

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Mai 2020 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in
der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für
weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - BT-Drs.
19/18473

siehe Anlage

✉ Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, SOCIUM,-Postfach 330440,
28334 Bremen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende Dr. Matthias Bartke, MdB
Sekretariat des Ausschusses
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Strasse 1
10117 Berlin

Abt. Theoretische und normative Grundlagen

Prof. Dr. Frank Nullmeier

UNICOM-Gebäude, Raum 4520
Mary-Somerville-Straße 5
28359 Bremen

Tel.: 0421 218 - 58576
e-mail: frank.nullmeier@gmx.de
www www.socium.uni-bremen.de

20.05.20

Sehr geehrter Herr Dr. Bartke,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 25. Mai 2020 übersenden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Frank Nullmeier

Stellungnahme zur

Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 25. Mai 2020

von

Prof. Dr. Frank Nullmeier, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen

Zusammenfassung

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“ liegt nach einem Jahrzehnt der Auseinandersetzung über Formen der Mindestsicherung im Alter und der Bekämpfung der Altersarmut ein Konzept vor, das eine *Lösung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung* vorsieht, begleitet von darauf bezogenen Veränderungen im Grundsicherungs- und Wohngeldrecht. Eine derartige Lösung ist grundsätzlich sehr zu begrüßen.

Die auch heute noch teilweise in der Öffentlichkeit gehegte Erwartung, die Einführung der Grundrente schaffe eine armutsvermeidende Rente, wird mit diesem Gesetzentwurf bewusst nicht erfüllt. Es handelt sich weder um eine ‚Grund‘- oder Mindestrente noch um eine Rente, die Altersarmut vermeiden kann, sondern um einen *Rentenzuschlag*. Die Grundrente des Gesetzentwurfes ist eine auf den spezifischen *Tatbestand der Langjährigkeit ausgerichtete Rentenleistung*.

Diese auf Leistungsgerechtigkeit abstellende Grundkonstruktion wird durch die Regelungen zur Einkommensanrechnung in den Kontext von Bedarfsbestimmung und Bedarfsgerechtigkeit gestellt. Grundrentenleistungen sollen nur jene Personen erhalten, bei denen ein *Grundrentenbedarf* besteht. Durch den Rückgriff auf die Einkommensveranlagung des vor(vor)vergangenen Jahres *findet jedoch gar keine Bedarfsprüfung* statt. Es ist nicht der Grad des Aufwandes für öffentliche Behörden und/oder Bürger*innen, der hier das entscheidende Beurteilungskriterium darstellt, sondern die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der Aufgabe der Bedarfsprüfung. Die Regelung im Gesetzentwurf verfehlt gerade im Moment des Entstehens eines Bedarfes die Bestimmung des Bedarfes.

Es wäre aber unter Beibehaltung des politischen Anspruchs der Bundesregierung, eine Bedarfsprüfung vornehmen zu wollen, möglich, das Element der Einkommensanrechnung als einer *vorgelagerten* Prüfung im Rahmen der GRV durch eine Form der *nachgelagerten* Einkommensprüfung außerhalb der GRV zu ersetzen. Eine nachgelagerte Einkommensprüfung sähe so aus, dass die Grundrente zunächst ohne die vorgesehene Einkommensrechnung allein aufgrund der rentenversicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen ausgezahlt wird, nachgelagert aber ein Bedarfsbezug im Rahmen des Einkommensteuergesetzes hergestellt wird, z.B. durch die Einführung der Einkommensart „Einkommen aus Grundrente“ mit einem gesonderten Steuertarif.

Der Vorteil der Einkommensanrechnung, ihre bürokratische Schlankheit, wird dadurch verspielt, dass auch die *Einkommen aus Kapitaleinkünften* anzurechnen sind, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind. Daher ist eine *zweite, nicht automatisierte Einkommensanrechnung* auf der Basis der Auskunft der Bürger*innen erforderlich. Durch die beiden zeitlich nicht aufeinander abgestimmten Einkommensanrechnungen kommt es zu recht kurzen Laufzeiten von gültigen Grundrentenbescheiden – eine für ein nachhaltiges Alterssicherungssystem nicht angemessene Lösung.

Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem *erweiterten Leistungsbegriff*, in dem die Langjährigkeit als eigenständiges Leistungselement darstellt. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden können, muss sich aus dieser Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur *durchschnittlich erwartbare Unterbrechungen* einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen: versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege und sind daher in das Konzept der Langjährigkeit zu integrieren. Zeiten wegen Bezuges von Arbeitslosengeld aus der Berechnung der Langjährigkeit auszuschließen, ist eine nicht hinreichend begründete Regelung.

Struktur der Stellungnahme

Eingangs wird eine Würdigung des Vorhabens der Einführung einer Grundrente im System der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vorgenommen (Abschnitt 1). Die Stellungnahme konzentriert sich im Weiteren auf einige wenige, aber besonders problematische Punkte im Gesetzentwurf, insbesondere die Konstruktion der beiden Arten der Einkommensanrechnung (Abschnitt 2 und 3). Mit der Diskussion der Anspruchsvoraussetzungen in Abschnitt 4 verbindet sich der Versuch, das im Gesetzentwurf herausgestellte Leistungselement der Langjährigkeit näher zu interpretieren und Kriterien dafür zu entwickeln, welche Zeiten als Grundrentenzeiten anzuerkennen sind. Die Berechnung der Höhe des Zuschlages wird ebenfalls in diesem Abschnitt betrachtet.

1 Gesamteinschätzung des Grundrentenkonzepts

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“ liegt nach einem Jahrzehnt der Auseinandersetzung über Formen der Mindestsicherung im Alter eine *Lösung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung* vor, begleitet von darauf bezogenen Veränderungen im Grundsicherungs- und Wohngeldrecht. Grundsätzlich ist eine Lösung im Rahmen der GRV sehr zu begrüßen. Im Gesetzentwurf wird gerade nicht die Möglichkeit gewählt, Veränderungen allein im System der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vorzunehmen (Grundsicherungslösung) oder ein zusätzliches System zur Altersamtsbekämpfung außerhalb von GRV und außerhalb bisheriger Grundsicherungssysteme (Additionslösung) zu schaffen. Die Konzeption einer Grundrente erfolgt vielmehr allein innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung. Es ist weiterhin zu begrüßen, dass rentenrechtlich ein Weg gefunden wurde, langjährige Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzuwerten und dabei den Grundprinzipien des Leistungsbezugs und der Äquivalenz sowie des sozialen Ausgleiches in ausbalancierter Form gerecht zu werden. Dass die Grundrente nicht nur für die Zugangsrenten eingeführt wird, sondern auch für die Bestandsrenten, ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten positiv hervorzuheben, man erinnere sich nur an die Folgen des Stichjahres bei den Kindererziehungszeiten. Die Erforderlichkeit von 35 Jahren ist durchaus angemessen, der Ein-

bau einer elegant strukturierten Übergangszone bei Vorliegen von 33 Jahren löst das Problem der Abbruchkante. Die Finanzierung über einen Bundeszuschuss (statt über Sozialversicherungsbeiträge) ist bei dieser Konstruktion angemessen.

Die lange und auch heute noch teilweise in der Öffentlichkeit gehegte Erwartung, die Einführung der Grundrente schaffe eine armutsvermeidende Rente, die einen Rentenzahlbetrag oberhalb der Grundsicherungshöhe gewährleisten würde, wird mit diesem Gesetzentwurf nicht erfüllt. Es handelt sich weder um eine ‚Grund‘- oder Mindestrente noch um eine Rente, die Altersarmut vermeiden kann. Dies wird im Gesetzentwurf auch in aller Deutlichkeit herausgearbeitet. Es handelt sich bei der Grundrente um einen *Rentenzuschlag* bei Personen mit langjähriger Versicherung in der GRV bei unterdurchschnittlichem Einkommen. Die Grundrente des Gesetzentwurfes ist eine auf den spezifischen Tatbestand der *Langjährigkeit abgestellte Rentenleistung*, die zunächst in keinem Zusammenhang zu armutspolitischen Regelungen steht.

Diese auf Leistungsgerechtigkeit abstellende Grundkonstruktion wird durch die Regelungen zur Einkommensanrechnung in den Kontext von Überlegungen zur Bedarfsbestimmung und Bedarfsgerechtigkeit gestellt. Die Konstruktion eines Grundrentenbedarfes führt dabei notwendig eine ganz andere sozialpolitische und sozialrechtliche Argumentations- und Regelungslogik in den Gesetzentwurf ein.

Ein Verzicht auf das Moment der Einkommensanrechnung könnte im Sinne einer auf Konsistenz bezogenen rein rentenrechtlichen Betrachtung sinnvoll und angemessen sein. Die folgenden Betrachtungen gehen aber *immanent* vor und setzen den politischen Willen, eine Einkommensanrechnung vornehmen zu wollen, als gegeben voraus. Es wird gezeigt, dass dieser Übergang zur Bedarfsdeckung in einer Weise verfehlt wird, dass das gesamte Konstrukt der Einkommensanrechnung *scheitert*, weil mit den vorgesehenen Mitteln *keine Bedarfsbestimmung* durchgeführt und keine Bedarfsgerechtigkeit hergestellt werden kann. Es wird nicht wie in bisherigen Stellungnahmen anderer Akteure der administrative Aufwand kritisiert, sondern die Folge, dass trotz des enormen administrativen Aufwandes das *Ziel der Ermittlung des Grundrentenbedarfes einer einzelnen Person nicht erreicht* wird. Es wird daher im Einzelnen zu zeigen sein, dass die Idee, einen Grundrentenbedarf über die vorgesehenen Arten der Einkommensanrechnung zu definieren, grundsätzlich und systematisch verfehlt wird (Abschnitt 2 und 3). In die Definition von Grundrentenzeiten und

die Berechnung des Zuschlages als jenen Elementen des Grundrentenkonzepts, die ganz den rentenpolitischen Regelungsformen des Bezuges zu einer Leistung folgen, schleichen sich Überlegungen eines Bedarfsbezugs ein, die nur für die Einkommensanrechnung relevant sein dürften (Abschnitt 4).

2 Einkommensanrechnung beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (§97a SGB VI-E)

Stellungnahme: Der Rückgriff auf die *Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Kalenderjahres* zur Feststellung des zu versteuernden Einkommens in §97a SGB VI-E ist ein *Verstoß gegen das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit* der Zahlung von Grundrenten, auf das sich das Instrument der Einkommensanrechnung bezieht. Die Einkommensprüfung soll es ermöglichen, dass nur diejenigen Personen eine Grundrente beziehen, bei denen auch ein „Grundrentenbedarf“ (so explizit BT-Drs. 19/18473: 39) besteht. In der Zusammenfassung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass der Rückgriff auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen oder ersatzweise des vorvorvergangenen Jahres „eine Annäherung für das laufende Einkommen darstellt“ (BT-Drs. 19/18473: 3). Abweichungen zwischen dem Jahr der Einkommensteuerveranlagung und dem Rentenbezugsjahr sind aber gerade beim Rentenzugang, aber nicht nur in diesem Fall, systematisch und in erheblichem Umfang zu erwarten. Eine derartige Abweichung ist aber in einer Konstruktion, die auf Bedarfe abstellt, nicht hinnehmbar.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf gebeten zu prüfen, ob nicht „das aktuelle zum Rentenbeginn erzielte Einkommen“ bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt werden könne (BT-Drs. 19/18473: 73), dies aber mit der Notwendigkeit begründet, dass in den ersten beiden Jahren nach Rentenbeginn der Gang zum Grundsicherungsamt mit der Folge einer bürokratischen (und auch das Vermögen einbeziehenden) Bedürftigkeitsprüfung notwendig werden könnte. Auch die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Stellungnahme des Bundesrates mit dem Bürokratiegrad der Regelung argumentiert. Nur ein automatischer Datenabruf schaffe ein „bürokratiearmes Verfahren“ und dies mache „Übergangsphasen unumgänglich“ (BT-Drs. 19/18473: 85). Hier wird dagegen argumentiert, dass durch den Rückgriff auf die Einkommensanrechnung des vor(vor)vergangenen Jahres *gar keine Bedarfsprüfung* mehr stattfindet. Es ist nicht der Grad

des Aufwandes für öffentliche Behörden und/oder Bürger*innen, der hier entscheidend ist, sondern die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der Aufgabe der Bedarfsprüfung.

Begründung: Der Rückgriff auf die *Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Kalenderjahres* zur Feststellung des zu versteuernden Einkommens in §97a Abs. 2 SGB VI-E führt systematisch in der *Situation des Rentenzugangs* dazu, dass die Bestimmung des Grundrentenbedarfs verfehlt wird. Bei Zugangsrentner*innen wird das Erwerbseinkommen vor Verrentung als Maßstab herangezogen, das in aller Regel deutlich oberhalb des Einkommens liegen wird, das Zugangsrentner*innen ab dem Zeitpunkt der Verrentung zur Verfügung steht. Nur, wenn im vorvergangenen Jahr kein und nur ein aufgrund von Arbeitslosigkeit, Reduktion der Arbeitszeit etc. verringertes Erwerbseinkommen bezogen wird oder im ähnlichem Umfang nach Rentenbeginn weitergearbeitet wird, kann die Einkommensteuerveranlagung einen Hinweis auf die Bedarfshöhe nach Verrentung liefern. Im Jahr des Rentenzugangs entfällt für viele Arbeitnehmer*innen das bisherige Erwerbseinkommen. Es entsteht eine *Einkommenstreppe*, die eine im Regelfall erhebliche Verringerung des Gesamteinkommensniveaus mit sich bringt. Wenn die Grundrentenbedarfsrechnung sich auf einen Zeitraum bezieht, von dem Gesetzgeber und Administration sicher wissen können, dass er systematisch bei einer sehr erheblichen Zahl an Personen eine deutlich andere Einkommenssituation beschreibt als im Jahr des Rentenzugangs, ist dies keine Bedarfsberechnung mehr. Der Bedarf entsteht ja gerade erst durch den Übergang vom Arbeitsmarkt in den Rentenbezug. Folglich kann eine Grundrentenbedarfsrechnung nicht – will sie denn Bedarf messen und nicht irgendetwas Anderes – auf einen zwei Jahre zurückliegenden Zeitraum zurückgreifen, in dem eine ganz andere Lebenslage bestimmend war. In dem Maße, in dem sich gleitende Übergänge zwischen Erwerbsleben und Rentenbezug ergeben, wird sich diese Abwärts-Einkommenstreppe abflachen. Doch selbst dann ist für den Moment des Rentenzugangs eine falsche Berechnungsgrundlage gegeben. Denn genau durch den Rentenbezug und eine volle oder moderate Reduktion (die Hinzuverdienstgrenzen spielen hier bei vorzeitigem Rentenbezug eine entscheidende Rolle) des Erwerbseinkommens entsteht ja erst der Bedarf.

Der Bedarf, der im Moment des Rentenzugangs entsteht, wird im Falle, dass in den beiden Jahren vor dem Rentenzugang ein zu versteuerndes Einkommen oberhalb der Einkommensgrenzen für die Grundrente bezogen wird, erst dann anerkannt, wenn bei der jährlichen Überprüfung der Einkommensanrechnung die Einkommensteuerveranlagung für das Jahr vorliegt, in dem der Rentenzugang

erfolgt ist. Da diese Überprüfung der Einkommensanrechnung nur einmal jährlich erfolgen soll (30.9. als Stichtag), wäre auch zu klären, ob dadurch weitere Verzögerungseffekte der Bedarfsanerkennung je nach dem Monat des Rentenzugangs entstehen können. Es ist daher systematisch und in erheblichem Umfang damit zu rechnen, dass die Art der Berechnung des Grundrentenbedarfs dazu führt, dass eine Grundrente erst zwei Jahre (so die Einschätzung in der Begründung zu § 97a Abs. 2 SGB VI-E, BT-Drs. 19/18473: 39) nach Eintritt eines Bedarfes gezahlt wird. Diese Verzögerung ist mit einem auf Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit ausgerichteten Regelungskomplex nicht verträglich. *Der Gesetzentwurf verfehlt gerade im Moment des Entstehens des Bedarfes die Berechnung des Bedarfes.* Der Rückgriff auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres verweigert im Moment des Rentenbezugs den mit dem Rentenbezug entstehenden Bedarfes für zwei Jahre.

Das Verfehlen des Rückgriffs des Ziels der Berechnung eines Grundrentenbedarfs durch den Rekurs auf die Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres gilt aber auch für Personen, die einige Jahre *nach Rentenzugang noch erwerbstätig* sind und dann langsam oder mit einem klaren Bruch ihren Hinzuverdienst aufgeben oder aufgrund hoher Volatilität der Beschäftigungsmöglichkeiten oder Aufträge (bei selbstständiger Tätigkeit) jährlich sehr unterschiedliche Bedarfe aufweisen. Auch bei dieser Gruppe wird der Bedarf systematisch verfehlt.

Die Berechnung des Grundrentenbedarfes wird aber auch dann verfehlt, wenn sich die *persönliche Situation von Rentenbezieher*innen (Ehe, Lebenspartnerschaft)* nicht als so stabil und dauerhaft erweist, dass eine Berücksichtigung der Einkommen aus der Einkommensteuerveranlagung des vorvergangenen Jahres eine „Annäherung“ an die Situation des Jahres darstellt, für das die Grundrente berechnet wird. Scheidungen, Auflösungen von Lebenspartnerschaften, Neuvermählungen, oder Schließungen neuer Lebenspartnerschaften können natürlich in dem Zweijahresintervall auftreten. Für den Gedanken der Bedarfsgerechtigkeit der Grundrente sind diese Tatbestände, selbst wenn sie quantitativ nicht in großem Umfang auftreten sollten, ein grundlegendes Problem. Denn die Bedarfsgerechtigkeit der Grundrente (der Grundrentenbedarf) wird je für die einzelne Person im Rentenbezug geklärt. Jeder einzelne Verstoß gegen eine individualisierte Betrachtung schafft eine nicht bedarfsbezogene und -gerechte Zuerkennung oder Aberkennung der Grundrente. Da die Versicherungsträger an die übermittelten Festsetzungsdaten gemäß § 97a Abs. 2 Satz 5 gebunden sind und sich im Gesetzentwurf keine Passage findet, die auf eine eigenständige Erhebung von Ehe- und Lebenspartnerstatus (jenseits des Abrufs der Identifikationsnummer und der Einkommensteuerver-

anlungsdaten bei den Finanzbehörden) durch die Versicherungsträger schließen lässt, diese aber von sich aus dazu über keine Daten verfügen, darf vermutet werden, dass auch die persönliche Situation des Jahres, für das die Einkommensteuerveranlagung vorliegt, in die Grundrentenbedarfsrechnung einfließt. Damit ist aber eine derart hohe Abweichung vom der realen Lebenssituation im Rentenzugang, aber auch während des weiteren Rentenbezuges möglich, dass von einer Bedarfsberechnung auch nicht näherungsweise gesprochen werden kann. Einer Rentner*in, die sich hat scheiden lassen, wird eine Grundrente verweigert, weil das Einkommen ihres vormaligen Ehemannes in die Bedarfsrechnung eingeht, obwohl gerade durch die Scheidung ein erheblicher Grundrentenbedarf entsteht, wenn die Rentner*in ansonsten die Anspruchsvoraussetzungen des Grundrentengesetzes erfüllt. Umgekehrt kann ein Grundrentenbedarf anerkannt werden, wenn eine Person vor zwei Jahre alleinstehend war, aber im Folgejahr geheiratet hat und aufgrund einer einkommensstarke Partner*in über den Grundrenteneinkommengrenzen liegt.

Unklar bleibt, ob die zutreffende Einschätzung der Bedarfssituation in dem gewählten Verfahren auch abhängig von dem *Zeitpunkt* ist, zu dem die *Einkommensteuerveranlagungen* in den Finanzbehörden erstellt werden. Die Ausstellung hängt ab von dem Zeitpunkt des Einreichens der vollständigen Unterlagen zur Einkommensteuererklärung und der Bearbeitungsdauer der Einkommensteuerveranlagung, die wiederum mit der Komplexität des Einkommensteuerfalles und der Bearbeitungsressourcen sowie der zeitlichen Verteilung der Einreichungen von Einkommensteuererklärungen im jeweiligen Finanzamt zusammenhängt. Da es gerade für Zugangsrentner*innen bzw. Rentner*innen im ersten Jahr des Rentenbezugs nach dem Zugangsjahr zentral sein kann, ob auf die Berechnung des zu versteuernden Einkommens aus dem vorvergangenen oder vorvorvergangenen Jahr zurückgegriffen wird, ist der Zeitpunkt der Einreichung der Einkommensteuererklärung und die Bearbeitungsdauer der Einkommensteuererklärung sowie der Zeitpunkt der automatischen Übermittlung an die Versicherungsträger für die Berechnung der Grundrenten beim Versicherungsträger relevant. Durch die Stichtagsregelung 30.9. soll dem entgegengewirkt werden. Fehleinschätzungen des Bedarfs könnten sich aber aufgrund unterschiedlicher Prozessdauer bei der Einkommensteuerveranlagung in den Finanzbehörden ergeben. Besondere Schwierigkeiten könnten sich bei Veränderungen der persönlichen Situation bei den Rentenbeziehenden ergeben. Im Falle des Umzuges von einem Bundesland zu einem anderen gibt es aufgrund des immer noch fehlenden automatischen Datenaustausches zwischen den Finanzbehörden erhebliche Verzögerungen in der Bearbeitungsdauer

der Einkommensteuerveranlagung, die im schlechtesten Falle die Nicht-Zahlung einer Grundrente für ein ganzes Jahr nach sich zieht. Wenn aufgrund einer Berechnung, dem die Veranlagung des vorvorvergangenen Jahres zugrunde liegt, ein Grundrentenanspruch verneint wird, aber eine Berechnung nach dem vorvergangenen Jahr einen Grundrentenanspruch bestätigt hätte, wird allein aufgrund der Datenverfügbarkeit eine bedarfsorientierte Leistung ein Jahr lang nicht gezahlt. Dass eine nachholende Auszahlung erfolgen könnte, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Durch die jährliche Einkommensprüfung wird zwar sichergestellt, dass sich dieser Effekt nicht perpetuiert, aber gerade im zeitlichen Umfeld des Rentenzugangs handelt es sich um einen erheblichen Einmal-effekt, der allein auf der Verfügbarkeit der Daten beruht. Wenn die betreffende Person ihre Einkommensteuererklärung im rechtlich vorgesehenen Zeitraum einreicht, sind in dem vorgestellten Fall allein die administrativen Bearbeitungsprozesse und ihre Dauer ausschlaggebend dafür, ob eine Grundrente gezahlt wird oder nicht.

Mögliche Alternative: Sollten auch Sozialgerichte einer derartigen Argumentation (auch nur in Teilen) folgen, könnte das Projekt der Grundrente ernsthaft gefährdet sein. Andere zentrale Probleme, die aktuell in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert werden, wie insbesondere die informationstechnischen und administrativen Implementationsschwierigkeiten, resultieren ganz vorrangig aus dem Element der *Einkommensanrechnung als Aufgabe der GRV* vor Zahlung der Grundrente. Die Rentenversicherung kann faktisch über das vorgesehene Verfahren (vermutlich aber auch durch ein Verfahren, das leichte Modifikationen beinhalten würde) die Aufgabe der Schaffung einer bedarfsgerechten Ausgestaltung von Grundrenten nicht bewältigen. Dies liegt nicht an fehlenden administrativen Ressourcen oder anderen innerorganisatorischen Problemlagen. Man kann eine Zahlung, die im Moment der Zahlung einen Bedarf decken soll, nicht auf Daten gründen, die deutlich vor dem Zeitpunkt der Zahlung liegen. Man kann daher und auch aus Gründen der Sachgerechtigkeit daher die Einkommensanrechnung verwerfen. Es wäre aber unter *Beibehaltung des politischen Anspruchs der Bundesregierung*, eine Bedarfsprüfung vornehmen zu wollen, zu prüfen, ob es möglich ist, das Element der *Einkommensanrechnung als einer vorgelagerten Prüfung im Rahmen der GRV durch eine Form der nachgelagerten Einkommensprüfung außerhalb der GRV* zu ersetzen. Unter einer vorgelagerten Einkommensprüfung wird eine solche verstanden, bei der die Grundrente nur gezahlt wird, wenn die Einkommensprüfung vorgenommen worden ist. Da die Ausgaben der Rentenversicherung für die Grundrente vollständig vom Bund übernommen werden, besteht aber auch die

Möglichkeit einer Einkommensprüfung *außerhalb* der Rentenversicherung. Eine *nachgelagerte Einkommensprüfung* sähe so aus, dass die Grundrente ohne die vorgesehene Einkommensrechnung allein aufgrund der rentenversicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen (Grundrentenzeiten und Entgeltpunkthöhe) ausgezahlt wird. Die Summe der Gesamtausgaben für die Grundrente und damit auch der Bundeszuschuss würden dadurch natürlich steigen. Eine nachgelagerte Einkommensanrechnung hätte entsprechend die *doppelte Aufgabe*, sowohl den Grundrentenbedarf – jetzt aber zum Zeitpunkt des Bezuges der Grundrente – zu bestimmen als auch Grundrentenzahlungen, die über den Grundrentenbedarf hinaus geleistet worden sind, in den Bundesetat zurückzuführen. Eine derartige nachgelagerte Einkommensprüfung zu finden, wäre Aufgabe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens.

Die Kompetenz als Einzelsachverständiger bezieht sich nicht auf die Steuerpolitik, insofern können die folgenden Überlegungen nur als erster Impuls gelten, in welcher Richtung eine Konzeption für eine nachgelagerte Besteuerung gefunden werden könnte. Beide Aufgaben einer nachgelagerten Einkommensprüfung könnten *im Rahmen des Einkommensteuerrechts* geregelt werden, allerdings nicht ohne Änderungen desselben. Durch die Einführung der Einkommensart „Einkommen aus Grundrente“ wäre es möglich, einen gesonderten Steuertarif zu bestimmen, der im Falle des Überschreitens der entsprechenden Grundrenteneinkommensgrenzen auch den Wert von 100% annehmen kann. Die Zuordnung zum Steuersystem ist durchaus angemessen, da das zu versteuernde Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der entsprechenden Person abbildet (so auch BT-Drs. 19/18473: 40). Es geht bei der nachgelagerten Einkommensanrechnung darum, einen *Nicht-Bedarf* festzustellen. Da das Steuersystem zumindest grundsätzlich einer Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit folgt, wäre ein Nicht-Bedarf so zu verstehen, dass eine so große wirtschaftliche Leistungsfähigkeit existiert, dass eine Leistung, die nicht die Leistungsfähigkeit oberhalb eines bestimmten Niveaus weiter verstärken soll, umfassend besteuert werden kann. Wird eine solche oder auch ganz anders geartete Lösung im Rahmen des Einkommensteuerrechts gefunden, würden Grundrenten, die bei einer Zugangsrentner*in 2021 erstmals gezahlt werden, in der Einkommensveranlagung für das Jahr 2021 berücksichtigt. Eine nachgelagerte Einkommensprüfung im Einkommensteuersystem würde die erste Aufgabe einer zeitnahen Bedarfsbestimmung also lösen: Die Grundrenten werden erst dann ins Verhältnis zum weiteres Einkommen eines Rentenbeziehers gesetzt, wenn diese Grundrenten gezahlt werden. Ob auch die zweite Aufgabe durch Son-

derregeln für die Einkommensart Einkommen aus Grundrente oder durch sonstige Modifikationen in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geregelt werden können, muss hier offenbleiben.

3 Überprüfung von Einkommen aus Kapitalvermögen (§97a Abs. 6 und §151c SGB VI-E)

Stellungnahme: Für die Einkommensanrechnung ist eine organisatorische Lösung gefunden worden, die sowohl ein Antragsverfahren als auch eine sonstige Mitwirkung der betreffenden Bürger*innen durch automatischen Datenabruf überflüssig macht. Dieser schlanke Verwaltungsablauf wird jedoch durch die Regelung, auch die Einkommen aus Kapitaleinkünften anzurechnen, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind, wieder verspielt. In jedem Fall benötigt es für diese zweite, nicht automatisierte Einkommensanrechnung der Auskunft der Bürger*innen, die zudem durch stichprobenartige Rückfragen der Versicherungsträger über das Bundeszentralamt für Steuern an die entsprechenden Kreditinstitute verifiziert werden kann. Diese zweite Einkommensanrechnung erfolgt jedoch erst nach Ausfertigung des Bescheides über die Grundrente, sodass sich auch der Fall der Aufhebung eines Bescheides ergeben kann. Diese zweite Einkommensanrechnung mit Auskunftspflicht der Bürger*innen erfolgt jährlich. Durch die beiden nicht aufeinander zeitlich abgestimmten jährlichen Einkommensanrechnungen kommt es zu recht kurzen Laufzeiten von gültigen Grundrentenbescheiden, die eines nachhaltigen Alterssicherungssystems nicht angemessen sind.

Begründung: Während der Rückgriff auf das zu versteuernde Einkommen aus der Einkommensteuerveranlagung durch den automatischen Datenabruf zwischen GRV und Finanzbehörden eine bürger*innennahe Lösung darstellt, da Anträge und Datenbeibringung vermieden werden, sind die Regelungen zum Einkommen aus Kapitalvermögen weitaus komplizierter und setzen die Beteiligung der Berechtigten voraus. Für Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht in dem zu versteuernden Einkommen enthalten sind, sieht der §97a Abs. 6 in Verbindung mit §151c SGB VI-E eine Auskunftspflicht des Berechtigten und des Ehegatten vor. Innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheides über die Grundrente ist der Rentenversicherung Auskunft über Einkünfte aus Kapitalvermögen gemäß §20 des Einkommensteuergesetzes, soweit dieses nicht in dem zu ver-

steuernden Einkommen berücksichtigt worden ist, zu erteilen. Damit wird eine nicht-automatisierte Form der Datenklärung standardmäßig für alle Grundrentenbezieher*innen vorgesehen. *Die Bedarfsprüfung setzt sich mithin nach erfolgtem Bescheid über die Grundrente fort.* Man könnte dies durchaus als eine Mini-Variante einer nachgelagerten Einkommensanrechnung sprechen, nur erfolgt diese innerhalb der GRV und unter Mitwirkung der Berechtigten. Während die Anrechnung des zu versteuernden Einkommens durch das Datenabrufverfahren als Grundlage des Bescheides über eine Grundrente gilt, erfolgt die Anrechnung des nicht in dieser Größe enthaltenen Einkommens aus Kapitalvermögen nach Bekanntgabe des Bescheides mit der Folgemöglichkeit des Aufhebens des Bescheides bei Nachweis eines zu hohen Einkommens aus Kapitalvermögen. Da zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gemäß § 20 Einkommensteuergesetz auch solche zählen, die einmalig anfallen, muss – von Zins- und Wertschwankungen von Kapitalvermögen ganz abgesehen – die Anrechnung der Einkünfte aus Kapitalvermögen jährlich nach der automatischen Einkommensanrechnung wiederholt werden, wenn eine Grundrente zugesprochen worden ist. Das heißt, dass die Bürger*innen jedes Jahr eine Erklärung über diese Einkünfte erteilen müssen. Das ist bei der Darstellung des Erfüllungsaufwandes für die Bürger*innen im Gesetzentwurf auch berücksichtigt. Die absolute Höhe des Erfüllungsaufwandes ist aber nicht das Problem dieser Regelung, die die im Gesetzentwurf skizzierte Vorstellung einer quasi-automatischen Grundrentenberechnung als moderner Verwaltung doch deutlich relativiert.

Es finden *zwei administrativ getrennte Formen der Einkommensanrechnung nacheinander* statt, beide von der GRV durchgeführt,

1. eine Einkommensanrechnung *vor* dem Bescheid: die auf dem Datenabruf beruhende Anrechnung des zu versteuernden Einkommens und
2. eine Einkommensanrechnung *nach* dem Bescheid: die Anrechnung von Einkommen aus Kapitalvermögen, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind.

Erst nach der erfolgten zweiten Einkommensanrechnung, also (aufgrund der dreimonatigen Auskunftsfrist der Bürger*innen) etwas mehr als drei Monate nach erfolgtem Bescheid, kann der Berechtigte wissen, ob er wirklich berechtigt ist. Wenn sich die Einkommenssituation verändern sollte, könnte diese Berechtigung nach weiteren neun Monaten, nun durch die erste Stufe der Einkommensanrechnung, bereits wieder erlöschen. Sollten die Rentenversicherungsträger für die Bewälti-

gung der Aufgaben aus § 97a Abs. 6 und insbesondere § 151c SGB VI-E jedoch ca. 2 Monate benötigen, kann ein nach dem Bescheid Grundrentenberechtigter erst fünf Monate später wissen, ob er wirklich grundrentenberechtigt ist. Nach nur sieben Monaten sicheren Grundrentenbezugs kann die betreffende Person aber erfahren, dass sich, nun aufgrund der automatischen Einkommensanrechnung, keine Grundrentenberechtigung mehr ergibt. Derartig kurze Laufzeiten mögen in anderen sozialpolitischen Leistungssystemen vielleicht nicht unüblich sein, für ein *nachhaltiges Alterssicherungssystem* sind sie *nicht angemessen*.

Zudem treten Probleme, die oben bei der Einkommensanrechnung aufgrund der Verzögerung um zwei Jahre aufgezeigt worden sind, auch bei der Anrechnung der Einkommen aus Kapitaleinkünften auf. Der erhebliche Aufwand, der aus Gründen der gleichmäßigen Einbeziehung aller Einkommensarten erforderlich ist, führt aufgrund des Rückgriffs auf denselben Zeitraum wie bei der ersten Einkommensanrechnung (ob bei Rückgriff auf die vorvorvergangene Einkommensteuerveranlagung auch bei der zweiten Einkommensanrechnung der vorvorvergangene Zeitraum für die Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen genutzt wird, bleibt unklar) nicht zu einer genaueren Bestimmung des Grundrentenbedarfes im Moment des Auftretens des Bedarfes. Eine Nicht-Einbeziehung dieser Einkommen aus Kapitaleinkünften wäre allerdings eine ungerechtfertigte Privilegierung nicht einer Einkommensart, sondern nur bestimmter Elemente des Einkommens aus Kapitalvermögen (jener, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind), eine aus Gerechtigkeitsgründen nicht vertretbare Regelung.

4 Grundrentenzeiten, Grundrentenbewertungszeiten und die Berechnung des Zuschlages an Entgeltpunkten (§76g Abs. 2 bis 5 SGB IV-E)

Stellungnahme: Von allen Zeiten, die ein Versicherter in seiner Versicherungsbiographie aufweisen kann, werden nur *Grundrentenzeiten* berücksichtigt, um die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung der Langjährigkeit von 33 Jahren bzw. 35 Jahren zu prüfen. Die Berechnung der Höhe des Entgeltpunktezuschlages richtet sich dagegen nach den *Grundrentenbewertungszeiten*. Langjährigkeit der Versicherung soll mit der Grundrente als ein eigenständiger Bestandteil der Vorleistung für den späteren Rentenbezug gewertet werden. Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem erweiterten Leistungsbegriff, in den die Langjährigkeit als soziale Ausgleichsleistung hinzutritt.

Grundrente ist daher leistungsbezogen und verwendet einen um die Langjährigkeit ausbalancierten Äquivalenzbegriff. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden, muss sich aus der Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur durchschnittlich erwartbare Unterbrechungen einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege und sind daher in das Konzept der Langjährigkeit zu integrieren. Zeiten wegen Bezuges von Arbeitslosengeld aus der Berechnung der Langjährigkeit herauszuhalten, ist eine nicht begründete Differenzierung zwischen verschiedenen Arten von erwartbaren Unterbrechungen der versicherten Tätigkeiten, der Kindererziehung und der Pflege. Die Langjährigkeit sollte auch Phasen der Arbeitslosigkeit einschließen, wenn auf diese wieder Pflichtbeitragszeiten folgen.

Begründung Grundrentenzeiten: Die Konstruktion der Anspruchsgrundlagen für eine Grundrente richtet sich darauf, langjährige Versicherung als eigenständigen Bestandteil jener Leistung zu verstehen, die in der Verbindung aus Äquivalenzprinzip und sozialem Ausgleich in der Rentenversicherung durch Rentenleistungen ‚entlohnt‘ werden soll. Einkommen aus Erwerbsarbeit wird in der Höhe der Pflichtbeiträge in seiner Relation zum Erwerbseinkommen aller Versicherten als Leistungsmaßstab interpretiert, auf das sich vorrangig das Äquivalenzprinzip bezieht. Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen erhalten aufgrund dieses Prinzips eine Rente, die inzwischen nicht mehr als hinreichende Anerkennung ihrer Erwerbstätigkeit gewertet werden kann, da diese Einkommen zu Renten führen können, die nur knapp oberhalb oder gar unterhalb des Betrages der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen. Grundrente ist daher, anders als diese Benennung besagt, die rentenrechtliche Anerkennung einer Leistung allein aufgrund langjähriger Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen, schafft aber keinen ‚Grund‘, keine Mindesthöhe der Rente oder dergleichen. Während bei langjährigen Versicherten mit durchschnittlichem oder überdurchschnittlichem Einkommen die bisherige Kombination aus Einkommen und Dauer hinreichend ist (solange das Rentenniveau bestimmte Grenzen nicht unterschreitet), um eine Anerkennung der Lebensleistung zu gewährleisten, ist bei unterdurchschnittlichem Einkommen eine Aufwertung der Leistungskomponente der Langjährigkeit der Versichertenzugehörigkeit als sozialer Ausgleich erforderlich. Die Konzeption der Grundrente beruht auf einem erweiterten Leistungsbegriff, in den die Langjährigkeit als soziale Ausgleichsleistung zur bloßen Höhe des Ein-

kommens hinzutritt. Grundrente ist daher leistungsbezogen und verwendet einen um die Langjährigkeit ausbalancierten Äquivalenzbegriff.

Aber nicht jede Form der langen Zugehörigkeit zur Rentenversicherung ist relevant. Die bloße Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft kann hier nicht ausschlaggebend sein. Es geht um *leistungsbezogene Langjährigkeit*, wobei die bekannten Formen der Leistungsbestimmung (versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung, Pflege) zum Maßstab gemacht werden können. Im Gesetzentwurf wird über diese Bestimmung jedoch hinausgegangen, insofern §76g Abs. 2 sich auf die Regelungen zu den Wartezeiten von 45 Jahren bezieht, die neben den Pflichtbeitragszeiten (für versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit, aufgrund von Kindererziehung, Pflege und Antragspflichtversicherung) und den Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege sowie den Ersatzzeiten auch „Zeiten des Bezugs von a) Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung, b) Leistungen bei Krankheit und c) Übergangsgeld, soweit sie Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten sind“ (§ 51 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 bis 3) umfasst. Im Satz 2 des § 76g Abs. 2 werden aus dieser *Liste von drei Zeiten besonderer Art* aber nur die Zeiten wegen Bezugs von Arbeitslosengeld herausgenommen und ausdrücklich nicht als Grundrentenzeiten anerkannt. Eine Begründung findet sich in BT-Drs. 19/18473: 36 nur insofern, als auf den Gesamtzeitraum von bis zu 50 Jahren verwiesen wird, in dem die erforderliche Anzahl an Grundrentenzeiten erworben werden kann. Daher sei es möglich, auch bei längerer Arbeitslosigkeit oder wiederholtem Bezug von Arbeitslosengeld die erforderliche Anzahl an Jahren zu erreichen.

Dieses Argument ist nicht treffend und verkennt die selbst im Gesetzentwurf entworfene Logik der Grundrentenzeiten. Es handelt sich bei den Grundrentenzeiten nicht um eine Bedarfskonzeption. Es geht nicht darum, dass Versicherte eine bestimmte Anzahl von Grundrentenjahren erreichen, damit sie eine bestimmte Rentenleistung erhalten, die z.B. oberhalb der Grundsicherung liegt. Vielmehr ist die Konzeption der Grundrentenzeiten ganz auf die Anerkennung von Leistungen ausgerichtet. Welche Zeiten als Grundrentenzeiten anerkannt werden, muss sich aus der Konzeption der Langjährigkeit von Leistungen ergeben. Ein Lebenslauf kann aber nicht aus einer endlosen Kette von versicherten Tätigkeiten, Kindererziehung und Pflege bestehen. Es gibt Umbrüche im persönlichen Leben, Veränderungen der Arbeits- und Berufswelt, die zur Weiterbildung zwingen, Krankheiten, Zeiten der Rehabilitation und auch ökonomisch ungünstige Lagen, die Arbeitslosigkeit nach sich ziehen. Der Gesetzgeber hatte bei der Einführung der Wartezeit von 45 Jahren solche Tatbestände in

die Berechnung einbezogen und auch im vorliegenden Gesetzentwurf werden Krankheit bzw. der Bezug von Leistungen bei Krankheit sowie Zeiten des Bezuges von Übergangsgeld als Grundrentenzeiten anerkannt. Allein die Zeiten wegen des Bezuges von Arbeitslosengeld werden jedoch aus der Berechnung ausgeklammert.

Wie Zeiten der Krankheit, der Rehabilitation und der Weiterbildung sind auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld nur Unterbrechungen einer ansonsten langjährigen Beteiligung an den Leistungsformen versicherte Beschäftigung/Tätigkeit, Kindererziehung und Pflege. Da das Arbeitslosengeld zeitlich befristet gezahlt wird (aktuell maximal 12 Monate, bei Älteren 15 bis 24 Monate), ist kein Grund erkennbar, warum ausgerechnet diese Zeiten bei der Berechnung von Langjährigkeit nicht einbezogen werden. Diese Zeiten aus der Berechnung der Langjährigkeit herauszuhalten, ist ein Bruch mit der Idee der Langjährigkeit als der Zugehörigkeit zu einem auf Leistung beruhenden Verbund.

Mögliche Alternative der Einbeziehung von Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld: Es wäre denkbar, jene Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld in die Grundrentenzeitberechnung einzubeziehen, die andere mit Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und Pflege belegte Zeiten *unterbrochen* haben, die mithin nicht einen (erzwungenen) Ausstieg aus jenen Tätigkeitsfeldern darstellen, die in der GRV als Leistung gewertet werden. *So könnte man Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld dann zu den Grundrentenzeiten zählen, wenn ihnen mindestens (z.B.) 3 oder 5 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten gefolgt sind.* Dann ist die langjährige Zugehörigkeit zum Erwerbsleben durch Arbeitslosigkeit nur unterbrochen worden, die Arbeitslosigkeit war ein Bestandteil des Arbeitslebens der betreffenden Person, bedingt von konjunkturellen oder strukturellen Umständen oder auch von persönlichen Rückschlägen oder Suchphasen, die aber *alle die weitere pflichtige Teilhabe am System der Alterssicherung nicht verhindert haben.* Die Langjährigkeit sollte auch Phasen der Arbeitslosigkeit einschließen, wenn diese wieder zu Phasen mit pflichtigen Beitragszeiten zurückführen.

Begründung Grundrentenbewertungszeiten und Berechnung des Zuschlages: Langjährigkeit als Leistung wird durch die Regelung in § 76g Abs. 4, den Zuschlag für höchstens 420 Monaten anzurechnen, nur bis zu einer bestimmten zeitlichen Grenze anerkannt. Eine solche Kappung der Leistungsbewertung könnte man auch bei der Einbeziehung der Erwerbseinkommen durch die Beitragsbemessungsgrenze erkennen. Die Entgeltpunktzahl ist durch diese Regelung nach oben begrenzt.

Dem stehen aber auch niedrigere Verpflichtungen durch Verzicht auf die Verbeitragung von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze gegenüber. Der Kappung der Leistungsbewertung im Falle der Langjährigkeit stehen aber keine Verringerungen an Verpflichtungen im Beitragsbereich gegenüber. *Hier wird durch die Festsetzung der Höchstgrenze von 420 Monaten die Leistungsgerechtigkeitslogik nicht durchgehalten.* Warum sollte Langjährigkeit als Leistungsbestandteil bei 35 Jahren enden? Die Grenze von 420 Monaten für Grundrentenbewertungszeiten ist daher ein Bruch mit dem Grundgedanken, Langjährigkeit als Leistung zu verstehen. Zwar ist diese Regelung nicht willkürlich, da mit 420 Monaten auf die 35 Jahre als Anspruchsvoraussetzung für volle Grundrenten abgezielt wird. Dennoch ist nicht begründet oder nachzuvollziehen, dass die Jahre, die bei der *Grundrentenzeit*berechnung als Untergrenze für die Anspruchsberechtigung auf volle Zuschläge verwendet wird, nun als *Obergrenze* für die Zuschlagsberechnung, die auf *Grundrentenbewertungszeiten* beruht, dienen soll.

Dagegen ist die Konstruktion der Grundrenten*bewertungszeiten* kohärent. Nicht alle Grundrentenzeiten gehen in die Berechnung der Grundrente ein. Nur Monate, die mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten belegt sind, werden als Grundrentenbewertungszeiten berücksichtigt. Hier ist der Leistungsgedanke prägend, indem nicht nur eine Leistungsart, sondern auch ein Mindestumfangsniveau formuliert wird für das, was als Leistung zählen soll.

Allerdings werden mit diesem Leistungsverständnis neuere Entwicklungen im Erwerbsleben und am Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt. Eine stärker postindustriell und digital geprägte Arbeitswelt, die sehr verschiedene und nicht immer sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse schafft und mit häufigeren Wechseln zwischen Selbstständigkeit, Scheinselbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung einhergeht, wird mit der Grundrentengesetzgebung nicht adressiert. Es ist aber auch die Frage, ob die Grundrente das angemessene Feld einer Reaktion auf die veränderte Arbeitswelt sein kann. Die Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV, die erneute Klärung der Grenze zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung und die rechtliche Rahmung von neuen Formen digitaler Arbeit dürften sich als weit wirksamere und zielgenauere Wege einer systematischen Ausrichtung der GRV auf eine veränderte Arbeitswelt erweisen (vgl. dazu u.a. Frank Nullmeier 2017: Digitale Ökonomie und ihre Folgen für die Entwicklungsrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 72 (3), 249-272).