgestellt und somit das Prinzip der Fairness in der Altersvorsorge gewahrt. Zudem kann bei einem solchen Vorgehen auch eine „schwache“ Äquivalenz sichergestellt werden, indem der Freibetrag oberhalb der Grundsicherung abgeschmolzen wird. Somit werden bisherige Empfänger von Grundsicherungsleistungen nicht bessergestellt, als solche Haushalte, die derzeit gerade über dem Niveau der Grundsicherung liegen.

Zwar führt auch die Basis-Rente zu Mehrausgaben, diese werden jedoch durch eine Bedürfnisprüfung zielgenau zur Bekämpfung von Altersarmut verwendet und somit auch für den Steuerzahler akzeptabel. Zudem soll die Bedürfnisprüfung administrativ vereinfacht und in ihrer abschreckenden Wirkung abgeschwächt werden. Insgesamt sollte durch die Basis-Rente die Akzeptanz des deutschen Alterssicherungssystems gestärkt werden, da weiterhin das Prinzip der Äquivalenz gilt („Wer mehr einbezahlt, bekommt auch mehr Leistungen im Alter“). Gleichzeitig wird den verschiedenen Vorsorgewegen Rechnung getragen.

Die Angemessenheit des Vorschlags findet sich auch in der niedrigeren Lebenserwartung von Beziehern niedrigerer Renten wieder. Breyer und Hupfeld (2009)<sup>3</sup> zeigen, dass niedrige Rentenbezüge (zumindest bei Männern) auch oft mit einer niedrigeren Lebenserwartung einhergehen. Die Basis-Rente bietet hier keinen systematischen Bezug an, wie die von Breyer und Hupfeld (2009) vorgeschlagene neue Rentenformel. Allerdings stellt die steuerfinanzierte Basis-Rente eine Kompensation der im Rahmen der GRV stattfindenden Umverteilung von niedrigeren

zu höheren Einkommen dar, da kleinere Renten durch Steuerzahlungen (mit Progression) aufgewertet werden. Das Vorgehen dient somit auch dem Ziel der Angemessenheit der Alterssicherung, insbesondere von niedrigeren Einkommen und ist dabei auch treffsicher.

**Fazit**

Die Rentenpolitik der beiden letzten Legislaturperioden ist eine Dauerbaustelle. Dabei steht das Thema Altersarmut immer wieder im Mittelpunkt, obwohl diese Problematik weniger mit Reformen der GRV zu tun hat, als allgemein angenommen (vgl. Bühner und Hagist (2017))<sup>4</sup>. Jedoch scheint in der Gesellschaft allgemein die Meinung vorzuherrschen, dass, wer mehr zur seiner eigenen Vorsorge im Alter beigetragen hat, auch mehr Leistungen im Alter erhalten soll. Während dies für Großteile der Gesellschaft sowieso durch das Teilhabe-Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Vorsorgewege gegeben ist, wird es für Bezieher von Grundsicherung innerhalb dieser Gruppe durchbrochen. Denn bisher wurde nicht nach den Gründen für Altersarmut gefragt, sondern diese lediglich festgestellt.

Wenn die Politik nun auch in der Grundsicherung dem Diktum „Leistung muss sich lohnen“ folgen möchte und folglich Haushalte, welche Leistungen aus der Grundsicherung im Alter beziehen, unterschiedlich behandeln möchte, ist der Vorschlag der Basis-Rente aus meiner Sicht der einzig zielführende. Die Basis-Rente nimmt das Prinzip der Tragfähigkeit ernst, indem es den Kreis der Begünstigten durch die zwingende Bedürfnisprüfung klein hält. Zweitens diskriminiert die Basis-Rente nicht nach Vorsorgewegen, sondern behandelt Gleiches gleich. Egal ob man nun als kleiner Selbstständiger im Rahmen einer Kapitallebensversicherung oder als Angestellter über die gesetzliche Rentenversicherung vorgesorgt hat, in beiden Fällen kann die Basis-Rente greifen. Und drittens kann eine solche Maßnahme auch angemessen sein, da es eindeutige Hinweise (zumindest bei Männern) darauf gibt, dass kleinere Renten auch mit einer geringeren Lebenserwartung einhergehen.

<sup>3</sup> Breyer und Hupfeld (2009), [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.94159.de/09-5-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.94159.de/09-5-1.pdf)

<sup>4</sup> Bühner und Hagist (2017), [https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/text/presse/presse-meldungen/2018/INSM-Gutachten\\_Bu-hr-er-Hagist-Rente-und-Altersarmut.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/text/presse/presse-meldungen/2018/INSM-Gutachten_Bu-hr-er-Hagist-Rente-und-Altersarmut.pdf)

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)316**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724
- b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694
- c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555
- d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen**

**Grundsätzliche Möglichkeiten der sozialpolitischen Bekämpfung von Altersarmut**

Um Altersarmut im Alter zu bekämpfen, stehen jenseits präventiver Maßnahmen während des Erwerbslebens drei institutionelle Möglichkeiten zur Verfügung:

- a. Veränderungen im System der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- b. Veränderungen im System der Gesetzlichen Rentenversicherung
- c. Schaffung eines zusätzlichen Systems zur Altersarmutsbekämpfung außerhalb von GRV und bisheriger Grundsicherung

Unklarheiten und Missverständnisse treten in der Altersarmutsdebatte auf, weil Reformen in diesen drei grundlegend divergierenden institutionellen Formen gleichermaßen mit Begriffen wie „Mindestrente“, „Basisrente“ oder „Grundrente“ bezeichnet werden.

Die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD sehen eine Neuregelung allein im System der Grundsicherung vor.

Der Antrag der Fraktion Die Linke sieht neben Neuregelungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere ein zusätzliches System der bedürftigkeitsgeprüften Altersarmutsbekämpfung vor, das an die Stelle der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung tritt.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht eine Regelung allein innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung vor.

**Altersarmut**

Eine zweite Quelle von Unklarheiten und Missverständnissen liegt darin, dass unter Altersarmut zwei Größen adressiert werden können: zum einen das Armutsrisiko im Alter, zum anderen der Grundsicherungsbezug.

Ein Armutsrisiko liegt vor, wenn das gewichtete Nettoäquivalenzeinkommen einer Person unter 60% des Medianeinkommens liegt. Datengrundlagen für die Berechnung dieser Größe liefern die EVS, das SOEP, der Mikrozensus und EU-SILC, wodurch sich leicht differierende Zahlenwerte für die Altersarmutsquote in einem Land ergeben. Diese Betrachtungsweise zielt auf die Analyse der Einkommensungleichheit.

Unter Altersarmut wird zudem verstanden, dass das eigene Einkommen eine Größe unterschreitet, die im Rahmen der Regelungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als soziokulturelles Existenzminimum gelten.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen richtet sich auf eine Vermeidung von Altersarmut als Grundsicherungsbezug durch eine Reform der Sozialversicherung. Wird dieser Vorschlag implementiert, ist ein Bezug von Grundsicherungsleistungen für die Bezieher\*innen von Garantierenteleistungen in aller Regel nicht mehr erforderlich.

Die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD verstehen Altersarmut im Sinne des Grundsicherungsbezuges. Sie wollen diesen Grundsicherungsbezug jedoch nicht ausschließen, sondern kombinieren ihn mit einer Komponente der sozialversicherungsrechtlichen Leistungsgerechtigkeit. Diese Vorschläge, die Altersarmut durch Reformen im System der Grundsicherung zu mindern, orientieren sich an der Vorstellung der Belohnung von Vorsorgeleistungen. Der Grundsicherungsbezug wird nicht vermieden, aber durch Teilnichtenrechnung von Rentenleistungen wird eine Auszahlung oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums erreicht.

Der Antrag der Fraktion Die Linke richtet sich auf das Altersarmutsrisiko und präsentiert Lösungsansätze, die eine Einkommensposition unterhalb von 60% des Medianeinkommens vermeiden sollen. Soll das Altersarmutsrisiko verringert werden, ist eine Lösung allein innerhalb der Grundsicherung bisheriger Art nicht denkbar, da die Grundsicherung das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten soll, das Altersarmutsrisiko aber deutlich oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegt.

#### **Vorschläge zur Reform der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**

Elemente der Leistungsgerechtigkeit können in das System der Grundsicherung über die Regelungen zur Anrechnung anderer Einkunftsarten eingefügt werden. Wer über leistungsbezogene oder vorsorgebezogene Einkünfte verfügt, aber grundsicherungsberechtigt ist, soll durch Nichtenrechnung einen Teil seiner Einkünfte zusätzlich zur Grundsicherung behalten dürfen. Der Antrag der FDP-Fraktion schlägt vor, zusätzlich zur Anrechnung von bestimmten Formen privater und betrieblicher Altersvorsorge alle Formen der freiwilligen Vorsorge unabhängig von Auszahlungsform und Gestaltung, insbesondere Kapital-Lebensversicherungen, dieser Regelung zuzuführen und auch die gesetzliche Rente nur zu 80% anzurechnen. Der Antrag der AfD-Fraktion sieht eine Anrechnung der gesetzlichen Rente von maximal 85% vor (in der Begründung des Beschlussantrages wird von einem proportional ansteigenden Freibetrag gesprochen) sowie eine kumulative Anrechnungsfreistellung von Renten und zusätzlicher Altersvorsorge

bis zur Höhe des halben Regelbedarfssatzes in Anknüpfung an die geltenden Vorschriften des § 82 Abs. 4 und 5 SGB XII.

Mit diesen Vorschlägen einer Teilanrechnung der GRV-Renten wird eine Kombirente geschaffen, die zunächst und vor allem eine Grundsicherungsleistung darstellt. Die Komponente der Leistungsgerechtigkeit, wie sie sich in dem Prinzip der Beitragsäquivalenz der GV ausdrückt, wird als Ein-Fünftel-Zuschlag in das System der Grundsicherung eingefügt. Die betroffenen Personen verbleiben im System der Grundsicherung, sie erhalten eine Fürsorgeleistung, die um 20% ihrer vormaligen Versicherungsleistung aufgestockt wird.

Sinkt in Zukunft das Rentenniveau oder liegen bei einzelnen Personengruppen vermehrt ungünstige Versicherungsverläufe vor, werden die betroffenen Gruppen an die Grundsicherung verwiesen, die dann ein Einkommen etwas oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums durch die Teilnichtenrechnung noch sichern kann. Sollten immer mehr Personen auf diese Kombinationslösung mit primärem Grundsicherungsbezug und Aufstockung durch die 15%-20%-Nichtenrechnung der gesetzlichen Renten angewiesen sein, leidet darunter ganz entscheidend die Legitimität der Rentenversicherung. Warum sollte man die erheblichen Beiträge zahlen wollen, die im Falle sinkender Rentenniveaus oder ungünstigem eigenen Erwerbsverlauf nur noch als Zuzahlung zur Grundsicherung wirksam werden? Die Legitimität der Rentenversicherung schwindet, wenn eine Kombirentenlösung für viele Personen zur realistischen Erwartung wird. Und umgekehrt kann eine zukünftige Rentenpolitik, die mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen hat, auf die Auffangmechanismen der Grundsicherung verwiesen werden mit der Tendenz einer Abwärtsspirale in Richtung Grundsicherung. Derartige Modelle tendieren dazu, bei ungünstigen Wirtschaftsverläufen die Grundsicherung zu einem Eckpfeiler der Alterssicherung werden zu lassen. Im Namen der Bekämpfung der Altersarmut werden mehr Personen in die Grundsicherung einbezogen und einer Bedürftigkeitsprüfung unterworfen.

Der Charakter der von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen „Basis-Rente“ als reiner Grundsicherungsleistung wird auszugleichen versucht durch organisatorische Regelungen. Die Formulierung im FDP-Antrag, die Beantragung und Auszahlung von Grundsicherung mit verbesserten Freibeträgen und gesetzlicher Rente „unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung“ zusammenzuführen, ist mehrdeutig, lässt aber vollkommen unberührt, dass es sich bei dem Reformvorschlag einzig um eine Reform im System der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung handelt. Mehrdeutig ist dieser Vorschlag insofern, als „unter einem Dach“ bedeuten kann, dass bei den Auskunfts- und Beratungsstellen der GRV auch jeweils eine Beratungsstelle für Grundsicherungsfragen vorhanden sein sollte, also eine zusätzliche Außenstelle der für die Grundsicherung zuständigen kommunalen Behörden, die nur die räumliche Nähe zur GRV nutzt. Es kann aber auch heißen, dass die GRV mit der Berechnung der Grundsicherung betraut werden soll, was für diese Institution eine völlig neue Aufgabe darstellen und

zur Institutionalisierung einer bürokratischen Doppelstruktur führen würde, da daneben die kommunalen Behörden zur Grundsicherung weiterbestehen müssten. Statt einer administrativen Erleichterung wird eine Doppelbürokratie eingeführt, die Fragen der Gleichbehandlung mit sich bringen wird. Missverständlich ist der Vorschlag der FDP-Fraktion dadurch, dass der Eindruck auftreten kann, die GRV nehme bei der Rentenberechnung nunmehr eine Bedürftigkeitsprüfung vor. Das ist im FDP-Vorschlag aber nicht der Fall. Die Rentenberechnung bleibt völlig unberührt. Die Institution der GRV soll lediglich zusätzlich die Beantragung und Berechnung der Grundsicherung mit erhöhten Freibeträgen übernehmen. Eine Bedürftigkeitsprüfung im System der GRV findet nicht statt, allein eine administrative Aufgabe mit einer ganz anderen sozialpolitischen Logik soll von der GRV zusätzlich übernommen werden.

Die rein administrative Zusammenführung unter einem Dach kann aber den Eindruck erwecken, dass die GRV auch eine Grundsicherungsinstitution sei und insgesamt Prinzipien der Bedarfsgerechtigkeit inklusive Bedürftigkeitsprüfung unterliege, was gegen die im Antrag der FDP-Fraktion selbst betonte Bedeutung der Leistungsgerechtigkeit verstoßen würde. Jede Form der Bedürftigkeitsprüfung innerhalb der GRV ist ein entscheidender Systembruch und stellt die Prinzipien der Rentenversicherung als einer Sozialversicherung mit durch Beitragszahlung und Zugehörigkeit erworbenen Rechten in Frage.

#### **Vorschläge zur Schaffung eines zusätzlichen Systems der Altersarmutsbekämpfung**

Der Antrag der Fraktion Die Linke zielt auf eine Armutsbekämpfung im Sinne der Armutsrisikoschwelle und bedarf wegen dieses weitreichenden Ziels einer Fülle von Maßnahmen, insbesondere aber eines Zusatzsystems jenseits bestehender Grundsicherung und GRV, das im Antragstext als „Solidarische Mindestrente“ bezeichnet wird. Der umfangreiche Katalog an Maßnahmen umfasst neben einer Mindestlohnheraufsetzung auch rentenpolitische Maßnahmen im System der GRV, darunter eine Variante der Rente nach Mindestentgeltpunkten, die sehr niedrige Zugangshürden (25 Jahre Versicherungszeiten) aufweist und auch für sehr geringe versicherungspflichtige Einkommen (ab 20% des Durchschnittsentgeltes) gilt, womit u.a. Teilzeittätigkeiten aufgestockt werden, was Gleichbehandlungsprobleme aufwerfen dürfte. Veränderungen der Regelungen zur Finanzierung der GRV werden ebenfalls vorgeschlagen.

Kernstück des Vorschlages zur Altersarmutsbekämpfung ist aber die Einführung einer Solidarischen Mindestrente, die jegliches Einkommen im Alter und bei Erwerbsminderung auf 1050 Euro netto monatlich anhebt bei sehr großzügiger Nicht-Einbeziehung von selbstgenutztem Wohnraum und einem hohen Schonvermögen (siehe unten). Damit wird ein zweites Grundsicherungssystem geschaffen oder aber eine Grundsicherung installiert, die sich sehr deutlich von dem Grundsicherungssystem für Arbeitssuchende gemäß SGB II unterscheidet. Das vorgeschlagene Modell führt zu einer Ausdehnung der Bedürftigkeitsprüfung auf weitere Teile der Bevölkerung mit niedrigem Einkommen. Man kann dies als gehobene Grundsicherung bezeichnen und damit

den privilegierten Charakter betonen oder von einer extremen Ausdehnung der Grundsicherung und ihrer Prinzipien sprechen, zudem mit erheblichen Ungleichheitseffekten. So würden Personen, die von der Grundsicherung für Arbeitssuchende in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wechseln, einen erheblichen Einkommenssprung erleben. Der Vorschlag der Fraktion Die Linke ist so weitreichend, dass eine Gesamtreform der Grundsicherung erforderlich sein würde, bevor die Solidarische Mindestrente implementiert werden könnte.

#### **Vorschläge zu Veränderungen im System der Gesetzlichen Rentenversicherung**

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zielt auf eine Lösung allein innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die vorgeschlagene Garantierente ist eine Rentenleistung ohne jede Bedürftigkeitsprüfung und folgt daher den Prinzipien einer Sozialversicherung.

Bei Reformen im System der GRV werden meist zwei Vorgängerregelungen angeführt: die Rente nach Mindesteinkommen aus dem Jahre 1972 und die 1989 beschlossene, ab 1992 geltende Rente nach Mindestentgeltpunkten. Beide Regelungen beinhalteten nur die Erhöhung von (bestimmen) rentenrechtlichen Zeiten vor dem Jahr des Inkrafttretens der Reform (vor 1973, vor 1992).

Die Garantierente, wie sie im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen wird, sieht bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen eine Berechnung und Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte zum Zeitpunkt des Rentenbeginns vor - unter Einbeziehung auch von rentenrechtlichen Zeiten, die nach Einführung dieser Reform liegen. Es wird eine Gesamtberechnung aller Versicherungszeiten und Entgeltpunkte vorgenommen, keine Aufstockung einzelner Versicherungszeiten und der dort erreichten Entgeltpunkte.

Kernelement des Reformvorschlages der Garantierente ist die Bestimmung derjenigen rentenrechtlichen Zeiten, die bei Berechnung der Voraussetzung von mindestens 30 Versicherungsjahren berücksichtigt werden. Hier unterscheidet sich der Vorschlag der Garantierente von anderen Modellen durch die Einbeziehung eines erweiterten Kreises von Versicherungszeiten (und durch die Voraussetzung von 30 statt 35 Jahren). Liegen diese 30 Jahre vor und liegt die Gesamtsumme der Entgeltpunkte in der gesamten Versicherungszeit unter 30 Entgeltpunkten, wird die Entgeltpunktsomme auf 30 Entgeltpunkte heraufgesetzt und danach die Rentenleistung berechnet.

Unter der Annahme eines angemessenen Rentenniveaus, der Fortführung der aktuellen Rentenanpassungsregeln und gemäßigter Kostenanstiege im Mietkostenbereich ist damit eine Rentenleistung oberhalb des Grundsicherungsniveaus gewährleistet. Die Garantierente ist eine Reform allein innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung, sie verlangt keinerlei Anrechnungen oder Einbeziehungen der Rentenleistungen anderer Systeme.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verbindet die Vorstellung der Garantierente mit dem Konzept eines obligatorischen Partnerschaftsaus-

gleichs in der Rente (Rentensplitting), einer fortlaufenden Teilung der Anwartschaften. Angesichts von stark ungleich verteilten Rentenanwartschaften zwischen Männern und Frauen führt eine permanente Teilung der Anwartschaften bei ehelichen und lebenspartnerschaftlichen Einstandsgemeinschaften prima facie zu einem verringerten Bedarf an Garantierenten bzw. Entgeltpunktaufstockungen für Garantierenten. Ein geschlechtergerechter Aufbau von Versicherungsanwartschaften vermeidet Altersarmut und die größere Nutzung des Altersarmutsbekämpfungsinstruments Garantierente. Somit geht die fortlaufende Teilung der GRV-Anwartschaften der Garantierente als grundlegende, da Armut direkt vermindern Reformforderung voraus.

Dort, wo die Verknüpfung von Anwartschaftsteilung und Garantierente angesprochen wird, werden alle Rentenansprüche der ersten Säule (Pensionen, Versorgungswerksbezüge, Abgeordnetenbezüge etc.) genannt. Damit wäre aber eine Lösung angedeutet, die über die GRV hinausgeht und verschiedene Alterssicherungssysteme miteinander koordinieren müsste. Dies wäre nur denkbar, wenn bereits Übersichtsmöglichkeiten unter Einbeziehung aller Versorgungsformen der ersten Säule bestehen und Verrechnungsregelungen existieren würden. Die Garantierente mit ihrer Leistung von 30 Entgeltpunkten ist aber eine Leistung allein innerhalb der GRV. Eine Verrechnung anderer Anwartschaften mit dem Punktestand in der GRV würde neue weitreichende Regelungen erfordern und kann – anders als die Forderung nach obligatorischem Rentensplitting innerhalb der GRV – nicht Teil einer Politik der Altersarmutsbekämpfung sein. Die Regelungen zur Einkommensanrechnung bei der Großen Witwenrente sind nicht einschlägig, da es sich nach geltendem Verständnis um eine Unterhaltersatzleistung handelt. Die Garantierente dagegen ist eine Versicherungsleistung.

#### **Rentenpolitische Beachtung von Vermögen**

In einer rein auf die GRV in ihrer bisherigen Form als erwerbseinkommensbezogener Versicherung bezogenen Betrachtungsweise haben Vermögen und Eigentum keinerlei Bedeutung. Die Beitragszahlungen während der aktiven Zeit richten sich nach den Erwerbseinkommen unabhängig davon, über welche Vermögenswerte eine Person gleichzeitig verfügt. Und ebenso sind die Rentenleistungen gänzlich unabhängig von den Vermögenswerten, über die eine Versicherte oder ein Versicherter bei Bezug von Rentenleistungen verfügt.

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird die Einführung einer Bürgerversicherung als langfristig wichtiges Element einer Stabilisierung der Alterssicherung genannt. In bestimmten Versionen der Konzeption von Bürgerversicherung ist auch die Verbeitragung von Kapitaleinkünften vorgesehen. Das ist in dem vorliegenden Antrag nicht der Fall, es ist nur geplant, weitere Bevölkerungsgruppen mit ihrem Erwerbseinkommen in die GRV einzubeziehen. Eine Verbeitragung von Kapitaleinkünften ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Einbeziehung von Vermögen, da es nur um die aus Vermögen erzielten Einkommen geht. Vermögen sind selbst in dieser weitest gehenden Variante der Bürgerversicherung nicht relevant für die Rentenberechnung.

In allen Vorschlägen im System der Grundsicherung sind Vermögen jedoch hoch relevant als Bestandteil der Bedürftigkeitsprüfung. Der Antrag der FDP weist auf diesen Punkt besonders hin: „Wo zum Beispiel Vermögen vorliegt, gibt es keine Altersarmut.“ (BT-Drs. 19/7694, S.2) Auch wenn es an anderer Stelle heißt, dass von der Bedürftigkeitsprüfung ein angemessenes Eigenheim als Schonvermögen auszunehmen ist, womit Grundsicherung im Alter (als Form der staatlichen Reaktion auf Altersarmut) bei Vorliegen einer bestimmten Vermögensform gezahlt werden soll.

Im Konzept der Fraktion Die Linke für eine Solidarische Mindestrente als einer bedürftigkeitsgeprüften Leistung wird vorgeschlagen, diese Leistung auch bei einem persönlichen Vermögen bis zu 68.750 Euro und ohne Einbeziehung von selbst genutztem Wohneigentum in einer Größenordnung von bis zu 200 m<sup>2</sup> und einer ortsüblich angemessenen Grundstücksgröße zu gewähren. Dies stellt eine extreme Bevorzugung aller Personen mit Vermögen oder mit selbst genutztem Wohneigentum gegenüber Personen dar, die nur über Einkommen verfügen. Eine Person, die ein Wohneigentum mit einem Marktwert von bis zu mehreren Hunderttausend Euro besitzt, wird im Alter ganz anders gestellt als eine vermögenslose Person, die Mietzahlungen leisten muss.

Die Nicht-Einbeziehung von Wohneigentum in diesem hohen Umfange ist mit der Idee von Bedarfsgerechtigkeit – und darauf sollen die Zahlungen der Solidarischen Mindestrente beruhen – nicht mehr zu vereinbaren. Der Bedarf sinkt erheblich, wenn keine Miete zu zahlen ist. Wird der ökonomische Wert der Nutzung des eigenen Wohneigentums als monatliches Einkommen einberechnet (anzüglich evtl. anfallender Zahlungen für Wohnungskredite), fallen diese Personen nicht mehr in die Gruppe der vom Armutsrisiko betroffenen Personen. In anderen Ländern sind zudem Finanzierungsinstrumente bekannt, die es ermöglichen, ohne den Verkauf des Wohneigentums aus diesem Vermögen ständig fließendes Einkommen (auf Kosten möglicher Vererbung von Vermögenswerten) zu generieren (equity-release schemes, vgl. European Commission 2018: The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume I. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), p. 44, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19417&langId=en>).

Vermögen und Einkommen so stark zu trennen, wie dies in einem derartigen Vorschlag unternommen wird, verträgt sich nicht mit der Gleichbehandlung von Personen in gleichen Bedarfslagen. Die vorliegenden Anträge machen deutlich, dass bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen immer die Vermögen und damit insbesondere die Wohneigentumsfrage thematisieren müssen. Ein Altersarmutsverständnis, das vom Wohneigentum absehen will, ist eine Weise, neue Ungerechtigkeiten zu produzieren.

Die weitergehende Thematisierung der Behandlung von selbst genutztem Wohneigentum und des Vermögens insgesamt ist nur dann zu vermeiden, wenn eine Lösung innerhalb der GRV gesucht und gefunden wird, da allein dort Vermögen keinerlei Rolle spielen.

**Resümee**

Wenn unter der Bekämpfung der Altersarmut die Vermeidung von Grundsicherungsbezug verstanden

und die Legitimität der Rentenbeitragszahlungen nicht gefährdet werden soll, sind Regelungen ohne Bedürftigkeitsprüfung innerhalb der GRV die am besten geeigneten Lösungen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 19(11)317**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Dr. Florian Blank, Düsseldorf**

**1. Vorbemerkungen**

Die vier vorliegenden Anträge fordern die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut zu initiieren. Diese Forderungen werden durch Verweis auf aktuelle und drohende Entwicklungen begründet. Die Antragstellerinnen und Antragsteller beziehen sich dabei konkret auf Einkommensarmut unter Älteren und die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter. Diesen den Forderungen zugrundeliegenden Beobachtungen ist grundsätzlich zuzustimmen.

- Die Anzahl der Personen die die Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beziehen, ist seit ihrer Einführung im Jahr 2003 von 438.831 Personen (31.12.2003) auf 1.078.521 (Dezember 2018) gestiegen.<sup>1</sup> Etwas über die Hälfte (559.419) der Bezieherinnen und Bezieher sind über der

Altersgrenze. Die Bezugsquote insgesamt ist im Zeitraum 2003-2017 von 0,7 % auf 1,5 % gestiegen. Die Bezugsquote oberhalb der Altersgrenze ist im selben Zeitraum von 1,7 % auf 3,2 % gestiegen.<sup>2</sup>

- Der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, die Grundsicherung erhalten, ist unter den Altersrentnerinnen und -rentnern im Zeitraum 2003-2017 von 1,2 % auf 2,7 % gestiegen, unter den Bezieherinnen und Bezieher einer Erwerbsminderungsrente im selben Zeitraum von 4,1 % auf 15,2 %.<sup>3</sup> Gleichzeitig ist der Anteil der Rentnerinnen und Rentnern an den Bezieherinnen und -bezieher von Grundsicherung gestiegen.<sup>4</sup>
- Mit Blick auf die Einkommensarmut ist ein Anstieg der Armutsgefährdungsquote unter Personen im Alter von 65 Jahren und älter von 14,9 %

<sup>1</sup> Destatis, genesis-online Datenbank Codes 22151-0001 und 22151-0020.

<sup>2</sup> Destatis, genesis-online Datenbank Codes 22151-0012 und 22151-0021.

<sup>3</sup> Deutscher Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin, S. 275

<sup>4</sup> Florian Blank/Erik Türk: Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47-54, hier S. 51.

(2008) auf 17,0 % (2017) zu verzeichnen (Datenbasis EU-SILC).<sup>5</sup> Die Armutsgefährdungsquote der Älteren lag damit 2016 und 2017 über der Quote in der Gesamtbevölkerung.

- Berechnungen lassen zudem einen weiteren Anstieg des Grundsicherungsbezugs wie der Armutsgefährdungsquote als wahrscheinlich erscheinen.<sup>6</sup>

Ursächlich hierfür sind neben geringeren individuellen Ansprüchen an Alterssicherungssysteme aufgrund sich ändernder Erwerbskarrieren und Lebensverläufe auch rentenrechtliche Änderungen, die sich sowohl auf Elemente des sozialen Ausgleichs beziehen (etwa die Bewertung von Phasen längerer Arbeitslosigkeit) wie auch auf das allgemeine Rentenniveau, dessen Sinken es schwieriger macht, eine Rente oberhalb der Grundsicherungs- oder Armutsgefährdungsgrenze zu erreichen.<sup>7</sup>

Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut können grundsätzlich an unterschiedlichen Punkten ansetzen und unterschiedliche Maßstäbe anlegen. Die Diskussion um Altersarmut bezieht sich in der Regel auf relative Einkommensarmut von Haushalten im statistischen Sinne oder im administrativen Sinne auf (nachgewiesene) Bedürftigkeit in Bezug auf ein definiertes soziokulturelles Existenzminimum. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist bereits mit dem Ziel eingeführt worden, versteckte Altersarmut zu bekämpfen:

„Die verschämte Altersarmut soll durch die Maßnahmen im Rahmen der Rentenreform, insbesondere durch entsprechende Regelungen im Bundessozialhilfegesetz und Folgeänderungen in anderen Gesetzen, verhindert werden. Ferner soll für die Zukunft vorbeugend verhindert werden, dass die Altersarmut ansteigt. Eine solche Entwicklung kann aus vielfältigen und heute in ihren Auswirkungen noch nicht abschließend einschätzbaren Ursachen, wie beispielsweise Brüche in den Erwerbsbiografien oder langfristige Folgen der Arbeitslosigkeit, nicht ausgeschlossen werden.“<sup>8</sup>

Dieser Argumentation zufolge ist Armut durch eine Leistung in Höhe des Existenzminimums bereits wirksam bekämpft. Allerdings liegen die durchschnittlichen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>9</sup> deutlich unter den statistischen Armutsgefährdungsschwellen.<sup>10</sup> Maßnahmen, die Einkommensarmut im statistischen

Sinne zu Grunde legen, zielen entsprechend auf eine Anhebung oder Ergänzung der Grundsicherung ab.

Im Bereich der Grundsicherung sind Verbesserungen einerseits durch Anhebungen der Leistungen möglich, andererseits durch Veränderungen der Bezugsbedingungen. Das bedeutet eine Anhebung der Freibeträge bei anzurechnendem Einkommen und Vermögen. Hier werden seit Jahren verschiedene Modelle von Freibeträgen diskutiert, durch die Bezieherinnen und Bezieher verschiedener Einkommensarten bessergestellt werden – auch gegenüber Menschen, die über diese Einkommensquellen nicht verfügen und allein auf die Grundsicherung angewiesen sind. Durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz werden Leistungen aus Betriebs-, Riester-, Rürup-Renten sowie sonstigen private Renten seit dem 1. Januar 2018 nur noch eingeschränkt auf die Grundsicherung angerechnet. Der Freibetrag aus diesen Systemen beträgt 100 Euro sowie 30 % der darüber hinausgehenden Einkünfte bis maximal 50 % der Regelbedarfsstufe 1. Da für Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und anderen Versorgungssystemen keine Freibeträge existieren, ist hier eine Ungleichbehandlung verschiedener Alterssicherungsleistungen zu kritisieren. Im Falle solcher Freibetragsregelungen handelt es sich nicht um eine direkte Bekämpfung von Altersarmut, sondern um die Verbesserung der Einkommenssituation eines Teils der Grundsicherungsbezieher. Sie wirken damit selektiver als eine pauschale Anhebung des Regelsatzes und vermengen die Grundsicherung mit Elementen der Leistungsäquivalenz.

Von Reformen im Bereich der Grundsicherung sind je nach Ausgestaltung unterschiedliche Wirkungen zu erwarten. Einkommensarmut im statistischen Sinne wird nur dann flächendeckend beseitigt, wenn das Existenzminimum bzw. die Grundsicherung auf die Höhe der Armutsrisikoschwelle angehoben werden. Anhebungen der Leistungen, die dahinter zurückbleiben, können die Einkommenssituation von Haushalten verbessern, werden aber an der statistischen Armutsgefährdungsquote deutlich weniger ändern. Anhebungen der Leistungen der Grundsicherung wie auch eine Anhebung oder Ausweitung der Freibeträge führen zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Als Folge steigen Zahl und Quote der Grundsicherungsbezieherinnen und -bezieher. Dies wiederum wird aber Legitimationsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung eher verschärfen.

<sup>5</sup> Niedrigster Wert 14,1 % (2010), höchster Wert 17,7 % (2016), Destatis, genesis-online Datenbank Code 63411-0001.

<sup>6</sup> Bruno Kaltenborn, Forschungsbericht zum FNA-Projekt „Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030“, FNA-Journal 2017, Peter Haan et al. (2017), Entwicklung der Altersarmut bis 2036, Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Bielefeld.

<sup>7</sup> Florian Blank, Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI Policy Brief Nr. 13, 08/2017, Düsseldorf, Martin Brüssig et al.: Niedrige Renten trotz langer Versicherungszeiten. Eine empirische Analyse der Risikofaktoren, WSI-Mitteilungen 4/2017, S. 248-258.

<sup>8</sup> Begründung zum Altersvermögensgesetz (AVmG), Bundestag-Drucksache 14/4595, S. 43.

<sup>9</sup> Der Regelsatz der Grundsicherung betrug 2018 monatlich 416 Euro (2017: 409 Euro). Die durchschnittlichen anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Personen oberhalb der Altersgrenze außerhalb der Einrichtungen lagen im Dezember 2018 bei 361 Euro (Dezember 2017: 354 Euro). Der Bruttobedarf dieser Personen lag im Dezember 2018 bei 796 Euro (Dezember 2017: 814 Euro). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/list-grundsicherung-durchschnittliche-bedarf-3bl-bq-2015.html>.

<sup>10</sup> 1.096 Euro/Monat im Jahr 2017 (Datenbasis EU-SILC), bzw. 999 Euro/Monat im Jahr 2017 (Datenbasis Mikrozensus). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutgefahrdung/Tabellen/armutsschwelle-gefahrdung-silc.html> und <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/07agschw-zvlnbl-einphaus.html>.

Ein weiterer Zugang zur Problematik niedriger Einkommen konzentriert sich auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung zentraler Einkommensquelle im Alter. Maßnahmen, die die Rentenversicherung fokussieren, stellen nicht die gesamten Haushaltseinkommen (und damit Einkommensarmut) in den Vordergrund. Maßnahmen, deren Ausgangspunkt niedrige Leistungen der Rentenversicherung sind, können vor Renteneintritt auf dem Arbeitsmarkt ansetzen (also bei Löhnen und Arbeitszeit als Grundlage der individuellen Ansprüche) oder im Rentensystem. Im letzteren Fall bestehen die Möglichkeiten, mittels Maßnahmen des sozialen Ausgleichs Beitragslücken zu schließen oder geringe Ansprüche anzuheben. Dabei soll in der Regel nicht nur auf die prekäre Einkommenslage von Rentnerinnen und Rentnern reagiert werden, sondern auch auf die Frage, ob niedrige Renten die Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner angemessen widerspiegeln. Solche Möglichkeiten sind bzw. waren im deutschen Rentenrecht seit langem etabliert: Zum einen als Aufwertung von Zeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, zum anderen durch die Aufwertung von Zeiten geringer Beiträge als Rente nach Mindestentgeltpunkten bzw. zuvor als Rente nach Mindesteinkommen. Schließlich sind durch eine Stabilisierung oder sogar Anhebung des Rentenniveaus grundsätzlich bessere Leistungen für alle Rentnerinnen und Rentner zu erzielen.

Rentenpolitische Maßnahmen zielen nicht direkt auf die Eindämmung von Altersarmut bzw. Grundsicherungsbezug. Sie haben allerdings Wirkungen auf beides, wenn Menschen durch verbesserte Leistungen über die Grundsicherungs- bzw. Armutsgefährdungsschwelle gehoben werden. In diesen Fällen ist dann ein Sinken der entsprechenden Quoten die Folge. Bezüglich des Zusammenhangs von allgemeinem Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) und Altersarmut muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der unterschiedlichen Anpassungsmechanismen von Renten und Grundsicherung bis zu einer Stabilisierung des Rentenniveaus von einer Annäherung der Systeme ausgegangen werden musste und nach 2025 wieder ausgegangen werden muss.<sup>11</sup>

Grundsätzlich scheint es geboten, die Bekämpfung von Altersarmut im Rahmen eines rentenpolitischen Gesamtkonzeptes zu verorten. Grund dafür ist, dass möglichst vielen Menschen ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung ermöglicht werden sollte. Gleichzeitig sollte Alterssicherungspolitik nicht auf Armutsbekämpfung reduziert werden. Hierzu sind renten- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geeignet, also auch Maßnahmen, die die Erwerbsintegration erhöhen und zu angemessenen Löhnen als Grundlage guter individueller Ansprüche und als Finanzierungsbasis der Rentenversicherung beitragen.

## 2. Zu den Anträgen

Die Anträge schlagen unterschiedliche Instrumente zur Bekämpfung von Altersarmut vor. Während die Fraktionen der FDP und der AfD im Wesentlichen die Ausweitung der Freibetragsregelungen in der Grundsicherung fordern, legt die Fraktion Die Linke

ein umfangreiches rentenpolitisches Konzept vor und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen präferiert eine Lösung im Rentensystem. Im Einzelnen:

### 2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Der Antrag „Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen“ (19/7694) fordert die Bundesregierung auf, „Altersarmut mit einer neuen ‚Basis-Rente‘ wirksam zu bekämpfen“. Dabei geht es den Antragstellerinnen und -stellern um eine Ausweitung der eingeschränkten Freistellung privater Vorsorge von der Anrechnung auf die Grundsicherung auf „alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge – unabhängig von etwa der Art der Auszahlung“ (als Beispiel wird die Kapital-Lebensversicherung genannt). Dies soll auch die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen, die zu 20 % anrechnungsfrei bleiben sollen. Diese „Basis-Rente“ ist verbunden mit einer einmaligen Bedarfsprüfung ohne Zugriff auf das Vermögen der Kinder und angemessenem Schonvermögen. Beantragung und Auszahlung der Basis-Rente sollen bei der bzw. durch die Rentenversicherung erfolgen.

Das Konzept der FDP geht über die vielfach erhobene Forderung nach einer Gleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte bei der Anrechnung auf die Grundsicherung hinaus, indem es diese Forderung für Vorsorgeformen neben der gesetzlichen Rentenversicherung hinaus erhebt. Allerdings wird nicht klar, was als Vorsorgevermögen gelten soll – wo also die Grenze zum einfachen Sparen gezogen werden soll. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags ist ein Anstieg der Alterseinkünfte von Haushalten mit geringen Einkommen zu erwarten (sofern Vorsorge vorliegt), sowie ein Anstieg der Grundsicherungsbezugsquote. Die Verbesserung der Einkommenssituation von Personen mit geringen Einkommen und Vorsorge folgt letztlich einer Leistungslogik. Keine Aussage wird darüber getroffen, durch welche Maßnahmen Grundsicherungsbezug vermieden werden kann.

Die zusätzlichen Mittel sollen aus Steuern aufgebracht werden, zur Gegenfinanzierung werden keine Vorschläge. Ob die Antragstellung für die „Basis-Rente“ bei der Rentenversicherung auch die Einkommens- und Vermögensprüfung durch die Rentenversicherung einschließt, ist unklar.

### 2.2 Antrag der Fraktion der AfD

Der Antrag „Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern“ (19/7724) macht ein Problem speziell bei Bezieherinnen und Beziehern von Altersrente aus, die aufgrund des Zusammenspiels von Äquivalenzprinzip und individuellen Gründen (etwa Kindererziehungszeiten) nur niedrige Renten beziehen. Handlungsbedarf wird gesehen, da eine Erhöhung des Rentenniveaus oder andere Aufwertungsmaßnahmen „nicht zeitnah zu erwarten“ sind. Zur Abmilderung von Altersarmut von altersrentnerinnen und -rentnern wird eine angemessene Freistellung der Alterssicherung bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter vorgeschlagen. Damit würden Rentnerinnen und Rentner gegenüber denjenigen bessergestellt, die keine Ansprüche erarbeitet

<sup>11</sup> Florian Blank/Erik Türk: Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47-54, hier S. 50-51.

haben. Für erwerbsgeminderte Grundsicherungsbezieherinnen und -bezieher wird die Notwendigkeit einer Aufstockung festgestellt. Auch hier seien zeitnah keine Verbesserungen zu erwarten. Die Antragstellerinnen und -steller zielen auf eine Anrechnungsfreistellung von mindestens 15 %. Bei Vorliegen privater Vorsorge soll die gesamte Freistellung auf 50 % des Regelsatzes beschränkt sein.

Wie das Konzept der FDP entspricht das der AfD vielfach erhobenen Forderungen nach einer Gleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter. Dabei wird auf die mit dem Vorschlag verbundene neue Ungleichbehandlung verschiedener Alterseinkünfte hingewiesen (anteilige Freistellung von Renten im Unterschied zum Sockelbetrag für private Vorsorge) und durch Verweis auf Pflichtversicherungen und Probleme unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten begründet. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags ist ein Anstieg der Alterseinkünfte von Haushalten mit geringen Einkommen und Ansprüchen auf Renten die Folge und ein Anstieg der Grundsicherungsbezugsquote zu erwarten. Zielsetzung ist neben der Verbesserung der Einkommenssituation von Personen mit geringen Alterseinkünften auch das Beibehalten einer Leistungslogik. Konkrete Vorschläge, wie Grundsicherungsbezug vermieden werden könnte, werden nicht gemacht.

Die zusätzlich benötigten Mittel sollen aus Steuern aufgebracht werden, zur Gegenfinanzierung werden keine Vorschläge gemacht.

### 2.3 Antrag der Fraktion Die Linke

Der Antrag „Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben“ (19/8555) umfasst ein Bündel von Maßnahmen, die an unterschiedlichen Stellen ansetzen. Die Antragstellerinnen und -steller verweisen eingangs u. a. auf die systematische Differenz zwischen Grundsicherungs- und Armutgefährdungsquoten. Ansatzpunkte für eine Bekämpfung der Altersarmut werden in der Rentenversicherung gesehen (Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf ein den Lebensstandard sicherndes Niveau von mindestens 53 %, Ausbau von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, etwa bei der Berücksichtigung von Zeiten des ALG II-Bezugs und von Bildungs- und Ausbildungszeiten sowie durch eine verbesserte Rente nach Mindestentgeltpunkten) und daneben in der Schaffung einer „Solidarischen Mindestrente“. Letztere soll sich mit 1.050 Euro netto der Höhe nach an statistischen Armutsschwellen orientieren. Bis zu dieser Höhe soll jegliches vorhandene Einkommen aufgestockt werden – die „Solidarische Mindestrente“ soll nach Einkommens- und Vermögensprüfung ausgezahlt werden. Mit dieser Leistung soll explizit auch das Äquivalenzprinzip aufgegeben werden. Anspruch sollen alle dauerhaft in Deutschland lebenden Personen haben. Wohngeld kann zusätzlich erhalten werden und soll reformiert werden. Darüber hinaus wird ein Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde gefordert.

Zur Finanzierung schlägt die Fraktion Die Linke eine Anhebung des Beitragssatzes, die Umwidmung der Mittel für die Riester-Förderung, die Steuerfinanzierung der sogenannten Mütterrente, eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit

degressiven Ansprüchen bei hohen Anwartschaften und die Schaffung einer Erwerbstätigenversicherung vor. Zusätzlich dürfte die geforderte Anhebung des Mindestlohns auch positive Finanzierungseffekte haben.

Der Antrag der Fraktion Die Linke beschränkt sich nicht auf die Bekämpfung von Altersarmut, sondern bündelt diese in ein Bündel weiterer rentenpolitischer Maßnahmen ein. Aufgrund der Bestimmung der Höhe der „Solidarischen Mindestrente“ würde Armut im Ergebnis tatsächlich bekämpft. Unklar ist, in welchem Umfang die vorgeschlagenen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung in Verbindung mit einem höheren Rentenniveau dafür sorgen würden, dass Renten über die „Solidarische Mindestrente“ hinaus angehoben würden, und wie sich daher die Bezugsquote dieser Mindestleistung entwickeln würde.

### 2.4 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Der Antrag „Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen“ (19/9231) sieht den Anstieg von Altersarmut im Zusammenhang mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Durch das sinkende Rentenniveau würde die Situation ab 2025 weiter verschärft. Die Antragstellerinnen und Antragsteller sehen eine Gefahr für die Legitimität der Rentenversicherung, wenn immer mehr Beschäftigte trotz Beitragszahlung Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Als Lösung wird ein Mindestversicherungsschutz für „Menschen, die den größten Teil ihres Lebens gearbeitet, Kinder erzogen, andere Menschen gepflegt oder sonstige Anwartschaften in der Rentenversicherung erworben haben“, gefordert. Dieser solle oberhalb der der Grundsicherung liegen und durch eine Höherwertung von Ansprüchen erfolgen. Renten mit mindestens 30 Versicherungsjahren (Beitragszeiten, Anrechnungszeiten, Zurechnungszeiten, spezielle Berücksichtigungszeiten) sollen auf eine Gesamrente angehoben werden, die 30 Entgeltpunkten entspricht. Damit wird laut Begründung an die „Tradition von Mindestsicherungselementen“ in der Rentenversicherung angeknüpft; eine Kombileistung aus Fürsorge- und Sozialversicherungsleistung wird abgelehnt. Diese Leistung soll von der Rentenversicherung errechnet und ausgezahlt werden. Berücksichtigt werden Einkommen „der ersten Säule“ (auch Beamtenpensionen, Versorgungswerke etc.). Partner werden zusammen veranlagt, auch ihre Ansprüche an die Rentenversicherung werden gesplittet. Die Finanzierung soll durch einen Steuerzuschuss geschehen. Darüber hinaus soll die Rentenversicherung zu einer universellen Bürgerversicherung weiterentwickelt werden. In der Begründung wird zudem auf ein „angemessenes“ Rentenniveau verwiesen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen setzt am Problem niedriger Renten an und wendet sich explizit gegen Vorschläge, über Freibeträge Grundsicherungsbezieher mit Renten besser zu stellen. Im Ergebnis sind Verbesserungen mit Blick auf die Grundsicherungsbezugsquote zu erwarten. Weiterhin blieben Personen außen vor, die bisher nicht in der Rentenversicherung versichert waren.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt eine pauschale Höherwertung auf einen Zielwert statt einer relativen Aufwertung innerhalb des Rentensystems vor. Diese ist allerdings aufgrund des Bezugs

zur Rentenversicherung mit Vorversicherungszeiten deutlich restriktiver im Zugang als die „Solidarische Mindestrente“ der Fraktion Die Linke, jedoch bezüglich der Zugangsvoraussetzungen großzügiger als die Rente nach Mindestentgeltpunkten. Damit wird von der Äquivalenzlogik deutlich abgewichen. Die vorgeschlagene Steuerfinanzierung ist sachgerecht. Problematisch ist, dass angesichts des nach geltender Rechtslage nach 2025 tendenziell wieder sinkenden Rentenniveaus und der Ungleichentwicklung von Grundsicherung und Rentenniveau 30 Entgeltpunkte auf Dauer nicht genug sein werden, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Grundsätzlich besteht zudem das Problem, dass eine Orientierung von Leistungen der Rentenversicherung an Mittelwerten der Grundsicherungsstatistik dazu führt, dass Personen mit höheren Bedarfen im Zweifelsfall wieder Grundsicherung beziehen müssen.

### 3. Schlussbemerkungen

Grundsätzlich verweisen die Anträge auf eine relevante Problematik, die im Zeitverlauf zunehmende Altersarmut und zunehmenden Grundsicherungsbezug. Dieser Fokus birgt allerdings die Gefahr, dass Alterssicherung insgesamt nur noch unter dem Blickwinkel der Armutsbekämpfung gesehen wird und verkannt wird, dass Alterssicherungspolitik und speziell die öffentliche Rentenpolitik darauf ausgerichtet sein sollten, regelmäßig Renten oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu ermöglichen. Dazu werden rentenpolitische Maßnahmen benötigt, die sowohl das Rentenniveau, als auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs im Blick behalten. Darüber hinaus sollten rentenpolitische Maßnahmen durch arbeitsmarktpolitische flankiert werden.

Die Vorschläge der Fraktionen von FDP und AfD zielen auf eine (eingeschränkte) Belohnung von Vorleistungen (Beitragszahlungen, Sparen) mit der Folge einer Ausweitung des Grundsicherungsbezugs. Sie bieten keine Ansätze, wie Menschen grundsätzlich Alterseinkünfte oberhalb der Grundsicherung erzielen können und verweisen damit einen steigenden Anteil der Rentnerinnen und Rentner auf ein bedürftigkeitsgeprüftes System.

Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ermöglicht nach entsprechenden rentenrechtlichen Vorleistungen eine nicht bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus innerhalb der Rentenversicherung. Allerdings ist die fehlende Konkretisierung von Rahmendaten zu bemängeln, insbesondere des „angemessenen“ Rentenniveaus, das Rückwirkungen auf den Wert der „Garantierente“ hat.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke muss im Vergleich zu den anderen als der umfassendste bewertet werden, der auch eine Armutsbekämpfung im Sinne des statistischen Armutsbegriffs vorsieht. Unklar ist das Ineinandergreifen der verschiedenen Maßnahmen und damit, inwiefern eine Verbesserung der Grundsicherung im Sinne einer „Solidarischen Mindestrente“ nach Umsetzung der weiteren rentenpolitischen Maßnahmen noch sinnvoll ist. Das berührt jedoch die Frage nach dem angemessenen Niveau des soziokulturellen Existenzminimums, die wissenschaftlich nicht zu beantworten ist.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)318**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände****Zusammenfassung**

Altersarmut ist in Deutschland erfreulicherweise selten. Lediglich rund 3 % der über 65-Jährigen sind auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Mehrere Untersuchungen bestätigen, dass Altersarmut auch in Zukunft die Ausnahme bleiben wird und Ältere weiter seltener als Jüngere ergänzende Grundsicherung benötigen.

Die gerade aktuell mit Nachdruck vorgetragenen politischen Forderungen nach einer zusätzlichen Mindestabsicherung im Alter verstärken die unbegründeten Sorgen der Bevölkerung vor einer grassierenden Altersarmut, welche diametral zur tatsächlichen Faktenlage stehen, und sorgen damit für eine unnötige Verunsicherung.

Die mit den Anträgen vorgeschlagenen Maßnahmen würden zum Teil zu nicht nachvollziehbaren Ungerechtigkeiten im Rentensystem führen und nicht einmal einen zielgenauen Beitrag zur Altersarmutsbekämpfung leisten.

Die Altersarmutsdebatte sollte dringend versachlicht werden. In keinem Fall sollte der Grundsatz der Subsidiarität, nach dem Hilfsbedürftige eigene Mittel

einsetzen sollten, bevor sie die Hilfe der Allgemeinheit in Anspruch nehmen, weiter verwässert werden. Wer Mindestsicherungsleistungen auch denen gewährt, die selbst mit ihrem Einkommen und Vermögen ihren Lebensunterhalt bestreiten können, überstrapaziert die gesellschaftliche Solidarität. Das gilt gerade für die Solidarität derer, die nicht über ein Einkommen und Vermögen verfügen, das nach den Anträgen verschont werden soll (nach dem Antrag der Linken sogar Wohneigentum bis 200 qm Wohnfläche(!)), aber dennoch zur Finanzierung der zusätzlichen Leistungen für andere herangezogen werden sollen.

Statt eines Überbietungswettbewerbs um neue teure Sozialleistungen sind Konzepte gefragt, wie der Sozialstaat auch in Zukunft noch finanziert werden kann. Das richtige Ziel des Koalitionsvertrags, die Beiträge zur Sozialversicherung auf maximal 40 % zu begrenzen, wird ohne Reformen nur noch wenige Jahre eingehalten werden können. In den nächsten 20 Jahren ist sogar ein Anstieg der Beitragssätze auf 50 % zu erwarten. Die derzeit gute Lage am Arbeitsmarkt und bei den Staatsfinanzen ändert nichts daran, dass Deutschland in den nächsten Jahren eine gewaltige Alterung seiner Bevölkerung erwartet. Die

damit verbundenen erheblichen Herausforderungen für die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme gilt es durch entschlossene Maßnahmen zu bewältigen, statt durch neuerliche Leistungsausweitungen zu verschärfen.

### **Im Einzelnen**

#### **Ängste der Bevölkerung nicht befeuern**

Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland. Die Anträge der Oppositionsparteien verstärken damit ebenso wie das Grundrentenkonzept des Bundesarbeitsministers unnötig die Sorgen der Bevölkerung vor grassierender und um sich greifender Altersarmut.

Ältere sind heute deutlich seltener auf Grundsicherungsleistungen angewiesen als Jüngere. Während Personen bis zur Regelaltersgrenze zu 9 % auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, sind es bei Älteren (ab der Regelaltersgrenze) nur 3 %.

Der überwiegende Teil der heutigen Rentnergeneration ist gut versorgt. Laut Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung betrug im Jahr 2015 das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen von Personen ab 65 Jahren bei Ehepaaren 2.543 €, bei alleinstehenden Männern 1.614 € und bei alleinstehenden Frauen 1.420 €.

Auch für die Zukunft spricht sehr viel dafür, dass Altersarmut – trotz sinkendem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung – weitgehend die Ausnahme bleiben wird:

- Nach dem Rentenversicherungsbericht 2018 der Bundesregierung werden die Renten bis 2032 bei Zugrundelegung der erwarteten Wirtschaftsentwicklung jährlich um durchschnittlich 2,4 % steigen. Sie werden damit voraussichtlich nicht nur nominal steigen, sondern auch noch weiter an Kaufkraft gewinnen.
- Die private und betriebliche Altersvorsorge haben in den letzten Jahrzehnten stark zugelegt. In den vergangenen 15 Jahren hat die Zahl der Beschäftigten mit einer Anwartschaft bezogen auf betriebliche Altersvorsorge deutlich zugenommen. Von den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 hatten im Jahr 2015 laut Alterssicherungsbericht 2016 mehr als 70 % eine Anwartschaft auf eine Zusatzrente aus der betrieblichen Altersvorsorge oder aus einer Riester-Rente. Dabei sind ungeforderte Formen der Alterssicherung noch nicht einmal berücksichtigt.
- Bei den über 65-Jährigen beträgt die Wohneigentumsquote inzwischen rund 60 %. Wer in der eigenen Immobilie wohnt, spart die Miete und erhöht damit das verfügbare Einkommen im Alter.
- Mehrere wissenschaftliche Studien bestätigen die Erwartung, dass Ältere auch weiterhin selten von Armut betroffen sein werden. Die bislang umfassendste Studie zu dieser Frage hat ergeben, dass die Grundsicherungsquote bei Älteren bis 2036 auf 7 % steigen könnte (vgl. Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036). Damit wären auch künftig deut-

lich weniger Ältere auf Grundsicherung angewiesen, als dies heute bei den unter 65-Jährigen der Fall ist. Gleichzeitig gibt die Studie auch einen – wenig überraschenden – Hinweis, wie Altersarmut am besten vorgebeugt werden kann, nämlich durch eine verstärkte Anstrengung zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration. So heißt es in der Zusammenfassung der Studie: „Über den gesamten Zeitraum ist das Risiko besonders hoch für Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen und Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben. Menschen mit langen Erwerbsbiografien haben in allen Perioden ein sehr niedriges Armutsrisiko.“

Langjährige Beschäftigte müssen sich daher auch in Zukunft besonders wenig Sorgen über das Risiko der Altersarmut machen. Mit rund 45 Mio. Erwerbstätigen sind in Deutschland derzeit mehr Menschen erwerbstätig als jemals zuvor. Diese gestiegene Erwerbstätigkeit versetzt noch mehr Menschen als früher in die Lage, sowohl über die gesetzliche als auch über die betriebliche und private Altersvorsorge für das Alter vorzusorgen.

#### **Teure Zukunftslasten vermeiden**

Eine Umsetzung der Anträge „Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben“ der Fraktion Die Linke sowie „Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen würde sehr teure Zukunftslasten im Rentensystem schaffen. Angesichts der ohnehin schon wegen des demografischen Wandels zu erwartenden Finanzierungsprobleme der Sozialsysteme sind solche zusätzlichen Zukunftslasten aber nicht finanzierbar. Bereits heute fließt über die Hälfte des Bundeshaushalts in den Sozialbereich und die Beitragsbelastung zur Sozialversicherung für Arbeitgeber und Beschäftigte liegt nur noch knapp unter der 40 Prozent-Marke. Ohne ein Gegensteuern der Politik könnten die Sozialbeiträge bis 2030 sogar auf bis zu 50 % steigen. Ein weiterer Anstieg der Beitragsbelastung muss jedoch verhindert werden, weil es sonst zu negativen Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung käme (vgl. Prognos AG (2017): Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung).

Teure Zukunftslasten müssen daher dringend vermieden werden. Insbesondere muss vermieden werden, dass neue Leistungen eingeführt werden, die nicht zielgenau sind. Wie bereits die Grundrentenvorschläge von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil sehen jedoch sowohl die Garantierente der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen als auch die Solidarische Mindestrente der Fraktion Die Linke einen Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung vor. Ein Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung würde jedoch zu nicht nachvollziehbaren Ungerechtigkeiten führen, weil Menschen, die mehr vorgesorgt haben als andere, damit dennoch im Alter weniger Einkommen als diese haben könnten. Weder die Garantierente der Grünen noch die Solidarische Mindestrente der Fraktion Die Linke stellen zudem eine zielgenaue Maßnahme dar, um Altersarmut effektiv entgegen zu wirken. Sie sind daher strikt abzulehnen.

**Freibeträge für gesetzliche Renten würden nahezu kollektive Anhebung der Grundsicherung bedeuten**

Die Anträge der AfD und der FDP fordern weitere Freibeträge bei der Grundsicherung im Alter für Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Ergebnis bedeutet eine Freibetragslösung jedoch eine nahezu kollektive Leistungsanhebung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, weil rund 80 % aller Grundsicherungsempfänger über eine gesetzliche Rente verfügen. Letztlich würde fast kein eigenes Einkommen mehr vollständig auf die Grundsicherung angerechnet werden.

Eine Freibetragslösung hätte zur Folge, dass es mehr Grundsicherungsempfänger geben wird. Altersarmut würde in der öffentlichen Wahrnehmung als noch größeres Problem wahrgenommen werden und die unbegründete Sorge der Bevölkerung vor grassierender Altersarmut weiter verstärken, obwohl ihr tatsächlich entgegengewirkt würde.

**Freibeträge für beitragsbezogene Rentenleistungen würden eine exportpflichtige Leistung schaffen**

Da sich die Höhe des Freibetrages sowohl beim Vorschlag der AfD als auch bei der Basis-Rente der FDP an der Höhe der Rentenanwartschaften bemessen soll, wäre eine solche „Leistung der sozialen Sicherheit“ entsprechend den Regelungen zum europäischen koordinierenden Sozialrecht voraussichtlich exportpflichtig. Damit verbunden wären administrative Probleme, höhere Kosten und höhere Empfängerzahlen, zu denen beide Anträge jedoch keine Aussage machen.

Eine Ausnahme von der Exportpflicht käme nur dann in Betracht, wenn die Leistungen als sog. besondere beitragsunabhängige Geldleistung (Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004) eingestuft werden könnte. Die Gewährung und Berechnung der Leistung dürfte dann nicht von Beiträgen der Leistungsempfänger abhängen. Dies steht aber im direkten Widerspruch

zu den vorgeschlagenen Freibetragslösungen, welche anhand der erworbenen Rentenansprüche berechnet werden sollen. Ob man die von der AfD und FDP vorgeschlagenen Freibetragslösungen vor diesem Hintergrund als „beitragsunabhängig“ qualifizieren kann, ist zweifelhaft.

**Freibetragslösung bekämpft Altersarmut zwar zielgenauer, schafft aber dennoch neue Ungerechtigkeiten**

Durch die Schaffung von Freibeträgen in der Grundsicherung sind die Vorschläge von AfD und FDP zwar deutlich zielgenauer hinsichtlich einer Bekämpfung von Altersarmut als die Vorschläge von Bundesarbeitsminister Heil, der Linken oder Bündnis 90/Die Grünen, da nicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet werden soll. Andererseits beinhalten die Freibetragsmodelle der AfD und FDP jedoch den gleichen Widerspruch wie die vereinbarte Grundrente nach dem Koalitionsvertrag: Einerseits soll Lebensleistung bzw. geleistete Vorsorge honoriert und andererseits zielgenau Altersarmut vermieden werden. Beides lässt sich aber nicht mit dem gleichen Instrument erreichen. Denn auch bei gleicher Lebensleistung (=Rentenanspruch) wird der Aufschlag nur an Bedürftige gezahlt. Wer z. B. in einer Partnerschaft lebt, kann wegen des Partnereinkommens bei den Freibetragslösungen in der Grundsicherung leer ausgehen, was bei Betroffenen zu Recht zu einem Ungerechtigkeitsempfinden führen würde.

Da die Aufwertung anhand der Höhe der erworbenen Rentenansprüche berechnet werden soll, ist eine Freibetragslösung im Vergleich zur Garantierente oder Solidarischen Mindestrente allerdings zumindest widerspruchärmer und fairer. Anders als bei den Konzepten von Bündnis 90/Die Grünen und der Solidarischen Mindestrente der Linken würde es auch einen Unterschied machen, ob jemand nur wenige Wochenstunden oder vollzeitnah bzw. in Vollzeit gearbeitet hat.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)319**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724
- b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694
- c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555
- d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Deutsche Rentenversicherung Bund****Gegenstand der Anträge**

Alle Anträge verfolgen das Ziel, die Einkommenssituation im Alter für bestimmte Teilgruppen der Bevölkerung zu verbessern. Dabei unterscheiden sich die Anträge im Einzelnen sowohl im Hinblick auf die Voraussetzungen, die für die entsprechenden Verbesserungen erfüllt sein müssen, als auch hinsichtlich des konkreten Ziels und des Ausmaßes der vorgesehenen Einkommensverbesserung. Bei Umsetzung der Anträge wären zudem unterschiedliche Bereiche des Sozialrechts und unterschiedliche Träger von Sozialleistungen betroffen.

Der **Antrag der Fraktion der FDP** hat zum Ziel, bestehende und drohende Altersarmut zu bekämpfen und sicherzustellen, dass diejenigen Bedürftigen, die gearbeitet und vorgesorgt haben, im Alter über ein höheres Einkommen verfügen können als diejenigen, die dies nicht getan haben. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die bestehende Regelung zur Berücksichtigung von Freibeträgen bei der Anrechnung von Leistungen bestimmter Formen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge auf alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge ausgeweitet wird. Zudem

solle als „Basis-Rente“ auch ein Anteil von 20 Prozent der gesetzlichen Rente von der Anrechnung auf den Grundsicherungsanspruch ausgenommen werden. Beantragung und Auszahlung von gesetzlicher Rente und Grundsicherung sollen unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengeführt werden.

Ziel des **Antrags der Fraktion der AfD** ist die gezielte Abmilderung bestehender Altersarmut von Rentnerinnen und Rentnern durch eine teilweise Freistellung der Renten bei der Anrechnung auf den Grundsicherungsanspruch. Begründet wird dies einerseits damit, dass bislang Rentner, deren Rente durch Leistungen der Grundsicherung aufgestockt wird, finanziell nicht besser dastünden, als wenn sie keine Rentenanwartschaften erarbeitet hätten. Bei Rentnerinnen mit Renten aus Erziehungszeiten komme hinzu, dass sie mit der Kindererziehung einen besonderen generativen Beitrag erbracht hätten. Mit dem Antrag wird die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfes aufgefordert, mit dem die Anrechnungsfreiheit eines „angemessenen“ Anteils der gesetzlichen Rente – mindestens in Höhe von 15 Prozent der Rente – in der Grundsicherung festgelegt wird. Dieser Freibetrag solle sowohl im Alter als

auch im Falle einer vorzeitigen Erwerbsminderung gelten.

Der **Antrag der Fraktion DIE LINKE** verfolgt mehrere Ziele. Im Vordergrund steht die Bekämpfung von Altersarmut, wobei unter diesem Ziel mehr als nur die Sicherung des Existenzminimums im Rahmen der Grundsicherung verstanden wird. Angestrebt wird darüber hinaus auch, die gesetzliche Rentenversicherung wieder „auf stabilere Beine“ zu stellen, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele enthält. Unter anderem wird die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf mindestens 12 Euro pro Stunde, die Anhebung des Rentenniveaus auf mindestens 53 Prozent, die erneute Versicherungspflicht für Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II, die erneute rentenrechtliche Bewertung von Zeiten der Schul- und Hochschulbildung sowie die Modifizierung der Regelungen der Rente nach Mindestentgeltpunkten gefordert. Daneben soll eine „Solidarische Mindestrente“ eingeführt werden, die allen dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen – unabhängig von Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung – im Alter und bei voller Erwerbsminderung eine Anhebung ihres Einkommens auf 1.050 Euro (netto) monatlich sichert. Zur Finanzierung der vorgesehenen Leistungsverbesserungen fordert die Fraktion DIE LINKE eine sofortige Anhebung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung auf 20,9 Prozent, die Überführung der Riester-Förderung in die gesetzliche Rentenversicherung, die volle Steuerfinanzierung der Mütterrente, die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (bei degressiver Abflachung der Rentenanwartschaften oberhalb der doppelten Standardrente) sowie die Einbeziehung von Selbständigen, Politikern und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung.

Auch der **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** ist auf das Ziel der Bekämpfung von Altersarmut ausgerichtet. Darüber hinaus wird angestrebt, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und schrittweise zu einer universellen Bürgerversicherung weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Garantierente vorzulegen, mit der niedrige Rentenansprüche von Rentnerinnen und Rentnern mit 30 und mehr Versicherungsjahren so aufgestockt werden, dass die Gesamtrente ein Mindestniveau von 30 Entgeltpunkten erreicht. Die Garantierente soll ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahlt werden; zur Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung von 30 Versicherungsjahren sollen neben Beitragszeiten für Beschäftigung, Arbeitslosigkeit sowie Kindererziehung und Pflege auch Anrechnungs- und Zurechnungszeiten zählen. Kinderberücksichtigungszeiten (bis zum 10. Lebensjahr des Kindes) sollen nur für Geburten vor dem 1. August 2013, dem Stichtag für das Eintreten des Rechtsanspruchs auf eine „U3-Kindererziehung“, anrechnungsfähig sein.

#### **Grundsätzliche Anmerkungen der Deutschen Rentenversicherung Bund**

Die vier vorliegenden Anträge sind auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet. Aus Sicht der Deutschen

Rentenversicherung Bund ist es sinnvoll und notwendig, diese unterschiedlichen Ziele differenziert zu betrachten, da für die Realisierung unterschiedlicher Ziele auch unterschiedliche Instrumente bzw. Maßnahmen in Betracht zu ziehen sind.

Im Vordergrund steht bei allen Anträgen das Motiv, eine bestehende Altersarmut oder den für die Zukunft zu erwartenden moderaten Anstieg derselben zu vermeiden bzw. zumindest zu mindern. Daneben sind einige Anträge explizit darauf ausgerichtet sicherzustellen, dass sich die Einkommenssituation im Alter bei Menschen, die während ihres Erwerbslebens sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und für das Alter vorgesorgt haben, besser darstellt als bei jenen, die dies nicht getan haben. Insofern wird mit diesen Anträgen auch das Ziel verfolgt, Beschäftigungs- bzw. Vorsorgeanreize zu setzen. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. Altersvorsorge soll sich in jedem Fall „lohnen“. Schließlich findet sich auch das Ziel, Personen mit längeren Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber jenen zu begünstigen, die nur kurz der Solidargemeinschaft angehört haben. Insofern könnte hier von dem Ziel der Honorierung langer Versicherungszeiten gesprochen werden.

Die Ziele „Vermeidung von Altersarmut“, „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll im Alter auf jeden Fall zu einem erhöhten Alterseinkommen führen“ und „Honorierung langer Versicherungszeiten“ sind nicht deckungsgleich. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn die Personengruppen betrachtet werden, auf die sich diese Ziele beziehen:

- Von Altersarmut betroffene Menschen weisen häufig keine oder zumindest keine langen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung auf. Wenn Altersarmut über den Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter definiert wird, bezieht aktuell etwa ein Viertel aller von Altersarmut betroffenen Personen keine eigene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Rund ein Drittel der Grundsicherungsbezieher weist nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung keinerlei Erwerbszeiten auf, 70 Prozent waren im Verlauf ihres Erwerbslebens nicht oder weniger als 30 Jahre erwerbstätig. Auch wenn andere Abgrenzungen für die Definition von Altersarmut verwendet werden, dürften viele der nach diesen Abgrenzungen im Alter als arm geltenden Menschen im Verlauf ihres Erwerbslebens nicht oder nicht sehr lange beschäftigt und in der gesetzlichen Rentenversicherung gesichert gewesen sein.
- Menschen mit langen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen in aller Regel keine Leistungen der Grundsicherung im Alter. Von den aktuellen Bestandsrentnerinnen und -rentnern mit 35 und mehr Versicherungsjahren beziehen circa 99 Prozent keine ergänzende Grundsicherung.
- Die Mehrzahl der Rentenbezieher der gesetzlichen Rentenversicherung weist „lange“ Versicherungszeiten auf (nach den in der öffentlichen Diskussion häufig verwendeten Abgrenzungen). Im aktuellen Rentenbestand beruhen mehr als zwei Drittel aller Versichertenrenten auf 35 oder

mehr Versicherungsjahren, rund drei Vierteln aller Versichertenrenten liegen 30 oder mehr Versicherungsjahre zu Grunde. In diesem Sinne „lange“ Versicherungszeiten sind insofern nicht die Ausnahme, sondern die Regel.

- Mehr als 97 Prozent aller Bezieher einer gesetzlichen Rente beziehen keine ergänzenden Leistungen der Grundsicherung. Aktuell beziehen circa 3,2 Prozent aller Menschen in einem Alter jenseits der Regelaltersgrenze Leistungen der Grundsicherung im Alter. Bei Beziehern einer Rente der gesetzlichen Rentenversicherung ist der entsprechende Anteil mit rund 2,7 Prozent noch deutlich niedriger.

Die Personengruppen, auf die sich die mit den Anträgen verfolgten Ziele beziehen, weisen nur relativ geringe Schnittmengen auf: Von Altersarmut betroffen sind zum weit überwiegenden Teil Personen, die nur über vergleichsweise kurze Versicherungsbiografien in der gesetzlichen Rentenversicherung verfügen. Von den Personen mit langen Versicherungszeiten bezieht demgegenüber nur ein sehr kleiner Anteil im Alter Grundsicherungsleistungen. Um die Ziele „Vermeidung von Altersarmut“, „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll im Alter auf jeden Fall zu einem erhöhten Alterseinkommen führen“ und „Honorierung langer Versicherungszeiten“ möglichst effizient und ohne unnötige „Streuverluste“ zu erreichen, spricht deshalb vieles dafür, im Hinblick auf die jeweiligen Ziele unterschiedliche Maßnahmen anzustreben, die zudem in unterschiedlichen Rechtsbereichen ansetzen.

Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund ist dabei grundsätzlich auf Folgendes hinzuweisen:

- Hinsichtlich des **Ziels „Vermeidung von Altersarmut“** ist zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die den Eintritt von Altersarmut verhindern („präventive Armutsbekämpfung“) und solchen, die nach Eintritt von Altersarmut diese zu kompensieren versuchen („kompensatorische Armutsbekämpfung“). Seit längerem liegen wissenschaftlich gut begründete Erkenntnisse über wesentliche Ursachen vor, die zu einem erhöhten Risiko von Altersarmut führen. Dazu zählen vor allem vorzeitige Invalidität, Langzeitarbeitslosigkeit, längere Phasen einer Beschäftigung im sogenannten Niedriglohnsektor sowie selbständige Erwerbstätigkeit ohne Altersvorsorge. Die Rentenversicherung hat sich seit langem für an diesen Armutsursachen ansetzenden „ursachenadäquaten Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut“ ausgesprochen, die teilweise im Rentenversicherungsrecht, teilweise aber auch in anderen Politikbereichen ansetzen. Mit der mehrmaligen Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten, der Einführung des Mindestlohns und der Einführung einer Versicherungspflicht für Mini-Jobs (allerdings mit Opt-Out-Möglichkeit) hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die in diese Richtung wirken.
- Hinsichtlich des **Ziels „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll im Alter auf jeden**

**Fall zu einem erhöhten Alterseinkommen führen“** ist festzuhalten, dass dies für jene mehr als 97 Prozent der Rentnerinnen und Rentner, die keine ergänzende Grundsicherung beziehen, durch das geltende Rentenversicherungsrecht bereits sichergestellt wird. Nur bei jenen Rentenbeziehern, die ihre Rente durch Leistungen der Grundsicherung aufstocken müssen, wird dieses Ziel bislang nicht realisiert: Die Regelungen des Grundsicherungsrechts führen dazu, dass Menschen, die im Erwerbsleben sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und Beiträge für ihre Alterssicherung gezahlt haben, im Falle des Bezuges von Grundsicherungsleistungen im Alter nicht über mehr Einkommen verfügen können als Menschen, die dies nicht getan haben. Da dies letztlich in den Regelungen des Grundsicherungsrechts begründet liegt, sollten sozialpolitische Maßnahmen zur Vermeidung dieses Tatbestandes auch dort ansetzen. Naheliegender wäre es zum Beispiel bei der Bedürftigkeitsprüfung Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht in vollem Umfang auf den Grundsicherungsanspruch anzurechnen, etwa in Form eines pauschalen oder prozentual auf die Rentenhöhe bezogenen Freibetrags.

- Für Maßnahmen im Hinblick auf das **Ziel „Honorierung langer Versicherungszeiten“** ist grundsätzlich zweifellos das Rentenversicherungsrecht der geeignete Ansatzpunkt. Bereits nach geltendem Recht gibt es eine Reihe von Regelungen, die Versicherte begünstigen, die eine bestimmte Mindestzahl von Versicherungsjahren aufweisen. Dies gilt zum Beispiel für die Möglichkeit, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente zu gehen: mit Abschlägen im Rahmen der Altersrente für langjährig Versicherte (Mindestversicherungszeit 35 Jahre) oder aber abschlagsfrei im Rahmen der Altersrente für besonders langjährig Versicherte (Mindestversicherungszeit 45 Jahre). Versicherte, die eine Mindestversicherungszeit von 35 Jahren aufweisen, können gegebenenfalls die Regelungen der Rente nach Mindestentgeltpunkten in Anspruch nehmen; eine Aufwertung von unterdurchschnittlichen Entgelten während der Erziehung eines Kindes unter 10 Jahren kann man in Anspruch nehmen, wenn mindestens 25 Versicherungsjahre vorliegen.

Sofern man weitere Regelungen zur Begünstigung von Versicherten mit langen Versicherungszeiten sozialpolitisch für geboten hält, wäre das Rentenversicherungsrecht der geeignete Ansatzpunkt für Reformmaßnahmen. Soweit dabei das Ziel verfolgt wird, Versicherte mit überdurchschnittlich langen Versicherungszeiten zu begünstigen, ist nochmals darauf zu verweisen, dass die deutliche Mehrheit der heutigen Rentenbezieher bereits 35 oder mehr Versicherungsjahre aufweist. Insbesondere dann, wenn auch beitragsfreie Versicherungszeiten wie Zeiten der Schul- oder Hochschulausbildung, Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II oder Zurechnungszeiten in die Abgrenzung der maßgeblichen Versicherungszeiten einbezogen werden, könnte eine „volle“ Versichertenbiografie potenziell 45 bis 50 Versicherungsjahre umfassen.

### Anmerkungen zu einzelnen in den Anträgen vorgeschlagenen Maßnahmen

Die vorstehenden Ausführungen greifen vielfach bereits Darstellungen, Argumentationen und Forderungen aus den vorliegenden Anträgen in grundsätzlicher Form auf. Da zudem die Anträge die vorgeschlagenen Reformansätze nicht immer im Einzelnen detailliert ausformulieren, kann in dieser Stellungnahme nicht jedes Element der dort geforderten Rechtsänderungen kommentiert werden. Auf einige Elemente der vorliegenden Anträge soll jedoch im Folgenden näher eingegangen werden:

- Eine gemeinsame Auszahlung von gesetzlicher Rente und Grundsicherung im Alter durch die gesetzliche Rentenversicherung, wie dies im **Antrag der Fraktion der FDP** gefordert wird, wäre mit erheblichem bürokratischen Mehraufwand verbunden. Da die Leistungen der Grundsicherung sich einerseits am individuellen Bedarf der Betroffenen und andererseits am Einkommen und Vermögen der Betroffenen (und gegebenenfalls von Unterhaltsverpflichteten) orientieren, wechselt die Höhe der gezahlten Leistung im Regelfall mehrmals im Jahr. Mieterhöhungen, die Betriebskostenabrechnung, eine Änderung der Mehrbedarfszuschläge (etwa durch eine veränderte Warmwasserversorgung des Haushalts oder eine andere Einstufung einer Schwerbehinderung), Zuzug oder Wegzug von Haushaltsmitgliedern, Veränderungen des anzurechnenden Einkommens und vieles mehr machen jeweils eine Änderung der Höhe der Grundsicherungsleistung erforderlich. Die Rentenversicherung müsste demzufolge unterjährig immer wieder Änderungsbescheide für die zusammengeführten Auszahlungsbeträge erstellen. Der Verwaltungsaufwand würde sich insoweit vervielfachen. Gleichzeitig müssten jedoch parallele Auszahlungsstrukturen bei den Grundsicherungsämtern beibehalten werden, weil im Alter – wie oben ausgeführt – rund ein Viertel aller Grundsicherungsbezieher keine gesetzliche Rente bezieht, so dass deren Leistungen weiterhin von den Grundsicherungsämtern auszuzahlen wären.

Die Schlussfolgerung, bei Umsetzung des Antrags müsse niemand mit Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig im Alter zum Sozialamt gehen, erscheint im Übrigen nicht realisierbar. Auch wenn – ungeachtet des beschriebenen bürokratischen Mehraufwandes – die Auszahlung der Grundsicherungsleistung durch die Rentenversicherung erfolgen sollte, werden die Ermittlung des Grundsicherungsanspruchs und die Festsetzung der Höhe der Grundsicherungsleistung durch die Grundsicherungsämter vor Ort erfolgen müssen. Die Rentenversicherungsträger haben dafür weder die für die Bedarfsermittlung und Bedürftigkeitsprüfung erforderliche Kenntnis der örtlichen Situation (zum Beispiel bezüglich der Wohnungssituation oder der kommunalen Sozialleistungen) noch die entsprechende regionale bzw. kommunale Infrastruktur und Vernetzung (zum Beispiel mit den für das Wohngeld zuständigen Stellen). Der Aufbau entsprechender Strukturen vor Ort – parallel zu den weiterhin für

die Grundsicherungsbedürftigen ohne Rentenanspruch zuständigen Grundsicherungsämtern – wäre in hohem Maße unwirtschaftlich.

- Eine generelle Anhebung jeglichen vorhandenen Einkommens im Alter und bei Erwerbsminderung auf einen Nettobetrag von 1.050 Euro im Monat, wie dies im Rahmen der im **Antrag der Fraktion DIE LINKE** geforderten „Solidarischen Mindestrente“ vorgesehen ist, erscheint aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund nicht zielführend. Die „Solidarische Mindestrente“ ist nach dem Antrag an keine Voraussetzungen gebunden, insbesondere soll sie explizit unabhängig von Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung sein. Dies könnte als Einstieg in eine Art bedingungsloses Grundeinkommen im Alter und bei Erwerbsminderung interpretiert werden. Durch die Vielzahl der in dem Antrag geforderten Einzelmaßnahmen und die zu erwartenden Wechselwirkungen zwischen ihnen sowie zwischen den geforderten Reformmaßnahmen und den bestehenden rentenrechtlichen Regelungen ist es allerdings nicht ohne weiteres möglich, die zu erwartenden Auswirkungen der Maßnahmen abzuschätzen.
- Die in dem **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** geforderte „Garantierrente“ soll so ausgestaltet sein, dass Rentenansprüche von Rentnerinnen und Rentnern mit mindestens 30 Versicherungsjahren auf den Gegenwert von 30 Entgeltpunkten aufgestockt werden, sofern sie bei Anwendung der geltenden rentenrechtlichen Regelungen geringer ausfallen. Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass – gerade wenn man die Art der dabei anrechenbaren Versicherungszeiten relativ weit fasst, wie das in dem Antrag detailliert beschrieben ist – die Voraussetzung von 30 Versicherungsjahren aktuell von fast 75 Prozent aller Rentenbezieher erfüllt würde.

Unabhängig von der politischen Bewertung ist im Hinblick auf die „Garantierrente“ aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund auf einen besonderen Aspekt hinzuweisen: Der Antrag sieht vor, dass bei der Berechnung der „Garantierrente“ die Rentenansprüche von Ehepartnern gemeinsam betrachtet werden. Die Rentenansprüche der Partner sollen zunächst addiert und anschließend halbiert werden; danach ist gegebenenfalls eine Anhebung auf den Garantierentebetrag vorgesehen. Die Hochwertung soll dabei für die beiden Partner zusammen genommen auf 60 Entgeltpunkte begrenzt sein, das heißt auf den doppelten Wert des individuell vorgesehenen Wertes von 30 Entgeltpunkten. Die gesetzliche Rentenversicherung verfügt jedoch nicht über die hierfür im Partnerkontext erforderlichen Daten. Angaben zum Partner werden nur in besonderen Fallkonstellationen erhoben, z. B. bei einem Antrag auf Hinterbliebenenrente oder bei der Durchführung eines Versorgungsausgleichs. Vor dem Hintergrund des Art. 6 GG blieben auch verfassungsrechtliche Fragen zu prüfen, da Ehepaare unter Umständen schlechter gestellt würden als nicht verheiratete Paare (vergleiche dazu das am Ende aufgeführte Beispiel).

Beispiel

Versicherter A hat in 30 Versicherungsjahren 40 Entgeltpunkte erworben, Versicherter B in 30 Versicherungsjahren 20 Entgeltpunkte. Sind die beiden nicht miteinander verheiratet, würde der Anspruch von B als Garantierente auf 30 Entgeltpunkte angehoben, A erhielte unverändert eine Rente auf Basis von 40 Entgeltpunkten. Sind die beiden jedoch verheira-

tet, würden ihre Ansprüche zunächst zusammengezählt; es ergäben sich insgesamt 60 Entgeltpunkte, die dann auf die beiden Partner aufgeteilt würden. Somit kämen sowohl auf A als auch auf B jeweils 30 Entgeltpunkte; eine Aufwertung würde nicht stattfinden. Im Ergebnis bekämen A und B – wenn sie nicht miteinander verheiratet sind – zusammen eine Rente auf Basis von 70 Entgeltpunkten, als Ehepaar dagegen nur auf Basis von 60 Entgeltpunkten.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)320**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Deutscher Gewerkschaftsbund****Grundsätzliche Erwägungen zum Thema Rente und Armut**

Bereits seit vielen Jahren warnen Gewerkschaften, Sozialverbände und weite Teile der Wissenschaft davor, dass die politisch beschlossenen Leistungskürzungen in der Alterssicherung das Risiko für Altersarmut deutlich erhöht haben und weiter erhöhen werden. Hinzu kommt die Lage am Arbeitsmarkt, welcher auch nach 10 Jahren Aufschwung und Boom weiterhin stark von Niedriglöhnen und unfreiwilliger Teilzeit geprägt ist. Deutschland hat den größten Niedriglohnsektor in Westeuropa. Millionen Menschen konnten und können von ihrem Lohn nicht oder gerade so leben.

Die Rente ersetzt den Lohn nur teilweise. Aus geringem Lohn ergibt sich auch bei 45 Jahren Beitragszahlung keine Rente in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums. Bei einer 40-Stundenwoche zum Mindestlohn ergibt sich nach den Werten von 2019 eine ausgezahlte Rente nach Sozialbeiträgen von rund 650 Euro. Menschen mit geringen Löhnen sind daher im Alter oftmals auf die Sozialhilfe/Grundsicherung angewiesen.

Für den DGB und die Gewerkschaften ist klar: Die gesetzliche Rentenversicherung muss im Alter und bei Erwerbsminderung ein Leben in Würde ermöglichen. Nach einem langen Erwerbsleben muss sie Frauen und Männer vor sozialem Abstieg schützen und Armut im Alter vermeiden. Dies ist ihre Stärke und die Basis für ihre breite Akzeptanz, die es heute und in Zukunft zu bewahren gilt. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand von 48 Prozent und im weiteren Schritt die Anhebung, etwa auf 50 Prozent. Zusätzlich brauchen wir einen stärkeren solidarischen Ausgleich für Zeiten, in denen aus gesellschaftlich akzeptierten Gründen oder aufgrund einer persönlich unverschuldeten Situation, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Krankheit und prekärer Beschäftigung, keine oder nur geringe Beiträge gezahlt werden konnten. Diese Zeiten müssen in der Rente abgesichert und aufgewertet werden. Des Weiteren fordern wir eine Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge.

Die persönliche Rente für langjährig Versicherte bei geringem Lohn muss aufgewertet werden. Die Fortführung der sogenannten Rente nach Mindestentgeltpunkten (§262 SGB VI) auch für Zeiten ab 1992

**ist hier ein etabliertes Verfahren. Die vom Bundesarbeitsminister Hubertus Heil vorgeschlagene Grundrente ist eine weiterentwickelte Form der Rente nach Mindestentgeltpunkten, dessen schnelle gesetzliche Umsetzung der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich begrüßen würden. Für den DGB ist dabei von besonderer Bedeutung, dass auf eine Bedürftigkeitsprüfung wie in der Sozialhilfe/Grundsicherung verzichtet wird. Beschäftigte verdienen eine auskömmliche Rente nach jahrzehntelanger Arbeit und sollen im Alter nicht beim Sozialamt vorstellig werden müssen.**

**Eine gute Rentenpolitik braucht auch eine gute Arbeitsmarktpolitik. Wir brauchen einen höheren Mindestlohn und mehr Tarifbindung. Denn gute Löhne und gute Arbeit sind die Basis für gute Renten. Auch bei der Aufwertung geringer Renten könnte, durch einen Mindestbeitrag zur Rentenversicherung, direkt am Arbeitsmarkt angesetzt werden. Der Mindestbeitrag müsste so festgelegt sein, dass sich zumindest bei Vollzeitbeschäftigung nach 45 Jahren eine Rente oberhalb der durchschnittlichen Grundsicherung ergibt. Aktuell müsste ein solcher Mindestbeitrag dem Rentenanspruch bei etwa 12 Euro Stundenlohn entsprechen. Die Rentenbeitrags-Differenz zum tatsächlich gezahlten Lohn müsste der Arbeitgeber alleine zahlen, denn es liegt in seiner Macht, einen angemessenen Stundenlohn zu zahlen. Die Beschäftigten würden also wie bisher, nur auf den tatsächlichen Lohn Beiträge zahlen. Damit wäre zumindest für Zeiten ab Einführung einer solchen Regelung die nachträgliche Aufstockung durch die Grundrente teilweise entbehrlich und würde den Fiskus entlasten. Ein solcher Vorschlag wäre daher auch gut mit einer Grundrente kombinierbar.**

Zu den Anträgen im Einzelnen:

Zum Antrag

- a) der Fraktion der FDP (Drs. 19/7694)
- b) Antrag Fraktion der AfD (Drs. 19/7724)

Die Anträge der FDP und AfD werden zusammen bearbeitet, da sie weitgehend gleichartige Forderungen stellen. Die vorliegenden Anträge von FDP und AfD schlagen keine Lösungen vor, um nach einem langen Arbeitsleben eine höhere oder gar auskömmliche Rente zu zahlen. Beide Anträge unterbreiten keine Lösungen, wie die eingangs erwähnten Ursachen für geringe Renten beseitigt werden können. Sie verfolgen lediglich einen wirtschaftsliberalen Ansatz. Sie finden es gerecht, dass wer wenig einzahlt auch nur eine geringe Rente bekommt, selbst wenn die Rente nicht zum Leben reicht. Beide Fraktionen wollen geringe Renten daher nicht erhöhen. Nur wer bedürftig im Sinne des SGB XII ist, soll nach ihrer Auffassung etwas mehr Sozialhilfe/Grundsicherung bekommen.

Personen die eine Rente knapp über der Sozialhilfe haben, machen AfD und FDP so ein vergiftetes Angebot: netto 50 oder 100 Euro mehr, aber dafür zum Sozialamt gehen. Denn den Freibetrag soll nur bekommen, wer bedürftig ist – wie bei Leistungen nach dem SGB II (Hartz IV). Das heißt, die Betroffenen müssen die kompletten Vermögens- und Einkommensverhältnisse von sich selbst und allen Personen im Haushalt dem Sozialamt gegenüber offenlegen und melden. Auch wenn die FDP die Beantragung

und Auszahlung über die Rentenversicherung abwickeln will, bleibt es bei einer Bedürftigkeitsprüfung durch die Sozialämter. Dabei geht die FDP in keiner Weise auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2007 zum Verbot der Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen ein.

Die finanzielle Wirkung für den Fiskus ist dennoch enorm: Alleine für die heutigen Grundsicherungsbeziehenden würde der Vorschlag nach Berechnungen des DGB Mehrausgaben von rund 1,5 bis 2 Mrd. Euro verursachen. Hinzu kämen etwa 1 bis 2 Millionen zusätzliche anspruchsberechtigte Personen, bzw. bisher schon Berechtigte ohne Leistungsbezug (die sogenannte Dunkelziffer). Der Vorschlag würde so gute 4 bis 10 Mrd. Euro kosten. Die Leistung wäre aber voll an ein bürokratisches Verfahren einer Bedürftigkeitsprüfung im Haushaltskontext gekoppelt.

Für den DGB ist klar: Nach einem langen Arbeitsleben muss der Sozialstaat den Menschen regelmäßig eine Rente gewähren, ohne dass sie zum Sozialamt müssen. Freibeträge in der Grundsicherung können eine gute Rentenpolitik flankieren. Sie können aber nicht das Einzige und vor allem nicht das erste Angebot für langjährig Versicherte sein. Eine gute Rentenpolitik muss den Gang zum Sozialamt vermeiden und nicht ausweiten. Diesem Anspruch werden die Anträge von AfD und FDP in keiner Weise gerecht. Sie werden daher als völlig unzureichend abgelehnt.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. (Drs. 19/8555)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE, thematisiert die Frage geringer Rentenansprüche umfassend. Insbesondere zielt der Antrag darauf, Ursachen von Altersarmut zielgenau zu beseitigen. Eine gute Rentenpolitik besteht nicht nur aus einer Maßnahme für alle Eventualitäten, sondern aus einer Vielzahl an Maßnahmen, die zielgenau an speziellen Fragestellungen ansetzt.

Altersarmut hat vielfältige Ursachen und muss daher auch mit vielfältigen Maßnahmen bekämpft werden. Auch wenn im Detail längst nicht alle Forderungen (mindestens in ihrer Ausprägung) geteilt werden, ist der differenzierte Ansatz zu begrüßen.

Richtig ist, dass eine wesentliche Ursache für geringe Renten ein zu niedriger Stundenlohn ist. Ein höherer Mindestlohn wird auch vom DGB gefordert. Auch wenn der DGB aus verschiedenen Gründen keinen konkreten Betrag fordert, teilt er das Ziel eines armutsfesten Mindestlohns. Ziel des Mindestlohns ist zuallererst ein armutsfester Lohn. Seine primäre Funktion ist es nicht, armutsfeste Renten zu generieren. Dies wäre ein sozialpolitisch wünschenswerter Nebeneffekt.

Wer aber ein Leben lang in Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, hat eine auskömmliche, wenigstens aber armutsfeste Rente verdient. Daher braucht es ergänzende Elemente, um dies zu gewährleisten. Eine Möglichkeit ist die Fortführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten, gegebenenfalls in modifizierter Form, wie es DIE LINKE vorschlägt. Auch die vom Bundesarbeitsminister Heil vorgelegte Grundrente wäre hierzu ein geeigneter Vorschlag. Entscheidend ist jedoch eine schnelle gesetzliche Umsetzung, damit die Menschen auch tatsächlich profitieren.

Eine denkbare ergänzende Maßnahme zum Mindestlohn und einer Rentenaufwertung durch die Grundrente (oder andere gleichsam wirksame Elemente) wäre es, dass der Arbeitgeber den Rentenbeitrag auf einen Mindestbeitrag für eine armutsfeste Rente aufstocken muss, wie es im allgemeinen Teil bereits ausgeführt wurde. Damit würden zielgenau jene Arbeitgeber in Haftung genommen, die unzureichende Löhne zahlen. Gleichzeitig würden die Rentenversicherung und die Solidargemeinschaft entlastet. Es wird der Politik überlassen bleiben, hier den richtigen Mix der Maßnahmen zeitnah zu finden und umzusetzen.

Für eine ursachengenaue Bekämpfung von geringeren Renten und Altersarmut ist es auch richtig, den Blick auf Zeiten der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und der Bildungszeiten zu legen. Die Vorschläge der Linken zu den Bildungszeiten sind hier grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn im Detail noch zu diskutieren wäre, wie eine angemessene Berücksichtigung aussehen soll. Die Forderung nach Rentenbeiträgen bei ALG II-Bezug teilt der DGB vollumfänglich.

Eine Mindestrente wie DIE LINKE sie fordert, wird vom DGB nicht unterstützt. Die Sicherung eines armutsfesten Existenzminimums in jedem Einzelfall und auch ohne Vorleistung ist Aufgabe der Sozialhilfe/Grundsicherung. Diese muss deutlich angehoben und angemessen ausgestaltet sein. Zusätzlich wären Freibeträge für gesetzliche Renten, analog der betrieblichen und geförderten privaten Altersversorgung, sinnvoll. Wer vorgesorgt hat, bekäme dann etwas mehr Grundsicherung als jene die weniger vorgesorgt haben.

#### Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 19/9231)

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befasst sich unmittelbar mit der Frage, wie für langjährig Versicherte eine armutsfeste Rente gesichert werden kann. Der Vorschlag der Garantierente ist sicherlich interessant, führt jedoch bei sehr weiten Teilen der potentiell Berechtigten zu einheitlichen Rentenansprüchen. Unklar bleibt welche Einkommen angerechnet werden sollen, denn explizit erwähnt und angerechnet werden Versorgungsansprüche aus der „ersten Säule“ (neben der gesetzlichen Rente also auch Beamtenversorgung, Versorgungswerksrenten etc.) beider Ehepartner. Explizit nicht angerechnet sollen Betriebs- und Riesterrenten werden. Dann wird jedoch wieder vom „Alterseinkommen“ gesprochen, was bspw. auch Basisrenten und andere private Renten ebenso einschließen dürfte. Unklar ist auch wie mit Erwerbseinkommen umgegangen werden soll. Sie soll jedoch explizit nicht bedürftigkeitsgeprüft sein. Damit ist die Garantierente keine Sozialhilfe mehr, aber eben auch keine Rentenleistung ohne Einkommensanrechnung. Dies sieht der DGB kritisch. Nach vielen Jahren der Beitragszahlung haben die arbeitenden Menschen eine

angemessene Rente verdient, ohne Einkommensanrechnung. Dennoch ist der Garantierente gegenüber den Vorschlägen von FDP und AfD klar der Vorzug zu geben, da sie immerhin darauf ausgerichtet ist, im Alter den Gang zum Sozialamt zu vermeiden und lediglich laufende Einkommen aber nicht Vermögen und zusätzliche Vorsorge angerechnet werden soll.

Der Vorschlag der Grünen nach einem automatischen Rentensplitting zwischen Eheleuten bewertet der DGB in seiner Wirkung sehr kritisch. Zwar führt dies rechnerisch zu einer deutlichen Angleichung der Renten zwischen den Eheleuten. Allerdings wird nur der bestehende Rentenanspruch gleich verteilt. Dies bedeutet, die dann höheren Renten des einen Partners, (meist die von Frauen) ergeben sich durch durchschnittlich geringere Rente des anderen (meist die von Männern). Dafür würde nach geltendem Recht jedoch die Witwen/Witwerrente entfallen. Im Falle des Todes müsste die/der Hinterbliebene dann von 50% der gemeinsamen gesetzlichen Rente leben, da ihr/ihm dann nur die eigene Rente zur Verfügung stünde. Bisher waren es regelmäßig mindestens 55%, wenn nur die verstorbene Person eine Rente hatte. Im Extremfall waren es 100 Prozent, wenn nur die überlebende Person eine Rente hatte. Wenn beide Eheleute Renteneinkünfte hatten, beläuft sich das Einkommen der/des Hinterbliebenen regelmäßig auf etwa 70 bis 90 Prozent des gemeinsamen Anspruch – 100 Prozent der eigenen Rente plus 55 Prozent der Rente der verstorbenen Person abzüglich der Einkommensanrechnung (der über 800 Euro Rente liegende Teil wird zu 40 Prozent angerechnet).

Auch ist unklar welche leistungsrechtlichen Folgen das automatische Splitting in der ersten Säule hätte, da so beispielsweise gesetzlich Rentenversicherte auch Ansprüche auf Beamtenversorgung bekämen und umgekehrt. Ab wann Leistungen gewährt werden, unterscheidet sich jedoch erheblich in den verschiedenen Versorgungssystemen (Beamtenversorgung, Gesetzliche Rente, Abgeordneten Entschädigung einschließlich Länder und Europa, berufsständische Versorgungswerke und Basisrente). Wer der beiden Eheleute unter welchen Voraussetzungen dann Leistungen bekäme, wäre sehr schwierig. Oftmals wäre zu einem bestimmten Leistungsfall nicht die volle Leistung aus allen Systemen zu erreichen. Beispielsweise kann eine gesetzliche Rente nur vorzeitig bezogen werden, wenn mindestens 35 Jahre vorliegen. Auch im Falle von (vorwiegend) Alleinverdienenden könnte es bei ihrem/seinen Renteneintritt dazu führen, dass zunächst nur die halbe Rente ausgezahlt wird, bis auch die andere Person die Leistung beziehen darf.

All diese Erwägungen sind nicht thematisiert und bleiben insoweit offen. Das automatische Splitting wird vom DGB daher auf dieser Grundlage nicht befürwortet. Der DGB setzt stattdessen darauf, die eigenen Rentenansprüche insbesondere der Frauen direkt durch eine bessere Bezahlung und höhere Erwerbsbeteiligung zu verbessern.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)321**

29. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.****Grundsätzliche Vorbemerkung**

Der Paritätische begrüßt die in vorliegenden Anträgen enthaltene Absicht, Altersarmut zu verringern und zu beseitigen. Altersarmut ist die am schnellsten wachsende Armutslage, sie betrifft einen besonders großen Teil der Bevölkerung und sie ist besonders schwerwiegend, weil die Betroffenen naturgemäß nicht mehr in der Lage sind, durch mehr Arbeit oder andere von ihnen zu beeinflussende Entwicklungen aus eigener Kraft aus der Armut zu entkommen. Im Gegenteil: Die Ausgaben für die Gesundheit, für Wohnen, Heizung und Mobilität wachsen im Alter, während Einkommen und Vermögen in der Regel langsamer steigen oder gar abnehmen. Armut im Alter bedeutet für die Betroffenen meist lebenslanglich. Das muss geändert werden.

Der Paritätische kann das aufgrund von Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durch die Paritätische Forschungsstelle zusätzlich unterstreichen. Einige Zahlen der amtlichen Statistik sollen indes an dieser Stelle hervorgehoben werden, um den Handlungsbedarf zu unterstreichen. Das Armutsrisiko von Rentnerinnen und Rentnern, Pensionärinnen und Pensionären beträgt nach dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2017 16 Prozent, 2005 lag es dagegen noch bei 10,7 Prozent. Während das Armutsrisiko in der Bevölkerung im gleichen Zeitraum „nur“ von 14,7 auf 15,8 Prozent gestiegen ist, wuchs das Armutsrisiko der älteren Menschen um 5,3 Prozentpunkte, also um fast das Fünffache. Aber selbst diese Zahl trägt dazu bei, die tatsächliche Dimension von Altersarmut zu unterschätzen. Denn bisher hat man wie selbstverständlich das Armutsrisiko von Pensionsberechtigten und Rentnerberechtigten zusammengerechnet, obwohl sich hinter den Leistungsarten ganz unterschiedliche Systeme und Lebenslagen verbergen. Erst jüngst wurden durch eine von Prof. Dr. Gerd Bosbach und Matthias W. Birkwald in Auftrag gegebene Sonderauswertung des Mikrozensus die Armutsquoten für beide Gruppen getrennt ausgewiesen. Dadurch wurde gezeigt, dass das Armutsrisiko von Pensionärinnen und Pensionären mit 0,9 Prozent ausgesprochen niedrig ist, während das Armutsrisiko von Rentnerinnen und Rentnern bislang deutlich unterschätzt wurde. Es lag 2017 bei 19,5 Prozent. Fast jede(r) fünfte Rentenbeziehende ist arm.

närinnen und Pensionären beträgt nach dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2017 16 Prozent, 2005 lag es dagegen noch bei 10,7 Prozent. Während das Armutsrisiko in der Bevölkerung im gleichen Zeitraum „nur“ von 14,7 auf 15,8 Prozent gestiegen ist, wuchs das Armutsrisiko der älteren Menschen um 5,3 Prozentpunkte, also um fast das Fünffache. Aber selbst diese Zahl trägt dazu bei, die tatsächliche Dimension von Altersarmut zu unterschätzen. Denn bisher hat man wie selbstverständlich das Armutsrisiko von Pensionsberechtigten und Rentnerberechtigten zusammengerechnet, obwohl sich hinter den Leistungsarten ganz unterschiedliche Systeme und Lebenslagen verbergen. Erst jüngst wurden durch eine von Prof. Dr. Gerd Bosbach und Matthias W. Birkwald in Auftrag gegebene Sonderauswertung des Mikrozensus die Armutsquoten für beide Gruppen getrennt ausgewiesen. Dadurch wurde gezeigt, dass das Armutsrisiko von Pensionärinnen und Pensionären mit 0,9 Prozent ausgesprochen niedrig ist, während das Armutsrisiko von Rentnerinnen und Rentnern bislang deutlich unterschätzt wurde. Es lag 2017 bei 19,5 Prozent. Fast jede(r) fünfte Rentenbeziehende ist arm.

Die Paritätische hat jüngst ebenfalls dazu beigetragen, den Blick auf Armut im Alter zu verändern. Wir haben uns in Deutschland daran gewöhnt, die Zahl der Armen als Anteil der armen Menschen in einer bestimmten Gruppe zu bestimmen. Unsere Statistiken weisen deshalb die Armut von Älteren, von Kindern, von Alleinerziehenden und von vielen anderen Gruppen aus. Allerdings sind diese Gruppen ganz unterschiedlich groß. In Vergessenheit geraten ist dabei die Frage, wer die Armen in Deutschland sind? Der Paritätische hat seinen Armutsbericht 2018 dieser Frage gewidmet. Das Ergebnis hat überrascht: Nach den Zahlen des SOEP sind mindestens 13,7 Millionen Menschen in Deutschland arm. Der Anteil der Rentnerinnen und Rentner unter ihnen ist aber viel höher, als in der etablierten Betrachtungsweise. 24,8 Prozent der Armen sind Rentnerinnen und Rentner, fast jeder vierte. Und gleichzeitig ist fast jede(r) fünfte Rentenbeziehende arm. Auch die Entwicklung in der Grundsicherung im Alter ist besorgniserregend. Sie ist das „letzte“ Netz der sozialen Sicherung und soll lediglich ein Existenzminimum gewährleisten. Nach Auffassung des Paritätischen löst sie dieses Versprechen nur ungenügend ein und muss dringend bedarfsdeckend erhöht werden, nach Auffassung des Paritätischen muss der Regelsatz dabei auf mindestens 571 Euro im Jahr angehoben und ein zusätzlicher Regelbedarf wegen Alters berücksichtigt werden. Doch selbst unter diesen Bedingungen wächst die Zahl der Grundsicherungsberechtigten dramatisch schnell. Die Zahl der Grundsicherungsempfänger(-innen) im Alter hat sich von 257.734 im Jahr 2003 auf 514.737 im Jahr 2017 verdoppelt. Laut einer Prognose im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung kann sich diese Zahl bis zum Jahr 2030 nochmal verdoppeln. Für den Autor der Studie, Bruno Kaltenborn, ist das kein Grund zu übertriebener Sorge. Er formulierte, dass es „keinen Tsunami“<sup>1</sup> bei der Altersarmut gebe. Nach Auffassung des Paritätischen ist der Befund „kein Tsunami“ nicht eben ein Anlass zur Beruhigung. Hinzu kommt: Wir wissen, dass es gerade bei der Armut im Alter eine hohe Dunkelziffer gibt. Menschen, die ein Recht auf Unterstützung hätten, nehmen es nicht wahr, aus Scham, aus Unwissenheit, aus Angst vor Forderungen an Familienangehörige. Das Ausmaß dieser Dunkelziffer liegt nach allen vorliegenden Schätzungen zwischen 40 und annähernd 75 Prozent. Bis zu drei von vier Leistungsberechtigte nehmen ihre Rechte gar nicht wahr, obwohl sie bedürftig sind. Das ist eine alarmierende, eine erschreckende Zahl. Und diese Zahl zeigt auch, warum der häufig zu lesende Verweise auf die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung durch Ältere allenfalls etwas über die mangelhafte Zugänglichkeit sozialer Leistungen in Deutschland sagt, aber wenig bis nichts über das tatsächlich Ausmaß an Altersarmut.

Ein wesentliches Ziel einer Politik gegen Altersarmut muss es deshalb sein, den Zugang zu verbesserten Leistungen zu gewährleisten und Bedürftigkeitsprüfungen vermeiden zu helfen. Diese werden üblicherweise durch die Grundsicherungsämter durchgeführt, sind aufwändig und führen zu einer hohen Hemmschwelle für die Inanspruchnahme. Ein wesentlicher Maßstab für die Bewertung der vorliegenden Vorschläge ist für den Paritätischen die Frage, ob sie zu

einer unbürokratischen Bekämpfung auch der verdeckten Armut geeignet sind. Insgesamt mit Abstand am schlechtesten schneidet dabei der Antrag der Fraktion der AfD ab, der weder geeignet ist Altersarmut zu bekämpfen, noch verdeckte Armut zu reduzieren. Mit der bestehenden Freibetragsregelung würden Rentnerinnen und Rentner gegenüber privat und betrieblich Versicherten erheblich benachteiligt, zudem setzt die AfD die bürokratische Einkommens- und Vermögensprüfung für alle Berechtigten voraus. Mit der geringen Höhe der vorgeschlagenen Freibeträge begehrt die AfD, Altersarmut für die Berechtigten nicht zu bekämpfen, sondern festzuschreiben.

Die von Bundesarbeitsminister Heil vorgeschlagene Grundrente steht an dieser Stelle nicht zur Diskussion. Sie ist als Beitrag zur verbesserten Anerkennung der Lebensleistung von Versicherten mit geringem Einkommen konzipiert, nicht in erster Linie zur Bekämpfung von Altersarmut. Der Paritätische hat den Vorschlag zu einer solchen Grundrente ausdrücklich begrüßt. Der Vorschlag ist insbesondere dazu geeignet, verdeckte Armut zu bekämpfen und die drohende Altersarmut von Geringverdienenden zu mildern und zum Teil zu beseitigen. Für eine umfassende Bekämpfung von Altersarmut sind weitergehende Maßnahmen unerlässlich. Ein wichtiges, zu begrüßendes Element der Grundrente ist, dass sie nicht nur für künftige Rentnerinnen und Rentner, sondern auch für bereits jetzt Renten beziehende Personen gilt. Das ist ein weiteres, wichtiges Element zur Beurteilung der vorliegenden Anträge, denn bei den zurückliegenden Rentenreformen wurden Bestandsrentnerinnen und -rentner, gerade Erwerbsgeminderte, systematisch vernachlässigt. Die weitreichendsten, umfassendsten Vorschläge zu Bekämpfung von Armut im Alter sind im Antrag der Fraktion DIE LINKE enthalten.

#### Zu den Anträgen im Einzelnen:

Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD **Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern** 19/7724

Der Antrag der Fraktion der AfD „Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern“ ist im Vergleich zu den weitergehenden Anträgen der anderen Fraktionen vergleichsweise schlicht gehalten. Die enthaltenen Forderungen beschränken sich auf eine „angemessene Anrechnungsfreistellung – mindestens aber in Höhe von 15 vom Hundert der Rentenzahlbeträge“ in der Grundsicherung. Im Fall einer Kombination des geforderten Freibetrags mit Freibeträgen für private oder betriebliche Vorsorge soll der Freibetrag bei der Hälfte der Regelbedarfsstufe 1 „gedeckelt“ werden. Das entspräche derzeit einem maximalen Freibetrag von 212 Euro. Darüber hinausgehende Eigenleistung und Lebensleistung soll nach den Plänen der AfD nicht berücksichtigt werden.

Die Forderung der AfD würde Rentnerinnen und Rentner in der Grundsicherung im Alter, im Vergleich zu einer Übertragung der bestehenden Freibetragsregelung für Beziehende von Leistungen der zusätzlichen privaten Vorsorge, deutlich schlechter stellen. Gemäß § 82 Abs. 4 SGB XII profitieren diese schon heute von einem Sockelfreibetrag von

<sup>1</sup> Quelle: <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1667394/>, Stand: 29.04.2019.

100 Euro zuzüglich weiterer 30 Prozent der Differenz zwischen Sockelfreibetrag und tatsächlicher Vorsorgeleistung. Die Fraktion der AfD weist in ihrem Antrag auch auf diese Regelung hin, fordert für Rentnerinnen und Rentner jedoch eine deutlich schlechtere Freibetragsregelung. Während etwa eine Leistung aus privater Vorsorge in Höhe von 200 Euro nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen bei gegebener Grundsicherungsberechtigung zu einem anrechnungsfreien Anteil von 130 Euro – das entspricht 65 Prozent - führte, würde der seitens der AfD genannte Freibetrag von 15 vom Hundert dazu führen, dass Rentnerinnen und Rentnern statt 130 Euro aus erworbenen Leistungsansprüchen an die Rentenversicherung nur 30 Euro blieben. Eine derartige Diskriminierung von Rentnerinnen und Rentnern gegenüber Grundsicherungsberechtigten mit Einkommen aus zusätzlicher privater Vorsorge ist ein Ausdruck von Ignoranz gegenüber der Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner. Da die Renten in der Regel aus Pflichtbeiträgen stammen, hat der Gesetzgeber eine besondere Verantwortung, Rentnerinnen und Rentner zumindest nicht schlechter zu stellen.

Diese Forderung der AfD Fraktion ist auch in keiner Weise geeignet, einen deutlichen Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut zu leisten. Zum 31.12.2014 hatten 24 Prozent der Grundsicherungsbeziehenden im Alter keinerlei Rentenansprüche. Diese Gruppe, häufig Selbstständige mit einem geringen Einkommen im Erwerbsleben, würden von der Forderung nicht profitieren. 62 Prozent der Grundsicherungsbeziehenden erhielten monatliche Renten von weniger als 600 Euro, bei 18 Prozent der Grundsicherungsbeziehenden im Alter lagen diese sogar bei unter 200 Euro, bei weiteren 22 Prozent zwischen 200 und 400 Euro.

Im September 2018 betrug der Bruttogesamtbedarf der Grundsicherung im Alter durchschnittlich 796 Euro im Monat. Werden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Grundsicherung derzeit vollständig angerechnet, sollen hiervon nach der vorliegenden Forderung mindestens 15 Prozent der Rentenzahlbeträge anrechnungsfrei bleiben. Annähernd ein Viertel der Grundsicherungsbeziehenden im Alter würden davon nicht profitieren. Knapp ein Fünftel der Grundsicherungsbeziehenden im Alter würde maximal 30 Euro zusätzlich bekommen, ein weiteres Fünftel maximal 60 Euro zusätzlich bzw. bei einem weiteren Fünftel maximal 90 Euro zusätzlich. Alle genannten Gruppen lägen bei einem Freibetrag in dieser Höhe weiter deutlich unterhalb der Armutsgrenzen. So beträgt die entsprechende Schwelle von 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens im Mikrozensus (2017) 999 Euro, nach EU-SILC (2017) 1.096 Euro und nach dem sozio-oekonomischen Panel (SOEP) 1.086 Euro (2015). Ein 15-prozentiger Freibetrag reicht in der beschriebenen Konstellation, unabhängig von der Höhe der erworbenen Rentenleistung bei einem durchschnittlichen Bedarf, nie aus, um auch nur ein Einkommen oberhalb der Armutsschwelle des Mikrozensus zu erhalten. Durch die geplante Deckelung der kumulierten Freibeträge würde selbst eine optimale Ausnutzung des geforderten und der bestehenden Freibeträge dazu führen, dass die durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfe lediglich um maximal 9 Euro übertroffen würden,

und das auch nur dann, wenn die Berechtigten besonders stark von dem bestehenden Freibetrag aus § 82 Abs. 4°SGB°XII profitieren.

Der Freibetrag erhöht für die Berechtigten die Grundsicherungsschwelle. Wer etwa einen Rentenanspruch von 850 Euro hat, würde – bei einem durchschnittlichen Bedarf von 796 Euro – einen Gesamtanspruch von lediglich 923,50 Euro erhalten, in einem bedürftigkeitsgeprüften, von den Berechtigten häufig als stigmatisierend empfundenen System. Diese Forderung reicht in keiner Weise aus, um Armut im Alter zu überwinden. Der Vorschlag der AfD führt entgegen seiner Überschrift eher zu einer Festschreibung von Armutslagen bei Rentnerinnen und Rentner, er ist kein Beitrag zur Armutsbekämpfung.

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP **Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen** 19/7694

Der Antrag der Fraktion der FDP „Altersarmut zielgenau bekämpfen – neue Basisrente schaffen“ (Bundestagsdrucksache 19/7694) zielt auf die Schaffung einer neuen „Basis-Rente“, deren Kernziele in drei Punkten skizzenhaft umrissen werden:

- Über die bestehende, beschränkte Anrechnung zusätzlicher Altersvorsorge sollen Anrechnungsfreibeträge auf alle Arten der privaten und freiwilligen Vorsorge, „unabhängig von der Art der Auszahlung“, Anwendung finden.
- Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollen beim Bezug von „Grundsicherung im Alter“ nicht vollständig angerechnet werden, sondern eine „echte ‚Basis-Rente‘“ eingeführt werden, indem 20 Prozent der gesetzlichen Rente nicht angerechnet werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung soll dabei nur „einmalig“ erfolgen. Ein Rückgriff auf das Einkommen der Kinder soll ausgeschlossen, ein angemessenes Eigenheim geschützt werden.
- Die Beantragung der „Basis-Rente“ und die Auszahlung von gesetzlicher Rente und Grundsicherung soll für alle Menschen mit Unterstützungsbedarf unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengeführt werden: „Niemand mit Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung muss zukünftig mehr im Alter zum Sozialamt gehen.“

Die FDP fordert mit ihrem Antrag eine deutliche Ausweitung der bestehenden Privilegierung freiwilliger Vorsorge durch Freibeträge in der Grundsicherung im Alter. Mit dem zum Jahresanfang 2018 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) hat der Gesetzgeber bereits Freibeträge für Leistungen aus freiwilliger Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter eingeführt. §82°Abs.°5°SGB°XII stellt dabei Kriterien auf, die für eine Freistellung erfüllt sein müssen. Dazu zählen eine monatliche und lebenslange Zahlungsleistung, das Erwerben der Ansprüche vor Erreichen der Lebensaltersgrenze, die Freiwilligkeit des Erwerbs der Zahlungen und die Bestimmtheit und Geeignetheit der Leistungen, die Einkommenssituation im Vergleich zu Ansprüchen aus der Rentenversicherung, der Alterssicherung der Landwirte, aus beamtenrechtlichen oder berufsständischen Versicherungen

zu verbessern. Diese Voraussetzungen treffen insbesondere auf Betriebsrenten sowie die mit dem [Altersvermögensgesetz](#) (AVmG) 2002 eingeführte steuerlich geförderte Zusatzrente („Riester-Rente“) sowie die mit dem Alterseinkünftegesetz zum Januar 2005 eingeführte Basisrente (Rürup-Rente“) zu, aber auch auf andere, die genannten Voraussetzungen erfüllende Vorsorgeformen. Mit der Forderung der FDP würde eine erhebliche Ausweitung der Ansprüche auch und gerade auf solche Kapitalanlagevarianten erfolgen, die nicht oder nur nachrangig der Kompensation monatlicher Einkommensausfälle im Alter dienen. Gleichzeitig würden damit Anforderungen ausgehebelt, die der Gesetzgeber bisher aus guten Gründen als Anspruchsvoraussetzung bestimmt hat. Diese Leistungsausweitung dient nicht der zielgenauen Bekämpfung von Altersarmut, sondern ist eine Leistungsausweitung, die zusätzliche private Vorsorge nach dem „Gießkannenprinzip“ fördern soll. Der Paritätische befürwortet dagegen gezieltere Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut.

Die FDP will darüber hinaus 20 Prozent der erworbenen Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung in der Grundsicherung anrechnungsfrei stellen. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn die Freistellung zusätzlich zu den bestehenden Freibeträgen für die private und betriebliche Vorsorge erfolgt. Die Grundsicherungsschwelle, unterhalb der Menschen grund-sicherungsberechtigt sind, ist für Menschen mit privater oder betrieblicher Vorsorge bereits im vergangenen Jahr gestiegen. Die Freistellung von Leistungen der Rentenversicherung ist richtig, würde diese Schwelle aber zusätzlich erhöhen. Gehen wir von einem Ertrag aus privater Vorsorge in Höhe von 100 Euro und einer Rente in Höhe von 950 Euro aus, so blieben zusätzlich insgesamt 290 Euro anrechnungsfrei. Addiert man den Freibetrag zu dem durchschnittlichen Bedarf kommt man auf einen Betrag von bis zu 1.086 Euro, zu dem Menschen – nach einmaliger, vorrangiger Prüfung durch die Grundsicherungsämter – aufgestockt würden. Dies würde die Zahl der Menschen, die im „letzten“ Netz der Grundsicherung wären, deutlich erhöhen. Ein weiteres Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern würde den Prozess beschleunigen. Immer mehr Versicherten wären gezwungen, eine Rente „vom Amt“ zu beziehen. Um dies zu vermeiden, wären die Einführung einer armutsfesten Mindestrente und die Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf mindestens 53 Prozent zwei wichtige Gegenmaßnahmen.

Die einmalige Bedürftigkeitsprüfung, die die FDP hier vorschlägt, wäre in der Tat eine Verbesserung gegenüber der kleinkrämerischen Bedürftigkeitsprüfung, die derzeit vorgegeben ist. Sie stünde aber gleichzeitig einer zielgenauen Ausrichtung der „Basis-Rente“ entgegen. Der Parteivorsitzender der FDP, Christian Lindner, hat vor Kurzem im Interview mit der Deutschen Welle formuliert: „Wer eine kleine Rente hat, aber fünf Millionen geerbt, der braucht keine zusätzlichen Leistungen von Herrn Heil.“ Diese Konstellation ist so untypisch wie in der Aussage berechtigt. Nach dem vorliegenden Antrag der FDP-Fraktion könnten Beziehende einer kleinen Rente jedoch auch in dieser Konstellation weiter anspruchsberechtigt sein. Ziel sollte es deshalb sein, ein existenzsicherndes Alterseinkommen oberhalb der Armutsgrenzen möglichst unbürokratisch zu gewährleisten. Dies würde durch die vorliegenden Anträge

der GRÜNEN und die Pläne des Bundesarbeitsministers zu einer Grundrente deutlich besser gewährleistet, insbesondere aber durch die umfassenden Vorschläge der Fraktion DIE LINKE.

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. **Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben** 19/8555

Die Fraktion DIE LINKE hat den in der Analyse umfassendsten und in den Forderungen zur Armutsbekämpfung weitestgehenden Antrag zur Anhörung vorgelegt.

Die Forderung der LINKEN nach einer Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro ist richtig. Eine gute Alterssicherungspolitik beginnt im Erwerbsleben. Die Rentenversicherung kann nicht im Alter die Folgen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und niedrigen Löhnen reparieren. Alterssicherungspolitik ist deshalb immer vor allem eine Arbeitsmarktpolitik, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, gute Arbeit und faire Löhne fördert und prekäre Beschäftigung verhindert. Auf eine parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, MdB wurde erst in diesen Tagen nochmals deutlich, wie groß das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ist. Nach der Antwort hatten zuletzt 3,38 Millionen Vollzeitbeschäftigte in Deutschland weniger als 2.000 Euro brutto monatlich, das entsprach Ende 2017 einem Anteil von 16 Prozent.

Insgesamt, das belegen aktuelle Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, arbeiten etwa ein Viertel der abhängig Beschäftigten in Deutschland zu Niedriglöhnen. Der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn hat daran wenig geändert, der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten blieb in etwa konstant.

Für das Jahr 2017 betrug der Medianstundenlohn aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse rund 16,20 Euro und die Niedriglohnschwelle 10,80 Euro. Der gesetzliche Mindestlohn lag 2017 dagegen nur bei 8,84 Euro, auch der aktuelle gesetzliche Mindestlohn von 9,19 Euro liegt deutlich unter dem Wert, der notwendig wäre, um daraus eine auch nur existenzsichernde Altersrente zu erwerben. Notwendig wäre dazu eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf mindestens 12 Euro. Die entsprechende Forderung der LINKEN ist deshalb konsequent, der PARITÄTISCHE teilt diese Forderung und schlägt selbst einen gesetzlichen Mindestlohn von 12,80 Euro vor.

Die LINKE fordert darüber hinaus eine Anhebung und Stabilisierung des Sicherungsniveaus der Rente vor Steuern bei mindestens 53 Prozent. Diese Maßnahme ist ein besonders wichtiger Beitrag nicht nur zur Armutsbekämpfung und -vermeidung, sondern auch zur Sicherung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsgruppen.

Die LINKE fordert die Fortführung und Entfristung der Rente nach Mindestentgeltpunkten. Ziel ist das begründete Anliegen, Zeiten mit niedrigem Arbeitsentgelt besser zu bewerten. Eine entsprechende Regelung – in § 262 SGB VI – besteht bis heute für Beitragszeiten bis Ende 1991, das Rentenversicherungsrecht kennt seit der Rentenreform aus dem Jahr 1972

vergleichbare Regelungen. Der Gesetzgeber reagierte damals auf die sozialpolitischen Verwerfungen, die mit der Rentenreform 1957 dadurch entstanden waren, dass bis dahin bestehende Regelungen für eine Mindestrente gestrichen worden waren. Die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen galt für Versicherte mit mehr als 25 Versicherungsjahren aus Pflichtbeitragszeiten, Zurechnungszeiten oder Ersatzzeiten. Geringe Beitragszeiten von weniger als 0,75 erworbenen Entgeltpunkten vor 1973 wurden auf eine 0,75 Entgeltpunkte aufgewertet. Das galt auch für Versicherte in Teilzeitbeschäftigung mit sehr geringen Rentenansprüchen, darüber hinaus erfolgte das unabhängig von den durchschnittlich im Erwerbsleben insgesamt gesammelten Ansprüchen.

Mit dem Rentenreformgesetz von 1992 wurde die Regelung in modifizierter Form als Rente nach Mindestentgeltpunkten auf bis Ende 1991 erworbene Zeiten verlängert. Dabei wurde die Zahl der notwendigen Versicherungsjahre auf 35 angehoben, gleichzeitig aber die berücksichtigten Zeiten erweitert. Zusätzliche wurden Anrechnungszeiten, Berücksichtigungszeiten und Zeiten mit freiwilligen Beiträgen mitgerechnet. Bei der Anspruchsberechtigung waren nun jedoch die insgesamt erworbenen durchschnittlichen Entgeltpositionen maßgeblich. Die Aufwertung erfolgte dann auch nicht mehr auf den monatlichen Gegenwert von 0,75 Entgeltpunkten, sondern auf das 1,5-fache des Durchschnittswertes, maximal auf 0,0625 Entgeltpunkte im Monat bzw. 0,75 Entgeltpunkte im Jahr. Versicherte mit geringen Ansprüchen, etwa aus Teilzeitbeschäftigung, wurde dadurch weniger begünstigt. Die Regelung gilt bis heute für entsprechende Zeiten vor 1992.

Der Vorschlag der LINKEN, als Anspruchsvoraussetzung erneut eine Schwelle von 25 Jahren zu etablieren, ist sinnvoll. Gerade viele von Altersarmut bedrohte Menschen, vor allem Frauen, erreichen die auch bei der diskutierten Grundrente vorgesehenen 35 Jahre nicht, soweit sich das derzeit auf der Grundlage des durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegten Faktenpapiers ohne vorliegenden Gesetzentwurf sagen lässt. Dass mindestens 20 Prozent des Durchschnittsentgelts erreicht werden sollen, um von der Neuregelung zu profitieren, ist ebenfalls sinnvoll. Auf diese Weise wird verhindert, dass bereits mit sehr geringen Beitragsleistungen, etwa aus einem Mini-Job, eine Aufstockung der Verdienste erreicht werden kann. Die Deckelung der Aufwertung bei 80 Prozent des Durchschnittsentgelts ist ebenfalls angemessen.

Die Verbesserung der Rentenansprüche von Geringverdienenden ist dringend notwendig. Der heute nicht gezahlte Beitrag ist die fehlende Rente von Morgen. Nach aktuellen Daten der Rentenversicherung verdienen „etwa 20 Millionen rentenversicherte Arbeitnehmer und Selbstständige weniger als das sozialversicherungspflichtige Durchschnittsjahresgehalt von seinerzeit etwa 37.100 Euro. Das waren etwa

64 Prozent der knapp 31,2 Millionen registrierten Versicherten. (...) Knapp 6,5 Millionen Beschäftigte kamen 2017 den Angaben zufolge auf einen Jahresverdienst von unter 15.000 Euro, mit dem ein Rentenanspruch von weniger als 0,4 Entgeltpunkten erworben wird“<sup>2</sup>. Der Wert eines Entgeltpunktes liegt derzeit bei etwa 32 Euro in Westdeutschland und 30,70 Euro in Ostdeutschland. Um deshalb einen Rentenanspruch auch nur in Höhe der durchschnittlichen Grundsicherung zu bekommen – dem Existenzminimum, auf das man auch ohne jede Beitragszahlung einen Anspruch hätte – bräuchte ein Geringverdiener mit einem Jahresverdienst von knapp unter 15.000 Euro in Westdeutschland 62,5 Jahre an Beitragszeiten in der Rentenversicherung. Wenn fast zwei Drittel der Rentenversicherten weniger als einen Entgeltpunkt im Jahr erwerben, zeigt das, dass es schwieriger wird, allein aus der Rente ein existenzsicherndes Einkommen zu erreichen. Hier besteht deshalb dringender Handlungsbedarf. Es gilt, die Einkommenssituation der Versicherten grundsätzlich zu verbessern. Und es gilt, Leistungsansprüche von Geringverdienern zu stärken, wie es die LINKE mit ihrem vorliegenden Vorschlag unternimmt.

Mit dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitgesetz wurde 2005 die rentenrechtliche (Höher-)Bewertung von Fachschulzeiten und der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen auf höchstens 36 Kalendermonate begrenzt. Um zusätzliche Anreize für die berufliche (Weiter-)Bildung zu geben und entsprechende Leistungen besser anzuerkennen, ist eine Erhöhung auf fünf Jahre, wie im Antrag der LINKEN vorgeschlagen, zu unterstützen. Die Ausweitung auf Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung würde dazu berücksichtigen, dass sich ein Mehr an Bildung heute längst nicht mehr zwingend in einem höheren Gehalt ausdrückt.

Die Einführung einer armutsfesten Sockelung der Sozialversicherungen ist eine langjährige Forderung des Paritätischen. Der im vergangenen Jahr verstorbene Bremer Sozialwissenschaftler Stephan Leibfried forderte bereits in den 1980er Jahren die Schaffung einer „sozialen Bürgerschaft“<sup>3</sup>, in die ein „sozialstaatlicher Republikanismus“ (Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb) einmünden kann, mit einer zureichenden Sockelung persönlicher Einkommen durch die Steuer- und Sozialleistungssysteme. Mehr denn je besteht heute Bedarf an einer sozialstaatlichen Äquivalent zu den bürgerlichen und politischen Freiheitsrechten, das dazu beiträgt, diese mit einem armutsfesten Sockel zu fundieren. In Deutschland garantiert auch eine lebenslange Vollzeitbeschäftigung keine armutsfeste Rente. In 31 von 35 OECD-Staaten ist das anders. Die seitens der LINKEN vorgeschlagene Solidarische Mindestrente ist ein geeigneter Beitrag zur Überwindung dieser sozialpolitischen Leerstelle. Die Solidarische Mindestrente, die synonym zu dem an anderer Stelle treffender formulierten Begriff der „Sozialen Mindestsicherung“<sup>4</sup> bezeichnet worden ist, bezeichnet „einen steuerfinanzierten Zuschlag auf die

<sup>2</sup> Thissen, Stefan 2019: Fast zwei Drittel verdienen unterdurchschnittlich. In: Ihre Vorsorge vom 21.02.2019. Im Internet: <https://www.ihre-vorsorge.de/nachrichten/lesen/fast-zwei-drittel-verdienen-unterdurchschnittlich.html>, Stand: 29.04.2019.

<sup>3</sup> Leibfried, Stephan 1990: Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Vobruba, Georg (Hrsg.) 1990: Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt am Main, 228.

<sup>4</sup> Birkwald, Matthias/Riexinger, Bernd 2015: Solidarische Mindestrente statt Altersarmut. Das Rentenkonzept der Partei und Bundestagsfraktion DIE LINKE. Hamburg, 33.

Summe der Alterseinkommen bis zur Grenze von 1050 Euro“. Als einziger der hier vorliegenden Anträge wäre die Umsetzung dieser Forderung geeignet, Altersarmut gleichermaßen umfassend und wirksam zu bekämpfen, da durch die geforderte Aufstockung (in Kombination mit der Berücksichtigung möglicher Wohngeldansprüche) ein Einkommen oberhalb der verschiedenen Armutsschwellen erreicht wird.

Zu den Anspruchsvoraussetzungen zählt darüber hinaus, dass das persönliche Vermögen 68.750 Euro nicht übersteigen soll. Diese Grenze scheint keinesfalls zu hoch gegriffen zu sein. Während schon die Einkommensverteilung in Deutschland ausgesprochen ungleich ist, sind Vermögen sogar noch ungleicher verteilt. Jan Jöbel und Markus M. Grabka im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung haben dazu festgestellt: „Die Pro-Kopf-Nettovermögen sind weit ungleicher verteilt als die laufenden verfügbaren Haushaltseinkommen. Das oberste Vermögensdezil hatte einen Anteil am gesamten Nettovermögen von nahezu 60 %. Im Gegensatz dazu verfügte die untere Hälfte der Vermögensverteilung nur über ein Pro-Kopf-Vermögen von gerade einmal 1,6 %.“<sup>5</sup> Diese Untersuchung gehört zu den wenigen empirischen Untersuchungen, die das Zusammenfallen von Einkommens- und Vermögensarmut untersucht haben, auf der Grundlage des SOEP. Anders, als in der Renten-debatte gelegentlich suggeriert, bestätigt die Untersuchung, dass Einkommensarmut eben nur in Ausnahmefällen Vermögen gegenübersteht, mit dem die Einkommensarmut kompensiert werden könnte: „Die Einkommensarmen werden dominiert von der Gruppe der Einkommens- und Vermögensarmen, denn mehr als 80 % der Einkommensarmen sind gleichzeitig auch vermögensarm. (...) Lediglich ein Fünftel der Einkommensarmen können auf nennenswertes Vermögen zurückgreifen, das oberhalb der Vermögensarmutsschwelle liegt. (...) Hierbei ist aber zu beachten, dass zum einen Vermögen aus schwer liquidierbaren Vermögensbeständen, wie Immobilien, bestehen kann und zum anderen nur einmal zur Schließung von Einkommenslücken verwendet werden kann.“<sup>6</sup>

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zeichnet sich auch dadurch aus, dass er konkrete, umfassende und weitreichende Vorschläge zur Finanzierung der enthaltenen Vorschläge enthält. Der vollzogene Orientierungswechsel der Rentenversicherung - weg von der Lebensstandardsicherung und hin zur Beitragssatzorientierung - war falsch und hat den massiven Anstieg der Altersarmut, der mit den vorliegenden Anträgen bekämpft werden soll, mit verursacht. Eine Rückkehr zum Prinzip der Lebensstandardsicherung durch eine Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf mindestens 53 Prozent wäre nicht nur ein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut, sondern träge auch dazu bei, die Alterssicherung für breite Bevölkerungsschichten effizienter, transparenter, verlässlicher und leistungsstärker zu gestalten.

Private Vorsorge kann dazu beitragen, Einkommenseinbußen im Alter zu verringern. Sie sollte aber auf ihre eigentliche Funktion zurückgeführt werden, als

zusätzliche Vorsorge auf der Grundlage der individuellen Präferenzen. In den vergangenen Jahren hat der Gesetzgeber dagegen erhebliche Anstrengungen unternommen, um gerade Menschen mit geringen Einkommen in private Altersvorsorgeanträge zu drängen, etwa durch die steuerliche Riester-Förderung oder die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung im Alter für die private und betriebliche Vorsorge. Viele Versicherte wurden dadurch zum Abschluss von Verträgen bewegt, die sich bereits heute vielfach nicht einmal annähernd rechnen würden, wenn diese Vorsorge nicht zusätzlich steuerlich mit Milliardensummen gefördert würde. Die private Altersvorsorge ist aufgrund der hohen Provisions- und Verwaltungskosten unverhältnismäßig teuer, sie ist intransparent, kapitalmarktabhängig, nicht demografiefest und auch nicht wettbewerblich organisiert. Die Versicherten sind aufgrund der mangelnden Portabilität einmal abgeschlossener Verträge nur mit hohen Abschlägen in der Lage, Anbieter zu wechseln. Die Zinserträge sind seit langer Zeit und voraussichtlich auch langfristig ausgesprochen niedrig. Die Teilhabe von Rentnerinnen und Rentnern an der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird durch private Vorsorgeprodukte nur eingeschränkt gewährleistet. Sie sind häufig ertragsschwach, in der Auszahlungsphase abgabenpflichtig und zusätzlich risikobelastet, zudem sichern sie ein deutlich geringeres Leistungsspektrum ab als etwa die Rentenversicherung. Die Forderung nach Überführung der Riester-Förderung in die Rentenversicherung ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

Die Steuerfinanzierung von gesamtgesellschaftlich zu finanzierenden Leistungen ist eine Schuld gegenüber den Beitragszahlenden. Dazu zählt auch die gebotene Steuerfinanzierung der Ausgaben für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, jedenfalls solange die Entwicklung der Rentenversicherung zu einer universalen und solidarisch finanzierten Alterssicherung für die gesamte Bevölkerung noch nicht vollzogen ist. Der Weg zu einem solchen Sicherungssystem führt über eine Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die Versicherungspflicht, eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlagen und das gesamte Einkommen und eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Die entsprechenden Vorschläge der Fraktion DIE LINKE unterstützt der Paritätische.

Ein solcher Schritt ist insbesondere auch geeignet, um die Finanzierung der Renten auch dann zu gewährleisten, wenn der demografische Wandel vorübergehend zu einem größeren Anteil von Rentenbeziehenden gegenüber den (bisher) Beitragszahlenden zu führen droht.

Aus Sicht des Paritätischen ist die demografische Entwicklung nur einer von verschiedenen Faktoren, die die Beitragsentwicklung der Rentenversicherung in Zukunft bestimmen. Mit der Einbeziehung von Selbstständigen und künftig verbeamteten Menschen wachsen die Beitragseinnahmen zu einem Zeitpunkt erhöhten demografischen Drucks, während die Ansprüche zeitversetzt unter voraussichtlich „günstigeren“ demografischen Entwicklungen fällig werden.

<sup>5</sup> Jan Jöbel/Markus M. Grabka: Entwicklung der Altersarmut in Deutschland. DIW Berlin. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research. Berlin, Mai 2011 (S. 15).

<sup>6</sup> Ebenda, S. 19 f.

Die angestrebten Maßnahmen sind deshalb ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Renten.

DIE LINKE schlägt zudem vor, Ansprüche aus sehr hohen Beiträgen degressiv abzuflachen. Der Paritätische unterstützt diese Zielsetzung, die sich mit vorliegenden Vorschlägen des Paritätischen deckt. Ihre sozialpolitische Rechtfertigung finden derartige Vorschläge in der unterschiedlichen Lebenserwartung von Versichertengruppen. Der 7. Altenbericht der Bundesregierung<sup>7</sup> (2016) weist aus, dass die Lebenserwartung der Menschen mit einem Einkommen von bis zu 60 Prozent des Durchschnittseinkommens im Alter von 65 Jahren über sieben Jahre niedriger liegt als bei denen mit einem Einkommen von über 150 Prozent des Durchschnittseinkommens. Dahinter stehen keine individuell unterschiedlichen Risiken, sondern klassenspezifische Unterschiede in der Lebenserwartung. Wohlhabende Menschen leben regelmäßig länger und beziehen damit höhere Renten über längere Zeiträume, während einkommensärmere Menschen geringere Renten kürzer in Anspruch nehmen. Das führt schon jetzt zu einer Umverteilung der Rentenansprüche von unten nach oben. Eine häufig diskutierte weitere Anhebung des Renteneintrittsalters würde dies noch verstärken. Stattdessen gilt es, dass Solidaritätsprinzip in der Rentenversicherung zu stärken, indem das Äquivalenzprinzip bewahrt, aber gedehnt wird. Während geringe Einkommen in Abhängigkeit von ihrer Höhe aufgewertet werden sollten, können hohe Einkommen eine relative Abwertung erfahren. („gedehnte Äquivalenz“)<sup>8</sup>. Auch dieser Vorschlag geht in die richtige Richtung.

d) Antrag der Abgeordneten Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen **Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen** 19/9231.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt mit ihrer Forderung nach einer „Garantierente“ einen Vorschlag vor, der –ähnlich wie der Grundrentenvorschlag des Bundesarbeitsministers oder die Verlängerung der Rente nach Mindestentgeltpunkten – auf eine Anhebung von niedrigen Versicherteneinkommen auf einheitlich 30 Entgeltpunkte, soweit 30 Jahre an Versicherungszeiten vorliegen. Das Konzept hat weist zahlreiche Parallelen zu dem 30-30-Modell<sup>9</sup> des Armutforschers Richard Hauser auf. Bei der Berechnung der Versicherungszeiten sieht der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch eine

weitergehende Anrechnung vor, so sollen etwa Berücksichtigungszeiten wegen Pflege und zum Teil auch für Kindererziehung mitgezählt werden. Die weitgehende Berücksichtigung rentenrechtlicher Zeiten ist positiv, insbesondere auch die Berücksichtigung von Zurechnungszeiten. Von dieser Regelung könnten auch Menschen mit einer Erwerbsminderungsrente profitieren. Gerade die Gruppe der Menschen, die bereits erwerbsgemindert ist, hat von den zurückliegenden Verbesserungen der Zurechnungszeiten nicht profitiert. Als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut ist die Garantierente jedoch nur eingeschränkt geeignet, da viele der Grundsicherungsberechtigten Menschen trotz der vergleichsweise großzügigen Bestimmung der anzurechnenden Versicherungszeiten nicht auf die erforderlichen 30 Jahre kommen werden. Das betrifft insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund, Erwerbsgeminderte außerhalb der Rentenversicherung und Selbstständige ohne obligatorische Alterssicherung. Angestrebt wird zwar ein Ausbau des Versichertenkreises der Rentenversicherung. Dieser wirkt jedoch nicht rückwirkend. Bei einem Rentenwert von 32,03 Euro (West) bzw. 30,69 Euro (Ost) 2018/2019 wird durch die Aufstockung derzeit auch lediglich ein Betrag von 960,90 Euro bzw. 920,70 Euro brutto erreicht. Der Paritätische erkennt an, dass die plakative Formel einer 30-30-Rente einprägsam ist. Inzwischen wäre jedoch eine höhere Garantierente angemessen, etwa im Umfang von 33 Entgeltpunkten. Ein großer Teil der Berechtigten einer Garantierente wird deshalb selbst bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen auf ergänzende Leistungen angewiesen sein. Vor diesem Hintergrund wären ergänzende Forderungen zu einer Verbesserung der Leistungen für Grundsicherungsbedürftige Menschen, etwa durch bedarfsdeckende Regelsätze und eines Zuschlags für Mehrbedarfe im Alter, wünschenswert gewesen.

Anders als bei der Rente nach Mindestentgeltpunkten oder der diskutierten Grundrente des Bundesarbeitsministers berücksichtigt die Garantierente keine Äquivalenzaspekte. Auch sehr geringe Ansprüche an die Rentenversicherung werden bei Vorliegen von 30 Versicherungsjahren auf 30 Entgeltpunkte aufgewertet. Anders als bei der Rente nach Mindestentgeltpunkten erfolgt die Höherwertung hier degressiv. Wer selbst erhebliche Eigenbeiträge geleistet und dadurch 29 Entgeltpunkte erworben hat, profitiert unter den Garantierentenberechtigten am geringsten.

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 18/10210, S. 60.

<sup>8</sup> Weiterführend: Der Paritätische (2018): Mut zur Korrektur. Ein alterssicherungspolitischer Auftrag. Berlin, 34.

<sup>9</sup> Richard Hauser, Bekämpfung von Altersarmut: Das 30-30-Modell im Vergleich zu anderen aktuellen Vorschlägen, in Claudia Vogel/Andreas Klingebiel (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)322**

30. April 2019

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Mai 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern - BT-Drucksache 19/7724

b) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694

c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555

d) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231

**Prof. Dr. Martin Werding, Bochum***Ziele der Anträge<sup>1</sup>*

1. Alle vier Anträge sind Ihren Titeln nach darauf gerichtet, Altersarmut zu bekämpfen. Die Notwendigkeit, Maßnahmen zu diesem Zweck zu ergreifen, und auch die dafür vorrangig zu nutzenden Instrumente werden in den vier Anträgen effektiv aber sehr unterschiedlich eingeschätzt. So wird im Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 19/7694) die Grundsicherung im Alter als zentrales Instrument gegen Altersarmut gesehen. Vorgesprochen werden vor diesem Hintergrund Verrechnungsvorschriften, durch die Beziehern gesetzlicher Renten im Falle von Bedürftigkeit – ansonsten ohne nennenswerte Ausnahmen – ein etwas höheres Mindestalterseinkommen gewährleistet wird als Beziehern von Grundsicherungsleistungen. Im Antrag der AfD-Fraktion (BT-Drs. 19/7724) wird ein gleichartiger Ansatz verfolgt. Auch der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die

Grünen (BT-Drs. 19/9231) zielt auf eine Besserstellung von Beziehern gesetzlicher Renten gegenüber Beziehern von Leistungen der Grundsicherung im Alter. Diese greifen allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Sie führen ggf. jedoch dazu, dass die Begünstigten aufgrund höherer Rentenansprüche in der überwiegenden Zahl der Fälle Alterseinkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus erhalten. Der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 19/8555) sieht zum einen verschiedene Regelungen vor, die auf ähnliche Effekte zielen. Zum anderen schlägt er eine weitere Regelung vor („solidarische Mindestrente“), die die Grundsicherung im Alter – bis auf seltene Ausnahmefälle – überflüssig machen könnte.

2. Die demographische Alterung, die sich in Deutschland in den Jahren 2020 bis 2035 entfalten wird und anschließend aller Voraussicht nach nicht wieder zurückbildet (vgl. Statistisches

<sup>1</sup> Gegenstand der Anhörung sind vier Anträge auf Beschlüsse des Deutschen Bundestages, die jeweils von verschiedenen Gruppen Abgeordneter und zugleich von verschiedenen Fraktionen gestellt wurden. Der Klarheit und Kürze halber werden sie hier sowohl mit den Bundestags-Drucksachen-Nrn. zitiert, unter denen sie veröffentlicht worden sind, als auch mit den Namen der Fraktionen der Antragsteller.

Bundesamt 2015; 2017), wird in der gesetzlichen Rentenversicherung (und anderen Zweige der Sozialversicherungen) unter dem derzeit geltenden Recht zu enormen Spannungen zwischen Leistungsniveaus und Finanzierungsbeiträgen führen (vgl. etwa Werding 2016; 2019). Diese Spannungen zu bewältigen und das Rentensystem dauerhaft auf die Absicherung einer Bevölkerung mit weit ungünstigerer Altersstruktur als bisher einzurichten, sollte in der Rentenpolitik derzeit oberste Priorität haben. Bei der Gestaltung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut müsste diese Situation daher, zumindest im Sinne kritischer Randbedingungen, mitbedacht werden. Tatsächlich finden sich aber in keinem der Anträge Stichworte wie „demographisch“ oder „Alterung“. Im Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 19/7694) klingt das Thema mit Stichworten wie „langfristige Stabilität“ oder „nachhaltig finanziert“ immerhin an.

3. Wie die gesetzliche Rentenversicherung und die gesamte Altersvorsorge angesichts der Herausforderungen durch die demographische Alterung weiterentwickelt werden kann, ist Gegenstand der Beratungen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die die Bundesregierung im Mai 2018 eingesetzt hat und die bis zum Frühjahr 2020 einen Endbericht vorlegen soll. Die Diskussionen dieser Kommission könnten durch eine Lösung für Probleme der Altersarmut enorm entlastet werden, wenn dabei die absehbare demographische Entwicklung und die daraus resultierenden Unwägbarkeiten für die Finanzierung von Altersvorsorge (und anderen Kosten der Alterung) im Auge behalten werden. Anderenfalls kann jedoch auch eine Hypothek für die zukünftige Finanzierung der Altersvorsorge erzeugt werden, die die Aufgabe der Kommission noch deutlich schwieriger macht.

#### *Ursachen und Messung von Altersarmut*

4. Der Anstieg der Altersarmut, der in Deutschland in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu erwarten ist, wird oft überschätzt. Die am besten fundierten Versuche, Vorausschätzungen dazu anzustellen, finden sich aus Sicht des Sachverständigen im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi (2012) sowie in den Studien von Haan et al. (2017) und von Kaltenborn (2017).
5. Risiken der Altersarmut ergeben sich in Deutschland in erster Linie aus Erwerbsbiographien, die – mindestens im Hinblick auf eine Erfassung in der gesetzlichen Rentenversicherung – fragmentiert sind. Aufgrund einer stark gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen wird die Bedeutung von Lücken in Versichertenbiographien, die auf Tätigkeiten in Kindererziehung und Pflege zurückgehen und im aktuellen Rentenbestand noch weit verbreitet sind, anders als im Antrag der AFD-Fraktion (BT-Drs. 19/7724) mehrfach in den Vordergrund gestellt, in Zukunft stark zurückgehen. Ausbreiten werden sich im Rentenbestand dagegen Lücken, die auf die hohe, strukturell bedingte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in den 1980er und 1990er Jahren sowie auf die noch höhere Transformationsarbeitslosigkeit in Ostdeutschland in den 1990er Jahren zurückgehen.

Die Bedeutung der – teilweise als Reaktion auf diese Entwicklungen – vorgenommenen Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes ist für die Ausbreitung von Altersarmut weniger zentral, anders als im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/9231; wenn auch unter Hinweis auf „vielfältige Ursachen“) in den Mittelpunkt gestellt. Auch die im Rentenrecht der letzten Jahre angelegte Senkung des Rentenniveaus trägt zu steigenden Altersarmutsrisiken nur wenig bei (vgl. dazu Haan et al. 2017, S. 82-85), anders als im Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 19/8555) unter Verweis auf eine „geschwächte Rentenversicherung“ nahegelegt wird.

6. Niedrige Ansprüche auf gesetzliche Altersrenten sind per se kein brauchbarer Indikator für individuelle Armutsrisiken im Alter. So zeigen die Ergebnisse der regelmäßig im Auftrag des BMAS angestellten Erhebungen zur „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID) konsistent an, dass die Bezieher der niedrigsten gesetzlichen Renten (z.B. 2015 unter 300 € netto im Monat) im Mittel über klar überdurchschnittliche Alterseinkommen verfügen (vgl. etwa TNS Infratest 2017, S. 82-88).

#### *Bekämpfung von Altersarmut: Ansatzpunkte*

7. Eine Grundsatzfrage, die sich bei der Bekämpfung von Altersarmut stellt – generell oder mit speziellem Augenmerk auf dem Versichertenkreis der gesetzlichen Rentenversicherung –, ist diese: Sollen entsprechende Maßnahmen mehr oder weniger stark in die Leistungen der Rentenversicherung integriert werden oder, wie derzeit, außerhalb der Rentenversicherung, nämlich in der Grundsicherung im Alter, vorgenommen werden? Gegen eine Integration oder enge Einbindung in die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte: (i) Die Rentenversicherung verfügt weder über Informationen zu Alterseinkommen aus anderen Quellen noch über die administrativen Kapazitäten, solche Informationen ggf. so zu verarbeiten, dass Armutsrisiken identifiziert und zielgenau bekämpft werden können. (ii) Zusätzliche Bedingungen, mit deren Hilfe sichergestellt werden soll, dass einschlägige Maßnahmen auch ohne Überprüfung überwiegend einen Adressatenkreis mit Armutsrisiken erreichen, erscheinen als willkürlich und schließen zu unbekanntem Teilen tatsächlich Bedürftige aus und Nicht-Bedürftige ein. Für eine Anbindung an Leistungen der GRV spricht insbesondere, dass eine mit dem Bezug von Grundsicherungsleistungen verbundene Stigmatisierung umgangen und strenge Anrechnungsvorschriften für eigenes Einkommen und Vermögen vermieden werden können. Im Vergleich dazu erscheinen die hier genannten Gegengründe als wesentlich substantieller.
8. Bedingungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass spezielle Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Armutsbekämpfung überwiegend einen passenden Adressatenkreis erreichen, stellen zumeist auf gewisse Mindestversicherungszeiten innerhalb des gesetzlichen Rentensystems ab. Traditionell gab es dafür im Rentenrecht die Kategorie „langjährig Versicherter“ (mit 35 anrechenbaren Versicherungsjahren). Die darauf bezogene Regelung einer Rente nach

Mindesteinkommen bzw. Mindestentgeltpunkten (in Höhe von 75% des Gegenwerts durchschnittlicher, versicherungspflichtiger Entgelte) wurde allerdings bereits im Kontext der allerersten Reformen auf Auslauf gestellt, mit denen das gesetzliche Rentensystem (1989, mit Wirkung ab 1992) auf die damals bereits absehbaren Auswirkungen der demographischen Alterung eingestellt werden sollte. Seither sind unverteilende Elemente der Rentenbemessung aus dem gesetzlichen Rentensystem weitestgehend verschwunden, und die Bekämpfung von Armut ist Sache separater Leistungen, nämlich der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung.

9. In den Anträgen der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/9231) sowie Die Linke (BT-Drs. 19/8555) werden alternative Mindestversicherungszeiten (von 30 bzw. 25 Versicherungsjahren) als Voraussetzungen für Aufstockungen von individuellen Rentenansprüchen vorgeschlagen. Erhöht werden auch die Referenzwerte für die max. Höherbewertung eigener Anwartschaften (auf bis zu 100% bzw. auf 80% des Durchschnittsentgelts). Erweitert werden außerdem die Arten von Zeiten, die dabei jeweils anrechenbar sein sollen. Hinzuweisen ist hierzu darauf, dass das Ausmaß, in dem auch Nicht-Bedürftige durch solche Regelungen begünstigt werden, steigen dürfte, je weniger restriktiv die Voraussetzungen gefasst werden. Während die Fehler tendenziell zu restriktiver, rentenrechtlicher Regelungen im Kontext der subsidiär gewährten Grundsicherung prinzipiell korrigiert werden können, ist dies bei umgekehrten „Fehlern“ nicht der Fall. Bevor Verkürzungen der vorausgesetzten Versicherungszeit in der hier betrachteten Art ernsthaft erwogen werden, sollten die Konsequenzen für den Empfängerkreis und möglichst auch für seine zukünftige Entwicklung dringend empirisch näher untersucht werden, soweit existierende Daten das erlauben. Anderenfalls könnte es sein, dass dem Rentensystem für die Phase stark steigender, demographisch bedingter Anspannung zusätzliche Finanzierungslasten aufgebürdet werden, die weit über das hinausgehen, was zur Bekämpfung von Altersarmut notwendig oder – auf Basis politisch-normativer Abwägungen – vertretbar ist.
10. Eine Bekämpfung von Altersarmut mit separaten Instrumenten, außerhalb des gesetzlichen Rentensystems, kann zu „verschämter“ Altersarmut führen, bei der Bedürftige ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Auch dies stellt im Hinblick auf eine zielgenaue Bekämpfung von Altersarmut ein Problem dar, über dessen Ausmaß empirisch allerdings ebenfalls keine Klarheit besteht. Mit Rücksicht darauf ist es erwägenswert, Beantragung und Auszahlung entsprechender Leistungen gegenüber den Antragstellern und Leistungsbeziehern „unter dem Dach“ der gesetzlichen Rentenversicherung anzusiedeln, wie dies im Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 19/7694) vorgeschlagen wird. Zwei wichtige Bedingungen für eine solche Lösung sollten aber sein, dass die damit verbundenen Verwaltungskosten für die Rentenversicherung im Rahmen einer sinnvollen Arbeitsteilung mit den Grundsicherungsträgern begrenzt bleiben

und dass die resultierenden Ausgaben für nicht-beitragsbezogene Rentenansprüche nicht aus Beitragsmitteln der Rentenversicherung gedeckt werden. Umgekehrt wäre es aber auch verdienstvoll, den Bezug von Grundsicherungsleistungen zu entstigmatisieren. Zu diesem Zweck – und zur Verminderung „verschämter“ Armut – könnten z.B. auch die in der Grundsicherung im Alter geltenden Vorschriften zur Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen überprüft werden, statt Diskussionen darüber in andere rechtliche Kontexte und an andere Schauplätze zu verlagern.

#### *Bekämpfung von Altersarmut: Umsetzung*

11. Bei näherem Hinsehen konzentriert sich der Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 19/7694) darauf, ein für die politische – und u.U. auch die verfassungsrechtliche – Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung nicht unwichtiges Problem zu adressieren, nämlich das eines ausreichenden Abstands der Alterseinkommen von Beziehern gesetzlicher Renten zu reinen Grundsicherungsleistungen im Alter. Ähnliches gilt für den Antrag der AFD-Fraktion (BT-Drs. 19/7724). Gemeinsam ist beiden Anträgen, dass dies durch Nicht-Anrechnung eines Teils der jeweiligen Rentenansprüche auf die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen der Grundsicherung und damit im Rahmen des geltenden Rechts auf einfache Weise und zielgenau bewerkstelligt wird. Ob dafür eine prozentuale Nicht-Anrechnung in Höhe von 20% (Antrag der FDP-Fraktion; BT-Drs. 19/7694), 15% (Antrag der AFD-Fraktion; BT-Drs. 19/7724) oder 10% (angelehnt an den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die aktuelle Legislaturperiode) angemessen ist, erscheint als Frage politisch-normativer Wertungen. Ergänzend kann und sollte dabei immer auch an die fiskalischen Effekte der Lösungen und damit an die Tragfähigkeit von Rentensystem bzw. gesamtstaatlichem Haushalt gedacht werden. Alternativ könnte im Rahmen weitergehender Diskussionen über ähnlich gelagerte Lösungen auch an eine Freibetragslösung in der Grundsicherung gedacht werden, die fiskalisch tendenziell aufwendiger, weniger stark an der grundlegenden Beitragsäquivalenz der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung orientiert, aber für Bezieher sehr niedriger gesetzlicher Renten günstiger ist. Zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten bieten ggf. eine Deckelung der prozentualen Nicht-Anrechnung bei einem Maximalbetrag, die Einführung zusätzlicher Bedingungen (z.B. eine Mindestversicherungszeit) für die Gewährung von Freibeträgen sowie Regelungen, die das Zusammenwirken mit anderen Bestimmungen (Freibeträge in der Grundsicherung im Alter für betriebliche und private Vorsorge, wie in den Anträgen der FDP- und der AFD-Fraktion (BT-Drs. 19/7694 und 19/7724) jeweils angesprochen) betreffen. Insgesamt ergeben sich hier somit breite Gestaltungsspielräume.
12. Die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/9231) sowie Die Linke (BT-Drs. 19/8555) schlagen stattdessen Regelungen vor, die – unter verschiedenen zusätzlichen Voraussetzungen – mehr oder weniger starke Erhöhun-

gen der Rentenansprüche von Beziehern niedriger Arbeitsentgelte vorsehen, also Lösungen innerhalb des gesetzlichen Rentensystems. Die Fragen, ob diese Vorschläge die Probleme wachsender Altersarmut zielgenau adressieren und ob die resultierenden Ausgaben im Kontext der demographischen Alterung tragbar sein können, bedürfen u.a. genauerer empirischer Untersuchungen. Die mehrgliedrigen Vorschläge der Fraktion Die Linke übersteigen nach vorläufiger Einschätzung des Sachverständigen den Rahmen des finanzpolitisch Machbaren (und auch des sozialpolitisch Sinnvollen) aber ziemlich sicher. Lösungen innerhalb des Rentensystems sollten ggf. eher restriktiv angelegt werden, was z.B. Bedingungen bezüglich der Mindestversicherungsdauer und etwaige Höherbewertungen beitragsbezogener Rentenansprüche betrifft. Sollte sie sich zur Bekämpfung von Altersarmut dann als unzureichend erweisen, kann dies weiterhin im Rahmen der Grundsicherung im Alter aufgefangen werden. Ob es dann überhaupt eigener Reformschritte innerhalb des Rentensystems bedarf, kann dabei gefragt werden.

13. Die unterschiedlichen Logiken sozialer Sicherungssysteme mit individuellen Ansprüchen, wie im Rentensystem, und mit Ansprüchen, die sich am Bedarf eines Haushalts orientieren, wie in der Grundsicherung, sind schwer zur Deckung zu bringen. Im Hinblick darauf weisen die Vorschläge der Fraktion Die Linke, evtl. auch die Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, konzeptionelle Schwächen auf. So enthält der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 19/8555) mit der solidarischen Mindestrente ein Element, das sich gänzlich von allen bisherigen Traditionen der (Mindest-)Sicherung im Alter unterscheidet, weil es den Charakter einer nahezu universell gewährten Mindestrente hat. Als Betrag für jeden Bezieher wird dabei der Gegenwert der statistischen Armutsrisikogrenze (Einkommen in Höhe von 60% des Medians der bedarfsgewichteten, verfügbaren Einkommen aller Haushalte) angesetzt. Der Bedarf eines zusammenlebenden Paares beläuft sich aber nicht auf das Doppelte dieses Betrages, sondern nach den Konventionen, die bei der Ermittlung der Armutsrisikogrenze üblicherweise eingehalten werden, nur das 1,5-fache („neue OECD-Äquivalenzskala“). Nach den Standards der Bemessung von Grundsicherungsleistungen könnte er auch beim 1,8-fachen liegen, dann aber bezogen auf niedrigere Werte für den Mindestbedarf eines alleinlebenden Erwachsenen. Selbst wenn man nennenswerte Unsicherheiten bezüglich der Ermittlung verlässlicher Relationen der Bedarfe von Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur zur Kenntnis nimmt, dürfte das Sicherungsniveau der solidarischen Mindestrente im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel der Armutsvermeidung somit überzogen sein.

Einen andersartigen Ansatz verfolgt in diesem Punkt die im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die

Grünen (BT-Drs. 19/9231) vorgeschlagene Garantierente. Sie knüpft enger an frühere Mindestsicherungselemente innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung und weitere, existierende Regelungen im Rentenrecht an. Angestrebtes Mindestsicherungsniveau sind hier der Gegenwert von 30 Entgeltpunkten, nach Anwendung eines „Rentensplittings“ unter Ehepaaren, unter Berücksichtigung aller sonstigen Ansprüche aus Alterseinkommen, die der „ersten Säule“ der Alterssicherung zuzurechnen sind, sowie nach evtl. Höherbewertung gesetzlicher Rentenansprüche, wenn der genannte Zielwert dann noch nicht erreicht ist. Ob dieser Zielwert selbst zu hoch oder zu niedrig liegt, kann hier nicht beurteilt werden – u.a. weil das eine politisch-normative Frage ist. Soweit mit dem Rentensplitting – wie im geltenden Rentenrecht, im Antrag finden sich dazu keine Hinweise – aber eine Streichung von Ansprüchen auf Hinterbliebenenrenten einhergeht, wird die Struktur der daraus resultierenden Alterseinkommen den wechselnden Bedarfslagen in der Phase eines gemeinsamen Rentenbezuges und der anschließenden Hinterbliebenenphase aber nicht gerecht, weil sich das Alterseinkommen aus der ersten Säule beim Tod eines Partners halbiert (statt auf 67% oder 56% zu sinken, wie es nach den zuvor genannten Standards der Äquivalenzgewichtung der Fall sein müsste).

#### Literatur

- Haan, P., H. Stichnoth, M. Blömeor, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage und K.-U. Müller (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Kaltenborn, Bruno (2017), *Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030: Forschungsbericht zum FNA-Projekt*, FNA-Journal Nr. 2/2017.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- TNS Infratest (2017), *Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015): Endbericht*, Forschungsbericht Nr. 474/Z, BMAS: Berlin
- Werdning, Martin (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo): Köln.
- Werdning, Martin (2019), *Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2012), *Altersarmut*, BMWi: Berlin.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 19(11)323**

30. April 2019

**Information für den Ausschuss**

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

**Stellungnahme zum**

**a) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen - BT-Drucksache 19/7694**

**b) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Solidarische Mindestrente einführen – Altersarmut wirksam bekämpfen und das Rentenniveau anheben -BT-Drucksache 19/8555**

**c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen - BT-Drucksache 19/9231**

**1. Antrag der Bundestagsfraktion der FDP****1.1. Zur Zielsetzung des Antrags der Bundestagsfraktion der FDP**

Entsprechend des Antrags der FDP-Fraktion sei gerade in Zeiten dynamischen Wandels und großer Umbrüche es Aufgabe der Politik, kluge und innovative Reformansätze zu entwickeln. Das gelte insbesondere für die sensiblen Säulen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die sozialen Sicherungssysteme. Dabei sei die Altersvorsorge die Säule der sozialen Sicherung, welche die größten Langfristwirkungen stütze und am stärksten in die Zukunft ausgreife. Legitimität und Akzeptanz eines Altersvorsorgesystems speisten sich aus seiner langfristigen Stabilität, seiner Leistungsfähigkeit und seiner Fairness. Ein modernes Altersvorsorgesystem müsse deshalb auch zu immer individuelleren Lebensläufen passen. Und es müsse für alle Generationen, Großeltern, Kinder und Enkel fair sein.

Es sei daher notwendig, in der Rentenpolitik einen neuen Kurs zu finden. Das im Herbst 2018 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Rentenpaket bestünde aus Maßnahmen, von denen 90 Prozent gar nicht zielgenau zur Bekämpfung von Altersarmut dienten und deren langfristige Finanzierung und Finanzierbarkeit völlig ungeklärt sei. Statt die in den 2000er Jahren mühsam erreichte langfristige Stabilität der Rente zu untergraben, sei dreierlei zu tun:

Erstens zielgenau gegen Altersarmut vorgehen, zweitens die kapitalgedeckte Vorsorge besser machen und drittens die Rente modernisieren und passend zu vielfältigen Lebensläufen gestalten.

Die aktuelle rentenpolitische Debatte drehe sich um die Frage, wie bestehende und drohende Altersarmut zielgenau verhindert werden kann. In diesem Kontext gehe es insbesondere um eine finanzielle Besserstellung von Bedürftigen. Dabei sei der Respekt vor der Lebensleistung der Bürgerinnen und Bürger, ihren jeweiligen Beiträgen zur Rentenversicherung und ihrem Eigentum stets zu wahren. Es müsse die Formel gelten: Wer gearbeitet und vorgesorgt hat, soll im Alter mehr haben als derjenige, der das nicht getan hat, und somit mehr als die Grundsicherung. Deshalb bräuchten wir eine faire, nachhaltig finanzierte und zielgenaue Hilfe gegen Altersarmut. Es sei ungerecht, wenn sich geleistete Vorsorge nicht auswirke und keinen Abstand zur Grundsicherung im Alter schaffe.

Zudem verböten sich pauschale Aufwertungen von Rentenansprüchen, ohne dass diesen adäquate Beitragszahlungen gegenüber stünden – das ist nicht nur eine bewährte Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, sondern auch ein Gebot der Leistungsgerechtigkeit. Es müsse natürlich einen Unterschied machen, wie viel jemand für das Alter vorgesorgt habe. In der Regel und gerade bei Personen mit geringen Alterseinkünften knüpfe sich

das an die in der Rentenversicherung erworbenen Ansprüche. Auch wenn es sich um eine Pflichtversicherung handele, seien die monatlichen Zahlungen der Bürgerinnen und Bürger aktive Vorsorge, die geachtet werden sollte. Das gelte auch unabhängig von der spezifischen Beitragszeit. Alle Ansprüche, die durch Beitragszahlungen erworben würden, seien in unserem System heute gleich viel Wert. Wer anderes vorschläge, zum Beispiel die Kopplung von Sonderzahlungen an eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren, der schaffe Beitragszahlerinnen und -zahler erster und zweiter Klasse.

Schließlich sei bei der aktiven Armutsbekämpfung im Alter darauf zu achten, dass auch tatsächlich und zielgenau Altersarmut bekämpft werde. Ein seriöser Umgang mit den Ressourcen verlange nach einer Konzentration der Mittel ohne Gießkanneneffekt. Eine Hilfe gegen Altersarmut ohne Prüfung des tatsächlichen Bedarfs sei ein Widerspruch in sich. Wo zum Beispiel Vermögen vorliege, gebe es keine Altersarmut. Wer aber trotz greifbarer Ansprüche in der Rentenversicherung und womöglich sogar trotz betrieblicher oder privater Vorsorge nach einem Erwerbsleben auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sei, der verdiene eine Verbesserung seiner Situation im Altersvorsorgesystem. Einzahlung und Auszahlung gehörten zusammen. Und Anstrengung müsse einen Unterschied machen. Die Politik müsse dafür sorgen, dass dieser Grundzusammenhang auch im Alter spürbar wirkt.

#### **Bewertung der Zielsetzung des FDP-Antrags durch den Sozialverband VdK**

Wie die FDP richtig feststellt, ist es in Zeiten dynamischen Wandels und großer Umbrüche Aufgabe der Politik, kluge und innovative Reformansätze im Bereich der Alterssicherung zu entwickeln. Für die Legitimität und Akzeptanz eines Altersvorsorgesystems braucht es langfristige Stabilität, Leistungsfähigkeit und Fairness. Ein faires System für alle Generationen ist von Nöten. Falsch ist jedoch die Behauptung, dass 90 Prozent der Maßnahmen des Rentenpakets I nicht zielgenau zur Bekämpfung von Altersarmut dienen. Die darin enthaltenen Verbesserungen bei der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrentner, die neu ab dem 01.01.2019 Erwerbsminderungsrente erhalten, bedeuten für diese Menschen erhebliche finanzielle Verbesserungen. Problematisch ist eher, dass die Bestandserwerbsminderungsrentner von den verbesserten Zurechnungszeiten nicht profitieren. Dies ist nicht zu rechtfertigen und rentensystematisch falsch, da diese Personen häufig in Altersarmut leben. Die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente liegt unter dem Grundsicherungsniveau.

Auch die Verbesserungen im Zusammenhang mit der Mütterrente II haben den Nebeneffekt der Altersarmutsbekämpfung. Im Endeffekt sorgen 0,5 Entgeltpunkte mehr für die Bezieher der Mütterrente für eine zusätzliche Rente in Höhe von rund 16 Euro monatlich. Gerade für Bezieher von geringen Renten ist dies ein signifikanter Zuwachs. Ziel muss natürlich die vollständige Angleichung sein, indem alle Leistungsberechtigten drei Entgeltpunkte erhalten, unabhängig davon, wann die Kinder geboren wurden. Der Antrag der FDP-Fraktion postuliert, dass in den 2000er Jahren langfristig die Rente stabilisiert wurde. Es wurde jedoch nur eine Beitragsstabilität

erreicht. Das Rentenniveau ist seit der Einführung der dämpfenden Faktoren in die Rentenformel nicht mehr stabil, sondern von über 50 Prozent auf rund 48 Prozent gesunken. Somit steigen die Renten langfristig nicht mehr entsprechend den Löhnen. Bei steigender Inflation sinkt somit die Kaufkraft der Rentner und sie haben de facto eine geringere Rente.

Der Antrag der FDP-Fraktion hat laut eigener Aussage drei Ziele: Erstens zielgenau gegen Altersarmut vorzugehen, zweitens die kapitalgedeckte Vorsorge besser zu machen und drittens die Rente zu modernisieren und passend zu vielfältigen Lebensläufen zu gestalten. Richtig ist, dass die aktuelle kapitalgedeckte Vorsorge in Form von Riester gescheitert ist. Aktuell werden fast ausschließlich intransparente, ineffiziente und ineffektive Produkte der kapitalgedeckten Altersvorsorge durch die Versicherungswirtschaft angeboten. Der Antrag vermischt jedoch zwei unterschiedliche Zielsetzungen: Zum einen braucht es effektive Maßnahmen im Kampf gegen Altersarmut. Zum anderen braucht es Maßnahmen, um die Lebensleistung der Menschen zu honorieren. Diese Zielsetzungen lassen sich nicht mit einer Maßnahme erreichen. Es braucht ein Bündel an Maßnahmen, die an verschiedenen Punkten ansetzen, da v. a. Altersarmut vielschichtige Ursachen hat.

Aus Sicht der FDP-Fraktion verbietet sich eine Aufwertung von geringen Renten. Dies würde die bewährte Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland in Frage stellen. Diese Behauptung ist aus Sicht des VdK nicht nachvollziehbar, da bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Rente nach Mindesteinkommen bzw. Mindestentgeltpunkten geringe Renten aufgewertet wurden. Davon profitieren Millionen an Versicherten, v. a. Frauen, die ein Leben lang beispielsweise nur Teilzeit arbeiten konnten, aufgrund der fehlenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Somit war dieses Verfahren in der Vergangenheit bereits eine bewährte Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung. Des Weiteren postuliert der Antrag der FDP-Fraktion, dass eine solche Aufwertung geringer Renten gegen das Gebot der Leistungsgerechtigkeit verstoße. Genau das Gegenteil ist aus Sicht des VdK der Fall. Aktuell ist das Rentensystem nicht leistungsgerecht: Menschen, die ein Leben lang beispielsweise zum Mindestlohn gearbeitet haben, erhalten eine Rente deutlich unter der Grundsicherung. D. h. wenn sie Grundsicherung beantragen, erhalten sie letztendlich gleich viel wie Menschen, die ein Leben lang nicht gearbeitet haben. Dies ist aus Sicht des VdK nicht leistungsgerecht.

#### **1.2. Forderungen des Antrags der FDP-Bundestagsfraktion**

Die FDP-Fraktion fordert, Altersarmut mit einer neuen „Basis-Rente“ zu bekämpfen und einen Gesetzentwurf mit folgenden Kernzielen vorzulegen:

1. Einkünfte aus privater und betrieblicher Altersvorsorge sollen beim Bezug von Grundsicherung im Alter jeweils nur zum Teil auf diese angerechnet werden. Zwar werden seit dem 1. Januar 2018 Ansprüche aus einer zusätzlichen Altersvorsorge (Betriebs-, Riester-, Rürup- und sonstige Renten), die der Leistungsberechtigte auf freiwilliger Grundlage erworben hat, nur mehr eingeschränkt auf die

Grundsicherung angerechnet. Einige historisch bedingt, weit verbreitete Vorsorgeformen (wie zum Beispiel Kapital-Lebensversicherungen) bleiben hiervon jedoch unberücksichtigt. Anrechnungsfreibeträge müssen aber auf alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge – unabhängig von etwa der Art der Auszahlung – Anwendung finden.

2. Um zu erreichen, dass zukünftig auch Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vollständig beim Bezug von Grundsicherung im Alter auf diese angerechnet werden, soll eine echte „Basis-Rente“ eingeführt werden. Je höher die erworbenen Ansprüche sind, desto mehr sollte jeder Einzelne davon auch behalten dürfen. Ein anrechnungsfreier Anteil in Höhe von 20 Prozent der Ansprüche aus der gesetzlichen Rente würde dies leisten. Bei einem Rentenanspruch von zum Beispiel 500 Euro ergäbe sich somit ein Einkommenssprung von 100 Euro monatlich. Bei einem höheren Anspruch von beispielsweise 830 Euro betrüge die „Basis-Rente“ dann sogar rund 1.000 Euro. So würden Alterseinkommen aus Steuermitteln erhöht und Altersarmut zielgenau bekämpft. Es besteht auch weiterhin eine einmalige Bedarfsprüfung, allerdings ohne Zugriff auf das Einkommen der Kinder und mit einem angemessenen Schonvermögen, so dass etwa ein angemessenes Eigenheim geschützt bleibt.

3. Die Beantragung der „Basis-Rente“ und somit die Auszahlung von gesetzlicher Rente und Grundsicherung im Alter sollten für alle Menschen mit Unterstützungsbedarf unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengeführt werden. So werden beide Leistungen aus einer Hand vergeben und psychologische Hürden für die Betroffenen reduziert. Niemand mit Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung muss zukünftig im Alter zum Sozialamt gehen und alle Betroffenen haben die feste Gewissheit, eine „Basis-Rente“ zu erhalten.

#### **Bewertung der Forderungen des FDP-Antrags durch den Sozialverband VdK**

Der Sozialverband VdK sieht die geforderte „Basis-Rente“ kritisch. Zwar unterstützt der VdK die Forderung nach der Berücksichtigung der Kapital-Lebensversicherungen im Zusammenhang mit dem existierenden Freibetrag für Einkünfte aus privater und betrieblicher Altersvorsorge beim Bezug von Grundsicherung. Auch unterstützt der VdK generell die Forderung nach einer Berücksichtigung der gesetzlichen Rente beim aktuell existierenden Freibetrag bei der Grundsicherung.

Der geforderte anrechnungsfreie Anteil in Höhe von 20 Prozent der Ansprüche aus der gesetzlichen Rente beinhaltet im Gegensatz zur aktuellen Regelung jedoch keinen Sockelfreibetrag. Dieser Sockelfreibetrag für private Vorsorge liegt aktuell bei 100 Euro und hilft konkret den Menschen, die sehr geringe Rentenanwartschaften erworben haben. Konkret würde ein Grundsicherungsempfänger mit einem Rentenanspruch von 100 Euro entsprechend dem Modell der „Basis-Rente“ nicht 100 Euro mehr monatlich erhalten, sondern nur 20 Prozent davon, d. h. fünf Euro. Somit ist die „Basis-Rente“ kein effektives Mittel im Kampf gegen Altersarmut. Der VdK fordert deshalb, die aktuell existierende Freibetragsregelung für Grundsicherungsempfänger um erworbene Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu

erweitern. Dies kommt v. a. Rentnern mit sehr geringen Rentenansprüchen zugute.

## **2. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE**

### **2.1. Zielsetzung des Antrags der Bundestagsfraktion DIE LINKE**

Entsprechend des Antrags der Fraktion DIE LINKE sei die gesetzliche Rentenversicherung durch die politischen Entscheidungen der vergangenen 17 Jahre mittlerweile so stark geschwächt worden, dass das Versprechen der Lebensstandardsicherung nur noch in Ausnahmefällen eingelöst werden könne. Die Altersarmut werde sich in absehbarer Zeit erheblich ausweiten, wenn jetzt nicht entschieden gegengesteuert werde. Bereits jetzt seien die Folgen deutlich spürbar. Waren im Jahr 2003 noch 158.269 Altersrentnerinnen und -rentner auf Grundsicherung im Alter angewiesen, um ihre zu niedrige Rente aufzubessern, so waren es im Jahr 2017 mehr als 421.000. Das waren 2,7 Prozent der Altersrentnerinnen und -rentner im Jahr 2017 (Rentenversicherung in Zeitreihen 2017, S. 275).

Dabei sei jedoch zu bedenken, dass der Grundsicherungsbezug nicht gleichzusetzen ist mit Armut. Bei der Grundsicherung handele es sich nur um das Existenzminimum. Armut beginne jedoch schon deutlich vor dem Existenzminimum. Es seien weit mehr Menschen im Alter von Armut betroffen als nur diejenigen, die Grundsicherung vom Staat erhalten. All diese Menschen sind von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen. Die Armutsquote der älteren Menschen (65 Jahre und älter) wurde nach dem Mikrozensus bisher mit 16 Prozent angegeben. Erst eine von Prof. Dr. Gerd Bosbach und Matthias W. Birkwald MdB in Auftrag gegebene Sonderauswertung, die explizit auf Personen in Haushalten abstellte, bei denen der Haupteinkommensbeziehende eine gesetzliche Rente bezieht und damit Beamtenpensionen ausschloss, ergebe eine Armutsquote von 19,5 Prozent. Das heißt: Fast jeder fünfte Mensch, der in einem Rentnerhaushalt lebt, sei arm und muss von einem Einkommen von weniger als 999 Euro (alleinlebend) oder 1.499 Euro (Zwei-Personen-Haushalt) leben. Und diese Zahl wird absehbar weiter steigen. Gemessen an den Werten aus dem Jahr 2003 musste ein Arbeitnehmer 24 Jahre lang das sozialversicherungspflichtige Durchschnittseinkommen beziehen, um mit der Rente über die Grundsicherungsschwelle zu kommen. Durch die Rentenniveauabsenkung ab dem Jahr 2001 sind im dritten Quartal 2018 für eine Rente oberhalb der Grundsicherungsschwelle nunmehr schon 28 Jahre mit Durchschnittseinkommen erforderlich.

An dieser erschreckenden Entwicklung änderten die jüngsten Verbesserungen am Rentensystem nur wenig. Mit der Verabschiedung des sogenannten Rentenpakts habe die Regierungskoalition zwar einen ersten, wenn auch viel zu zaghaften Schritt unternommen, um das Rentenniveau zu stabilisieren; an anderer Stelle wird die Einführung einer sogenannten Respekt-Rente angekündigt. Beides genüge jedoch nicht. Die gesetzliche Rentenversicherung müsse vielmehr insgesamt auf stabilere Beine gestellt werden, um den Lebensstandard im Alter wieder in etwa zu sichern. Darum muss das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) wieder auf ein

Niveau angehoben werden, das eine Lebensstandardsicherung in etwa gewährleistet, also auf mindestens 53 Prozent. Gleichzeitig müssen Lücken im Rentensystem geschlossen werden. So sind endlich wieder Rentenversicherungsbeiträge für Bezieherinnen und Bezieher von SGB-II-Leistungen (Hartz IV) zu zahlen und Bildungs- und Ausbildungszeiten bei der Rentenberechnung müssen deutlich besser berücksichtigt werden. Zum Ausgleich von Beschäftigungszeiten mit niedrigen Löhnen muss die Rente nach Mindestentgeltpunkten entfristet, also verlängert und verbessert werden, damit ein niedriger Lohn nicht unmittelbar zu Altersarmut führt.

Für all diejenigen, die trotz dieser Reformmaßnahmen im Alter von einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle leben müssten, braucht es als abschließende Sicherung gegen Altersarmut die Solidarische Mindestrente. Diese orientiert sich in der Höhe an den beiden aktuell verwendeten Armutsschwellen von 999 Euro (Mikrozensus) und 1.096 Euro (EU-SILC) und soll demzufolge heute 1.050 Euro netto für einen unverheirateten bzw. unverpartnerten Erwachsenen betragen, der mindestens 65 Jahre alt ist.

Deutschland ist eines von nur vier Mitgliedern der Europäischen Union (neben Griechenland, Slowakei und Litauen) deren Rentensystem keine Mindestrente vorsieht.

Die weit überwiegende Mehrheit der EU-Staaten hat ein solches solidarische Ausgleichselement in ihrem Rentensystem zur Bekämpfung von Altersarmut. Hier sollte Deutschland den Nachbarstaaten folgen, die strenge Ausrichtung auf das Äquivalenzprinzip aufgeben und eine letzte Sicherung im Rentensystem einbauen: Die Solidarische Mindestrente hebe die vorhandenen Alterseinkommen so weit an, dass dem Rentner ein Leben oberhalb der Armutsgrenze möglich ist.

### **Bewertung der Zielsetzungen der Fraktion DIE LINKE durch den Sozialverband VdK**

Der Sozialverband VdK stimmt der Einschätzung der Fraktion DIE LINKE zu, dass die gesetzliche Rentenversicherung durch die politischen Maßnahmen der vergangenen 17 Jahre stark geschwächt wurde. Schon heute und in Zukunft noch viel stärker werden Menschen von Altersarmut betroffen sein, auch wenn sie ein Leben lang gearbeitet haben.

#### **2.2. Forderungen des Antrags der Bundestagsfraktion DIE LINKE**

Die Fraktion DIE LINKE fordert, dass

1. der gesetzliche Mindestlohn umgehend auf mindestens 12 Euro pro Stunde angehoben wird;
2. das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) wieder auf mindestens 53 Prozent angehoben und dort gehalten wird;
3. sichergestellt wird, dass endlich wieder Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose im Bezug von SGB II (Hartz IV) gezahlt werden und zwar auf Basis des halben Durchschnittsverdienstes;
4. die Rente nach Mindestentgeltpunkten für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen fortgeführt und weiter entwickelt wird. Wer mindestens 25 Jahre in

der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war und wessen versicherungspflichtiges Einkommen zwischen 20 und 80 Prozent des Durchschnittsentgelts lag, erhält einen Zuschlag auf seine/ihre Rente. Die durchschnittliche Rente dieser Personen wird verdoppelt, maximal jedoch erhöht auf die Rentenhöhe, die sich aus einem Gehalt in Höhe von 80 Prozent des Durchschnittsentgelts ergibt;

5. der Zeitraum der Bewertung von Fachschulzeiten und Zeiten der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen im Rahmen der begrenzten Gesamtleistungsbewertung auf fünf Jahre erhöht und auf Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung ausgeweitet wird;

6. eine Solidarische Mindestrente eingeführt wird. Die Solidarische Mindestrente wird als Zuschlag geleistet

– auf individueller Basis und auf Grundlage gesetzlicher Unterhaltsansprüche unabhängig von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung,

– sofern das persönliche Vermögen 68.750 Euro nicht übersteigt,

– für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen ab 65 Jahren und zuvor bei voller Erwerbsminderung.

Mit der Solidarischen Mindestrente wird jegliches vorhandenes Einkommen im Alter und bei Erwerbsminderung auf 1.050 Euro netto monatlich angehoben. Selbstgenutztes Wohneigentum von bis zu 200 m<sup>2</sup> Wohnfläche und eine ortsüblich angemessene Grundstücksgröße werden nicht als Vermögen berücksichtigt. Bestehende Wohngeldansprüche bleiben unberührt. Parallel zur Einführung der Solidarischen Mindestrente wird das Wohngeldgesetz reformiert, jährlich angepasst und so modifiziert, dass Menschen, die in teuren Wohngebieten leben und auf die Solidarische Mindestrente angewiesen sein werden, ebenfalls nicht in Armut leben müssen;

7. die Finanzierung dieser Leistungsverbesserungen wird unter anderem sichergestellt durch

a) eine sofortige Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung von heute 18,6 auf 20,9 Prozent; dadurch erhöht sich der monatliche Rentenversicherungsbeitrag eines Versicherten mit einem Durchschnittsverdienst von 3.364 Euro (2020) um knapp 39 Euro. Selbiges gilt für den Arbeitgeber.

Im Vergleich zur beschlossenen Haltelinie von 48 Prozent müssten dann im Jahr 2020 die Bundeszuschüsse um 6 Milliarden Euro und 2030 um 7 Milliarden Euro erhöht werden;

b) die vollständige Überführung der steuerlichen Riester-Förderung in die gesetzliche Rentenversicherung; im Jahr 2016 wären das ca. 3,8 Milliarden Euro gewesen. Für das Jahr 2017 liegen noch keine abschließenden Daten zur steuerlichen Förderung vor. Ohne diese betrüge der notwendige zusätzliche Zuschuss zur Rentenversicherung 2,75 Milliarden Euro.

c) die volle Steuerfinanzierung der sogenannten Mütterrente in Höhe von 10 Milliarden Euro jährlich;

d) eine schrittweise Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zunächst auf die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze zur knappschaftlichen Rentenversicherung (2019: 98.400 Euro im Jahr). Sehr hohe Rentenanwartschaften oberhalb der doppelten Standardrente (aktuell also oberhalb von 2.955 Euro) werden degressiv abgeflacht; perspektivisch wird die Beitragsbemessungsgrenze aufgehoben;

e) die Umstellung der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine echte Erwerbstätigenversicherung, in der alle erwerbstätigen Personen mit ihrem jeweiligen vollen Erwerbseinkommen versicherungspflichtig sind, also auch Selbstständige, Freiberufler und Freiberuflerinnen, Politikerinnen und Politiker sowie Beamte.

#### **Bewertung der Forderungen der Fraktion DIE LINKE durch den Sozialverband VdK**

Der Sozialverband VdK unterstützt die Forderung nach einer umgehenden Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns. Nach neusten Berechnungen müsste dieser auf mindestens 12,80 Euro pro Stunde angehoben werden um eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Auch setzt sich der VdK seit jeher für eine dauerhafte Erhöhung und Stabilisierung des Rentenniveaus ein. Deshalb teilt der VdK die Kritik, dass das Rentenniveau im Rahmen des Rentenpakets I nicht dauerhaft auf hohem Niveau stabilisiert wurde. Auch die Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einer Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Bezieher von SGB-II-Leistungen teilt der VdK. Zudem müssen Bildungs- und Ausbildungszeiten bei der Rentenberechnung deutlich besser berücksichtigt werden, wie die Fraktion DIE LINKE richtigerweise betont.

Die Forderung nach einer Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften für Bezieher von geringen Renten und Geringverdiener teilt der VdK. Das Konzept der Grundrente des BMAS bildet dabei eine gute Grundlage. Nachgebessert werden muss in diesem Zusammenhang bei den starren Zugangsvoraussetzungen: Auch Menschen, die 34 Jahre lang in die Rentenversicherung einbezahlt bzw. Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, müssen von der Grundrente profitieren. Zudem muss die Zurechnungszeit bei den Erwerbsminderungsrentnern berücksichtigt werden und Zeiten von Langzeitarbeitslosigkeit.

Der VdK setzt sich jedoch nicht für die Solidarische Mindestrente ein, die die Fraktion DIE LINKE vertritt. Bei diesem Konzept wird das Haushaltseinkommen berücksichtigt und nur diejenigen erhalten eine solche Rente, die dieser Bedürftigkeitsprüfung entsprechen. Renten sind individuell erworbene Lohnersatzleistungen im Alter. Zudem ist eine solche Haushaltseinkommensprüfung durch die Rentenversicherung nicht leistbar. Es bräuchte erhebliche bürokratische Anstrengungen, um dieses Instrument zu installieren. Dies würde zusätzliche finanzielle Verwaltungsausgaben bedeuten. Zudem ist die Rentenversicherung nicht für die Prüfung von Haushaltseinkommen zuständig. Bedürftigkeitsprüfung ist Aufgabe der Sozialämter. Aber auch eine Ansidlung der Überprüfung der Haushaltseinkommen bei den Sozialämtern zum Erhalt der Solidarischen Mindestrente bedürfte eines komplizierten Austauschs mit der Rentenversicherung, der nicht ohne weiteres zu leisten ist. Ganz anders ist dies der Fall, wenn der

aktuell existierende Freibetrag der privaten und betrieblichen Altersvorsorge für Grundsicherungsempfänger um die gesetzliche Rente erweitert werden würde. Dies wäre ohne Probleme umsetzbar.

### **3. Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **3.1. Zielsetzung des Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entsprechend des Antrags seien immer mehr Rentner von Altersarmut betroffen. Die Ursachen dafür seien vielfältig. Die Einkommenslage im Alter hänge wesentlich von der allgemeinen Situation sowie von der individuellen Position auf dem Arbeitsmarkt ab. Dessen Flexibilisierung habe in den letzten Jahrzehnten zu strukturellen Veränderungen und gebrochenen Erwerbsbiographien geführt. Die Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor habe ebenso zugenommen wie der Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung. Gleichzeitig ist der Anteil atypisch Beschäftigter (in Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, Befristungen oder Leiharbeit) angestiegen. Infolgedessen stieg die Armutsgefährdungsquote von Personen in Rentnerhaushalten laut Zahlen des statistischen Bundesamts von 2007 bis 2017 von 14,0 Prozent auf 19,5 Prozent an. Damit ist die Zahl der Rentner, die von Armut betroffen sind, deutlich höher als die der Gesamtbevölkerung, deren Armutsgefährdungsquote zuletzt bei 15,8 Prozent lag. Diese Entwicklung drohe kontinuierlich anzusteigen. Das nach heutigem Stand sinkende Rentenniveau ab 2025 verschärfe diese Situation zusätzlich. In Folge dessen sei auch mit einer wachsenden Anzahl von Rentnern in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu rechnen. Müssen aber zahlreiche Beschäftigte trotz langjähriger Beitragszahlung im Alter die Sozialhilfe in Anspruch nehmen, werde das Pflichtversicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung unterminiert.

Die gesetzliche Rentenversicherung sei die mit Abstand wichtigste Säule des Alterssicherungssystems. Sie basiere auf einem großen Risikokollektiv und hat sich in der Vergangenheit als erfolgreiches Solidarsystem erwiesen. Um ihre Sicherungsfunktion erfüllen zu können und Altersarmut zu verhindern, benötige die Rentenversicherung einen Mindestversicherungsschutz. Alle Menschen, die den größten Teil ihres Lebens gearbeitet, Kinder erzogen, andere Menschen gepflegt oder sonstige Anwartschaften in der Rentenversicherung erworben haben, sollten im Alter eine Rente beziehen, die oberhalb der Grundsicherung liegt. Dies könne sichergestellt werden, indem die innerhalb einer Mindestversicherungszeit erworbenen Ansprüche höher bewertet werden. Denn niedrige Löhne, Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Pflege von Angehörigen oder der Erziehung von Kindern könnten dazu führen, dass Versicherte trotz langjähriger Mitgliedschaft in der Rentenversicherung auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind.

Es müsse das Ziel sein, die gesetzliche Rentenversicherung darüber hinaus zu stärken und schrittweise zu einer universellen Bürgerversicherung weiterzuentwickeln. In einem ersten Schritt sollten nicht anderweitig abgesicherte Selbstständige, Minijobber, Langzeitarbeitslose und Abgeordnete einbezogen

werden. Insbesondere Solo-Selbstständige könnten so eigene Ansprüche aufbauen und Versicherungslücken schließen. Die Bürgerversicherung sei damit auch eine präventive Maßnahme gegen Altersarmut. In einem zweiten Schritt sollten auch Beamte sowie weitere Selbstständigengruppen in die Bürgerversicherung integrieren. Eine gemeinsame Versicherung für das Alter stelle Gerechtigkeit her und sei Ausdruck einer solidarischen und inklusiven Gesellschaft.

### **Bewertung der Zielsetzungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch den Sozialverband VdK**

Der VdK teilt die Einschätzung der Fraktion DIE GRÜNEN, dass die Ursachen für die existierende und zukünftig zunehmende Altersarmut vielfältig sind. Auch aus Sicht des VdK ist die gesetzliche Rentenversicherung die mit Abstand wichtigste Säule der Alterssicherung und wird es auch in Zukunft bleiben. Der Verband teilt das Ziel, dass alle Menschen, die ein Leben lang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, eine Rente oberhalb der Grundsicherung erhalten sollen. Der VdK unterstützt die Forderung nach Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, in welche zukünftig alle Erwerbstätigen einbezahlen. Gerade für Solo-Selbstständige würde dies ein Instrument im Kampf gegen Altersarmut darstellen, wie die Fraktion DIE GRÜNEN richtigerweise betonen.

### **3.2. Forderungen des Antrags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Die Fraktion DIE GRÜNEN fordern, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Geringe Rentenansprüche von Rentnerinnen und Rentnern mit 30 und mehr Versicherungsjahren werden mit einer Garantierente so aufgestockt, dass die Gesamtrente ein Mindestniveau von 30 Entgeltpunkten erreicht. Die Garantierente ist nicht bedürftigkeitsgeprüft. Die betriebliche und private Altersvorsorge werden nicht angerechnet.

2. Zu den Versicherungszeiten, die als Voraussetzung für den Bezug der Garantierente anerkannt werden, zählen

a. Beitragszeiten, in denen Beiträge gezahlt wurden, also insbesondere bei Erwerbstätigkeit und Bezug von Arbeitslosengeld I und bis zur Abschaffung der Beitragszahlung im Jahr 2011 auch Arbeitslosengeld II sowie Kindererziehungs- und Pflegezeiten, wobei beide Elternteile gleichzeitig von der Höherwertung ihrer Einkommen profitieren, wenn sie ihre Arbeit aufgrund der Kindererziehung reduziert hatten.

b. Anrechnungszeiten wie Zeiten der Arbeitslosigkeit, in denen keine Beiträge gezahlt wurden, Arbeitsunfähigkeit aufgrund Krankheit und Nichterwerbstätigkeit aufgrund Schwangerschaft oder Mutterschutz.

c. Zurechnungszeiten, also die Zeit zwischen dem Eintritt einer Erwerbsminderung und dem Alter entsprechend des § 253a SGB VI.

d. Berücksichtigungszeiten aufgrund Pflege für die Zeit vom 1. Januar 1992 bis 31. März 1995.

e. Bis zum 01.08.2013, d. h. für Geburten vor dem Eintreten des Rechtsanspruchs auf eine U3-Kinderbetreuung, werden auch die Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr des jüngsten Kindes bei den Mindestversicherungszeiten mitgezählt.

3. Die Garantierente ist systematisch bei der gesetzlichen Rentenversicherung angelegt. Mit dem Antrag auf Rente wird die Garantierente individuell errechnet und ausbezahlt.

4. Bei der Berechnung der Garantierente werden die Rentenansprüche bzw. Alterseinkommen der ersten Säule (z. B. Pensionen, Bezüge aus Versorgungswerken, Ansprüche aus der Abgeordnetenversorgung sowie private Vorsorgeformen im Rahmen der künftigen Altersvorsorgepflicht von Selbstständigen) bei der Ehepartner gemeinsam betrachtet. Die Rentenansprüche bzw. Alterseinkommen eines Ehepaares werden addiert und anschließend halbiert. Anhand dessen ergibt sich der mögliche Garantierentenanspruch für das Paar. Die Hochwertung ist bei Paaren auf die doppelte Anzahl der individuell im Rahmen der Garantierente erreichbaren 30 Entgeltpunkte, also maximal 60 Entgeltpunkte, begrenzt.

5. Die gemeinsame Betrachtung der Alterseinkommensansprüche von Eheleuten muss mit einem obligatorischen Partnerschaftsausgleich in der Rente korrespondieren. Es ist sicherzustellen, dass Paare ihre Anwartschaften in der ersten Säule fortlaufend teilen, unabhängig davon, wie die Erwerbs- und Fürsorgearbeit untereinander aufgeteilt wird. Dies sorgt für einen geschlechtergerechten Aufbau von Versicherungs- und Vorsorgeansprüchen, was gleichzeitig insbesondere die Altersarmut von Frauen zurückdrängt.

6. Zur Finanzierung der Garantierente wird ein steuerfinanzierter Zuschuss zur Rentenversicherung eingeführt.

### **Bewertung der Forderungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch den Sozialverband VdK**

Das Konzept der Garantierente ähnelt dem Konzept der Grundrente des BMAS. Der VdK begrüßt die niedrigeren Zugangsvoraussetzungen von 30 Versicherungsjahren. Zudem begrüßt der VdK, dass in diesem Zusammenhang auch Zeiten von Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Auch begrüßt der Verband ausdrücklich, dass die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente berücksichtigt werden sollen. Der VdK kritisiert, dass bei der Berechnung der Garantierente die Rentenansprüche der ersten Säule beider Ehepartner gemeinsam betrachtet werden sollen. Die Finanzierung einer solchen Garantierente aus Steuermitteln wiederum unterstützt der Verband.