

## **Schriftliche Stellungnahme**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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**

# ***Grundrentengesetz stoppen - Geplante Grundrente wäre ungerecht, wenig wirksam gegen Altersarmut, hochbürokratisch und nicht verlässlich finanziert***

**Stellungnahme zum 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)**

20. Mai 2020

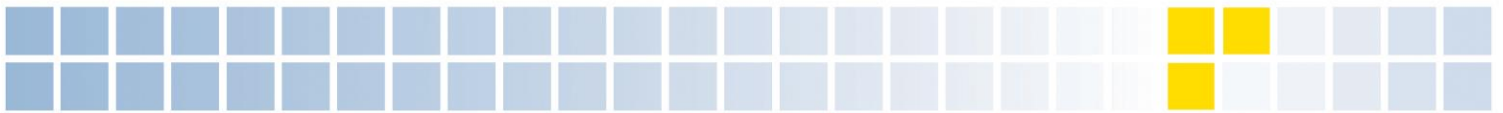
## ***Zusammenfassung***

Der Gesetzgeber sollte beim Grundrentengesetz die Reißleine ziehen und dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht zustimmen. Die geplante Grundrente schafft gravierende neue Ungerechtigkeiten im Rentensystem, wirkt nicht zielgenau gegen Altersarmut, ist hochbürokratisch und nicht verlässlich finanziert.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde durch die Grundrente ungerechter, da gleiche Beitragszahlungen künftig zu deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen können. Bei Einführung der Grundrente könnte ein Rentner trotz gleich hoher Beiträge nur gut die Hälfte der Rente bekommen, die ein Rentner mit Grundrentenanspruch erhält. Ein Versicherter könnte sogar trotz einer wesentlich höheren Beitragsleistung künftig weniger Rente bekommen als ein anderer Versicherter. Wenn so gravierend mit dem wesentlichen Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, dass sich die Höhe der Rente nach den gezahlten Beiträgen richtet, gebrochen wird, wird dies der Akzeptanz der Rentenversicherung schaden und die Rentenversicherung als weniger gerecht empfunden werden.

Ungerecht ist auch, dass vom geplanten Grundrentengesetz vor allem Teilzeitbeschäftigte profitieren, während Vollzeitbeschäftigte meist leer ausgehen, weil sie höhere Rentenbeiträge gezahlt haben. Das widerspricht nicht nur dem selbst gesteckten Ziel, „Lebensleistung“ zu belohnen, sondern auch der Empfehlung der EU-Kommission an Deutschland, Fehlanreize gegen eine Aufstockung der Arbeitszeit abzubauen.

Zu weiteren Ungerechtigkeiten wird es führen, wenn mit der geplanten Einkommensprüfung die wirtschaftliche Lage der Begünstigten nur teilweise und damit ungenau erfasst wird. Es wird in der Solidargemeinschaft zu Recht auf Unverständnis stoßen, wenn künftig z. B. der Hinzuverdienst aus einer beruflichen Tätigkeit auf die Grundrente angerechnet wird, eine Erbschaft dagegen nicht. Auf die vom Koalitionsausschuss im letzten November vereinbarte „Feststellung des Bedarfes“ soll zudem nach dem Gesetzentwurf vollständig verzichtet werden. Die Grundrente würde damit – entgegen dem Beschluss des Koalitionsausschusses – bedarfsunabhängig geleistet werden.



Die geplante Einkommensanrechnung hat aber auch hinsichtlich ihres Umfangs kaum noch etwas mit der für die Grundrente im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung zu tun. Sie ist deutlich großzügiger, denn die Einkommensanrechnung beginnt erst oberhalb von Einkommensfreigrenzen und erfolgt auch dann nur teilweise. Dadurch kann die Grundrente bis zu einem Einkommen von max. 1.794 € bezogen werden, was weit mehr als doppelt so hoch ist als im Koalitionsvertrag vereinbart, und zudem schon weit im einkommensteuerpflichtigen Bereich liegt.

Die geplante Grundrente ist zudem kein geeigneter Beitrag gegen Altersarmut, denn die Zielgruppe der langjährig Beschäftigten ist ohnehin besonders selten von möglicher Altersarmut betroffen. Der aktuelle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt, dass nur 1 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist.

Die nach dem Entwurf erwarteten laufenden Verwaltungskosten in Höhe von mehr als 15 % (rund 200 Mio. € Verwaltungskosten bei 1,3 Mrd. € Grundrente) sind unverhältnismäßig hoch und widersprechen dem Gebot wirtschaftlichen Handelns. Zu Recht haben die Rentenversicherung und der Normenkontrollrat diesen bürokratischen Aufwand kritisiert und auf Änderungen des Vorhabens gedrungen. Zum Vergleich: Zur Bewältigung ihrer bisherigen Aufgaben benötigen die Rentenversicherungsträger lediglich 1,2 % Verwaltungskosten. Vom Abschluss einer privaten Rentenversicherung mit mehr als 15 % Verwaltungskosten würde die Bundesregierung gewiss abraten. Dann sollte sie es auch nicht den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung zumuten, bei der Grundrente die hohen Verwaltungskosten von mehr als 15 % zu finanzieren.

Das gilt ganz besonders, weil die Grundrente wegen des mit ihr hohen verbundenen Bürokratieaufwands ohnehin nicht mehr bis zum geplanten Start im Januar 2021 umgesetzt werden kann, worauf die DRV Bund mehrfach hingewiesen hat. Bei Umsetzung der Geset-

zespläne stünde die Grundrente zwar im Januar im Bundesgesetzblatt, für die vermeintlich begünstigten Grundrentner bliebe sie jedoch noch lange Zeit ein Phantom. Wer eine neue Rentenleistung einführt, die bei Fälligkeit gar nicht gezahlt wird, schadet dem Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. Die richtige Konsequenz wäre das Vorhaben zumindest zu verschieben und zu entbürokratisieren – oder besser noch ganz sein zu lassen.

Die im Koalitionsausschuss vereinbarte vollständige Finanzierung der Grundrente aus Steuermitteln wird durch den Gesetzentwurf nicht hinreichend gewährleistet. Zum einen ist völlig ungewiss, ob die geplante Anhebung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung reicht, um die mit der Grundrente verbundenen Mehrausgaben zu decken. Jede Steigerung gegenüber dem geschätzten Aufwand ginge damit automatisch zu Lasten der Rentenversicherung. Zum anderen ist keine Kompensation der hohen Verwaltungskosten vorgesehen, die der Rentenversicherung mit der Grundrente entstehen würden (laut Kostenschätzung im Gesetzentwurf allein in den ersten vier Jahren 1 Mrd. €).

### **Korrekturvorschläge**

Wenn der Gesetzgeber trotz aller genannten Einwände dennoch an der Einführung der geplanten Grundrente festhalten will, dann sollte er zumindest einige wesentliche Korrekturen der Gesetzespläne vornehmen:

- Die Rentenversicherung muss alle ihr entstehenden Kosten für die Grundrente vom Bund erstattet bekommen. Die geplante Anhebung des Bundeszuschusses reicht dafür nicht, weil sonst die Rentenversicherung alle Kostenrisiken tragen würde. Zudem muss die Erstattung des Bundes an die Rentenversicherung auch die hohen Verwaltungskosten umfassen.
- Die Grundrente sollte nur für den zukünftigen Rentenzugang und nicht auch für den Rentenbestand gelten, so wie dies bei rentenrechtlichen Leistungsverbesserungen und Leistungsrücknahmen bislang immer

galt (Ausnahme war nur die „Mütterrente“). Eine Beschränkung der geplanten Neuregelung auf den Renten-Neuzugang würde diesem Grundsatz entsprechen und damit auch dem Umstand Rechnung tragen, dass viele heutige Rentner von anderen rentenrechtlichen Regelungen profitieren, die es bei jetzigem Rentenzugang nicht mehr gibt (z. B. abschlagsfreie Renten ab 60 Jahre, rentenerhöhende Anerkennung von Ausbildungszeiten). Da derzeit nur 1 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, besteht beim heutigen Rentenbestand auch kein besonderer sozialpolitischer Handlungsbedarf. Die tatsächlich bedürftigen Rentner mit langjähriger Versicherung würden dennoch über den geplanten Grundsicherungs Freibetrag bessergestellt.

- Eine weitere deutliche Bürokratie- und Kostenreduzierung würde erreicht, wenn die Grundrente nur denjenigen Rentnern gezahlt würde, die tatsächlich jahrzehntelange Arbeit, Kindererziehung oder Pflege geleistet haben. Dementsprechend sollte die Grundrente auch nur an Alters- und Erwerbsminderungsrentner erbracht werden und nicht auch an Hinterbliebenenrentner. Dies würde die Zielgenauigkeit der Grundrente, mit der „Lebensleistung“ belohnt werden soll, erhöhen.
- Das geplante Verfahren zur Anrechnung der unter die Abgeltungssteuer fallenden Kapitalerträge darf in der vorgelegten Form nicht umgesetzt werden. Die benötigten Verwaltungskosten lägen höher als die durch eine Anrechnung ersparten Leistungen. Deshalb muss ein Weg gefunden werden, bei dem Aufwand und Nutzen in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Wenn dies nicht gelingt, sollte besser ganz auf die Anrechnung dieser Einkünfte verzichtet werden.
- Die Zahl der durch die geplante Neuregelung zusätzlich auf Grundsicherung angewiesenen Personen sollte reduziert und

statistisch gesondert ausgewiesen werden. Der Gesetzentwurf wird nach den dort ausgewiesenen Zahlen dazu führen, dass die Zahl der Grundsicherungsempfänger um rund 70.000 Personen und damit um mehr als 10 % steigt, weil für die langjährig Versicherten ein neuer Freibetrag in der Grundsicherung eingeführt wird. Damit werden bei Umsetzung des Gesetzentwurfs künftig mehr und nicht weniger Menschen zum Grundsicherungsamt gehen müssen. Die Zahl der zusätzlichen Grundsicherungsempfänger kann deutlich reduziert werden, wenn der Freibetrag, so wie dies im Koalitionsvertrag vereinbart war, auf eine Höhe von 10 % oberhalb der Grundsicherung begrenzt wird. Der jetzt vorgesehene Freibetrag liegt dagegen bei mehr als 25 % des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs. Außerdem sollte der Freibetrag nicht bereits ab 33 Jahren, sondern erst ab 35 Jahren mit Grundrentenzeiten gelten, so wie im Koalitionsausschuss am 10. November 2019 vereinbart. Der allein durch den Freibetrag bewirkte Anstieg der Empfängerzahler sollte zudem künftig in der Grundsicherungsstatistik gesondert ausgewiesen werden, damit die höheren Zahlen nicht als Anstieg der Altersarmut missverstanden werden.

### **Im Einzelnen**

#### **1. Zielgruppe der Grundrente ist besonders selten von Altersarmut betroffen**

Laut Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 soll die geplante Grundrente „einen Beitrag zum Schutz vor Altersarmut leisten“. Tatsächlich zielt die Grundrente aber ausgerechnet auf die Personengruppe, die nach Beamten am seltensten auf Grundsicherung angewiesen sind. Gerade einmal 1 % aller, die mindestens 35 Erwerbsjahre aufweisen, braucht ergänzende Grundsicherung, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

Nicht langjährige Geringverdiener, sondern Personen, die mehr als 5 Jahre arbeitslos waren oder nie erwerbstätig waren, haben das größte Risiko, im Alter auf Grundsicherung angewiesen zu sein. Sie werden aber durch die geplante Grundrente gerade nicht erreicht.

Die fehlende Zielgenauigkeit der geplanten Grundrente beim Schutz gegen Altersarmut wird auch durch die bislang umfassendste Studie zur Entwicklung der Altersarmut (Bertelsmann Stiftung 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036) bestätigt. Darin heißt es: „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.“

## **2. Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland**

Altersarmut ist und bleibt die Ausnahme in Deutschland. Unnötigen Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung vor grassierender und um sich greifender Altersarmut sollte daher mit Fakten begegnet werden und vor allem mit einer Politik, die an den Ursachen möglicher Altersarmut (z. B. Nichterwerbstätigkeit, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, fehlende Altersvorsorgepflicht für Selbstständige) ansetzt.

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. So 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 €.<sup>2</sup>

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

- Nach dem Rentenversicherungsbericht 2019 der Bundesregierung werden die Renten bis 2033 bei Zugrundelegung der erwarteten Wirtschaftsentwicklung um insgesamt rund 36,5 % steigen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 2,2 % pro Jahr. Sie werden damit voraussichtlich nicht nur nominal steigen, sondern auch noch weiter an Kaufkraft gewinnen.
- Die private und betriebliche Altersvorsorge hat in den letzten Jahrzehnten stark zugelegt. In den vergangenen 15 Jahren hat die Zahl der Beschäftigten mit einer Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge deutlich zugenommen. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren haben nach dem aktuellen Alterssicherungsbericht mehr als 70 % eine Anwartschaft auf eine Zusatzrente aus der betrieblichen Altersvorsorge oder aus einer Riester-Rente. Dabei sind ungeförderte Formen der Alterssicherung noch nicht einmal berücksichtigt.
- Bei den über 65-Jährigen beträgt die Wohneigentumsquote inzwischen rund 60 %.<sup>3</sup> Wer in der eigenen Immobilie wohnt, spart die Miete und erhöht damit das für den Lebensunterhalt 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

<sup>2</sup> BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

<sup>3</sup> LBS-Research, Markt für Wohnimmobilien 2018.



2036 zwar auf 7 % steigen könnte (Bertelsmann Stiftung 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036). Damit wären aber auch künftig deutlich weniger Ältere auf Grundsicherung angewiesen, als dies heute bei den unter 65-Jährigen der Fall ist. Gleichzeitig zeigt die Studie auf, wie Altersarmut am besten vorgebeugt werden kann, nämlich durch eine verstärkte Anstrengung zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration.

- Mit über 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, über die gesetzlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherungssysteme für das Alter vorzusorgen.

### **3. Grundrente würde zu einer ungleichen Bewertung gleicher Beitragszahlungen führen**

Die Einführung der Grundrente hätte zur Folge, dass gleich hohe Rentenbeiträge künftig zu ganz unterschiedlich hohen Rentenleistungen führen können.

Hier die maßgeblichen Gründe:

- Den Grundrentenzuschlag erhält nur, wer die geforderten Grundrentenzeiten erfüllt. Wer aber mehr Beiträge in kürzerer Zeit geleistet hat, geht dagegen bei der Grundrente leer aus. Die geplante Gleitzone von 33 bis 35 Jahren mildert lediglich die verbundenen Ungerechtigkeiten einer 35-Jahres-Abbruchkante, ändert an der Problematik aber sonst nichts.

#### **Beispiel:**

**Weniger Rente trotz deutlich höherer Beiträge** – Wer 35 Jahre lang zu 40 % des Durchschnittsverdienstes gearbeitet hat, würde bei Einführung der Grundrente eine Rente in Höhe von 26,25 Entgeltpunkten erhalten (derzeit 868 €). Wer dagegen 21 Jahre lang zum vollen Durchschnittsverdienst gearbeitet und damit die Hälfte mehr Rentenbeiträge gezahlt hat, würde

dennoch eine um 20 % niedrigere Rente bekommen (derzeit 694 €).

- Höher gewertet werden nur Zeiten mit einem Durchschnittswert an Entgeltpunkten zwischen 0,3 und 0,8. Wer außerhalb dieses Bereiches liegt, geht dagegen bei der Grundrente leer aus.

#### **Beispiel:**

**Doppelt so viel gezahlte Beiträge, aber kaum mehr Rente** – Wer 35 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat (mit 80 % des Durchschnittsverdienstes), würde bei Einführung der Grundrente nahezu die gleich hohe Rente erhalten (925 €) wie ein Beschäftigter, der im gleichen Zeitraum immer nur halbtags gearbeitet und nur halb so hohe Beiträge gezahlt hat. Letzterer würde dennoch eine nur um 6 % niedrigere Rente erhalten (868 €).

- Grundrente erhält in voller Höhe nur, wer ein Einkommen unter 1.250 € (alleinstehend) bzw. 1.950 € (Paare) hat. Wer ein höheres Einkommen hat oder mit einem Partner mit weiterem Einkommen zusammenlebt, kann dagegen bei der Grundrente leer ausgehen.

#### **Beispiel:**

**Fast die Hälfte weniger Rente trotz exakt gleicher ‚Lebensleistung‘ und gleich viel gezahlter Beiträge** – Wer 35 Jahre zu 40 % des Durchschnittsverdienstes gearbeitet hat und auf dieser Grundlage Beiträge gezahlt hat, würde nach Einführung der Grundrente (in aktuellen Werten gerechnet) 868 € Rente erhalten. Wenn der Ehepartner jedoch ein hohes Einkommen hat, verringert sich der Rentenanspruch auf bis zu 463 €.

Jeder Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der nicht Grundrente beanspruchen kann, würde künftig zu geringeren Rentenansprüchen führen als der Beitrags-Euro eines Beschäftigten, der die Grundrente bekommt. Der Beitrag eines Nicht-Berechtigten kann künftig sogar nur rund die Hälfte wert sein wie der Beitrag eines Grundrentenempfängers. Das aber widerspricht dem bislang geltenden Grundsatz, dass sich die Höhe der Rente nach den zuvor



eingezahlten Beiträgen richtet und damit dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit Rechnung getragen wird.

**So unterschiedlich würden Beitragszahlungen künftig im Rentenrecht bewertet:**

Nach den aktuellen rentenrechtlichen Bemessungsgrößen erwirbt ein Versicherter für 1000 € Rentenbeitrag einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 4,38 €. <sup>4</sup> Wer später Grundrente bekommt, erwirbt dagegen für den gleichen Rentenbeitrag einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von bis zu 8,22 €.

Oder anders gerechnet: Für einen Euro monatliche Rente müssen Versicherte heute 228 € Rentenbeitrag zahlen. Künftige Grundrentenbezieher müssen dafür weniger aufwenden. Je nach Einzelfall kann bei ihnen auch schon ein Rentenbeitrag von 122 € für einen Euro Monatsrente reichen, in Kombination mit der Midijob-Regelung können sogar nur 117 € genügen.

Zudem widerspricht es dem formulierten Anspruch, dass die „Lebensleistung von Menschen“ anerkannt werden soll, wenn künftig ein Rentner, der doppelt so viel gearbeitet und doppelt so viel Rentenbeiträge gezahlt hat wie ein anderer Rentner, dennoch später eine nahezu gleich hohe Rente erhalten kann. Noch im April 2019 hatte der Bundesarbeitsminister erklärt: „Wer mehr in die Rentenkasse eingezahlt hat, wird immer mehr Rente bekommen als der, der weniger eingezahlt hat.“ <sup>5</sup> Gemessen daran dürfte die Grundrente nicht eingeführt werden.

Die Rentenversicherung würde von den Beitragszahlern nicht mehr im gleichen Maße als gerecht empfunden, wenn gleich hohe Beiträge in der Rentenversicherung künftig zu

deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen können. Versicherte würden zu Recht kritisieren, wenn sie trotz gleich hoher Beiträge weniger Rente als andere Versicherte erhalten, nur weil sie ihre Beiträge in weniger als den geforderten Grundrentenjahren aufgebracht haben oder weil sie z. B. mit einem Ehepartner mit gutem Einkommen verheiratet sind. Der Rentenversicherung und der Bereitschaft zur Zahlung von Rentenbeiträgen droht damit ein Akzeptanzverlust.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sogar zweifelhaft, ob ein so deutlich unterschiedlicher Erfolgswert von Beitragsleistungen in der Rentenversicherung mit dem Grundgesetz vereinbar ist: „Zwar ist es von Verfassungs wegen [...] nicht geboten, dass eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen erzielt wird. Für unterschiedliche Leistungen an Versicherte mit gleicher Beitragsbelastung muss aber ein hinreichender sachlicher Grund bestehen.“ <sup>6</sup> Es dürfte schwierig sein, das Bundesverfassungsgericht davon zu überzeugen, weshalb eine unterschiedlich lange Beitragszahlungsdauer oder die Ehe mit einem gut verdienenden Ehepartner ein hinreichender Grund sein sollen, gezahlten Beiträgen einen fast doppelt so hohen Erfolgswert zuzumessen. <sup>7</sup>

**4. Geplante Einkommensprüfung ist sehr weit entfernt von der im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung**

Von der im Koalitionsvertrag als Voraussetzung für die Grundrente vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung ist die jetzt stattdessen vorgesehene Einkommensprüfung sehr weit entfernt. Zum einen wird die wirtschaftliche Lage der Berechtigten nur beschränkt erfasst, weil der individuelle Bedarf und auch vorhandenes

<sup>4</sup> Basis: alte Bundesländer, 1. Januar 2020.

<sup>5</sup> Neue Osnabrücker Zeitung, 12. April 2019.

<sup>6</sup> BVerfG, 24. Mai 2000 - 1 BvL 1/98.

<sup>7</sup> Ausführlich: Prof. Dr. Franz Ruland, Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes (BR-Drucks. 85/20; BT-Drucks. 19/18473),

April 2020; ders. Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, 13. November 2019, vgl. auch: Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2019): Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente, Universität Münster.

Vermögen unberücksichtigt bleiben. Zum anderen wird vorhandenes Einkommen nur teilweise und oftmals auch gar nicht angerechnet.

**a. Individueller Bedarf bleibt unberücksichtigt**

Anders als bei einer Bedürftigkeitsprüfung, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart ist, und auch anders als im Koalitionsausschuss beschlossen, wird der individuelle Bedarf nicht festgestellt. Vielmehr soll die Grundrente ganz unabhängig vom Bedarf gewährt werden. Sie soll z. B. in gleicher Höhe an Immobilieneigentümer auf dem Land geleistet werden wie an Mieter in München mit deutlich höheren Wohnkosten und einem damit deutlich höheren Bedarf.

**b. Vorhandenes Vermögen wird von Anrechnung ausgenommen**

Anders als bei einer Bedürftigkeitsprüfung bleibt vorhandenes Vermögen bei der geplanten Einkommensanrechnung unberücksichtigt. Dabei ist die Unterscheidung von Einkommen und Vermögen bei der Bewertung der wirtschaftlichen Situation von Rentnern willkürlich. Die wirtschaftliche Lage von Rentnern hängt nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom vorhandenen Vermögen ab. Schließlich kann auch Vermögen zur Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet werden. Während z. B. die mit eigenen Beiträgen erworbene Altersrente oder der Hinzuerdienst aus einer beruflichen Tätigkeit auf die Grundrente angerechnet würden, blieben dennoch nach dem Gesetzentwurf Erbschaften vollständig und Auszahlungen aus Kapitallebensversicherungen weitgehend (nur Erträge sollen angerechnet werden können) von der Anrechnung verschont.

**c. Grundrente würde auch an Bezieher von deutlich höheren Einkommen geleistet als im Koalitionsvertrag vereinbart**

Vor allem aber unterscheidet sich die geplante Einkommensanrechnung dadurch von der Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung, dass sie nicht vom ersten Einkommens-Euro an beginnt, sondern erhebliche Einkommensteile von der Anrechnung ausnimmt.

Nach dem Koalitionsvertrag sollte die Grundrente ein Einkommen „10 % über der Grundsicherung“ gewährleisten. Da nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der durchschnittliche Bruttobedarf von Empfängern von Grundsicherung im Alter zuletzt (September 2019) 808 € betrug, müsste die Grundrente damit zu einem verfügbaren Einkommen von knapp 890 € führen, was bei einer Rente von rund 1.000 € nach Abzugs der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge erreicht wird.

Tatsächlich soll bei der Grundrente jetzt jedoch Einkommen bis 1.250 € ebenso wie die Grundrente selbst (§ 97a Abs. 2 S. 6 SGB VI-E) vollständig von der Einkommensanrechnung ausgenommen bleiben. Darüberhinausgehendes Einkommen soll bis zu einer Höhe von 1.600 € nur zu 60 % angerechnet werden. Erst danach erfolgt eine vollständige Anrechnung. Dementsprechend kann die Grundrente bis zu einem Einkommen von max. 1.794 € bezogen werden.<sup>8</sup> Ein Monatseinkommen in dieser Höhe liegt rund drei Viertel höher als das, was im Koalitionsvertrag als die Höhe der Grundrente vorgesehen war, und liegt zudem bereits deutlich im einkommensteuerpflichtigen Bereich. Dies zeigt, dass die Grundrente, wie sie jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist, mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Regelung nur noch sehr wenig zu tun hat.

<sup>8</sup> Ehepaare können bis zu einem Einkommen von max. 2.899 € Grundrente beziehen.



## **5. Geplante Einkommensprüfung sorgt für viele Probleme und ungeklärte Fragen**

Die geplante (bloße) Einkommensprüfung wird für Probleme und Ungerechtigkeiten sorgen. Zudem sind viele damit verbundene Fragen auch im Gesetzentwurf noch ungeklärt. Der größte Teil der sich jetzt zeigenden Probleme würde vermieden, wenn statt einer neuartigen Einkommensprüfung das im Bereich der Grundsicherung bestehende, jährlich millionenfach praktizierte Verfahren der Bedürftigkeitsprüfung vorgesehen würde.

### **a. Geplante Einkommensanrechnung kann zu Fehlanreizen führen, z. B. zum Verzicht auf Erwerbstätigkeit und private Vorsorge**

Grundrentenempfänger (und ihre Partner) werden oftmals darauf verzichten, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, wenn ihnen der Hinzuverdienst auf die Grundrente angerechnet wird. Denn anders als bei der Grundsicherung gibt es bei der Grundrente keine Anrechnungsfreibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Immerhin 17 % der 65- bis unter 70-Jährigen und mehr als 7 % der mindestens 70-Jährigen gingen 2018 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einer Erwerbstätigkeit nach. Erwerbstätigkeit im Alter ist damit inzwischen keineswegs mehr selten.

Zudem ist zu befürchten, dass Beschäftigte, die davon ausgehen, möglicherweise später Grundrente zu beziehen, wegen der drohenden Einkommensanrechnung auf ergänzende Altersvorsorge verzichten. Denn anders als bei der Grundsicherung soll es bei der Grundrente keinen eigenen Anrechnungsfreibetrag für zusätzliche Altersvorsorge geben.

### **b. Anrechnung von Einkommen aus der Vergangenheit ist problematisch**

Es wirft zahlreiche Probleme auf, dass bei der Einkommensanrechnung auf das Einkommen für das vorvergangene Jahr abgestellt werden soll (§ 97a Abs. 2 SGB VI-E).

Gerade bei Rentenbeginn ist es wenig befriedigend, wenn noch das regelmäßig höhere Einkommen aus der Zeit vor Rentenbeginn für die Grundrentenberechnung herangezogen wird.

#### **Beispiel:**

Ein Beschäftigter verdient bislang 2.000 € pro Monat. Anfang nächsten Jahres geht er in Rente und könnte dann auch Grundrente (300 €) beanspruchen, wenn sein aktuelles Einkommen – eine Altersrente in Höhe von 700 € – bei der Einkommensprüfung zugrunde gelegt würde. Stattdessen würde jedoch nach dem Gesetzentwurf sein Einkommen aus dem vorletzten Jahr (2.000 €) herangezogen, so dass im Ergebnis der Grundrentenanspruch entfiel. Erst zwei Jahre nach Rentenbeginn würde der Beschäftigte dann Grundrente erhalten, denn von dann ab wird nur noch seine mit eigenen Beiträgen erworbene Altersrente bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt. Bis dahin kann er ggf. Grundsicherung beziehen, denn bei der Grundsicherung wird stets nur aktuelles Einkommen angerechnet. Befriedigend ist dies allerdings wohl kaum.

Während die Heranziehung des Einkommens aus dem vorvergangenen Jahr bei Rentenbeginn regelmäßig dazu führen wird, dass ein (z. T. deutlich) zu hohes Einkommen auf die Grundrente angerechnet wird, verhält es sich während der weiteren Rentenlaufzeit allerdings regelmäßig genau umgekehrt. Denn dann ist die Bezugnahme auf ein Einkommen des vorvergangenen Jahres günstig, weil sich Renten (als vorrangige Einkommensquelle von Grundrentenempfängern) dynamisch erhöhen, d. h. es wird ein geringeres Einkommen angerechnet, als aktuell bezogen wird.

Die Bezugnahme auf das Einkommen des vorletzten Jahres ist auch insoweit problematisch, weil bei anderen Leistungen, die Grundrentner ggf. auch oder alternativ beziehen können, das aktuelle Einkommen herangezogen wird: Dies gilt insbesondere für die Hinterbliebenenversorgung, die Grundsicherung im Alter und das Wohngeld.

### **c. *Drohendes Anrechnungswirrwarr bei Hinterbliebenenrenten***

Es dürfte für einen Hinterbliebenen mit Grundrentenanspruch schwer nachvollziehbar sein, dass auf seine Hinterbliebenenrente ein Einkommen aus einem anderen Jahr angerechnet wird als auf die gleichzeitig bezogene Grundrente und Einkommensänderungen sich damit bei der Hinterbliebenenversorgung bereits für das laufende Jahr, bei der Grundrente aber erst zwei Jahre später auswirken.

Hinzu kommt, dass das auf die Hinterbliebenen- bzw. auf die Grundrente angerechnete Einkommen unterschiedlich definiert wird und damit oftmals unterschiedlich hoch ist. So ist z. B. eine Riester-Rente nur bei der Hinterbliebenenversorgung, nicht aber bei der Grundrente von der Einkommensanrechnung ausgenommen.

Und wohl gar nicht mehr verständlich dürfte sein, dass die Hinterbliebenenrenten, auf die andere Einkommen (z. B. Altersrenten) grundsätzlich angerechnet werden, ihrerseits wiederum bei der Einkommensanrechnung auf die Grundrente berücksichtigt werden, aber hierbei Einkommen aus unterschiedlichen Jahren herangezogen werden: Während auf die Hinterbliebenenrente die aktuelle Altersrente des Hinterbliebenen angerechnet wird, wird bei der gleichzeitig bezogenen Grundrente die Altersrente aus dem vorletzten Jahr angerechnet.

### **d. *Heranziehung nicht bestandskräftiger Steuerfestsetzungen bedenklich***

Das von den Finanzbehörden bis zum 30. September des Vorjahres ermittelte Einkommen soll nach § 97a Abs. 5 SGB IV-E auch dann abschließend für die Einkommensanrechnung bei der Grundrente berücksichtigt werden, wenn die Festsetzung noch nicht endgültig ist, z. B. weil der Einkommensteuerbescheid angefochten wurde. Dies dürfte jedoch kaum auf Verständnis bei Betroffenen stoßen und erscheint auch rechtsstaatlich bedenklich, denn dann könnte für die Berechnung der Grundrente auch eine rechtswidrige Steuerfestsetzung zugrunde gelegt werden.

Die in der Begründung formulierte Rechtfertigung für dieses Vorgehen überzeugt nicht: Zwar ist es richtig, dass ein Einspruch gegen einen Steuerbescheid grundsätzlich nicht dessen Vollziehung hemmt, aber ein Einspruch kann sehr wohl zur Änderung des angegriffenen Einkommensteuerbescheids führen. Eine abschließende Heranziehung eines möglicherweise rechtswidrigen Bescheids für eine Grundrentenberechnung würde dagegen den betroffenen Grundrentenbeziehern die Möglichkeiten nehmen, sich rechtlich gegen ihre auf falscher Grundlage berechnete Grundrente zu wehren.

### **e. *Zweifach jährliche Rentenanpassung würde nötig***

Die geplante Berücksichtigung von Einkommensänderungen zum 1. Januar eines Jahres (§ 97a Abs. 5 SGB VI-E) würde dazu führen, dass bei Grundrentenempfängern mit Einkommensanrechnung regelmäßig zweimal im Jahr eine Rentenanpassung vorzunehmen wäre: Zunächst zum Januar, um das aktualisierte Einkommen bei der Grundrente zu berücksichtigen, und dann zum Juli, um die übliche Rentenanpassung zu berücksichtigen. Dies würde zusätzlichen Bürokratie- und Kostenaufwand erfordern, weil insofern für die Betroffenen jeweils zwei Rentenanpassungsbescheide pro Jahr erstellt und versandt werden müssten.

### **f. *Elektronisches Datenaustauschverfahren muss erst noch geschaffen werden***

Das zur Umsetzung der Grundrentenpläne vorgesehene elektronische Datenaustauschverfahren, über das die Rentenversicherungsträger die Einkommensteuerbescheide der Rentner erhalten sollen (§ 151b SGB VI-E), gibt es noch gar nicht. Nach den bisherigen Erfahrungen der Finanzverwaltung sind für die IT-technische Einrichtung Planungs- und Umsetzungszeiten von mindestens zwei Jahren anzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist höchst fraglich, ob ein automatisierter Datenaustausch bis zur geplanten Einführung der Grundrente zum 1. Januar 2021 umsetzbar ist. Ohne einen solchen elektronischen Datenaustausch wäre die Grundrente jedoch

allenfalls mit einem unverhältnismäßigen zusätzlichen Aufwand administrierbar und könnte nur mit extremen Verzögerungen gewährt werden.

#### **g. Verheiratete werden gegenüber Unverheirateten benachteiligt**

Nach dem Gesetzentwurf werden Verheiratete gegenüber Unverheirateten benachteiligt, weil sie sich das Einkommen ihres Partners anrechnen lassen müssen. Wer einen gutverdienenden Partner heiratet, kann seinen Grundrentenanspruch dadurch verlieren bzw. wer sich von einem gutverdienenden Partner scheiden lässt, kann dadurch einen Anspruch auf Grundrente erwerben.

Möglich ist sogar, dass beide Ehepartner erst durch eine Scheidung Grundrente erhalten.

#### **Beispiel:**

Beide Ehepartner haben jeweils 750 € Altersrente und 500 € weiteres Einkommen und hätten – ohne Einkommensanrechnung – Anspruch auf 100 € Grundrente. Wegen der Einkommensanrechnung gehen sie jedoch bei der Grundrente leer aus, denn von ihrem Einkommen in Höhe von 2.500 € sind 60 % des 1.950 € übersteigenden Betrags (550 €), also 330 €, auf die Grundrente anrechenbar. Lassen sie sich scheiden, bekommen beide die volle Grundrente von 100 €, da sie kein den Anrechnungsfreibetrag von 1.250 € übersteigendes Einkommen haben.

Diese Benachteiligung Verheirateter ist auch verfassungsrechtlich problematisch. Zum Vergleich: Bei einer Bedürftigkeitsprüfung gibt es dieses Problem nicht, weil Einkommen hier im Haushaltskontext und unabhängig vom Familienstand angerechnet werden.

#### **h. Finanzämter kennen meist nicht die Höhe der Kapitalerträge**

Nach dem Gesetzentwurf sollen auch Kapitalerträge bei der Einkommensprüfung berücksichtigt werden (§ 97a Abs. 2 SGB VI-E). Die Finanzämter kennen aber regelmäßig nicht die Höhe der Kapitalerträge, da Kapitalerträge meist nicht im Rahmen der Einkommen-

steuererklärung, sondern im Wege der Abgeltungssteuer pauschal versteuert werden. Die geplante stichprobenartige Überprüfung von Einkünften aus Kapitalvermögen von Grundrentenempfängern durch die Rentenversicherungsträger bei den Kreditinstituten (§ 151c SGB VI-E) stellt keine befriedigende Lösung dar und ist mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden. Der allein hierfür erwartete laufende Verwaltungskostenaufwand von rund 75 Mio. € jährlich liegt mit sehr großer Sicherheit höher als die durch die Einkommensanrechnung ersparten Grundrentenzahlungen: Bei Zugrundelegung einer durchschnittlich hohen Grundrente müsste die Zahl der Grundrentenberechtigten durch die Einkommensanrechnung um mehr als 5% gesenkt werden, damit sich dieser Aufwand in der Gesamtbilanz rechnerisch überhaupt lohnen kann. Tatsächlich wird aber davon ausgegangen, dass nur 2 bis 3 % der Grundrentenberechtigten über Kapitalerträge verfügt, die der Abgeltungssteuer unterliegen. Dieser Anteil würde sich zudem nochmals verringern, wenn die im Koalitionsvertrag vereinbarte Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte umgesetzt ist, weil Zinseinkünfte dann wieder in der Einkommensteuererklärung enthalten sind.

Bei Waisenrenten hat der Gesetzgeber 2015 auf Vorschlag des Bundesrechnungshofs beschlossen, auf eine Einkommensanrechnung zu verzichten, weil die Verwaltungskosten hierfür höher waren als die dadurch ersparten Rentenzahlungen. Insofern ist nicht nachzuvollziehen, dass jetzt mit dem komplizierten Verfahren nach § 151c SGB VI-E wieder eine Einkommensanrechnung eingeführt werden soll, die ebenfalls mehr kostet als spart.

#### **i. Drohende neue Bürokratie für Minijobs**

Bislang kennen die Finanzämter Einkommen aus Minijobs nur dann, wenn der Arbeitgeber die Lohnsteuer im Rahmen des Lohnsteuerabzugsverfahrens (§ 39b EStG) vom Arbeitslohn einbehält. Überwiegend werden Minijobs jedoch pauschal besteuert (§ 40a EStG), vor allem, um Bürokratie zu vermeiden (z. B. kein Abruf von elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmalen und kein Lohnsteuer-Jahresausgleich erforderlich). Allerdings dürfte schon

aus Gleichbehandlungsgründen jedoch kaum in Betracht kommen, im Lohnsteuerabzugsverfahren besteuerte Minijobs auf die Grundrente anzurechnen, pauschal versteuerte Minijobs jedoch nicht (wenngleich das nach dem aktuellen Entwurf der Fall wäre).

Vielmehr ist zu befürchten, dass – wie schon bei den mit der Abgeltungssteuer versteuerten Kapitalerträgen (s. o. Buchst. h) – auch hier neue teure Bürokratie geschaffen wird, um auch diese Minijobs bei der Einkommensanrechnung berücksichtigen zu können. Insbesondere droht eine Meldepflicht für pauschal versteuerte Minijobs.

Die praktische Bedeutung dieser Frage ist groß, da mehr als eine Million über 65-Jährige einen Minijob ausüben, davon rund 50.000 in Privathaushalten. Gerade bei den über 300.000 Privathaushalten, die Minijobber beschäftigen, könnte eine neue Meldepflicht und der damit verbundene Bürokratieaufwand jedoch unerwünschte Wirkungen haben.

#### **j. Einkommensüberprüfung bei Rentnern im Ausland nur schwer möglich**

Nach den Regelungen des europäischen koordinierenden Sozialrechts müssten die geplanten Grundrenten ebenso wie die aufgrund des geplanten Freibetrags für gesetzliche Renten in der Grundsicherung erbrachten Leistungen nicht nur im Inland, sondern auch in anderen EU-Staaten und im EWR erbracht werden. Eine Exportpflicht der Grundrente kann sich zudem auch dann ergeben, wenn Deutschland mit dem Wohnsitzland der Rentner und Rentnerinnen ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat.

Der laufende Verwaltungsaufwand zur Erbringung der Grundrente an Rentner im Ausland wird erheblich sein. Die Ausführungen im Gesetzentwurf machen dies mehr als deutlich: „Es wird angenommen, dass rund 580 Tausend Fälle mit ausschließlich ausländischem Einkommen vollständig händisch von der Sachbearbeitung zu überprüfen sein werden. Es ergibt sich hierfür ein zusätzlicher Aufwand von 95 Minuten in 60 Prozent der Fälle (verheiratete Berechtigte) und von 63 Minuten

(unverheiratete Berechtigte), aus denen insgesamt 683 Vollbeschäftigteneinheiten resultieren, die laufenden Erfüllungsaufwand von rund 79,8 Millionen Euro verursachen.“

#### **k. Ungeklärte Datenschutzfragen**

Der zur Einkommensprüfung erforderliche millionenfache Austausch sensibler Steuerdaten wirft Datenschutzfragen auf, die geklärt werden müssen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil ohne Zustimmung der Betroffenen auch auf Steuerdaten der Partner der potenziellen Grundrentenbezieher zurückgegriffen werden soll.

### **6. Grundrentenpläne ungeeignet, um „Lebensleistung“ anzuerkennen**

Laut Gesetzentwurf ist das vorrangige Ziel der Grundrente, die „Lebensleistung“ von Menschen anzuerkennen, die jahrzehntlang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben. Als Zielgruppe der Grundrente werden vor allem jahrzehntlang hart arbeitende Menschen genannt. Tatsächlich erweist sich das Konzept der Grundrente jedoch als ungeeignet, um „Lebensleistung“ anzukennen:

#### **a. Wer viel gearbeitet und viel vorgesorgt hat, hat deshalb keine geringere „Lebensleistung“**

Versicherte, die viel gearbeitet und verdient haben und deshalb keine Grundrente beanspruchen können, haben deshalb keine geringere „Lebensleistung“ aufzuweisen als Grundrentenberechtigte. Auch hängt die „Lebensleistung“ nicht von der Dauer der Erwerbstätigkeit ab: Die „Lebensleistung“ bei 30 Jahren Vollzeitarbeit ist nicht geringer als die Lebensleistung von 40 Jahren Halbtagsarbeit.

#### **b. Vollzeitbeschäftigte profitieren trotz höherer „Lebensleistung“ weniger als Teilzeitbeschäftigte**

Den größten Vorteil von der Grundrente hätten nicht diejenigen, die besonders viel und in



Vollzeit gearbeitet haben, sondern Teilzeitbeschäftigte. Nur mit Teilzeitarbeit lässt sich die maximale Aufstockung der eigenen Rentenansprüche um 405 € (auf fast das Doppelte des erworbenen Rentenanspruchs) erreichen. Wer Vollzeit arbeitet, verdient selbst zum Mindestlohn so viel, dass die maximal mögliche Rentenaufstockung deutlich geringer ausfällt. Eine zielgenaue Hochwertung von Rentnern, die im Niedriglohnbereich tätig waren, findet damit gerade nicht statt: Ein Teilzeitbeschäftigter mit einem sehr hohen Stundenlohn (z. B. in Höhe des dreifachen Mindestlohns) kann deutlich mehr von der Grundrente profitieren als ein vollzeitbeschäftigter Mindestlohnempfänger.

Mit der Privilegierung von Teilzeitarbeit durch die Grundrente würde der Gesetzgeber genau das Gegenteil dessen machen, was die EU-Kommission Deutschland seit Jahren empfiehlt, nämlich Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener, zu verringern.

#### **c. Lebensleistung sinkt nicht mit höherem Einkommen**

Bei Beziehern mit einem Einkommen oberhalb von 1.250 € (Alleinstehende) bzw. 1.950 € (Eheleute) wird die Grundrente gekürzt bzw. gar nicht mehr geleistet. Dabei haben Versicherte, nur weil sie z. B. privat oder betrieblich vorgesorgt haben oder mit einem gutverdienenden Ehepartner verheiratet sind, deshalb keine geringere Lebensleistung vorzuweisen.

#### **d. Die Grundrente wird auch ohne eigene „Lebensleistung“ erbracht**

Wenn die Grundrente Lebensleistung anerkennen soll, würde sie nur denjenigen gezahlt, die diese Lebensleistung erbracht haben. Tatsächlich profitieren von der Grundrente aber auch die Hinterbliebenen und – über den Versorgungsausgleich – sich scheidende Ehepartner. Zu Recht hat auch der Normenkontrollrat gefordert, Hinterbliebene von der Grundrente auszunehmen.

### **7. Grundrente muss vollständig aus Steuermitteln finanziert werden**

Wenn die Grundrente eingeführt wird, muss sie vollständig aus Steuermitteln finanziert werden, da mit der Grundrente Rentenleistungen erbracht werden sollen, die nicht durch gezahlte Beiträge gedeckt sind. Eine vollständige Steuerfinanzierung lässt sich nur dann verlässlich erreichen, wenn der Bund der Rentenversicherung die ihr durch die Grundrente entstehenden Kosten (einschließlich der zu erwartenden hohen Verwaltungskosten) in voller Höhe erstattet, so wie dies bei einigen anderen Fremdleistungen der Rentenversicherung auch der Fall ist (z. B. Aufwendungen aus der Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR, Aufwendungen für die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen).

Nach dem Gesetzentwurf ist die vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente hingegen – anders als dargestellt – nicht gewährleistet. Das gilt schon deshalb, weil die Rentenversicherung keinen finanziellen Ausgleich für die rund 200 Mio. € Verwaltungskosten erhält. Zudem ist keineswegs sicher, dass die vorgesehene Anhebung des Bundeszuschusses um zunächst 1,4 Mrd. € pro Jahr zur Finanzierung der Grundrente ausreicht. Weder die Zahl der Grundrentenberechtigten noch die Höhe des Grundrentenzuschlags und auch nicht die Höhe der anzurechnenden Einkommen lassen sich aus vorhandenen Statistiken entnehmen. Die damit erheblichen Kostenrisiken gingen alle zu Lasten der Rentenversicherung und damit auch der Beitragszahler.

Wenn keine Erstattungslösung gewollt ist, müsste mindestens ein gesetzlich geregeltes Verfahren zur regelmäßigen Anpassung des Bundeszuschusses an die tatsächlichen Kosten der Grundrente erfolgen. Die jetzt geplante bloße Fortschreibung des Schätzwertes der Grundrentenkosten genügt jedenfalls keineswegs dem im Gesetzentwurf formulierten Anspruch, eine vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente sicherzustellen.

Die vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente ist auch deshalb unverzichtbar, weil sonst das richtige und wichtige Ziel des Koalitionsvertrags, die Beiträge zur Sozialversicherung auf maximal 40 % zu begrenzen,

noch schwerer zu erreichen sein wird. Ohnehin werden die Beitragssätze zur Sozialversicherung bereits im kommenden Jahr die 40 %-Marke übersteigen, wenn jetzt nicht gegengesteuert wird. Bis 2040 drohen ohne Reformen weitere Beitragssatzsteigerungen auf rund 50 %. Umso wichtiger ist es, jetzt keine weiteren Leistungen auf Kosten der Beitragszahler einzuführen.

### **8. Zeitplan für die Einführung der Grundrente nicht mehr umsetzbar**

Der geplante Zeitplan ist nicht mehr zu halten. Insbesondere ist die Entwicklung eines funktionierenden Datenaustauschverfahrens zwischen Rentenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung nicht mehr rechtzeitig zu schaffen. Der hierfür benötigte zeitliche Vorlauf ist nicht mehr gegeben.

In keinem Fall darf das Gesetz in Kraft treten, bevor der automatische Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden funktioniert. Eine manuelle Abwicklung ist angesichts eines zu prüfenden Rentenbestands von über 25 Mio. Renten nicht zu leisten bzw. würde jahrelange Verzögerungen bei den Bewilligungen provozieren.

Wenn trotz aller Bedenken an der Grundrente festgehalten werden soll, muss daher der Zeitplan der Umsetzung angepasst werden.

### **9. Bürokratiekosten enorm hoch**

Der bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Grundrente wäre unverhältnismäßig hoch: Der Gesetzentwurf beziffert einen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von rund 400 Mio. € im Einführungsjahr und 200 Mio. € in den Folgejahren. Die Verwaltungskosten würden damit im Einführungsjahr rund 30 % der Leistungsausgaben für die Grundrente betragen und in den Folgejahren rund 15 %.

Der Gesetzgeber täte gut daran, die Warnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Normenkontrollrats zu den jetzigen Gesetzesplänen ernst zu nehmen. Die Deut-

sche Rentenversicherung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, „dass das Gesetzesvorhaben eine noch nie dagewesene Zäsur darstellt, die die Deutsche Rentenversicherung außerordentlich stark belasten wird“. Angesichts der bürokratischen Komplexität ist es auch wenig verwunderlich, dass der Normkontrollrat im Rahmen seiner Stellungnahme Bedenken gegen den Gesetzentwurf äußert und auf die „nicht ausreichende Prüfung bürokratieärmerer Vollzugsvarianten“ hinweist.

### **10. Grundsicherungs-Freibetrag für gesetzliche Renten würde zu ähnlichen Ungleichbehandlungen führen wie Grundrente**

Der vorgesehene Grundsicherungs Freibetrag für Personen mit mindestens 33 Jahren an Grundrentenzeiten würde ähnliche Widersprüche und Ungerechtigkeiten schaffen wie die Grundrente selbst. Insbesondere könnten Grundsicherungsempfänger, die nicht die 33-Jahres-Frist erfüllen, trotz höherer Beitragsleistung an die gesetzliche Rentenversicherung künftig ein geringeres Alterseinkommen haben als Versicherte mit geringerer Beitragsleistung, die aber die 33-Jahres-Frist erfüllen. Weniger Alterseinkommen trotz höherer Rentenbeiträge würde zu Recht von den Betroffenen als grobe Ungerechtigkeit empfunden.

Zudem zeigt sich auch hier ein unauflösbarer Zielkonflikt: Einerseits soll über den Freibetrag „Lebensleistung“ bzw. geleistete Vorsorge honoriert und andererseits Altersarmut vermieden werden. Beides lässt sich aber nicht mit dem gleichen Instrument erreichen. Denn auch bei gleicher „Lebensleistung“ (hier: gleich hohem Rentenanspruch) wird der geplante Grundsicherungszuschlag von bis zu 216 € nur an Bedürftige gezahlt. Wer z. B. in einer Partnerschaft lebt, hat dagegen wegen des anzurechnenden Partnereinkommens trotz gleicher Lebensleistung keinen Vorteil.

Nicht nachvollziehbar ist, warum der vorgesehene Freibetrag nicht nur für Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung gel-



ten soll, sondern auch für Hinterbliebenenrenten. Eine Hinterbliebenenrente beruht auf der Rentenbiografie des verstorbenen Angehörigen und hat damit nichts mit der Zielrichtung des Freibetrags zu tun, jahrzehntelange Arbeit zu geringen Verdiensten zusätzlich anzuerkennen.

### **11. Gesetzentwurf führt zu mehr als 10 % zusätzlichen Empfängern von Grundsicherung im Alter**

Ein erklärtes Ziel der vorgesehenen Einkommensprüfung bei der Grundrente ist es, langjährig Beschäftigten den laut Entwurf als „unbillig hart“ empfundenen Gang zum Grundsicherungsamt und eine Bedürftigkeitsprüfung zu ersparen. Tatsächlich würde der Gesetzentwurf aber dazu führen, dass mehr langjährig Beschäftigte zum Grundsicherungsamt gehen müssen: Zwar profitieren laut Gesetzentwurf von der geplanten Grundrente ca. 110.000 der bisherigen Grundsicherungsempfänger. Isoliert betrachtet würde sich dadurch der Kreis der Grundsicherungsberechtigten tatsächlich verringern (laut Gesetzentwurf um ca. 45.000). Da aber für den gleichen Personenkreis in der Grundsicherung ein neuer Freibetrag für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt werden soll, wird der Kreis der Grundsicherungsberechtigten jedoch sogar deutlich ausgedehnt. So geht der Entwurf davon aus, dass ca. 200.000 Personen von dem Freibetrag profitieren werden. Darunter sind laut Gesetzentwurf 70.000 Personen, die erst durch den neuen Freibetrag zu Grundsicherungsempfängern werden und sich dann einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen müssen. Nach letzten Zahlen bezogen 566.000 Menschen Grundsicherung im Alter. Diese Zahl würde sich bei Umsetzung der Gesetzespläne und Zugrundelegung der nach dem Gesetzentwurf erwarteten Auswirkungen um mehr als 10 % erhöhen.


Wenn damit – entgegen der genannten politischen Zielsetzung, den als „unbillig hart“ empfundenen Gang zum Grundsicherungsamt zu vermeiden – tatsächlich ein Anstieg der Zahl von Grundsicherungsempfängern gewollt ist, sollte die mit dem Bezug von

Grundsicherung verbundene Prüfung von Einkommen und Vermögen auch nicht als unzumutbar dargestellt werden. Die Prüfung von Einkommen und Vermögen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Mindestsicherungsleistungen, die in Deutschland mehr als 7 Mio. Menschen erhalten, zielgenau gewährt werden können. Diejenigen, die diese Leistungen finanzieren, können erwarten, dass die Berechtigten über ihr Einkommen und Vermögen Auskunft geben, wenn sie staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen.

### **12. Mehr Grundsicherungsempfänger auch durch Abweichungen von Koalitionsvereinbarungen**

Der erwartete hohe Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger um mehr als 10 % liegt vor allem daran, dass der geplante Freibetrag sehr viel höher ausfällt als im Koalitionsvertrag vereinbart. Danach sollte die Grundrente ein Einkommen „10 % über der Grundsicherung“ sichern, was bei einem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf von 808 € im Monat (Stand September 2019) etwa 80,80 € entsprochen hätte. Der jetzt jedoch geplante Freibetrag von max. 216 € liegt mehr als 25 % oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsniveaus.

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf mit der Festlegung, dass der Grundsicherungs-Freibetrag bereits bei Vorliegen von mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten gewährt werden soll, über den Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 hinausgeht, denn dort waren 35 Jahre als Voraussetzung vereinbart worden. Die Absenkung auf 33 Jahre lässt sich – anders als bei der Grundrente – hier nicht mit dem Anliegen eines gleitenden Übergangs begründen, da beim Freibetrag – ebenfalls anders als vom Koalitionsausschuss beschlossen – ein solcher gar nicht vorgesehen ist. Vielmehr soll es beim Grundsicherungs-Freibetrag eine „harte Abbruchkante“ geben. Das jetzt vorgesehene Abweichen der Mindestfristen und beim Übergang wird zur Folge haben, dass bei Grundrentenbeziehern mit mindestens 33, aber weniger als 35 Jahren Grundrentenzeiten die Grundrente fast immer niedriger liegen wird



als der Freibetrag. Die Folge ist, dass für diese Personengruppe die Wahrscheinlichkeit steigt, durch die Neuregelung erstmals zum Grundsicherungsempfänger zu werden.

### **13. Verzerrungen in der Grundsicherungsstatistik vermeiden**

Wenn der neue Freibetrag in der Grundsicherung damit zu deutlich mehr Grundsicherungsempfängern führt, darf dies nicht als Beleg für vermeintlich steigende Altersarmut missbraucht werden. Denn schließlich ist der Anstieg ja dadurch bedingt, dass Grundrentenempfängern nicht mehr die volle Rente angerechnet wird und sie damit ein höheres Einkommen haben.

Deshalb sollten Personen, die allein aufgrund der Nichtanrechnung von Alterssicherungsleistungen Grundsicherung erhalten, künftig statistisch gesondert ausgewiesen werden. Andernfalls nähme die Aussagekraft der Grundsicherungsstatistik Schaden, die bislang noch weitgehend verlässlich darüber Auskunft gibt, wie viele Personen nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ihren Bedarf zu decken. Zudem würde der Gesetzgeber riskieren, dass die erwarteten zusätzlichen Grundsicherungszahlungen (240 Mio. €) fälschlich nicht als Beitrag zur Verringerung von Altersarmut gewertet werden, sondern als vermeintlicher Beleg für einen Anstieg der Altersarmut. Noch mehr ungerechtfertigte Verunsicherung und Dramatisierung in der Diskussion um Altersarmut muss verhindert werden.

### **14. Förderung der betrieblichen Altersvorsorge für Geringverdiener für alle Arbeitgeber öffnen**

Die geplante Erhöhung der Förderung von betrieblicher Altersvorsorge für Geringverdiener von derzeit 144 € auf 288 € (§ 100 Abs. 2 Satz 1 EStG-E) kann neue Impulse zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung geben. Der Zugang zu dieser Förderung muss aber stärker geöffnet werden und sollte daher künftig für alle Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge gelten. Die sachlich nicht gerechtfertigte Begrenzung der Förderung auf externe Durchführungswege hat zur Folge, dass Arbeitgeber, die ihre betriebliche Altersvorsorge ausschließlich in internen Durchführungswegen (Direktzusage und Unterstützungskasse) organisieren, diese Förderung nicht nutzen können. Die geplante Ausweitung des Förderrahmens kann daher bei diesen Arbeitgebern auch nicht zu einer weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge führen. Daher bedarf es für diese Fälle einer zumindest wirkungsgleichen Förderung.

#### **Ansprechpartner:**

#### **BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Soziale Sicherung**

T +49 30 2033-1600

[soziale.sicherung@arbeitgeber.de](mailto:soziale.sicherung@arbeitgeber.de)