

## **Information für den Ausschuss**

Gesamtmetall / Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie

Unaufgeforderte Stellungnahme 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

### 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

#### I. Kernkritik in der Übersicht

#### **Die Grundrente ist ungerecht, nicht hinreichend finanziert, schafft viel Bürokratie und hilft nicht gegen Altersarmut.**

Mit dem Vorschlag möchte die Bundesregierung „Lebensleistung honorieren“ und ein deutliches Signal in Richtung der Bekämpfung von Altersarmut setzen. Zudem soll die Grundrente insbesondere Frauen helfen, die infolge von Familienarbeit deutliche Einbußen bei der Erwerbsarbeit hinnehmen. Alle diese Ziele werden verfehlt.

- Die verfolgte Absicht „Lebensleistung zu honorieren“ wird nicht erreicht und sogar konterkariert. Denn eine teilzeitbeschäftigte Person mit 33 Beitragsjahren kann einen Zuschlag an Entgeltpunkten erhalten, eine vollzeitbeschäftigte Person mit 32 Beitragsjahren hingegen nicht. Zwar wurde die zunächst geplante harte Abbruchkante von 35 Grundrentenzeiten durch eine Gleitzone von 33 bis 35 Jahren an Grundrentenzeiten ersetzt, das grundsätzliche Problem jedoch nicht gelöst, sondern nur verlagert.
- Auch das Ziel, insbesondere Frauen zu helfen, wird verfehlt. Zwar sollen laut Entwurf im Einführungsjahr rund 1,3 Mio. Personen und davon 70 Prozent Frauen von der Grundrente profitieren, allerdings erreichten laut der Deutschen Rentenversicherung nur 40 Prozent der Frauen, die im Jahr 2018 eine Altersrente bezogen haben, 33 bis 35 und mehr Beitragsjahre. Bei den Männern waren es hingegen 80 Prozent. Damit wird deutlich, dass die Grundrente klar zu Gunsten der Männer wirkt und an der Lebenswirklichkeit der Mehrzahl von Frauen vorbeigeht, da diese die notwendigen Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente nicht vorweisen können.
- Die Grundrente ist kein geeignetes Mittel gegen Altersarmut, da sie nicht den Personengruppen zugutekommt, die am häufigsten von Altersarmut betroffen sind, nämlich denen, die eine zu geringe Anzahl an Versicherungsjahren in der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen. Nur 1 Prozent der Rentenbezieher mit 35 Beitragsjahren bezieht Grundsicherung im Alter. Wem hilft das Gesetz also wirklich?
- Nicht nur, dass die Grundrente an den tatsächlich von Altersarmut betroffenen Personen vorbeigeht, selbst der Bezug der Grundrente gewährleistet nicht ein Alterseinkommen

oberhalb des Grundsicherungsbedarfs, wie die Bundesregierung selbst im Gesetzentwurf klarstellt.

- Mit der Grundrente soll die Lebensleistung von langjährig Versicherten im entsprechenden Fürsorgesystem abgebildet werden, mithin der Rentenversicherung. Dem betroffenen Personenkreis soll der „Gang zum Amt“ erspart werden. Auch dieses Ziel erreicht der Gesetzentwurf nicht. Durch die Kombination von Grundrente und Freibetrag in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, können die Leistungen von bedürftigen Rentnerinnen und Rentnern höher ausfallen. Der „Gang zum Amt“ bleibt nicht erspart.
- Die Grundrente führt trotz eines „Äquivalenz-Abschlags“ zur nicht gerechtfertigten Abkehr vom Äquivalenzprinzip und damit zur Ungleichbehandlung von Beitragszahlern durch Aushebelung des Leistungsprinzips. Die Grundrente ist eine Sozialleistung und keine Versicherungsleistung. Der Sozialversicherungsbeitrag ist zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben grundsätzlich nicht geeignet.
- Der Gesetzentwurf geht trotz einer „Bedürftigkeitsprüfung light“ deutlich über den Koalitionsvertrag hinaus.
- Die Umsetzung des Vorhabens bis zum 01.01.2021 ist unrealistisch. Laufende Verwaltungskosten in Höhe von 15 Prozent des Leistungsumfangs der Grundrente verstoßen gegen das Prinzip des wirtschaftlichen Handelns.
- Die Finanzierung bleibt ungeklärt. Sollte ein Finanzierungskonzept bestehen, so sind darin die Folgen der Corona Pandemie nicht berücksichtigt. Eine Anpassung ist dringend geboten.
- Der Grundrentenzuschlag, der Freibetrag und die Einkommensprüfung verstoßen gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, damit ist das Grundrentengesetz insgesamt verfassungswidrig. Entsprechende Rechtsgutachten von Prof. Dr. Steinmeyer, Universität Münster sowie Prof. Dr. Franz Ruland liegen vor.
- Unklar ist, weshalb es bei der Anrechnung von Minijobs zu einer Ungleichbehandlung zwischen individuell- und pauschalbesteuerten Minijobs kommt. Weitere verfassungsrechtliche Probleme sollten vermieden werden.

## II. Im Einzelnen

### 1. Die Grundrente honoriert nicht die Lebensleistung der Bürgerinnen und Bürger

*„Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten.“  
(S. 1 des Gesetzentwurfs)*

Die Grundrente ist kein geeignetes Mittel, um die Lebensleistung der Bürgerinnen und Bürger zu honorieren. Denn je höher die Leistung einer Person war, desto geringer ist der Ertrag aus der Grundrente.<sup>1</sup> So erhält bspw. eine Person, die 35 Jahre in Teilzeit gearbeitet hat, Grundrente. Derjenige, der hingegen in Vollzeit gearbeitet hat, dies jedoch nur 32 Jahre lang tat, erhält keinen Zuschlag. Zwar hat die Bundesregierung die zunächst geplante harte Abbruchkante von 35 Jahren an Grundrentenzeiten als Voraussetzung für den Bezug von Zuschlägen aufgegeben und eine Gleitzone im Bereich 33 bis 35 Jahre an Grundrentenzeiten eingeführt. Damit wird das grundsätzliche Problem, nämlich die der Grundrente, immanente, nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung, nicht gelöst, sondern nur verlagert.

Selbst wenn 35 Jahre an Grundrentenzeiten vorgewiesen werden können, hinkt das Konzept der Grundrente. Wer 35 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat (mit 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes), bekommt durch den Grundrentenzuschlag eine nahezu gleich hohe Rente (925 EUR) wie ein Beschäftigter, der im gleichen Zeitraum immer nur halbtags gearbeitet und nur halb so hohe Beiträge gezahlt hat. Letzterer würde eine nur um 6 Prozent niedrigere Rente erhalten (868 EUR).

Anstatt weitere Ungerechtigkeiten zu schaffen und die Beitrags- und Steuerzahler zu belasten, sollte das Augenmerk der Bundesregierung vielmehr auf der Förderung von Erwerbsarbeit liegen. Arbeit muss sich lohnen. Zu hohe Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben dämpfen die Attraktivität von Erwerbsarbeit. Nach Belgien hat Deutschland die zweithöchste Steuer- und Abgabenlast weltweit.<sup>2</sup> Daher ist es unerlässlich, die Beiträge zur Sozialversicherung unter 40 Prozent zu halten. Damit wäre zudem allen Erwerbstätigen geholfen und nicht nur einer nahezu wahllos herausgegriffenen Personengruppe.

### 2. Die Grundrente geht an der Lebenswirklichkeit der Frauen vorbei.

*„Dieselbe Anerkennung sollen Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege erfahren. Damit werden Biografien von Frauen in besonderem Maße berücksichtigt. Insgesamt werden rund 1,3 Millionen Menschen von der Grundrente profitieren, davon gut 70 Prozent Frauen.“ (S. 2 des Gesetzentwurfs)*

Das Konzept der Grundrente geht an der Lebenswirklichkeit der Frauen vorbei. Laut der Deutschen Rentenversicherung erreichten nur 40 Prozent der Frauen, die im Jahr 2018 eine Altersrente bezogen haben, 35 und mehr Beitragsjahre und dies bei bereits erfolgter Anerkennung von Pflege-, Kindererziehungs- sowie Kinderberücksichtigungszeiten (§§ 249b, 56, 57 SGB VI in Verbindung mit §§ 54 Abs.1 Nr. 3 SGB, 36 SGB VI).<sup>3</sup> Für den Gleitonenbereich von 33 bis 35 Beitragsjahren werden keine gesonderten Zahlen ausgewiesen. Jedoch selbst wenn man die Kohorte 30 bis 35 Beitragsjahre hinzurechnet, erreichten 2018 nur 51 Prozent der Frauen diese Voraussetzung. Bei Männern waren es hingegen 80 Prozent (mit 35 und mehr Beitragsjahren) bzw. 85 Prozent (mit 30 und mehr Beitragsjahren). Damit

<sup>1</sup> Ruland, Prof. Dr. Franz, Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, Gutachten auf Anforderung der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM) 2019, S. 6

<sup>2</sup> OECD (Hrsg.), Taxing Wages 2019, S. 16

<sup>3</sup> Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rente 2018, Bd. 215, 2019, S. 139

wird deutlich, dass die Grundrente klar zu Gunsten von Männern wirkt, da die Mehrzahl der Frauen die notwendigen Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente nicht vorweisen können.<sup>4</sup>

Überdies werden Kindererziehungs- und Pflegezeiten bereits in der Rentenversicherung anerkannt und gewürdigt, so z. B. durch Kinderberücksichtigungszeiten (bis zum 10. Lebensjahr des Kindes) und Kindererziehungszeiten (die ersten drei Lebensjahre bzw. 30 Monate für vor 1992 geborene Kinder). Alleine für das Jahr 2020 sieht der Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vor, nur für Kindererziehungszeiten 16,2 Mrd. EUR an Zuschüssen an die Rentenversicherung zu überweisen.<sup>5</sup>

Anstatt die Rentenversicherung mit weiteren versicherungsfremden Leistungen zu überfrachten, sollten die Ursachen, die zu einer geringen Erwerbstätigkeit von Frauen führen, beseitigt werden. Ziel muss sein, Frauen und Männer darin zu unterstützen, Familienzeit und Erwerbsarbeit besser miteinander zu vereinbaren, bspw. durch den Ausbau von qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung.

### 3. Die gesetzliche Rentenversicherung ist leistungsfähig

*„Daher ist es geboten, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaats und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten.“ (S. 1 des Gesetzentwurfs)*

Das Bild, das die Bundesregierung hier vom Sozialstaat und der gesetzlichen Rentenversicherung zeichnet, ist misslich und wird der Realität in keiner Weise gerecht. Im Jahr 2018 wurden Sozialleistungen in Höhe von 996 Mrd. EUR an die Bürgerinnen und Bürger ausbezahlt.<sup>6</sup> Im gleichen Zeitraum zahlte die gesetzliche Rentenversicherung 304 Mrd. EUR an Renten und anderen Leistungen an die Versicherten aus.<sup>7</sup> In Anbetracht dieser Summen ist es befremdlich, wenn die Bundesregierung der Ansicht ist, das Vertrauen in den Sozialstaat und die gesetzliche Rentenversicherung fördern zu müssen.

Im Gegenteil, gerade mit Regelungen, wie dem geplanten Grundrentengesetz, wird das bestehende Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung erschüttert und der Druck auf das System durch sachfremde Leistungsausweitung erhöht.

#### a. Durchschnittliche Rentenhöhe in Deutschland

Laut dem aktuellen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung<sup>8</sup> betrug die durchschnittliche monatliche Altersrente am 1. Juli 2018 bei Männern 1.150 EUR. Dieser Wert war in den neuen Ländern mit 1.233 EUR um 100 EUR höher als in den alten Ländern. Der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag für Altersrenten an Frauen lag am Stichtag bei 709 EUR. Mit einem Wert von 961 EUR lag dieser Zahlbetrag in den neuen Ländern – vor allem aufgrund der Unterschiede in den Erwerbsverläufen von Frauen in Ost und West – deutlich über dem der Frauen in den alten Ländern von 642 EUR.

<sup>4</sup> Ruland, Prof. Dr. Franz: Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, Gutachten auf Anforderung der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM) 2019, S. 10

<sup>5</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 vom 21. Dezember 2019, S.15

<sup>6</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Sozialbudget 2018, S. 6

<sup>7</sup> Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.), Rentenatlas 2019, S.6

<sup>8</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2019, S. 16

#### b. Rentner-Haushalte mit Wohneigentum

Von den 11.354.000 Haushalten in Deutschland, die am 1. Januar 2018 von Personen geführt wurden, die 65 Jahre alt und älter waren, verfügten 6.325.000 über Grund- und Hausbesitz.<sup>9</sup> Dies sind knapp 65 Prozent.

#### c. Durchschnittliches Haushaltseinkommen

Laut dem Statistischen Bundesamt lag das Bruttohaushaltseinkommen von Haushalten, in denen die Haupteinkommensperson 65 bis 70 Jahre alt war, bei monatlich 3.102 EUR. Bei 70 bis 80-Jährigen lag es bei 3.030 EUR und bei 80-Jährigen und Älteren bei 2.995 EUR.<sup>10</sup>

#### d. Zahl der Bezieher von Grundsicherung im Alter

Im Jahr 2018 bezogen 559.000 Personen, die die jeweils für sie geltende Regelaltersgrenze erreicht haben, Grundsicherung im Alter.<sup>11</sup> 2017 lebten insgesamt 17.709.711 Menschen in Deutschland, die mindestens das 65. Lebensalter vollendet haben. Somit bezogen 3,2 Prozent der Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, Grundsicherung im Alter.

### 4. Grundrente kein Mittel gegen Altersarmut

Mit der Grundrente werden Rentner bedacht, die am wenigsten von Altersarmut bedroht sind. Nur ein Prozent derjenigen, die Grundsicherung im Alter beziehen, können mindestens 35 Beitragsjahre vorweisen.<sup>12</sup> Bei Personen mit 30 bis 35 Beitragsjahren sind es zwei Prozent. Am stärksten von Altersarmut betroffen sind diejenigen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben und entweder gar keine Erwerbsjahre vorweisen können oder mehr als 5 Jahre arbeitslos waren.

Dadurch wird deutlich, dass Erwerbsarbeit und Qualifizierung die besten Mittel gegen Altersarmut sind. An bestehender Altersarmut wird die Grundrente nichts ändern.

### 5. Die Grundrente führt nicht zu einem Rentenbezug oberhalb der Grundsicherung und erspart nicht den „Gang zum Amt“

Die vorzugswürdige Alternative – ein Freibetrag für alle in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – wird u. a. deshalb abgelehnt, weil eine hiermit verknüpfte Prüfung und der notwendige Nachweis der gesamten Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch Rentner und Rentnerinnen von der Bundesregierung als unbillig empfunden wird.

Dies ist aus mehreren Gründen misslich. Zum einen wird mit der These, der Gang zum Sozialamt sei unzumutbar, das ganze System der Sozialhilfe/Grundsicherung abgewertet und mit ihr all diejenigen, die auf ihre Leistungen angewiesen sind. Zudem entscheidet die Bundesregierung willkürlich, wem sie den Gang weiterhin zumutet und wem nicht. So wird von einem Rentner, der 32 Jahre Beiträge gezahlt hat, die Einkommens- und Vermögensprüfung erwartet, bei einem Rentner mit 33 Beitragsjahren hingegen als unbillig empfunden.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales 2019, S. 167

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales 2019, S. 179

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales 2019, S. 245

<sup>12</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Alterssicherungsbericht 2016, S.19

<sup>13</sup> Prof. Dr. Franz Ruland, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, München, April 2020



Besonders fatal, das Gesetz erspart auch der Zielgruppe, den als unbillig empfundenen „Gang zum Amt“ nicht. Durch die Kombination Grundrente und Freibetrag in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden die tatsächlich Bedürftigen unter den Rentnerinnen und Rentnern auch weiterhin Grundsicherung im Alter beantragen müssen.

#### Beispiel:

Die Höhe der Grundsicherung richtet sich grundsätzlich nach der jeweiligen Regelbedarfsstufe sowie weiteren individuellen Bedarfen. Angenommen, ein Rentner hat einen Grundsicherungsbedarf von 850 EUR. Er hat 35 Jahre durchschnittlich 0,7 Entgeltpunkte pro Jahr in der Rentenversicherung verdient und ist damit grundrentenberechtigt. Er erhält eine monatliche Rente von knapp 810 EUR.

**Bisher:** Nach Anrechnung seiner Rente von knapp 810 EUR hat er einen Anspruch auf 40 EUR ergänzende Grundsicherung.

**Künftig:** Durch den Grundrentenzuschlag in Höhe von 101 EUR erhält er nunmehr 911 EUR. Durch den Freibetrag in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bleibt er allerdings auch weiterhin grundsicherungsberechtigt und hat trotz Grundrente einen höheren Ergänzungsanspruch. Denn sein Bedarf beträgt weiter 850 EUR, das anzurechnende Einkommen läge jetzt durch den Freibetrag allerdings bei 695 EUR (911 EUR Rente abzüglich 216 EUR Freibetrag). Der Aufstockungsbetrag würde folglich 155 EUR betragen.

#### Der Rentner kann somit entscheiden:

- Er beantragt Grundsicherung im Alter: Es findet eine umfassende Bedürftigkeitsprüfung statt. Danach erhält er 911 EUR Rente zzgl. 155 EUR Aufstockungsbetrag, insgesamt 1.066 EUR.
- Er beantragt keine Grundsicherung im Alter: Er erhält 911 EUR Rente nach einer Einkommensprüfung. Ein gangbarer Weg, wenn weiteres Vermögen besteht.

Die Bundesregierung geht im Gesetzesentwurf selbst davon aus, dass die Grundrente nicht in allen Fällen zu einem Rentenbezug oberhalb der Höhe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung führen wird. Es bleibt daher die Frage, wem nützt dieses Gesetz?

## 6. Die Grundrente führt zur Abkehr vom Äquivalenzprinzip und dem Grundsatz „Arbeit muss sich lohnen“

*„Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten.“ (S.1 des Gesetzentwurfs)*

„Arbeit muss sich lohnen“ – ein Prinzip, das die Bundesregierung mit der Grundrente stärken möchte. Was sie jedoch wirklich erreicht, ist eine deutliche Schwächung. In der Rentenversicherung wird das Prinzip „Arbeit muss sich lohnen“ durch das Äquivalenzprinzip umgesetzt. Beitragshöhe und Beitragszeit spiegeln sich in der Rentenhöhe wieder. Mit anderen Worten, wer länger und mehr einbezahlt, bekommt mehr Rente. Gibt man dieses Prinzip auf, dann muss sich jeder Versicherte wirklich fragen, ob sich seine Erwerbstätigkeit tatsächlich weiterhin lohnt. Besonders deutlich wird die Verwässerung des Äquivalenzprinzips, wenn man die geleisteten Rentenbeiträge dem Rentenanspruch gegenüberstellt.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Prognos-Factsheet, Berechnungen zur Grundrente, Oktober 2019

|                   | Rentner A          | Rentner B         | Rentner C          |
|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Beitragsjahre     | 35 Jahre           | 35 Jahre          | 40 Jahre           |
| Rentenbeitrag     | <b>186.400 EUR</b> | <b>93.200 EUR</b> | <b>104.200 EUR</b> |
| Gesetzliche Rente | 925 EUR            | 463 EUR           | 529 EUR            |
| Grundrente        | 0 EUR              | 405 EUR           | 405 EUR            |
| <b>RENTE</b>      | <b>925 EUR</b>     | <b>868 EUR</b>    | <b>934 EUR</b>     |

Um einen sozialen Ausgleich zu bewirken, kann der Gesetzgeber zwar vom Äquivalenzprinzip abweichen. Dies ist jedoch nur zulässig, sofern hierfür entsprechend gewichtige Gründe sprechen. Diese fehlen allerdings, wie Prof. Dr. Franz Ruland in seinem Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes eindeutig belegt.<sup>15</sup> So sind weder die Stärkung des Versicherungsprinzips, noch die im Entwurf ange-dachten Aspekte wie ein Beitrag gegen Altersarmut, Würdigung von Kindererziehung, Pflege oder jahrzehntelanger Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, taugliche Rechtfertigungsgründe für das Aushebeln des Äquivalenzprinzips.

Auch der zunächst noch im Referentenentwurf vorhandene Verweis auf den postindustriellen Arbeitsmarkt als Rechtfertigung ist geeignet das Äquivalenzprinzip zu schwächen. Offen-sichtlich wurde dies erkannt und nicht in den Gesetzesentwurf übernommen.

## 7. Entwurf geht über den Koalitionsvertrag hinaus

Zu Recht wurde im Koalitionsvertrag festgelegt, dass die Grundrente Bedürftigkeit voraussetzt:

„Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, die Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Die Grundrente gilt für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher, 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. Bei der Bedürftigkeitsprüfung arbeitet die Rentenversicherung mit den Grundsicherungsämtern zusammen.“

Eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung hat zur Folge, dass von der Aufstockung Beschäftigte profitieren würden, die finanziell nicht darauf angewiesen sind, da sie ausreichend Vermögen besitzen. Mit der vorgesehenen Einkommensprüfung weicht der Gesetzentwurf deutlich vom Koalitionsvertrag ab.

## 8. Grundrente kein Beitrag zur Digitalisierung; Umsetzung des Vorhabens bis zum 01.01.2021 ist unrealistisch

„Das automatisierte Datenabrufverfahren bei der Grundrente leistet einen wichtigen Beitrag auf dem Weg hin zu einem moderneren Staat, der das Leben für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen mithilfe einer digital geprägten Verwaltung zunehmend einfacher gestaltet.“ (S. 3 des Gesetzentwurfs)

<sup>15</sup> Prof. Dr. Franz Ruland, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, München, April 2020



Wie ein automatisches Austauschverfahren zwischen der Rentenversicherung und den Finanzämtern, das noch nicht besteht, einen Beitrag zur Digitalisierung darstellen soll, ist fraglich. Zumal Vorhaben wie die „Digitale Verwaltung 2020“ bzw. weitere bereits bestehende Pflichten aus dem e-Government-Gesetz von 2013 oder dem Onlinezugangsgesetz von 2017 noch nicht vollständig umgesetzt sind.

Zudem zeichnet sich ab, dass nicht nur die technische Umsetzung mit Blick auf den Zeitplan (Inkrafttreten des Gesetzes am 01.01.2021) die Behörden vor eine große Aufgabe stellt. Das Gesetz geht davon aus, dass alleine die Rentenversicherung für die Umsetzung **1.840** einmalige Vollbeschäftigteneinheiten, **2.209** laufende Vollbeschäftigteneinheiten sowie **7.000** einmalige Personentage/ IT benötigen wird. Dass diese Stellen in so kurzer Zeit besetzt werden können, die Mitarbeiter eingearbeitet und das Gesetz mit Inkrafttreten auch umgesetzt werden kann, ist unrealistisch.

Schließlich zeigte sich auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 27. März 2020 *„sehr besorgt, dass die rechtzeitige Umsetzung der Grundrente zum 1. Januar 2021 wirklich gelingt“*.

Selbst wenn es mit Verzögerung zur Einführung der Grundrente kommen sollte, steht der Verwaltungsaufwand in einem krassen Missverhältnis zum Leistungsumfang. Der Normenkontrollrat rechnet mit zusätzlichen Verwaltungskosten bei der Rentenversicherung von knapp 400 Mio. EUR im Einführungsjahr sowie mit 200 Mio. EUR in jedem weiteren Jahr. Im Verhältnis zu Leistungsumfang der Grundrente von 1,3 Mrd. EUR liegt der Verwaltungskostenanteil bei 15 Prozent. Dies widerspricht dem Gebot des wirtschaftlichen Handelns.

## 9. Finanzierung

Als versicherungsfremde Leistung wird die Grundrente zu Recht mit Steuermitteln finanziert. Der Sozialversicherungsbeitrag ist zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben nicht geeignet. Damit käme es zu einer Umverteilung von „unten nach oben“, da Beiträge nicht wie Steuern nach einem progressiven Tarif, sondern nach einem für alle gleichen Prozentsatz erhoben werden. Außerdem ist eine Beitragsfinanzierung allgemein staatlicher Aufgaben arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv, da einseitig die Arbeitskosten stärker belastet werden.<sup>16</sup>

Im Einführungsjahr 2021 wird mit Kosten in Höhe von rund 1,6 Mrd. EUR gerechnet. Die Ausgaben der Rentenversicherung sollen vollständig durch eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung in Höhe von 1,4 Mrd. EUR (Grund: Dynamik in Folgejahren) abgebildet werden. Der Bundeszuschuss soll ab dem Jahr 2021 dauerhaft um 1,4 Mrd. EUR erhöht werden.

### Kosten der Maßnahmen in Milliarden Euro

| Jahr                               | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Grundrente einschließlich KVdR     | 1,30 | 1,37 | 1,44 | 1,53 | 1,61 |
| Grundsicherung im Alter und bei EM | 0,24 | 0,24 | 0,24 | 0,23 | 0,23 |
| Wohngeld                           | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Hilfe zum Lebensunterhalt          | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| Grundsicherung für Arbeitsuchende  | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |

\*Kosten der Freibeträge unter Berücksichtigung von Einsparungen durch die Grundrente

Wie das Bundesministerium für Arbeit, als federführendes Ministerium im Gesetzgebungsverfahren, auf die Kosten und die ihnen gegenüberstehende Zahl der Bezugsberechtigten kommt, bleibt unklar. Es gibt in dem gesamten Entwurf keine näheren Angaben zu den Be-

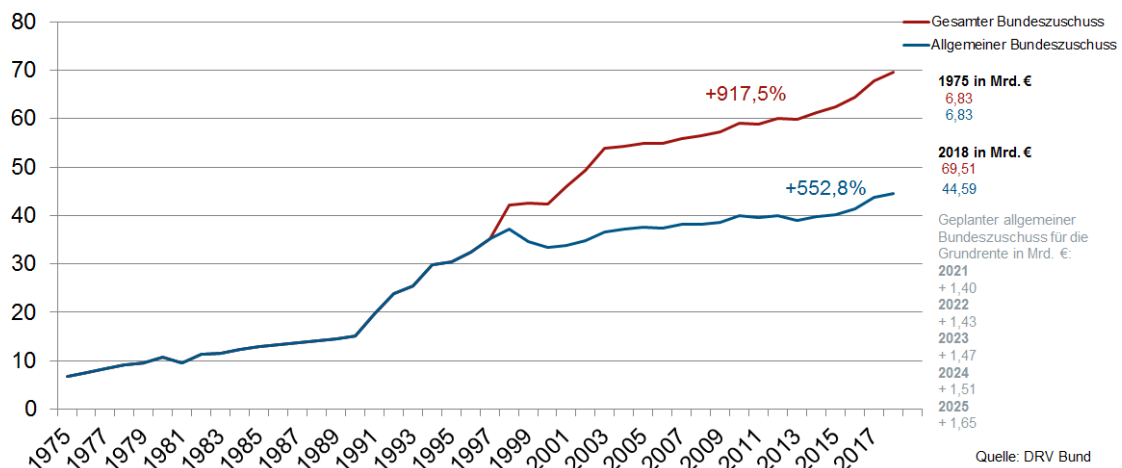
<sup>16</sup> Prof. Dr. Franz Ruland, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, München, April 2020

rechnungen. Die Frage konnte auch nicht im Rahmen der Verbändeanhörung, am 22. Januar 2020, im Ministerium geklärt werden.

Womit die Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung gegenfinanziert werden soll, bleibt ebenfalls nebulös. Diese Unsicherheit wird durch die Corona-Pandemie verstärkt. Die aktuellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Konsum und Beschäftigung müssen von der Regierung zwingend im Finanzierungskonzept, sofern dieser besteht, berücksichtigt werden. Denn bereits im Jahr 2018 betrug der gesamte Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung 69,5 Mrd. EUR<sup>17</sup> und war damit der größte Posten im Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), das wiederum mit 145,26 Mrd. EUR den größten Haushalt innehatte. Für das Jahr 2020 plant das BMAS einen Bundeszuschuss von 75,3 Mrd. EUR. Insgesamt sollen 101,8 Mrd. EUR an die allgemeine Rentenversicherung überwiesen werden und weitere 7,7 Mrd. EUR für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.<sup>18</sup> Mit Blick auf diese Entwicklung sollte die Bundesregierung beim Ausbau des Leistungskatalogs Augenmaß halten.

### Entwicklung des Bundeszuschusses 1975-2018

#### Gesamter und Allgemeiner Bundeszuschuss insgesamt in Mrd. €



## 10. Ankündigung neuer Meldepflichten

„Zur Erhöhung der Zielgenauigkeit der Grundrente wird geprüft, ob und wie ab dem Jahr 2021 bei der sozialversicherungsrechtlichen Meldung zur Rentenversicherung unbürokratisch auch die regelmäßige Wochenarbeitszeit miterfasst werden kann.“ (S. 21 des Gesetzesentwurfs)

Allein der jährliche Erfüllungsaufwand für den Beitragseinzug belastete im Jahr 2016 die Arbeitgeber mit 1,46 Mrd. EUR. Eine Ausweitung der Meldepflichten der Arbeitgeber ist strikt abzulehnen. Zudem macht die Prüfabsicht deutlich, dass die Einführung der Grundrente übereilt ist. Nicht nur, dass die zur Durchführung notwendige digitale Infrastruktur noch nicht besteht, die Leistung erreicht zudem auch nicht die eigentlich beabsichtigte Zielgruppe. Um die Akzeptanz von Maßnahmen zu stärken, sollten diese erst eingeführt werden, wenn die nötigen Rahmenbedingungen bestehen.

<sup>17</sup> Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen Band 22, Oktober 2019, S. 239

<sup>18</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 vom 21. Dezember 2019, S.15

## 11. Die Grundrente ist verfassungswidrig

Der Sozialrechtler Prof. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Prof. Hans-Jürgen Papier (ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts) sowie Prof. Dr. Franz Ruland sehen in dem Grundrentenvorhaben einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>19</sup>

In einem Gutachten kommt Steinmeyer zu dem Schluss, dass eine Ausnahme vom Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung einer Rechtfertigung bedürfe. Eine solche könnte in dem Ausgleich von Nachteilen – bspw. wegen Kindererziehung oder Pflege – zu sehen sein. Das Bundesverfassungsgericht lasse solche Ungleichbehandlungen zu, wenn das betreffende Gesetz einen „sozialstaatlich motivierten typisierenden Ausgleich von Nachteilen“ anordnet. Da durch das Grundrentenkonzept aber kein konkreter Nachteil ausgeglichen werden solle, sondern die Rentenbeitragsjahre für Geringverdiener pauschal aufgewertet werden sollen, sei dies mangels Zielgenauigkeit verfassungswidrig. Es werde nicht berücksichtigt, warum es zu dem niedrigen Einkommen gekommen sei.<sup>20</sup>

Armutsverhinderung gehört laut Franz Ruland **nicht** (!) zum Aufgabenkatalog der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten - was ansonsten einem gleichheitswidrigen Systembruch gleichkäme - sondern obliegt der staatlichen Sozialhilfe und damit der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen.<sup>21</sup> Auch Papier geht davon aus, dass die Vermeidung und Verringerung von Altersarmut in der Bevölkerung eine öffentliche Aufgabe ist, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („Recht der öffentlichen Fürsorge“) hat und eine Lösung über die Sozialversicherung durch eine Grundrente systemwidrig wäre.<sup>22</sup>

Nicht nur der Grundrentenzuschlag verstößt gegen Art 3 GG. Auch der vorgeschlagene Freibetrag in der Grundsicherung für Rentenversicherte, die 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben, ist aus Sicht von Prof. Dr. Franz Ruland verfassungsrechtlich bedenklich und verletzt gleich in zweifacher Weise den Gleichheitssatz. Die Regelungen der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter müssen grundsätzlich für alle Bürger gleich sein. Bei der Grundsicherung komme es entscheidend auf die Bedarfslage an und nicht darauf, wie sie entstanden sei. Ferner würden Personen, die die vorausgesetzten 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht erfüllen, weder die Grundrente noch den Freibetrag in der Grundsicherung erhalten; sie gingen leer aus und würden nicht anders behandelt, als Personen, die keinerlei Altersvorsorge betrieben haben.<sup>23</sup>

Schließlich ist auch die geplante Einkommensprüfung verfassungswidrig, wie Prof. Dr. Franz Ruland belegt. Im Gegensatz zum Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet, das ist nicht sachgerecht, zudem verstößt die Einkommensprüfung gegen Art. 6 Abs. 1 GG, da durch die Regelung Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften benachteiligt werden und es sich nicht um eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Regelung handelt.

---

<sup>19</sup> „SPD-Grundrente könnte gegen Grundgesetz verstoßen“, erschienen in Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, 31.05.2019.

<sup>20</sup> Steinmeyer, Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente und dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen, S. 2; „SPD-Grundrente könnte gegen Grundgesetz verstoßen“, erschienen in Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, 31.05.2019.

<sup>21</sup> Ruland, NZS 2016, 721 (726).

<sup>22</sup> Papier, DRV 1/2019 (7).

<sup>23</sup> Prof. Dr. Franz Ruland, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, München, April 2020

Vielmehr werden die Einkommen der Partner in einer eheähnlichen Gemeinschaft bewusst nicht berücksichtigt.<sup>24</sup>

## **12. Keine Ungleichbehandlung bei Anrechnung von Minijobs - Weitere verfassungsrechtliche Probleme vermeiden**

Die Abkehr von einer Bedürftigkeitsprüfung zu einer Einkommensprüfung geht nicht nur über den Koalitionsvertrag hinaus, sie führt zu vielen weiteren Problemen. So ist es nicht nachvollziehbar, weshalb Einkommen aus pauschalbesteuerter geringfügiger Beschäftigung (Minijob) im Rahmen der Einkommensprüfung bei der Grundrente unberücksichtigt bleiben sollen, im Fall des Bezugs von Arbeitslosengeldes II hingegen als Einkommen angerechnet werden. In beiden Fällen handelt es sich um eine Sozialleistung.

Auch unter den Grundrentenbeziehern mit Minijobs wird es zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung kommen. Die Entscheidung, ob geringfügige Beschäftigung pauschal oder individuell versteuert wird, obliegt nach § 40a Abs. 2 EStG dem Arbeitgeber. Entscheidet sich dieser für die Pauschalbesteuerung, wird das Einkommen daraus nicht als Einkommen bei der Grundrente berücksichtigt. Entscheidet er sich für die individuelle Besteuerung durch den Abruf der (elektronischen) Lohnsteuerabzugsmerkmale, ist das Einkommen als steuerpflichtiges Einkommen bei der Veranlagung zur Einkommenssteuer anzugeben und wird somit auch als Einkommen bei der Grundrente berücksichtigt.

---

<sup>24</sup> Prof. Dr. Franz Ruland, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. –widrigkeit des Entwurfs eines Grundrentengesetzes im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, München, April 2020