

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

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



Stellungnahme zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige
Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurch-
schnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der
Alterseinkommen (Grundrentengesetz)**

**vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und So-
ziales des Deutschen Bundestages vom 25.5.2020**

**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät**

**Institut für
Ökonometrie und
Statistik**

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-5831/2982
bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 20.5.2020

Auszug aus dem Koalitionsvertrag 2018

„Die Rente muss für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein. Dazu ge-
hören die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Al-
tersarmut. ...

Die **Grundrente** gilt für **bestehende und zukünftige Grundsicherungsbe-
zieher**, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw.
Pflegezeiten aufweisen. **Voraussetzung** für den Bezug der Grundrente ist eine
Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung. Die Abwicklung der
Grundrente erfolgt durch die Rentenversicherung.“ (Koalitionsvertrag 2018
zwischen CDU, CSU und SPD, S., 92 Ziffer 4330 ff.)

Die Enttäuschung ist vorprogrammiert

1. Ein Grundgedanke des vorliegenden Gesetzentwurfs war, dass langjäh-
rige Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter
besser gestellt sein sollen als die Bezieher von Grundsicherung. Diese
Idee beinhaltete keine Bedürftigkeitsprüfung. Allerdings war bereits im
ursprünglichen Ansatz keine allgemeine, in der Höhe einheitliche
Grundrente vorgesehen, sondern eine individuelle, sich an den erwor-
benen Rentenansprüchen orientierende Erhöhung des Renten-
anspruchs.
2. Der Begriff Grundrente ist somit missverständlich. Im Grunde handelt es
sich allenfalls um eine Zuschussrente, besser noch wäre der Begriff
Rentenzuschuss oder Rentenzuschlag, genauer, Entgeltpunktezu-
schlag. Dieser soll auf eine sehr komplexe, für die einzelnen Personen
kaum nachvollziehbare Weise berechnet werden und wird für viele –
auch für bisherige Grundsicherungsbezieher – eine Enttäuschung sein.
Dies geht indirekt auch aus der finanziellen Kalkulation des Aufwandes

Besucheranschrift:
Universitätsstr. 24
Gebäude 101
50931 Köln
Postanschrift:
50923 Köln

für die Grundrente im ersten Jahr 2021 hervor; es sei denn, die Kalkulation ist deutlich zu knapp in ihrer Berechnung, was nicht auszuschließen ist. Die dauerhafte **Finanzierung** ist im Übrigen noch **ungeklärt** und der Aufwand für die Überprüfung der Rentenzuschussberechtigung bzw. des Grundrentenbedarfs durch die Deutsche Rentenversicherung wird in der Begründung zum Gesetzentwurf wohl unterschätzt.

3. Kaum zu bestreiten ist in jedem Fall, dass durch diese Grundrente dem Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung widersprechend neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden, da beispielsweise entgegen dem Äquivalenzprinzip gleicher Anzahl von erworbenen Entgeltpunkten nicht mehr gleiche Rentenhöhen gegenüberstehen.
4. Der Kompromiss, der so ja gar nicht nötig gewesen wäre, wenn man sich – mit notwendigen technischen Modifikationen – an den ursprünglichen Wortlaut des Koalitionsvertrages gehalten hätte, kann kaum als gelungen bezeichnet werden. Er führt also zu einem individuell bestimmten **Rentenzuschlag**, der das **Äquivalenzprinzip** der gesetzlichen Rentenversicherung mehrfach **aushebelt**. Es dürfte dabei für den Einzelnen nur äußerst schwer nachvollziehbar sein, wie sich die Höhe seines Zuschusses zur Rente bestimmt. Manche werden die **Grundrente** als **Mogelpackung** empfinden, zumindest soweit sie keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem aktuellen Zustand feststellen werden.

Bemerkungen zu einzelnen Inhalten

5. Im 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde eine Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung vereinbart. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens hat die SPD diese Prüfung immer wieder abgelehnt, während CDU/CSU an der ursprünglichen Vereinbarung festhielten. Das hat zu langwierigen Diskussionen geführt, die letztlich in dem jetzt vorgelegten Vorschlag endeten, der nicht einer Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung entspricht.
6. Es gibt im Grunde eine Reihe von Einwendungen, die sich unmittelbar gegen einige Punkte bzw. den Gesetzentwurf insgesamt anwenden lassen. Im Folgenden kann und soll nicht individuell auf alle Punkte eingegangen werden, sondern lediglich auf einige grundlegende, besonders erwähnenswerte Einwände.
7. Der Teilhabeäquivalenz – oder kurz gesagt, dem Äquivalenzprinzip – der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland entspricht es, dass gemäß den erworbenen Entgeltpunkten eine Rente gezahlt wird, nach der Regel, je mehr Entgeltpunkte, desto höher die Rente, wobei die Anzahl der Jahre, in denen diese Punkte erworben werden, keine Rolle spielt. Dieses Prinzip sollte nur aus eng umrissenen sozialen Gründen aufgegeben werden, die hier nicht vorliegen, zumal ein Grundproblem – zu wenig Rente zum Leben – bereits durch die Grundsicherung gelöst werden soll, über deren richtige Höhe sich allerdings trefflich streiten lässt.
8. Das Argument, dass bei der Grundsicherung eine Offenlegung der Einkommen und Vermögen erfolgen muss, und dies nicht zumutbar wäre, sodass eine Grundrente, bei der diese Überprüfung nicht stattfinden soll, erforderlich sei, ist gegenüber dem jetzigen Gesetzentwurf nicht passend, und es war dem Wortlaut des Koalitionsvertrages nach ursprünglich ebenfalls nicht zutreffend. Letzten Endes wird jetzt bei der Grundrente auch an dieser Stelle eine weitgehende Offenlegung der Einkommen erwart-

tet, inkonsequenterweise jedoch auf eine Vermögensprüfung verzichtet, was zu kuriosen Ergebnissen führen kann. Im Übrigen erscheint es wenig logisch, über die niedrigen Einkünfte während des Arbeitslebens zu klagen, eine Vermögensprüfung jedoch als unzumutbar abzulehnen. Woher sollen die Geringverdiener ein größeres Vermögen aufgebaut haben?

9. Streng genommen existiert mit der Grundsicherung ansatzweise eine Lösung eines grundsätzlich bestehenden ursprünglichen Problems, das im Hintergrund steht, nämlich Armut im Alter, wobei sich die Frage stellt, ob nicht zugleich für Rentenbezieher bei der Grundsicherung – soweit deren Bezug notwendig wäre – ein höherer Rentenfreibetrag nötig ist, um im Alter Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung besser zu stellen als Personen, die nicht in gesetzliche Altersvorsorgesysteme eingezahlt haben und Grundsicherung beziehen.
10. Gegen den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf sollen hier nur zwei weitere Hauptkritikpunkte angeführt werden, andere Punkte, die schon in der jahrelangen Diskussion immer wieder angesprochen wurden, sollen hier nicht aufgezählt werden, eine Detailbetrachtung des Entwurfes unterbleibt wie bereits betont.
11. Durch den Gesetzentwurf wird das Äquivalenzprinzip in gewissem Umfang auf den Kopf gestellt. Wer bereits höhere Ansprüche hat, jedoch für die Grundrente in Frage kommt, erhält, sofern die rentenberechtigte Person mit ihrer Rente schon dicht an der oberen Grenze zur Grundrentenberechtigung liegt, einen niedrigeren Rentenzuschlag als diejenigen, die einen geringeren Rentenanspruch haben. Das heißt nichts anderes, als dass aus mehr Leistung weniger Anspruch in der Grundrente folgt. Nichtleistung wird insoweit höher bewertet als Leistung. Das ist in dem dem Subsidiaritätsprinzip folgenden sozialen Ausgleich richtig, in der Rentenversicherung hat so ein Element jedoch nichts zu suchen.
12. Es gibt eine Reihe von Gesetzen, in denen es Berechtigungsgrenzen geben muss. Diese Grenze ist im vorliegenden Fall u.a. die Anzahl der Jahre (33 bzw. 35), die in der Rentenversicherung zurückgelegt werden müssen, um einen Anspruch auf einen Zuschlag zu haben; diese 33 bzw. 35 Jahre sind sachlich nur schwer zu begründen. Sie führt aber dazu, dass Personen mit 20 Entgeltpunkten bei 33 Jahren Versicherungszeit einen Rentenzuschlag bekommen können, wer 20 Punkte aus 32 Jahren Beitragszeit hat, erhält diesen allerdings nicht. Noch problematischer ist die Situation, wenn jemand 22 Punkte aus 32 Jahren aufweist und daher keinen Anspruch auf die Grundrente hat, gegenüber einer Person mit 20 Punkten aus 33 oder 35 Jahren. Diese Diskrepanzen lassen sich wohl kaum mit Gerechtigkeitsüberlegungen erklären. Die Beispiele sind im Übrigen ein Indiz dafür, dass dieses **Gesetz** durchaus **vor dem Bundesverfassungsgericht** landen könnte.
13. Die aus dem Gesetzentwurf resultierenden Grundrentenberechnungen sind für die potentiell Betroffenen kaum darstellbar, und es gibt sicher intelligentere Lösungen als die jetzt vorliegende. Um zielgenau zu sein und zugleich finanziell im Rahmen zu bleiben, sollte ein Rentenzuschlag immer bedürftigkeitsgeprüft gewährt werden, zumal hier stärker das Subsidiaritätsprinzip als das Solidaritätsprinzip im Vordergrund steht und die Finanzierung offenbar nicht aus der Rentenkasse erfolgen soll.
14. Dabei sollte und muss vor allem bedacht werden, dass die **Rente nicht** dazu da sein kann, das **Arbeitsleben** zu **korrigieren**. Hier muss angesetzt werden, bei den zum Teil sehr niedrigen Löhnen. Wobei natürlich offen ist, worauf niedrige Rentenansprüche nach zum Beispiel 35 Jahren Beitragszahlung zurückgehen, auf niedrige Löhne

oder beispielsweise auf Teilzeitbeschäftigung mit gutem Lohn – und auch da differenziert der Gesetzentwurf nicht.

Gleichwohl könnte im geltenden System eine Rente nach Mindestentgeltpunkten oder eine degressiv dynamische Rente ihre Berechtigung haben. Und so ließe sich für die Altersversorgung auch ein dreiteiliges, im Folgenden skizziertes Schema begründen, das allerdings einen gewissen Systemwandel voraussetzt:

- (1) Die gesetzliche Rente oder ein anderes verpflichtendes Alterssicherungssystem, in das jede Person, die erwerbstätig ist, einzahlt. Soll die resultierende Rente nicht von der Erwerbstätigkeit allein abhängig sein, so ließe sich die Rente aus einer echten Grundrente, die jede Person, die viele Jahre in Deutschland gelebt hat, im Alter bekommt, und aus einem beitragsabhängigen Rententeil zusammensetzen.
 - (2) Sollte die Altersversorgung von (1) noch zu niedrig sein, wäre diese durch eine Grundsicherung zu ergänzen, die gewährleisten muss, dass diese kombinierte Alterssicherung über der reinen Grundsicherung (siehe (3)) liegt.
 - (3) Falls die unter (1) und (2) angeführte Alterssicherung nicht zutrifft, sollte eine Grundsicherung zum Tragen kommen, die natürlich nur einkommens- und vermögensabhängig gewährt wird.
15. Im Übrigen ist bemerkenswert, dass es – verständlicherweise – unumstritten ist, dass die sogenannte **Grundrente auch für den Rentenbestand** gilt. Ein Fakt, der bei der Verbesserung der **Erwerbsminderungsrenten** bewusst vernachlässigt wurde, obwohl gerade **dort** ein großer **Nachholbedarf** bestanden hätte – und natürlich weiterhin besteht.