

Grundrente schafft viele Ungerechtigkeiten, wirkt nicht zielgenau gegen Altersarmut und ist nicht hinreichend finanziert

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruReG)

20. Januar 2020

Zusammenfassung

Die geplante Grundrente ist als Beitrag gegen Altersarmut gänzlich ungeeignet. 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 im Koalitionsausschuss vereinbarte vollständige Finanzierung der Grundrente aus Steuermitteln wird durch den Referentenentwurf nicht hinreichend gewährleistet. Denn es ist völlig ungewiss, ob die kalkulierten Kosten auf die geschätzte Höhe von rund 1,5 Mrd. € beschränkt bleiben und die Rentenversicherung damit tatsächlich eine ausreichende Kostenkompensation für die ihr entstehenden zusätzlichen Aufwendungen erhält. Jede Steigerung gegenüber dem geschätzten Aufwand ginge damit automatisch zu Lasten der Rentenversicherung. Eine vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente würde nur dann erreicht, wenn der Bund der Rentenversicherung die ihr durch die Grundrente entstehenden Kosten (einschließlich der zu erwartenden hohen Verwaltungskosten) erstattet.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde durch die Grundrente ungerechter, da gleiche Beitragszahlungen künftig zu deutlich unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen können. Ein Versicherter könnte trotz einer wesentlich höheren Beitragsleistung künftig weniger Rente bekommen als ein anderer Versicherter. Bei Einführung der Grundrente könnte ein Rentner für jeden gezahlten Beitrags-Euro sogar fast das Doppelte an Rente bekommen wie ein anderer Rentner. 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.

Die im Gesetzentwurf konkret geplante Einkommensprüfung ist mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand und zahlreichen ungeklärten Fragen für die Rentenversicherung und die Finanzämter verbunden. Zumindest ein großer 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.

Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung hat die jetzt vorgesehene Einkommensprüfung nur noch sehr wenig gemein, denn die wirtschaftliche Lage der Berechtigten wird dabei nur teilweise erfasst. Zudem wirkt die Einkommensanrechnung erst bei deutlich höheren Einkommen, so dass die Grundrente sogar an Haushalte gezahlt werden müsste, die über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen und Einkommenssteuer zahlen müssen.

Eine deutliche Reduzierung des bürokratischen Aufwands und der Kosten könnte erreicht werden, wenn die geplanten Grundrentenzuschläge lediglich auf den zukünftigen Rentenzugang angewandt werden würden. Da derzeit nur 1 % aller über 65-Jährigen mit mindestens 35 Erwerbsjahren auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, wäre es ausreichend, wenn die heutigen Rentner mit langjähriger Versicherung allein über den geplanten Grundsicherungsfreibetrag bessergestellt würden.

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.

Der Gesetzentwurf wird nach den ausgewiesenen Zahlen dazu führen, dass die Zahl der Grundsicherungsempfänger um rund 15 % steigt, weil für die langjährig Versicherten ein neuer Freibetrag eingeführt wird. Der allein durch den Freibetrag bewirkte Anstieg der Empfängerzahler sollte künftig in der Grundsicherungsstatistik gesondert ausgewiesen werden, weil der Anstieg sonst als Anstieg der Altersarmut missverstanden wird.

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.¹

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 bei 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,

¹ BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.



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 ansetzt (z. B. Nichterwerbstätigkeit, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, fehlende Altersvorsorgepflicht für Selbstständige).

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 €.²

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 ungeforderte Formen der Alterssicherung noch nicht einmal berücksichtigt.
- Bei den über 65-Jährigen beträgt die Wohneigentumsquote inzwischen rund 60 %.³ Wer in der eigenen Immobilie wohnt, spart die Miete und erhöht damit das 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 2036 auf 7 % steigen könnte (Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036). Damit wären auch künftig deutlich weniger Ältere auf Grundsicherung angewiesen, als dies heute bei den unter 65-Jährigen der Fall ist. Gleichzeitig zeigt die Studie auch 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.

² BMAS, Alterssicherungsbericht 2016.

³ LBS-Research, Markt für Wohnimmobilien 2018.



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:

Wer 35 Jahre lang zu 40 % des Durchschnittsverdiensts 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:

Wer 35 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat (mit 80 % des Durchschnittsverdiensts), 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:

Wer 35 Jahre zu 40 % des Durchschnittsverdiensts 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.

Wenn doppelt so viel Arbeit und doppelt so viel gezahlte Rentenbeiträge dennoch zu einer nahezu gleich hohen Rente führen, widerspricht dies diametral dem formulierten Anspruch, dass die „Lebensleistung von Menschen“ anerkannt werden soll. Zu Recht hatte der Bundesarbeitsminister bereits im April 2019 erklärt: „Wer mehr in die Rentenkasse eingezahlt hat, wird immer mehr Rente bekommen als der, der weniger eingezahlt hat.“⁴ 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

⁴ Neue Osnabrücker Zeitung, 12. April 2019.



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.

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 €. ⁵ Wer später Grundrente bekommt, erwirbt dagegen 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 € ausreichen.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sogar zweifelhaft, ob ein 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.“ ⁶ 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 kann, gezahlten

Beiträgen einen fast doppelt so hohen Erfolgswert zuzumessen. ⁷

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 Vermögen unberücksichtigt bleiben. Zum anderen wird ein deutlich höheres Einkommen als bei der Grundsicherung ermöglicht:

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.

⁵ Basis: alte Bundesländer, 1. Januar 2020.

⁶ BVerfG, 24. Mai 2000 - 1 BvL 1/98.

⁷ Ausführlich: Prof. Dr. Franz Ruland, München, Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und unge-

recht, Gutachten auf Anforderung der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM), 13. November 2019, vgl. auch: Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2019): Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente, Universität Münster.



Schließlich kann auch Vermögen zur Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet werden. Während z. B. die mit eigenen Beiträgen erworbene Altersrente oder der Hinzuvendienst aus einer beruflichen Tätigkeit auf die Grundrente angerechnet würden, blieben nach dem Referentenentwurf Erbschaften vollständig und Auszahlungen aus Kapitallebensversicherungen weitgehend (nur Erträge sollen angerechnet werden) von der Anrechnung verschont.

c. Trotz Einkommensanrechnung kann Grundrente zu überdurchschnittlich hohen Alterseinkünften führen

Vor allem aber unterscheidet sich die jetzt geplante Einkommensanrechnung dadurch von der Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung, dass sie erst bei einem deutlich höheren Einkommen greift.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug der Bruttobedarf von Empfängern von Grundsicherung im Alter zuletzt (Juni 2019) 806 €, d. h. die Grundsicherung hat ihren Empfängern unter Anrechnung vorhandenen Einkommens und Vermögens ein Einkommen in dieser Höhe gesichert.

Nach dem Referentenentwurf können Grundrentenempfänger jedoch ein deutlich höheres Einkommen beziehen, denn die geplante Einkommensanrechnung soll erst ab einem Einkommen von 1.250 € und dann auch nur zu 40 % greifen. Zudem soll dabei die Grundrente selbst unberücksichtigt bleiben (§ 97a Abs. 2 S. 5 SGB VI-E). Diese Regelung ermöglicht gegenüber der Grundsicherung deutlich höhere Einkommen: Wer als Grundrentenempfänger über ein Einkommen von 1.250 € verfügt und zudem noch die maximale Grundrente von 405 € beanspruchen kann, kommt auf ein monatliches Einkommen von 1.655 €. Und dies ist auch nur das maximal mögliche Grundrenteneinkommen, bevor überhaupt die Einkommensanrechnung beginnt. Unter Berücksichtigung der ab dann

einsetzenden teilweisen Einkommensanrechnung kann die Grundrente sogar bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.262 € gewährt werden.⁸ Selbst unter Berücksichtigung der bei einem solchen Einkommen bestehenden Steuerpflicht und der abzuziehenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bleibt dann ein Nettoeinkommen, das deutlich oberhalb von 1.472 € liegt. Das ist das Nettoeinkommen, über das nach letzten Zahlen alleinstehende Über-65-Jährige bislang im Durchschnitt verfügen.⁹

Im Ergebnis kann die Grundrente damit dazu führen, dass die Berechtigten so hohe Einkommen erzielen, dass sie darauf Einkommensteuer zahlen müssen und dennoch ein höheres Nettoeinkommen haben als der Durchschnitt ihrer Altersgenossen.

Damit ermöglicht die Grundrente ein etwa doppelt so hohes Netto-Einkommen wie die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung und auch ein höheres Netto-Einkommen als über 65-Jährige bislang im Durchschnitt haben. Dies zeigt, dass die Grundrente, wie sie jetzt im Referentenentwurf vorgesehen ist, mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Regelung nur noch sehr wenig zu tun hat.

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 Referentenentwurf 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.

⁸ Bei Ehepaaren kann maximal bis zu einem Bruttoeinkommen von 3.974 € Grundrente bezogen werden.

⁹ Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), S. 15. Bei Ehepaaren

betrug das durchschnittliche Nettoeinkommen danach 2.543 €.



a. Die geplante Einkommensanrechnung kann zu Fehlanreizen führen, z. B. zum Verzicht auf Erwerbstätigkeit und private Vorsorge

Grundrentenempfänger (und ihre Partner) werden oftmals darauf verzichtet, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, wenn ihnen der Hinzuverdienst auf die Grundrente angerechnet wird. Denn anders als bei der Grundsicherung gibt es bei der Grundrente keinerlei Anrechnungsfreibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Immerhin 17 % der 65-bis unter 70-Jährigen und 7,4 % 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. Die geplante 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 Referentenentwurf sein Einkommen aus

dem vorletzten Jahr (2.000 €) herangezogen und in Höhe von 300 € (2.000 € Einkommen minus 1.250 € Anrechnungsfreibetrag = 750 €, davon 40 % sind 300 €) auf die Grundrente (300 €) angerechnet, 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.

Es dürfte z. B. für einen Hinterbliebenen mit Grundrentenanspruch schwer nachvollziehbar sein, dass auf die 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 und hierbei dann auch noch 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.

c. Heranziehung nicht bestandskräftiger Steuerfestsetzungen bedenklich

Laut Referentenentwurf soll das von den Finanzbehörden bis zum 30. September des Vorjahres ermittelte Einkommen nach § 97a Abs. 2 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 Einkommensteuerbescheides führen. Eine abschließende Heranziehung eines möglicherweise rechtswidrigen Bescheides für eine Grundrentenberechnung würde dagegen den betroffenen Grundrentenbeziehern die Möglichkeiten nehmen, sich rechtlich gegen ihre auf falscher Grundlage berechnete Grundrente zu wehren.

d. Zweifach jährliche Rentenanpassung erforderlich

Die geplante Berücksichtigung von Einkommensänderungen zum 1. Januar eines Jahres 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.

e. 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 zeitlichen Verzögerungen gewährt werden.

f. Verheiratete werden gegenüber Unverheirateten benachteiligt

Nach dem Referentenentwurf werden Verheiratete gegenüber Unverheirateten benachteiligt, weil sie sich das Einkommen ihres Partners anrechnen lassen müssen. Wer einen gut verdienenden Partner heiratet, kann seinen Grundrentenanspruch dadurch verlieren bzw. wer sich von einem gut verdienenden



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 40 % des 1.950 € übersteigenden Betrags (550 €), also 220 €, 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.

g. Finanzämter kennen meist nicht die Höhe der Kapitalerträge

Nach dem Referentenentwurf 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 Einkommensteuererklärung, sondern im Wege der Abgeltungssteuer pauschal versteuert werden. Insofern ist nach dem Referentenentwurf völlig unklar, wie die im Koalitionsausschuss beschlossene Erfassung von Erträgen aus Kapitalvermögen erfolgen soll. Es widerspräche jedem Gerechtigkeitsempfinden, wenn Kapitalerträge nur in den (seltenen) Fällen, in denen sie in der Einkommensteuererklärung deklariert werden müssen, bei der Grundrenten angerechnet werden könnten.

h. 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). Da kaum in Betracht kommen kann, im Lohnsteuerabzugsverfahren besteuerte Minijobs bei der Einkommensanrechnung auf die Grundrente anders zu behandeln als pauschal versteuerte Minijobs, droht hier neue Bürokratie durch 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 unerwünschte Wirkungen haben.

i. 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.

Es ist jedoch auch nach dem Referentenentwurf weiter völlig unklar, wie die erforderliche Einkommensprüfung bei einer Leistungserbringung im Ausland nach gleichen Maßstäben erfolgen kann wie bei in Deutschland lebenden Rentnern. Dabei ist dies dringend erforderlich, damit eine Inländerbenachteiligung vermieden wird.

Selbst wenn eine vergleichbare Einkommensprüfung bei im Ausland lebenden Rentnern nach gleichen Maßstäben gelingen sollte, bleibt das Problem, dass die benötigten Daten kaum im Wege eines elektronischen Datenaustauschs übermittelt werden können, da



bislang mit keiner Finanzverwaltung im Ausland ein elektronischer Datenaustausch mit der Deutschen Rentenversicherung besteht.

Dieses Problem ist erheblich, da mehr als 1,7 Mio. Renten der gesetzlichen Rentenversicherung ins Ausland erbracht werden. Auch insofern droht ein erheblicher zusätzlicher Bürokratieaufwand durch die Gesetzespläne.

j. 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.

Zudem ist es verfassungsrechtlich fraglich, ob die steuerliche Identifikationsnummer des Berechtigten zum Datenabgleich herangezogen werden darf (§ 151b SGB VI-E). So heißt es in einem vom Bundesarbeitsministerium beauftragten Gutachten zur Verwendung der steuerlichen Identifikationsnummer für andere Zwecke, „dass es verfassungsrechtlich unzulässig (oder zumindest kritisch) ist, Identifikationskennzeichen zu schaffen, die es erlauben würden, Informationen über Bürger aus verschiedenen Bereichen miteinander zu verknüpfen“.¹⁰ Der Referentenentwurf enthält keine Auseinandersetzung mit dieser (bekannten) verfassungsrechtlichen Problemlage. Der bloße Verweis darauf, dass „die Verwendung sonstiger Identifikationsmerkmale (wie zum Beispiel der Sozialversicherungsnummer) im vorliegenden Fall nicht geeignet“ (S. 40) ist, reicht jedenfalls nicht als verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

6. Grundrentenpläne ungeeignet, um „Lebensleistung“ anzuerkennen

Laut Referentenentwurf ist das vorrangige Ziel der Grundrente, die „Lebensleistung“ von Menschen anzuerkennen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige

gepflegt haben. Als Zielgruppe der Grundrente werden vor allem jahrzehntelang 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. Teilzeitbeschäftigte profitieren mehr als Vollzeitbeschäftigte

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. Ein Teilzeitbeschäftigter mit einem sehr hohen Stundenlohn (z. B. in Höhe des dreifachen Mindestlohns) kann damit 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.

¹⁰ BMAS, Forschungsbericht 527, März 2019, S. 128.



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 gutei verdienenden 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.

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 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 Sondersversorgungssysteme der DDR, Aufwendungen für die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen).

Nach dem Referentenentwurf ist die vollständige Steuerfinanzierung der Grundrente hingegen – anders als dargestellt – nicht gewährleistet, denn es ist keineswegs sicher, dass die zur Finanzierung vorgesehene Anhebung des Bundeszuschusses um zunächst 1,5 Mrd. € pro Jahr dafür ausreicht. Dies gilt schon deshalb, weil sich die tatsächlichen

Kosten der Grundrente schwer verlässlich berechnen lassen. 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.

Hinzu kommt, dass die Angaben über den Finanzierungsaufwand der Grundrente im Entwurf gerade einmal für die nächsten fünf Jahre reichen. Dabei ist eine langfristige Finanzierungsplanung – wie sie in der Vergangenheit bei größeren rentenpolitischen Vorhaben stets vorgelegt wurde – unverzichtbar, weil der Rentenversicherung gerade in der Zeit nach 2025 angesichts der sich verschärfenden demografischen Entwicklung erhebliche Finanzierungsprobleme drohen.

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 Referentenentwurf 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 2022 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 kaum noch umsetzbar

Der geplante Zeitplan ist kaum noch zu halten. Zu Recht haben die Deutsche Rentenver-



sicherung und der Sozialbeirat bereits im November darauf hingewiesen, dass die Grundrente nur dann zum 1. Januar 2021 starten kann, wenn die notwendigen Vorbereitungen zeitnah beginnen können. Genau das ist aber nicht geschehen. Obwohl der Koalitionsausschuss bereits am 10. November 2019 zur Grundrente einen Beschluss gefasst hat, ist mit einem Kabinettsbeschluss kaum noch vor Mitte Februar zu rechnen. Es ist deshalb mindestens fraglich, ob der Bundestag tatsächlich bis zur Sommerpause das Gesetz beschließen wird. Dies ist jedoch zwingend erforderlich, wenn die Rentenversicherung und die Finanzbehörden die Gesetzespläne bis zum geplanten Inkrafttreten umsetzen sollen.

In keinem Fall darf das Gesetz in Kraft treten, bevor der automatische Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden funktioniert. Eine manuelle Abwicklung ist nicht zu leisten bzw. würde jahrelange Verzögerungen bei den Bewilligungen provozieren. Auch deshalb müssen alle Risiken im Gesetzgebungsverfahren einkalkuliert werden. Dazu gehört auch, dass keineswegs sicher ist, dass der Bundesrat den Gesetzesplänen zustimmt.

9. Bürokratiekosten werden unterschätzt

Der Referentenentwurf enthält keine quantifizierte Aussage zu den zu erwartenden Verwaltungskosten durch die Grundrente. Dennoch wird aus den wenigen Sätzen zum Erfüllungsaufwand durch die Grundrente deutlich, dass die tatsächlichen Bürokratiekosten unterschätzt werden. Denn die Aussage, dass für die Verwaltung der Grundrenten überhaupt kein laufender Personalaufwand entstehen soll („Ein weiterer laufender Aufwand entsteht nicht“ S. 27), ist schlicht abwegig.

Richtig ist vielmehr, dass die Grundrente selbst dann zu einem enormen zusätzlichen Bürokratieaufwand bei den Rentenversicherungsträgern führen wird, wenn der automatisierte Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden bereits zum geplanten Inkrafttreten funktionieren sollte. Dies gilt schon deshalb, weil bei der Grundrente – anders als bei den von der Rentenversicherung erbrachten Versichertenrenten – eine

jährliche Einkommensüberprüfung erfolgen muss, und dies nicht nur in den rund 1,5 Mio. erwarteten Grundrentenfällen, sondern auch bei Rentnern, die wegen der Einkommensanrechnung keine Grundrente erhalten. Gerade bei den ins Ausland geleisteten Grundrenten wird diese Einkommensprüfung sehr verwaltungsaufwändig werden, da es hier an einem automatisierten Verfahren fehlt. Von selbst und ohne Personalaufwand erledigen sich solche Prüfungen nicht.

Hinzu kommt, dass die Grundrente aufgrund ihrer Komplexität sehr beratungsintensiv sein wird. Außerdem ist für Grundrentenempfänger infolge der Berücksichtigung von Einkommensänderungen zum 1. Januar oftmals zweimal im Jahr eine Rentenanpassung vorzunehmen.

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 Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung gelten soll, sondern für alle gesetzlichen Renten und damit 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 rund 15 % mehr Empfängern von Grundsicherung im Alter

Ein erklärtes Ziel der nun vereinbarten automatisierten 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 ausgeweitet. So geht der Entwurf davon aus, dass ca. 200.000 Personen von dem Freibetrag profitieren werden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Gesetzentwurf zu etwa 90.000 mehr Grundsicherungsempfängern führen wird, die 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 Referentenentwurf erwarteten Auswirkungen um rund 15 % erhöhen.

Wenn damit – entgegen der genannten politischen Zielsetzung – 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 Absenkung der Mindestfrist für Freibetrag auf 33 Jahre

Mit der Festlegung, dass der Grundsicherungs-Freibetrag bereits bei Vorliegen von mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten gewährt werden soll, geht der Referentenentwurf über den Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 hinaus, denn dort waren 35 Jahre als Voraussetzung vereinbart worden. Die Absenkung auf 33 Jahre lässt sich – anders als bei der Grundrente – hier jedoch 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 stärker 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 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 Durchführungsweisen (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.

15. Arbeitnehmerfreundliche Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs akzeptieren statt beseitigen

Die arbeitnehmerfreundliche Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs zur Auslegung des Kriteriums des „zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn“ (Urteil vom 1. August 2019 – VI R 32/18) sollte vom Gesetzgeber akzeptiert und nicht beseitigt werden. Sehr zu Recht hat der Bundesfinanzhof in seinem Urteil betont, dass die Bedeutung des Zusätzlichkeitskriteriums allein darin liegt, dass der Arbeitgeber die begünstigten Leistungen nicht anstelle des geschuldeten Lohns erbringen, also nicht die Leistungen auf diesen anrechnen darf. Ebenfalls sehr zutreffend hat der Bundesfinanzhof darauf hingewiesen, dass es im legitimen Interesse von Beschäftigten liegt, Gehaltsbausteine zum eigenen Vorteil für steuerlich begünstigte Zwecke zu verwenden (z. B. für Kinderbetreuungskosten oder eine E-Bike-Ladeinrichtung). Die jetzige Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass Arbeitnehmer diese Steueroptimierung nicht mehr nutzen können und ggf. dann auch die geförderten Zwecke in geringerem Maße erreicht werden (z. B. keine Inanspruchnahme von Kinderbetreuung, keine Nutzung von E-Bikes). Dabei hat der Gesetzgeber die Steuerbegünstigungen ja gerade geschaffen, dass sie genutzt werden.

Künftig könnten nur noch die Arbeitnehmer in den Vorteil der mit dem Zusätzlichkeitskriterium verbundenen Steuerbegünstigungen kommen, deren Arbeitgeber die Finanzierung übernimmt oder die mit ihrem Arbeitgeber den entsprechenden Vorteil anstelle der nächsten Gehaltsanpassung vereinbaren können. Letztgenannte Möglichkeit steht allerdings tariflich entlohnten Arbeitnehmern nicht offen. Auch diese Konsequenz der geplanten Gesetzesänderung kann nicht gewollt sein.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de