

Antrag

der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Bochmann, Dr. Malte Kaufmann, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Altersarmut in Deutschland – Einführung eines 25-Prozent-Freibetrages für Rentner in der Grundsicherung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Rente soll den Lebensstandard der Bürger im Alter sichern, zumindest in der Zusammenschau mit der zusätzlichen Altersvorsorge. Am Ende eines arbeitsreichen Erwerbslebens muss eine Alterssicherung stehen, die den Bürger frei von ergänzenden Fürsorgeleistungen macht. Und wer lange und viel in die Rentenversicherung eingezahlt hat, soll selbstverständlich auch mehr erhalten als derjenige, der nur kurz und wenig eingezahlt hat. Diese Ziele sind langfristig im Rahmen einer Reform der Altersvorsorge, welche auch die Bestandsrentner begünstigt, sicherzustellen.

Der ab Januar 2021 gewährte Grundrentenzuschlag erreicht die vorgenannten Ziele nicht. Bürger, die weniger als 33 Jahre an sogenannten „Grundrentenzeiten“ vorweisen können, sind vom Grundrentenzuschlag ausgeschlossen. Bei den Senioren, die gegenwärtig nur eine geringe Altersrente beziehen und teilweise gezwungen sind, aufstockende Fürsorgeleistungen in Form der Grundsicherung im Alter zu beziehen, wirken sich die bestehenden Freibetragsregelungen häufig nicht aus – etwa dann, wenn weniger als 33 Jahre an sogenannten „Grundrentenzeiten“ vorliegen.

Es ist jedoch ein Gebot der Fairness, dass sich die Grundsicherungsbezieher, die sich eine eigene kleine Rente erarbeitet haben, im Ergebnis besserstellen als die Bürger, die nie oder nur sehr kurz in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Daher besteht sofortiger Handlungsbedarf für die Senioren, die gegenwärtig nur eine geringe Altersrente beziehen und teilweise gezwungen sind, Grundsicherung im Alter zu beziehen.

Im Rahmen der Grundsicherung im Alter soll dies über einen Freibetrag erreicht werden, indem 25 Prozent der Altersrente nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden (25-Prozent-Freibetrag), mindestens aber ein Sockelbetrag in Höhe von 100 Euro. Auf diese Weise wird Altersarmut verhindert oder zumindest deutlich verringert. Eine einfache und faire Anrechnungsregelung für die Rente in der Grundsicherung ist gerechter und erzeugt zugleich auch einen Anreiz zur Eigenverantwortung.

Überdies ist auch für die Bürger, die eine niedrige Erwerbsminderungsrente und zugleich aufstockende Grundsicherungsleistungen beziehen, eine vergleichbare Freibetragsregelung sinnvoll, denn häufig greifen die bestehenden Freibetragsregelungen nicht. Die Erwerbsminderungsrentner sind jedoch genauso schutzbedürftig und

schutzwürdig wie die von Altersarmut bedrohten Altersrentner. Daher ist auch für diese Rentner eine vergleichbare Freibetragslösung wie für die Altersrentner zu schaffen (25-Prozent-Freibetrag).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

kurzfristig einen Gesetzentwurf zur Änderung des Zwölften Sozialgesetzbuches, des Zweiten Sozialgesetzbuches und des Sechsten Sozialgesetzbuches vorzulegen, der

1. die teilweise Anrechnungsfreistellung der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung regelt und dabei eine angemessene Anrechnungsfreistellung in Höhe von 25 vom Hundert der Renten (25-Prozent-Freibetrag) vornimmt, mindestens aber einen Sockelbetrag von 100 Euro freistellt;
2. die teilweise Anrechnungsfreistellung der Erwerbsminderungsrenten regelt und dabei eine angemessene Anrechnungsfreistellung in Höhe von 25 vom Hundert der Renten (25-Prozent-Freibetrag) vornimmt, mindestens aber einen Sockelbetrag von 100 Euro freistellt;
3. eine Evaluation zur Inanspruchnahme der bereits in § 82 Absatz 4 und Absatz 5 SGB XII und § 82a SGB XII geregelten Freibeträge und des neuen 25-Prozent-Freibetrags vorsieht sowie eine gesonderte Berichterstattung dazu im Rentenversicherungsbericht. Überdies ist zu prüfen, wie langfristig unter Wahrung des Vertrauensschutzes eine Harmonisierung der Freibeträge erfolgen kann.

Berlin, den 10. Mai 2023

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Zu II.1. 25-Prozent-Freibetrag für Altersrenten

Altersarmut ist im Alltag außerhalb der Großstädte nur selten sichtbar, aber sie existiert und spiegelt sich auch in der Statistik. Das Armutsrisiko der Personen über 65 Jahre, die in Ein-Personen-Haushalten leben, ist von 17,2 Prozent (ca. 1 Million) im Jahr 2006 auf 28,1 Prozent (ca. 1,7 Millionen) im Jahr 2021 angestiegen¹. Im Jahr 2021 waren 432.995 Altersrentner auf Grundsicherung angewiesen, was einer Quote von 2,7 Prozent entspricht². Im Dezember 2022 hatten knapp 659.000 Senioren, davon etwa 443.000 mit deutscher Staatsangehörigkeit, kein Einkommen oder nur ein so geringes Einkommen, dass sie Grundsicherung im Alter beziehen mussten^{3, 4}.

Ursache für die Altersarmut ist zumeist eine fehlende oder nur geringe Altersrente. Die Ursachen für niedrige Renten sind vielfältig, wie z. B. unstetige Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Folgen des Versorgungsausgleichs, Zeiten, die der Familie und der Pflege von Angehörigen gewidmet wurden, gesundheitliche Probleme und regional beschränkte Verdienstmöglichkeiten.

¹ vgl. Bundestagsdrucksache 20/6386, Antwort zu Frage 4, Tabelle 4, bzw. eigenen Berechnungen

² Statistik der Deutschen Rentenversicherung „Rentenversicherung in Zeitreihen“, Oktober 2022, Seite 273

³ vgl. Destatis, Pressemitteilung vom 5. April 2023 und Statistik Empfänger von Grundsicherung: Deutschland (Tabelle 22151-0001), abgerufen unter: www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_138_228.html

⁴ Altersgrenze für Grundsicherung im Alter im Dezember 2022 bei 65 Jahren und 11 Monaten vgl. § 41 Absatz 2 SGB XII, abgerufen unter: www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/___41.html

Bei Altersrentnern, die nur niedrige Renten beziehen, insbesondere bei Alleinstehenden in den großstädtischen Ballungsräumen, reichen die Renten teilweise nicht mehr zur Deckung des Bedarfs im sozialhilferechtlichen Sinne aus.

Aufgrund des sog. sozialhilferechtlichen Nachranggrundsatzes wird bei der Grundsicherung im Alter das eigene Einkommen grundsätzlich voll angerechnet, vgl. § 2 SGB XII⁵, soweit nicht bestimmte Freibeträge zum Zuge kommen. Beispielsweise müssen sich Bezieher einer gesetzlichen Altersrente, die auf 30 Versicherungsjahren beruht und gleichwohl nicht zur Bedarfsdeckung ausreicht, im Rahmen der aufstockenden Grundsicherung die Rente vollständig anrechnen lassen.

Für diese Altersrentner wirken sich zumeist auch Rentenerhöhungen oder materielle Verbesserungen wie die Mütterrente nicht aus, weil der Bedarf gleichwohl nicht gedeckt, aber das Einkommen voll angerechnet wird.

Für diese Grundsicherungsbezieher wirkt sich bislang die selbsterarbeitete Rente nicht aus, sie stehen de facto genauso, als wenn sie keine Rente beziehen würden.

Der Gesetzgeber hat bereits in der Vergangenheit verschiedene Freibetragsregelungen getroffen. Dies geschah zwar jeweils in guter Absicht, führt aber im Ergebnis zu einem für die Senioren nicht transparenten Flickenteppich von privilegierten und nicht privilegierten Renten.

Vor allem aber benachteiligen sie die Bezieher einer gesetzlichen Rente, soweit diese nicht mindestens 33 Jahre an sog. „Grundrentenzeiten“ bzw. vergleichbaren Zeiten vorweisen können.

Die zum 1. Januar 2018 eingeführte Freibetragsregelung in § 82 Absatz 4 und Absatz 5 SGB XII⁶ sieht einen Freibetrag für eine zusätzliche Altersvorsorge (z. B. Riester- und Betriebsrenten) vor.

Der Freibetrag beträgt 100 Euro zuzüglich 30 Prozent der übersteigenden Betriebs-/Riesterrente. Überdies greift eine Deckelung bei 50 Prozent der Regelbedarfsstufe I (Deckelung 2023: 251 Euro, Rechenweg Regelbedarfsstufe I 2023: 502 Euro * 50 Prozent).

Der Gesetzgeber beabsichtigte mit diesem Freibetrag, den Bürgern mit erwartbar kleinen Renten einen zusätzlichen Anreiz zum Ansparen einer zusätzlichen freiwilligen Altersvorsorge zu geben, vgl. Begründung zum Betriebsrentenstärkungsgesetz⁷.

Die zum 1. Januar 2021 eingeführte Freibetragsregelung in § 82a SGB XII⁸ sieht einen Freibetrag für Rentenbezieher mit mindestens 33 Jahren an sogenannten „Grundrentenzeiten“ bzw. vergleichbaren Zeiten vor. Die Freibetragshöhe ist analog zu § 82 Absatz 4 und Absatz 5 SGB XII geregelt. Damit sollen Grundrentenbezieher begünstigt werden, die langjährig verpflichtend Rentenbeiträge gezahlt haben, und die auch dann eine tatsächliche Einkommensverbesserung haben sollen, wenn sie trotz Grundrentenzuschlag noch Fürsorgeleistungen beziehen müssen, vgl. Begründung zum Grundrentengesetz⁹. Eine effektive Armutsbekämpfung wird durch diesen Freibetrag nicht erreicht, weil die Grundsicherungsbezieher mit weniger als 33 Jahren an „Grundrentenzeiten“ ausgeschlossen werden.

Die bisherigen Freibetragsregelungen des SGB XII privilegieren bestimmte Renten, während andere Renten in voller Höhe angerechnet werden.

Die Privilegierungen führen in der Gesamtschau zu neuen Ungerechtigkeiten, die dadurch entstehen, dass beispielsweise die gesetzliche Rente zum Teil freigestellt oder auch zu 100 Prozent angerechnet wird, je nachdem, ob 33 Jahre „Grundrentenzeiten“ erreicht werden oder nicht. Die Grenzziehung bei 33 Grundrentenjahren erweist sich de facto als eine Alles-oder-nichts-Grenze.

Überdies wird die bereits in der Ansparphase mit Zuschüssen geförderte Riesterrente in der Auszahlungsphase weitgehend anrechnungsfrei gestellt. Dagegen wird die gesetzliche Rente aus Pflichtbeiträgen, soweit nicht 33 Jahre an Grundrentenzeiten erreicht werden, bislang zu 100 Prozent angerechnet. Es können auch beide Freibeträge – sowohl der aus § 82 Absatz 4 und Absatz 5 SGB XII und § 82a SGB XII – zusammen vorliegen (Freibetragskumulierung bis zu 502 Euro).

⁵ § 2 SGB XII, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_2.html

⁶ § 82 SGB XII, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_82.html

⁷ Betriebsrentenstärkungsgesetz, Bundestagsdrucksache 18/11286, Seite 48

⁸ § 82a SGB XII, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_82a.html

⁹ Grundrentengesetz, Bundestagsdrucksache 19/18473, Seite 25

Im Ergebnis privilegieren die bisherigen Freibetragsregelungen bestimmte Renten erheblich, während andere Renten vollständig angerechnet werden, obwohl sehr ähnliche Sachverhalte vorliegen. Diese erhebliche Ungleichbehandlung von ähnlichen bzw. vergleichbaren Sachverhalten erscheint unbillig und mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Absatz 1 Grundgesetz¹⁰ zweifelhaft.

Die bestehenden Freibetragsregelungen weisen überdies auch eine Deckelung bei der Hälfte des Regelbedarfs auf (50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 SGB XII); diese Deckelung erscheint nicht sachgerecht, weil sie dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit widerspricht.

Die Anrechnungsfreistellung der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung muss künftig der Höhe nach angemessen sein. Der vorgeschlagene 25-Prozent-Freibetrag ist ein proportional ansteigender Freibetrag mit einem Sockelfreibetrag von mindestens 100 Euro und ohne Obergrenze. In dieser Ausgestaltung ist er gegenüber einer Übernahme der speziellen Freibetragsregelung gem. § 82 Absatz 4 und 5 SGB XII bzw. § 82a SGB XII mit ihren Obergrenzen vorzuziehen.

Die 25-Prozent-Regelung will diejenigen Grundsicherungsbezieher, die in die Rentenversicherung eingezahlt haben, besserstellen, als diejenigen, die gar nicht oder weniger eingezahlt haben.

Der vorgeschlagene Sockelfreibetrag von 100 Euro nimmt auf die bereits bestehenden Freibetragsregelungen Rücksicht, die bereits einen Sockelfreibetrag von 100 Euro aufweisen. So soll eine partielle Schlechterstellung vermieden werden und zugleich eine perspektivische Harmonisierung sämtlicher Freibetragsregelungen erleichtern.

Der 25-Prozent-Freibetrag – ohne Deckelung im oberen Bereich – ist einfach und fair. Er gibt in der Erwerbsphase Anreiz zum Ausbau der Rentenanwartschaft und steigert die Eigenverantwortung.

Inwieweit aus Gleichbehandlungsgründen auch noch weitere Altersrenten aus anderweitigen Altersrentensystemen, z. B. aus den berufsständischen Versorgungswerken, in die neue Freibetragsregelung einzubeziehen sind, ist im Gesetzgebungsverfahren abzuklären.

Die Einführung des neuen 25-Prozent-Freibetrages soll die bereits bestehenden Freibeträge unberührt lassen.

Soweit bei Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung der neue Freibetrag gegenüber dem Freibetrag nach § 82a SGB XII für den Versicherten günstiger ist, ist der neue 25-Prozent-Freibetrag anzuwenden (Günstigerprüfung). Überdies ist ein entsprechender 25-Prozent-Freibetrag für die Altersrenten auch im SGB II einzuführen. Zwar sind Altersrentenbezieher im Grundsatz vom Bezug von Bürgergeld ausgeschlossen. In der Konstellation von sog. gemischten Bedarfsgemeinschaften besteht aber ein entsprechender Regelungsbedarf, damit es zu einer effektiven Freistellung auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaften kommt.

Zu II.2. 25-Prozent-Freibetrag für Erwerbsminderungsrenten

Die Deutsche Rentenversicherung zahlt über 1,8 Millionen Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, wobei der durchschnittliche Rentenzahlbetrag bei den Vollrenten lediglich 894 Euro beträgt¹¹. Gerade die letzte Zahl macht betroffen, denn die durchschnittlichen Versichertenrenten liegen nur auf dem Niveau der Grundsicherung bzw. in den Großstädten sogar darunter.

Im Dezember 2021 bezogen 191.100 Bürger sowohl eine volle Erwerbsminderungsrente als auch Grundsicherungsleistungen; die Quote der Grundsicherungsbezieher lag bei Erwerbsminderungsrentnern demnach bei etwa 14,8 Prozent¹².

Innerhalb des Rentenrechtes des SGB VI gab es, bzw. gibt es für den Bereich der Erwerbsminderungsrente einen Reformbedarf.

¹⁰ Artikel 3 Absatz 1 GG, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/gg/art_3.html

¹¹ Statistik der Deutschen Rentenversicherung „Rente 2021“, Tabelle 3.00 G, Seite 114

¹² Statistik der Deutschen Rentenversicherung „Rentenversicherung in Zeitreihen“, Oktober 2022, Seite 273

Seit 2001 gibt es für die Erwerbsminderungsrenten einen geringeren Zugangsfaktor der sich bei den Renten als dauerhafter Rentenabschlag i. H. v. 10,8 Prozent auswirkt, vgl. § 77 SGB VI¹³. Geringe Verbesserungen gab es dann wiederum 2014 bzw. 2018, die jedoch nur den neuen Zugangrentnern zugutekommen¹⁴.

Weitere Verbesserungen soll es zum 1.7.2024 für die alten Bestandsrentner geben, deren Rentenbeginn zwischen 2001 und 2018 begonnen hat, sie sollen je nach Rentenbeginn einen Zuschlag zwischen 4,5 und 7,5 Prozent erhalten¹⁵. Gleichwohl wird das Rentenniveau auch dann noch relativ niedrig sein.

Mit Blick auf die offensichtlich vorhandene Armut – statistisch erfasst durch die relativ hohe Anzahl an grund-sicherungsbeziehenden Erwerbsminderungsrentnern – ist eine sofortige Lösung zur Bekämpfung der Armut bei Erwerbsminderung geboten.

Die Erwerbsminderungsrentner sind wie die Altersrentner schutzbedürftig und schutzwürdig. Hinzu kommt, dass die Erwerbsminderungsrentner auch nur selten von den bestehenden Freibeträgen nach § 82 Absatz 4 und Absatz 5 SGB XII und § 82a SGB XII begünstigt sind. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines 25-Prozent-Freibetrages für Erwerbsminderungsrenten geboten und entsprechende Ergänzungen und Änderungen im SGB XII erforderlich.

Überdies ist ein entsprechender 25-Prozent-Freibetrag für die Erwerbsminderungsrenten auch im Bürgergeld (SGB II) einzuführen. Ein Teil der Erwerbsminderungsrentner ist trotz Rentenbezugs weiter in der Zuständigkeit der Jobcenter, weil z. B. nur eine teilweise Erwerbsminderungsrente vorliegt oder eine sogenannte gemischte Bedarfsgemeinschaft besteht.

Zu II.3. Evaluierung der Freibeträge und Harmonisierung

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Freibetragsregelungen die für die Senioren unübersichtlich sind, ggf. partiell als unbillig wahrgenommen werden und überdies auch die Administration und Digitalisierung erschweren, ist auf lange Sicht eine Vereinfachung und Harmonisierung anstrebenswert. Bei einer Harmonisierung wäre allerdings bestimmten gegenwärtigen und künftigen Rentenbeziehern Vertrauensschutz zu gewähren.

Um die tatsächlichen Auswirkungen der Freibeträge in der Praxis bewerten zu können, erscheint eine begleitende Evaluierung und entsprechende Berichterstattung im jährlich erscheinenden Rentenversicherungsbericht sinnvoll. Die gesetzlichen Vorgaben zum Inhalt des Rentenversicherungsbericht in § 154 SGB VI¹⁶ sind entsprechend anzupassen.

¹³ § 77 SGB VI, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/___77.html

¹⁴ Internetseite der DRV, „Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten“, abgerufen unter www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wissenswertes-zur-Rente/FAQs/Gesetzesänderungen/Leistungsverbesserungs_und_Stabilisierungsgesetz/EM_Verbesserung_Liste.html;jsessionid=6243E05F627D087C96AD270ECE49C1AE.delivery1-1-replication#4f57b0d9-77d2-43d1-b092-c57863aeb8f3

¹⁵ Renten Anpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz, Bundestagsdrucksache 20/1680

¹⁶ § 154 SGB VI, abgerufen unter www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/___154.html

