

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

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

Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen
Gebäude GD 1/271
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. MARTIN WERDING
Fon +49 (0)234 32-28971
Fax +49 (0)234 32-14247
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de
www.sowi.rub.de/sozialpolitik

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Werding

Vorbemerkung

1. Politische Diskussionen, die dem Gesetzesentwurf zur Einführung der „Grundrente“ (sowie der Gewährung von Freibeträgen bei der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII und bei der Berechnung von Ansprüchen nach dem WoGG; vgl. BT-Drs. 19/18473) vorausgegangen sind, lassen sich weit zurückverfolgen. So endete der „Regierungsdialog Rente“ in der 17. Legislaturperiode mit der Vorlage von Vorschlägen für eine „Rentenpaket“, das u.a. eine sog. „Zuschussrente“ enthalten sollte (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012). Im anschließenden Bundestagswahlkampf wurde im Regierungsprogramm der CDU/CSU eine ähnlich umrissene „Zuschuss-“ oder „Lebensleistungsrente“ (CDU/CSU 2013), im Regierungsprogramm der SPD eine „Solidarrente“ angekündigt (SPD 2013). Die im Koalitionsvertrag dieser Parteien für die 18. Legislaturperiode angekündigte „solidarische Lebensleistungsrente“ (CDU, CSU und SPD 2013) wurde anschließend bis Ende 2017 allerdings nicht umgesetzt. Im Koalitionsvertrag für die aktuelle, 19. Legislaturperiode (CDU, CSU und SPD 2018) kehrt das Vorhaben unter dem Namen „Grundrente“ wieder, wobei über deren Ausgestaltung in der Regierungskoalition auf dem Weg zum vorliegenden Gesetzentwurf noch intensiv und phasenweise kontrovers diskutiert wurde.

Begleitet wurde das Vorhaben in dieser langen Zeit durch öffentliche Diskussionen über die genauen Ziele, die damit verfolgt werden (sollten), über die Zielgenauigkeit verschiedener Ausgestaltungsvorschläge, die administrative Einbindung in die GRV oder in die Grundsicherung im Alter, die Informationslage der DRV zur Umsetzung der zu verfolgenden Ziele auf Basis ihrer zu ad-

ministrativen Zwecken erhobenen Prozessdaten sowie über rechtlich und administrativ realisierbare Formen der Verwaltungszusammenarbeit zwischen GRV und anderen Behörden. Thematisiert wurden praktisch alle diese Punkte auch in einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 06.05.2019 (vgl. Ausschuss-Drs. 19(11)324 und 19(11)325) über Anträge aller vier Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag (vgl. BT-Drs. 19/7694, 19/7724, 19/8555 und 19/9231), deren Gegenstände teilweise Ähnlichkeiten mit dem Grundrentenkonzept der Regierungskoalition hatten, teilweise alternative Ansätze zur Erreichung der damit verfolgten Ziele darstellten. In Politik und Fachwelt wird der Stand der Diskussion über all diese Initiativen sicherlich unterschiedlich beurteilt. Im Hinblick auf die geplante Verabschiedung des Entwurfs des Grundrentengesetzes stellen sich jedoch v.a. die Fragen, ob die in der Diskussion aufgezeigten Probleme damit befriedigend gelöst werden können und ob die Zeit – auch unter Beachtung anderer Umstände – reif ist für eine Entscheidung. An beidem hat der Sachverständige massive Zweifel.

Ungelöste Probleme bei der geplanten Ausgestaltung der Grundrente

2. Der Entwurf für das Grundrentengesetz beginnt – nach einigen redaktionellen Korrekturen – mit der Definition einer neuartigen Kategorie rentenrechtlicher Zeiten („Grundrentenzeiten“) im geplanten § 76g SGB VI, und er endet mit Regelungen für eine neuartige Verwaltungszusammenarbeit zwischen DRV und Finanzbehörden bei der geplanten Einkommensprüfung in Art. 6 und 7 des Gesetzentwurfs. Dies zeigt, wie sehr die geplante Ausgestaltung einen Fremdkörper im bisherigen Rentenrecht darstellt. Dabei sind sowohl die Feststellung der Grundrentenzeiten durch die DRV als auch der Aufbau der Infrastruktur für die Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden mit einem nicht unbeträchtlichen Einmal-Aufwand verbunden, der sich u.U. schon unter normalen Umständen und erst recht unter aktuellen und für den Rest des Jahres 2020 absehbaren Arbeitsbedingungen bei allen beteiligten Institutionen bis zum vorgesehenen Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2021 kaum bewältigen lässt.
3. Von den im jüngsten Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD 2018, S. 13f.) genannten Zielen der Einführung einer Grundrente wurde die Bekämpfung von „Altersarmut“ bei der Konkretisierung des Gesetzesvorhabens offenbar fallen gelassen. Dies erscheint als schlüssig, weil der Adressatenkreis der Grundrente unter den im Gesetzentwurf festgelegten Anspruchsvoraussetzungen (v.a. wegen der erforderlichen Grundrentenzeiten) klar unterdurchschnittlich von Altersarmut betroffen ist – unabhängig davon, wie genau Altersarmut und Altersarmutsrisiken angesichts unterschiedlicher Möglichkeiten definiert werden. So beziehen bisher nur 1 Prozent der RentnerInnen mit mindestens 35 Erwerbsjahren Leistungen der Grundsicherung im Alter (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, S. 126–128). Wegen gleichartiger Anspruchsvoraussetzungen gilt diese Feststellung auch für den geplanten Adressatenkreis der Freibeträge für gesetzliche Renten in der Grundsicherung im Alter. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Ziele mit dem Gesetzentwurf dann verfolgt werden und ob diese – auch im Vergleich zu einer zielgenauen Armutsbekämpfung – als hinreichend dringlich erscheinen.

Das im Koalitionsvertrag ebenfalls genannte Ziel einer Anerkennung von Lebensleistung, das im Gesetzentwurf und seiner Begründung nun durchgängig in den Vordergrund gestellt wird, ist bereits eine grundlegende Zielsetzung der GRV in ihrer jetzigen Form – ganz sicher in Bezug auf alle Personen, die langjährig Pflichtbeiträge an die GRV entrichtet haben. Von den bisher dafür geltenden Standards im Hinblick auf den Adressatenkreis der Grundrente abzuweichen, wirft Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlung auf. Dabei ist auch zu beachten, wie zielgenau die politisch gewünschten Adressaten mit den in der DRV sowie durch die geplante Verwaltungszusammenarbeit verfügbaren Informationen identifiziert werden können bzw. welche nicht-intendierten Ungleichheiten sich dabei ergeben können. Auf zahlreiche Ungereimtheiten – Effekte von Schwellenwerten für Dauer der Grundrentenzeiten und anzurechnendes Einkommen (mit der widersprüchlichen Maßgabe, dass dafür „kurze, aber wirksame“ Gleitzone eingerichtet werden), Effekte ungleicher Erwerbsumfänge (Vollzeit vs. Teilzeit), Effekte des Familienstandes (Verheiratete vs. Nichtverheiratete), Effekte ungleicher Auszahlungsmodalitäten für Erträge privater Altersvorsorge (als Vermögensbestand oder als laufendes Einkommen), eine ungleiche Behandlung von eigener Altersvorsorge in der Grundsicherung (betriebliche, private und freiwillig gesetzliche Vorsorge vs. gesetzliche Vorsorge mit Pflichtbeiträgen mit/ohne Erfüllung ausreichend langer Grundrentenzeiten) –, wurde in der bisherigen Diskussion immer wieder hingewiesen (vgl. etwa Schmähl 2019; Ragnitz 2020; Blum et al. 2020). Von Experten werden einige dieser Ungereimtheiten sogar als Gründe dafür genannt, dass die geplanten Regelungen als verfassungswidrig anzusehen sind (Ruland 2020).

4. Im Gesetzentwurf (S. 5f.) wird ausgeführt, dass für Leistungen der Grundrente im Einführungsjahr Ausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. Euro erwartet werden und dass damit die Rentenleistungen für rund 1,3 Mio. RentnerInnen verbessert werden sollen. Vorab-Quantifizierungen dieser Art sind schwierig, Angaben über die Datenbasis und die ggf. getroffenen Annahmen werden nicht gemacht. Nimmt man die genannten Zahlen als gegeben, fällt allerdings auf, dass nach dieser Schätzung mit durchschnittlichen Leistungen der Grundrente für die BezieherInnen in Höhe von 1.000 Euro im Jahr und somit von gut 80 Euro im Monat gerechnet wird. In zahlreichen Einzelfällen kann der Anspruch auf die geplante Grundrente noch sehr viel geringer ausfallen. Der Sachverständige gibt zu bedenken, ob der rechtstechnische und verwaltungsmäßige Aufwand (vgl. Tz. 2) sowie die Betonung des Ziels einer Anerkennung von Lebensleistung (vgl. Tz. 3) in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zahlen stehen.

Aktuelle rentenpolitische Herausforderung Nr. 1 ist die demographische Alterung

5. Zentrale Herausforderung für die Finanzierung und Ausgestaltung der GRV in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ist die akute Phase der demographischen Alterung, die mit den Renteneintritten der geburtenstarken Jahrgänge 1954 bis 1969 derzeit bereits anläuft und sich bis in die 2030er Jahre immer weiter entfaltet. Die stark veränderte Altersstruktur von Wohnbevölkerung und Versichertenpopulation der GRV wird sich aller Voraussicht nach auch anschließend nicht wieder zurückbilden (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). In der gesetzlichen Rentenversicherung

(und anderen Zweige der Sozialversicherungen) führt dies unter dem derzeit geltenden Recht zu enormen Spannungen zwischen Sicherungsniveau und Finanzierungsbeiträgen (vgl. etwa Werding 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.

6. Wie die GRV und die Altersvorsorge insgesamt angesichts der Herausforderung durch die demographische Alterung weiterentwickelt werden kann, war Gegenstand der Beratungen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die von der Bundesregierung im Mai 2018 eingesetzt wurde und im März 2020 ihren Endbericht vorgelegt hat (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020). In diesem Bericht verdeutlicht die Kommission in mehreren Szenarien eindringlich die absehbaren Auswirkungen der demografischen Alterung auf wichtige Kennziffern der GRV (a.a.O., S. 56–58): So könnte der Beitragssatz der GRV bereits ab 2023 merklich ansteigen und bis 2045 ca. 21,5% bis 25%, bis 2060 sogar 21,5% bis 26% erreichen, während das Sicherungsniveau (netto vor Steuern) ab 2025 stark zu sinken beginnt und bis 2045 ca. 41% bis 44,5%, bis 2060 39% bis 44% erreichen kann. Diese Vorausberechnungen decken sich mit den Resultaten aktueller, eigener Simulationen des Sachverständigen (Werding 2020). Jenseits der Nennung „perspektivischer Haltelinien“, die immer noch ein enorm breites Spektrum an tatsächlichen Werten für Beitragssatz und Sicherungsniveau abdecken (a.a.O., S. 63–65), hat sich die Kommission aber nicht auf klare Handlungsempfehlungen geeinigt, über die die Rentenpolitik nun zeitnah entscheiden könnte.
7. Um bei allen Versicherten der GRV – RentnerInnen wie aktiven Versicherten – „das Vertrauen in... die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken“ (vgl. Entwurf für das Grundrentengesetz, S. 1) erscheint es vor diesem Hintergrund derzeit als wesentlich drängender, eine konkrete Reformstrategie für GRV und Alterssicherungssystem zu entwickeln, mit der der Herausforderung durch die demographische Alterung begegnet werden kann und aus heutiger Sicht bis etwa 2040/45 eine Perspektive für die fälligen Beiträge und die zu erwartenden Leistungen vorgezeichnet wird. Erst wenn eine solche Strategie entwickelt und ihre Umsetzung verbindlich geregelt ist, lässt sich beurteilen, welche Härten damit für bestimmte Gruppen Versicherter verbunden sein könnten. Erst dann kann auch geprüft werden, ob mit Rücksicht darauf gezielte Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips, wie sie mit der Grundrente vorgenommen werden sollen, als angemessene Lösung erscheinen und ob sie bei den im Kontext der anstehenden Reformen ohne Zweifel erforderlichen Abwägungen zwischen Aspekten intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit ggf. auch Priorität beanspruchen können.

Weitere Gründe, die für einen Aufschub der Entscheidung sprechen

8. Momentan werden die Perspektiven für die kurz- bis mittelfristige Entwicklung der Rentenfinanzen auch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und ihrer Bekämpfung eingetrübt. Welche Effekte sich daraus für die längerfristige Entwicklung des Alterssicherungssystems ergeben,

ist derzeit noch nicht voll überschaubar. Sowohl Handlungsbedarf als auch Handlungsmöglichkeiten für die Einführung der geplanten Grundrente könnten sich dadurch verändern.

Börsch-Supan und Rausch (2020) haben bereits auf einen Langfrist-Effekt hingewiesen, der aus der Aussetzung der sog. „Ausgleichs-“ und „Anpassungsfaktoren“ bei Wirksamwerden der Schutzklausel für den Aktuellen Rentenwert (§ 68a SGB VI) resultiert und die Finanzierung der GRV auf Dauer zusätzlich erschweren kann. Abwägungen darüber, wie mit dieser – bei der Einführung von § 255g SGB VI wohl unerwarteten – Konstellation umgegangen werden soll, können derzeit ebenfalls Vorrang vor Entscheidungen über die Grundrente beanspruchen.

9. Zwar soll die Grundrente nicht aus Beitragsmitteln der GRV finanziert werden, so dass sie auf den ersten Blick nicht unmittelbar von den Erwägungen in Tz. 8 betroffen ist. Auch für die Situation des Bundeshaushalts ergeben sich durch die Corona-Pandemie aber neue, derzeit noch nicht voll überschaubare Konsequenzen. Schon vor dem Ausbruch der damit einhergehenden Wirtschaftskrise war absehbar, dass die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen – von Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften – nicht langfristig tragfähig sind (Werding et al. 2020). Wo Anfang des Jahres bei der Entwicklung von Finanzierungssalden und Schuldenstand im Bereich der Gebietskörperschaften allerdings noch gewisse Spielräume erkennbar waren, um die direkteren finanziellen Effekte der demografischen Alterung für die gesetzlichen Sozialversicherungen u.U. einige Zeit abzufedern, dürften diese im Zuge der aktuellen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung weitgehend aufgezehrt werden. Ergänzend ist zu beachten, dass für die zuletzt geplante Finanzierung zusätzlich erforderlicher Bundesmittel zur Deckung der Ausgaben der Grundrente aus dem Aufkommen einer möglichst EU-weit wirksam werdenden Finanztransaktionssteuer in den vergangenen Monaten keine Fortschritte erreicht wurden und in naher Zukunft auch nicht in Sicht sind.

Literatur

- Blum, Johannes, Raphael de Britto Schiller, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz und Martin Werding (2020), „Der Kompromiss zur Grundrente: erfüllt er die Erwartungen? Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel“, *ifo Schnelldienst* Bd. 73, Heft 1/2020, S. 45–50.
- Börsch-Supan, Axel und Johannes Rausch (2020), „Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung“, *ifo-Schnelldienst* Bd. 73, Heft 4/2020, S. 36–43.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012), *Das Rentenpaket: Informationen für die Presse* (Stand: 7. August 2012), BMAS: Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016* (Alterssicherungsbericht 2016), BMAS: Berlin.
- CDU/CSU (2013), *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland: Regierungsprogramm 2013–2017*, CDU-Bundesgeschäftsstelle: Berlin (<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf>, Zugriff: 18.05.2020).
- CDU, CSU und SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode*, Typoskript (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/>

[975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1), Zugriff: 18.05.2020).

CDU, CSU und SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode*, Typoskript (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, Zugriff: 18.05.2020).

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission*, Bd. 1: Empfehlungen, BMAS: Berlin.

Ragnitz, Joachim (2020), „Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gutgemeint, schlecht gemacht“, *ifo Schnelldienst* Bd. 73; Heft 03/2020, S. 48–52.

Ruland, Franz (2020), *Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente*, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Typoskript (https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/kampagne/nachhaltige-rente/Ruland_Gutachten_INSM.pdf, Zugriff: 18.05.2020).

Schmähl, Winfried (2019), „„Grundrente“: Koalitions Kitt mit Folgen“, *Wirtschaftsdienst* Bd. 99, Heft 12/2019, S. 814–815.

SPD (2013), *Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2014*, SPD-Parteivorstand: Berlin (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf, Zugriff: 18.05.2020).

Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Werding, Martin (2019), *Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Werding, Martin (2020), „Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht“, *Deutsche Rentenversicherung* Bd. 75, Heft 1/2020, S. 3–19.

Werding, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läßle, Robert Lehmann und Niklas Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Institut: München.