

Stellungnahme

der Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 20. Januar 2020

zum

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der
Grundrente für langjährig in der gesetzlichen
Rentenversicherung Versicherte mit
unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere
Maßnahmen zur Erhöhung von
Alterseinkommen
(Grundrentengesetz)**

vom 16. Januar 2020

anlässlich der Besprechung im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
am 22. Januar 2020

I. Vorbemerkung

Die nachfolgenden Ausführungen weisen auf wesentliche Aspekte zu dem vorgelegten Referentenentwurf hin. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit war eine abschließende Prüfung der Regelungen nicht möglich. Wir behalten uns deshalb eine detailliertere Einschätzung des Entwurfs vor.

Es ist erkennbar, dass die sozialpolitische Begründung der vorgesehenen Regelungen zum Teil widersprüchlich und in der Zielstellung nicht eindeutig ist. Hinsichtlich der Umsetzbarkeit ist anzumerken, dass das Gesetzesvorhaben eine noch nie dagewesene Zäsur darstellt, die die Deutsche Rentenversicherung außerordentlich stark belasten wird. Dies resultiert insbesondere aus der Einbeziehung des gesamten Rentenbestandes, der nochmaligen Auswertung individueller Versicherungsbiographien langjähriger Rentner*innen im In- und Ausland sowie der Anrechnung von Einkommen von Ehegatten und Lebenspartner*innen.

Nach erster cursorischer Auswertung des Entwurfs werden die Verwaltungskosten im Einführungsjahr voraussichtlich mehrere hundert Millionen Euro und damit mehr als 25 Prozent der Leistungsausgaben für die Grundrente betragen.

II. Inhalt der Regelungen

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 16. Januar 2020 beinhaltet die Einführung einer Grundrente für langjährig Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Einführung von Freibeträgen im Wohngeld, der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und in den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung zum 1. Januar 2021.

Ein Anspruch auf Grundrente soll bestehen, wenn mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten vorliegen. Ein Zuschlag wird aber nur gewährt, wenn diese Zeiten mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten pro Monat, bei 33 Jahren Grundrentenzeiten im Durchschnitt allerdings nicht mit mehr als 0,0334 Entgeltpunkten pro Monat und linear aufsteigend auf 0,0667 Entgeltpunkte pro Monat bei 35 Jahren Grundrentenzeiten zu bewerten sind. Der so berechnete monatliche Zuschlag soll um 12,5 Prozent reduziert und mit höchstens 420 Monaten vervielfältigt werden. Auf diesen Zuschlag soll u.a. steuerpflichtiges Einkommen im Umfang von 40 Prozent angerechnet werden, das den

Freibetrag bei Alleinstehenden von 1.250 Euro und bei Verheirateten beziehungsweise Lebenspartner*innen unter Einbeziehung des Einkommens beider Personen von 1.950 Euro übersteigt. Das der Finanzverwaltung bekannte zu versteuernde Einkommen, der steuerfreie Teil von Renten sowie Einkünfte aus Kapitalvermögen nach § 20 Einkommensteuergesetz sollen im Wege eines Datenaustauschverfahrens übermittelt werden. Zusätzlich sollen vergleichbare ausländische Einkommen angerechnet werden. Zudem ist eine jährliche Einkommensüberprüfung vorgesehen. Die Grundrente soll als Zuschlag sowohl zu Zugangs- als auch zu Bestandsrenten gezahlt werden; dies auch unabhängig von der Rentenart.

Darüber hinaus sind Freibeträge im Wohngeld, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und in den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung vorgesehen. Diese Freibeträge sind daran gebunden, dass einer neben diesen Leistungen bezogenen Versichertenrente mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten zugrunde liegen. Die Rentenversicherungsträger sollen nach der Gesetzesbegründung in den Rentenbescheiden entsprechende Angaben machen beziehungsweise auf andere Weise die Anzahl der mit Grundrentenzeiten belegten Monate bescheinigen.

III. Stellungnahme

1. Sozialpolitische Anmerkungen

1.1 Zielsetzung der Grundrente nicht eindeutig

Die einleitenden Teile A und B des Referentenentwurfs enthalten neben der Beschreibung von Motivation, Zielsetzung und grundsätzlicher Ausgestaltung des Entwurfs und der damit beabsichtigten Einführung einer Grundrente auch wesentliche sozialpolitische Begründungen für dieses Vorhaben. Im allgemeinen Teil der Begründung des Referentenentwurfs wird dies näher ausgeführt. Allerdings werfen die entsprechenden Ausführungen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Fragen der konsistenten Zielsetzung sowie deren Umsetzung auf.

Dies gilt beispielhaft für die folgenden Aspekte:

- Die Begründung des Gesetzentwurfs bezieht sich unter anderem auf den Wandel der Erwerbsbiographien in „postindustrieller“ Zeit. Die Zunahme

heterogener Erwerbsbiografien in der heutigen Erwerbsgeneration werde dazu führen, dass auch diese – und nicht nur Ältere – von der Grundrente profitieren, da erwartet wird, dass künftig Wechsel zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung zunehmen würden.

Die Deutsche Rentenversicherung weist darauf hin, dass die Grundrente an eine lange Pflichtversicherungszeit gebunden ist, weshalb Versicherte mit häufigeren Wechseln zwischen nicht versicherungspflichtiger Selbständigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung die geplante Grundrente tendenziell gerade nicht in Anspruch nehmen können. Profitieren von der geplanten Regelung würden hingegen eher Versicherte, die zeitgleich neben einer in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht versicherungspflichtigen selbständigen Tätigkeit eine versicherungspflichtige (Teilzeit-)Beschäftigung ausgeübt haben. Insofern werden Versicherte mit „postindustriellen“ Erwerbsbiografien von der geplanten Grundrente sehr unterschiedlich betroffen sein, selbst wenn sie auf ihre gesamte Erwerbsbiografie bezogen zum gleichen Anteil selbständig und abhängig beschäftigt waren und daraus auch vergleichbare Einkommen bezogen haben: Wer zwischen den Erwerbsformen wechselt, wird tendenziell wenig von der Grundrente profitieren, wer gleichzeitig (teilzeit-) beschäftigt und selbständig ist, wird in hohem Maße profitieren.

Für die Zukunft könnte diese Situation verbessert werden, wenn die im allgemeinen Teil der Begründung zum Referentenentwurf zur Erhöhung der Zielgenauigkeit der Grundrente angekündigte Prüfung, "ob und wie ab dem Jahr 2021die regelmäßige Wochenarbeitszeit miterfasst werden kann" dazu führt, dass die Erfassung erfolgt. Informationen über die geleistete Arbeitszeit würden geringe Entgelte aufgrund niedriger Arbeitszeiten von solchen aufgrund niedriger Stundenlohnsätze unterscheiden lassen und damit zielgenauere Maßnahmen ermöglichen.

- Der Entwurf führt aus, dass eine strikte Orientierung der Grundrentenberechnung am Äquivalenzprinzip nicht angezeigt sei und begründet so die mit den vorgesehenen Regelungen verbundene Abkehr vom Äquivalenzprinzip für einen beträchtlichen Teil der Versicherten und Rentner. Im Abschnitt C wird die Ablehnung eines Freibetrages in der Grundsicherung dagegen damit begründet, dass bei einer solchen Lösung die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen würde.

Die Deutsche Rentenversicherung weist zudem darauf hin, dass auch im Alternativvorschlag einer „Freibetragslösung“ in der Grundsicherung dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen werden könnte, wenn der Freibetrag als prozentualer Anteil an der individuellen gesetzlichen Rente festgesetzt würde.

- Im Entwurf wird ausgeführt, dass „anders als bei den bisherigen rentenrechtlichen Bestimmungen“ sichergestellt würde, dass sich eine langjährige Beitragszahlung zur Rentenversicherung auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen lohne. Hiervon könnte allerdings nur dann die Rede sein, wenn die betroffenen Versicherten Bezieher von Leistungen der Grundsicherung sind, die sie auch ohne die Beitragszahlung zur Rentenversicherung erhalten würden; in diesem Fall würde die Beitragszahlung das Alterseinkommen nicht erhöhen. Die im Referentenentwurf ausgewiesenen Zahlen zur (geschätzten) Inanspruchnahme der Grundrente – wobei die der Schätzung zu Grunde liegenden Annahmen der Deutschen Rentenversicherung nicht bekannt sind – weisen jedoch aus, dass von den geschätzt 1,4 Millionen Empfängern einer Grundrente nur rund 110.000 Bezieher von Grundsicherungsleistungen sind. Bei mehr als 92 Prozent der Grundrentenempfänger*innen trifft diese Aussage damit nicht zu.
- Zeiten der Arbeitslosigkeit sollen nicht als Grundrentenzeiten berücksichtigt werden. Langjährige Beschäftigung als Geringverdiener, immer wieder unterbrochen durch Zeiten der Arbeitslosigkeit, ist eine durchaus typische Versicherungsbiographie, insbesondere in den 1990er Jahren in den neuen Bundesländern. Warum diese Zeiten bei der Grundrente anders als bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte nicht miteinbezogen werden, wirft sozialpolitische Fragen auf.

1.2 Verfassungs- und datenschutzrechtliche Prüfungen noch offen

Der Referentenentwurf enthält Regelungen, die nicht nur die potenziellen Bezieher einer Grundrente, sondern auch deren Ehe- oder Lebenspartner betreffen. Derartige Regelungen kennt das Rentenversicherungsrecht bislang nicht. Insbesondere im Hinblick auf diese Regelungen – aber auch auf das Regelwerk insgesamt – sind die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Implikationen zu prüfen. Dies war in der Kürze der Zeit nicht möglich.

Von Bedeutung dürfte dies insbesondere im Zusammenhang mit der Einkommensanrechnung sein. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Bewertung der vorgesehenen Regelung ist unter anderem zu prüfen, ob die Anrechnung von Einkommen des Partners bei Vorliegen einer Ehe oder einer eingetragenen Lebenspartnerschaft, nicht aber in anderer Form zusammen lebenden Partner*innen einen Verstoß gegen Art. 3 oder Art. 6 des Grundgesetzes darstellt. Diesbezüglich könnten sich Eheleute oder Verpartnerte auf mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts berufen, mit denen eine Benachteiligung der Ehe im Verhältnis zu nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften beanstandet wurde. Im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Bewertung wird unter anderem zu prüfen sein, ob und in welcher Weise von Amts wegen auf die der Finanzverwaltung vorliegende Daten des Ehepartners eines potenziellen Grundrentenbeziehers zugegriffen werden darf.

1.3 Verteilungswirkungen der Grundrente sind unbestimmt

Eine detaillierte Analyse der Verteilungswirkungen der im Entwurf vorgesehenen Regelungen konnte bislang nicht erstellt werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dafür wesentliche statistische Informationen nicht vorliegen. So sind die Annahmen, auf denen die im Entwurf genannten quantitativen Angaben zur Inanspruchnahme der Leistungen, zur Höhe von Leistungen und zu den Gesamtausgaben nicht im Einzelnen ausgewiesen. Die Angaben können insoweit nicht nachvollzogen werden.

1.4 Erhöhter Beratungsbedarf – auch im Hinblick auf steuerrechtliche Fragen

Die sehr komplexen Regelungen des Entwurfs würden zu einem erheblichen Anstieg des Beratungsbedarfs durch die Rentenversicherungsträger führen. Dies betrifft einerseits die rentenversicherungsrechtlichen Aspekte der Grundrente – etwa die genaue Abgrenzung der als Anspruchsvoraussetzung erforderlichen Zeiten oder die Ermittlung des Grundrentenzuschlags im individuellen Einzelfall – aber auch die im Zusammenhang mit der Grundrente maßgeblichen steuerrechtlichen Regelungen, wie zum Beispiel die Frage, welche Auswirkungen gegebenenfalls ein Verzicht auf eine „Günstigerprüfung“ bei der Versteuerung von Kapitaleinkünften oder die Auswirkung der Höhe der steuerlichen Vorauszahlung bei Selbständigen hat.

Hinsichtlich der steuerrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Grundrente ist fraglich, ob eine Beratung durch die Rentenversicherungsträger nach derzeitigem

Rechtsstand zulässig ist oder ob dies gegebenenfalls einer noch zu schaffenden Rechtsgrundlage bedarf.

2. Umsetzungsaufwand für die Deutsche Rentenversicherung

2.1 Anspruchsprüfung

Zu einem großen Teil beruht die zu erwartende außerordentliche Belastung der Rentenversicherungsträger darauf, dass auch zu Renten mit einem Rentenbeginn vor Inkrafttreten der Regelungen bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen ab 1. Januar 2021 ein Zuschlag gezahlt werden soll. Dies führt dazu, dass aus insgesamt nahezu 26 Millionen Renten diejenigen herausgesucht werden müssen, denen mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten zugrunde liegen, die zugleich mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten pro Monat und im Durchschnitt mit höchstens 0,0667 Entgeltpunkten pro Monat bewertet wurden. Im Ergebnis ist damit jeder einzelne Monat der den nahezu 26 Millionen Renten zugrundeliegenden Versicherungsbiographien zu betrachten.

Entsprechend der technischen Entwicklung wurden Versicherungszeiten bis Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts noch nicht vollständig und dauerhaft in den Versicherungskonten gespeichert. Ausländische Zeiten wurden darüber hinaus erst ab Ende der 90er Jahre vollständig und dauerhaft in den Versicherungskonten gespeichert. Hierdurch bedingt existiert ein äußerst heterogener Datenbestand. Deshalb kann für den Rentenbestand nur teilweise auf elektronische Daten zu Versicherungszeiten zurückgegriffen werden, die zur Berechnung der Grundrente verwendet werden sollen. Die vorgesehenen Regelungen erfordern daher von der Deutschen Rentenversicherung unter Umständen, Daten aus anderen Unterlagen herauszusuchen beziehungsweise bei den Betroffenen zu erheben.

Dies zeigt, dass die Bearbeitung angesichts der über Jahrzehnte zu ganz unterschiedlichen technischen Bedingungen und in unterschiedlicher Differenziertheit entstandenen Datenbestände sowie des über diese Zeit permanent und grundlegend geänderten Rechts äußerst aufwändig ist und in hohem Maße einer Auswertung durch die Sachbearbeitung bedarf.

Dies wäre nicht erforderlich, wenn die Grundrente bei den ca. 24 Millionen Bestandsrenten mit einem Rentenzugang ab dem 1. Januar 1992 im Wege einer Pauschallösung auf Basis der der Rente insgesamt zugrundeliegenden Entgeltpunkte sowie der Summe der Monate an rentenrechtlichen Zeiten zu berechnen wäre.

2.2 Einkommensprüfung

Auch die vorgesehene Einkommensanrechnung ist aufwändig. So muss zunächst ein Datenaustauschverfahren zwischen der Finanzverwaltung und den Rentenversicherungsträgern zur Übermittlung des der Finanzverwaltung bekannten Einkommens vollständig neu entwickelt werden, wobei auf kein vergleichbares Verfahren aufgebaut werden kann. Es muss sichergestellt werden, dass die erste Grundrente erst dann auszuzahlen ist, wenn das vollautomatisierte Datenaustauschverfahren (§ 151b SGB VI-E) mit der Finanzverwaltung funktioniert. Es sollte im Übrigen neutral als Datenaustausch-, nicht als Datenabrufverfahren formuliert werden.

2.2.1 Festsetzungskompetenz für alle Einkünfte bei der Finanzverwaltung

Nach dem Referentenentwurf ist Grundlage der Einkommensanrechnung das zu versteuernde Einkommen nach § 2 Abs. 5 EStG. Darin ist weder das Einkommen aus pauschal besteuert geringfügiger Beschäftigung noch aus Kapitalerträgen enthalten, für die die Abgeltungssteuer Anwendung findet. Die Festsetzungskompetenz für das zu versteuernde Einkommen bleibt den Finanzbehörden zugewiesen, die das zu versteuernde Einkommen maschinell an die Rentenversicherungsträger übermitteln. Die Rentenversicherungsträger sind an die Entscheidung gebunden.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht für den gesamten in § 97a Abs. 2 SGB VI-E enthaltenen Einkommenskatalog den Finanzbehörden die Festsetzungskompetenz zugewiesen wird. Dies ist für ein vollautomatisiertes und bürokratiearmes Datenaustauschverfahren unerlässlich.

2.2.2 Ermittlung von Einkommen des Ehegatten/Partners problematisch

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass auf die Grundrente auch das Einkommen von Ehegatten und Lebenspartner*innen angerechnet werden soll. Dies stellt die Deutsche Rentenversicherung bei der Umsetzung vor große Herausforderungen, da Partnereinkommen bisher in der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Belang war. Dem Datenbestand der Rentenversicherungsträger ist daher nicht zu entnehmen, ob und gegebenenfalls mit wem Personen mit Anspruch auf Grundrente verheiratet oder verpartnert sind. Wie mit einem Widerspruch gegen die Anrechnung von Einkommen der Ehegatten oder Lebenspartner*innen umzugehen ist, bleibt offen. Das gilt auch für

die Frage, welche Rechte die Betroffenen haben, die die Grundrente nicht in Anspruch nehmen wollen.

2.2.3 Maßgebliches anzurechnendes Einkommen

Nach dem Referentenentwurf soll zur Einkommensanrechnung auf das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen Jahres abgestellt werden (§ 97a Abs. 2 Satz 4 SGB VI-E). Damit werden bei Rentenbeginn regelmäßig zunächst die Einkommensverhältnisse in der Erwerbsphase maßgeblich sein, so dass die Grundrente in vielen Fällen erst im zweiten oder dritten Rentenbezugsjahr zu zahlen sein dürfte. Sollte Grundsicherungsbedarf entstehen, ist bei der Bedürftigkeitsprüfung die aktuelle Einkommenssituation maßgeblich.

2.2.4 Bei ausländischem Einkommen kein vollautomatisiertes und unbürokratisches Verfahren

Vergleichbares ausländisches Einkommen ist auf die Grundrente anzurechnen. Ausländische Einkommen sind vom automatisierten Abrufverfahren nach § 151b Abs. 1 SGB VI-E ausdrücklich ausgenommen. Die Deutsche Rentenversicherung weist darauf hin, dass bei der Anrechnung von ausländischem Einkommen viele Fragen ungeklärt sind.

Für Grundrentenberechtigte sollen unterschiedliche Regelungen gelten, je nachdem ob sie ausschließlich inländisches Einkommen erzielen oder in Deutschland wohnen und ausländisches Einkommen haben oder im Ausland wohnen und ausländisches Einkommen erzielen. Bei unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf Leistungen der sozialen Sicherheit, die allein nach dem Wohnsitz im In- oder Ausland differenzieren, stellt sich die Frage einer sachwidrigen Ungleichbehandlung. Hinzu kommt, dass bisher nicht klar ist, welcher Zeitpunkt für die Bestimmung des Wohnsitzes maßgeblich sein soll: der Zeitpunkt des Rentenbeginns oder wie bei den reinen Inlandsfällen das vorvergangene Jahr.

Den Rentenversicherungsträgern wird die Festsetzungskompetenz für ausländisches Einkommen zugewiesen. Es wird im Gesetz aber weder definiert, was vergleichbares ausländisches Einkommen ist, noch in welcher Höhe das vergleichbare ausländische Einkommen anzurechnen ist. Auch der Maßstab für die Beurteilung der Vergleichbarkeit und der Höhe der anzurechnenden Einkommen (deutsches oder ausländisches Steuerrecht?) bleibt unklar.

Wären ausländische Einkommen in den Katalog der für inländisches Einkommen maßgeblichen Einkommen (zu versteuernde Einkommen zuzüglich des steuerfreien Teils der Rente sowie Kapitalerträge und Kapitallebensversicherungen) einzuordnen, der allein auf deutsches Steuerrecht abstellt, sind steuerrechtliche Kenntnisse in einer gewissen Detailtiefe erforderlich. Die Sachbearbeitung der Rentenversicherungsträger verfügt nicht über diese steuerrechtlichen Kenntnisse. Dies gilt erst recht, wenn ausländisches Steuerrecht Anwendung finden soll. Es wäre insofern sachgerecht, wenn auch für ausländisches Einkommen die Festsetzungskompetenz den Finanzbehörden zugewiesen würde.

Im zu versteuernden Einkommen ist in der Regel nur das maßgebende deutsche Einkommen enthalten. Für die Deutsche Rentenversicherung ist weder aufgrund eigener Informationen noch anhand des übermittelten zu versteuernden Einkommens erkennbar, ob der Berechtigte bzw. sein Ehegatte oder Partner ausländisches Einkommen hat. Hier stellt sich die Frage, ob bei Wohnsitz im Inland und der Mitteilung der Finanzverwaltung, dass kein zu versteuerndes Einkommen vorliegt, seitens der Deutschen Rentenversicherung unterstellt werden kann, dass die Ausnahmeregelung des § 97a Abs. 4 Satz 4 SGB VI-E auch hier greift und keine ausländischen Einkommen vorliegen. Anderenfalls müssten alle potentiell 3 Millionen Berechtigten angeschrieben und nach ausländischem Einkommen befragt werden, um eine zeitnahe Auszahlung der Grundrente sicherzustellen.

Die Regelung zur Anrechnung ausländischer Einkommen bei der Grundrente bedingt den Aufbau doppelter Verwaltungsstrukturen. Die Finanzbehörden ermitteln bereits heute bei allen im Inland lebenden sowie bei rund 78.000 im Ausland lebenden Personen mit Rentenbezug auch das ausländische Einkommen. Soweit bekannt, stehen der Finanzverwaltung für die Ermittlung ausländischen Arbeitsentgelts und ausländischer Renten bereits maschinelle Datenaustauschverfahren mit vielen Ländern zur Verfügung. Die Deutsche Rentenversicherung müsste dieselben Daten ein zweites Mal ermitteln, ohne maschinelle Datenaustauschverfahren mit den ausländischen Finanzbehörden nutzen zu können.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Einkommensprüfung bei der Grundrente durch ihre Bezugnahme auf das zu versteuernde Einkommen anderen Grundsätzen folgen als die Regelungen zur Anrechnung von ausländischem Einkommen auf Renten wegen Todes nach Maßgabe der §§ 18a, 18b SGB IV. Schon die Einkommensanrechnung nach §§ 18a, 18b SGB IV ist zu komplex und bedarf wegen des daraus resultierenden hohen Verwaltungsaufwandes der Vereinfachung,

worauf die Deutsche Rentenversicherung in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen hat.

2.3 Rechtsmittel und unbegründete Anträge

Letztlich ist noch zu berücksichtigen, dass in erheblichem Umfang Nacharbeiten zu erwarten sind. Diese resultieren aus den zu erwartenden Widersprüchen und Klagen. Darüber hinaus sind in erheblichem Umfang Anträge von denjenigen zu erwarten, die einen Anspruch auf Grundrente für sich vermuten, aber keinen Grundrentenbescheid erhalten haben. Selbst wenn solche Anträge unbegründet sind, müssen entsprechende Bescheide erteilt werden.

2.4 Auskünfte an andere Stellen

Soweit in verschiedenen Fürsorgesystemen Freibeträge abhängig von der Anzahl der Monate an Grundrentenzeiten gewährt werden und die Rentenversicherungsträger entsprechende Auskünfte erteilen sollen, können solche Auskünfte nicht immer vollmaschinell erstellt werden. Wie oben bereits ausgeführt wurde, fehlen im Rentenbestand aufgrund der früheren eingeschränkten Speichermöglichkeiten in vielen Fällen die rentenrechtlichen Zeiten. Diese wären von der Sachbearbeitung nachzuspeichern, wenn nicht auch für diese Fälle auf die in § 307f SGB VI-E enthaltene Fiktionsregelung zurückgegriffen werden kann.

3. Umsetzbarkeit zum geplanten Inkrafttreten

Das Datenaustauschverfahren zwischen der Finanzverwaltung und den Rentenversicherungsträgern zur Übermittlung des der Finanzverwaltung bekannten Einkommens muss erst noch entwickelt werden. Es gibt kein vergleichbares Verfahren, auf dem aufgebaut werden könnte. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Zeit für das parlamentarische Verfahren für das zustimmungspflichtige Gesetz voraussichtlich bis zur Sommerpause und einem vorgesehenen Inkrafttreten zum 1. Januar 2021 muss die rechtzeitige Installation äußerst kritisch betrachtet werden. Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung müssten sämtliche IT-Verfahren bereits im Juli 2020 zur Verfügung stehen. Nur so könnte sichergestellt werden, dass zum 1. Januar 2021 zustehende Grundrenten im Austausch mit der Finanzverwaltung sowohl zu bereits gezahlten als auch für zugehende Renten pünktlich gezahlt werden können.

Sofern sich diese kritische Betrachtung realisiert und das erforderliche vollautomatische Verfahren nicht zur Verfügung steht, haben wir bereits im

vergangenen Jahr darauf hingewiesen, dass allein für die Einkommensprüfung ein Mehrbedarf von mehreren tausend Stellen besteht. Aktuelle Stellenbesetzungsverfahren zeigen, dass eine Personalgewinnung kurzfristig nicht möglich ist. Von daher müsste das Inkrafttreten des Gesetzes entsprechend verschoben werden.

4. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

4.1 Einmaliger Aufwand

Die nachfolgenden Werte unterstellen, dass das Datenaustauschverfahren mit der Finanzverwaltung rechtzeitig realisiert wird.

Die Regelungen zur Grundrente werden in jedem Fall einen hohen Beratungsbedarf bei Versicherten und Rentnern auslösen. Dieser Beratungsbedarf wird sich insbesondere im Jahr der Einführung ergeben, sich aber auch in den laufenden Verwaltungskosten niederschlagen.

Zur erstmaligen Bearbeitung der Bestandsfälle sowie zur Beratung ergibt sich überschlägig ein Personalbedarf von ca. 2.300 Vollbeschäftigteneinheiten allein für die Deutsche Rentenversicherung, der zu einem Aufwand in Höhe von ca. 270 Millionen Euro führt.

Hinzu kommt noch der Aufwand für Anträge, die von Rentenempfänger*innen in der Erwartung gestellt werden, einen Anspruch auf Grundrente zu haben. Ausgehend von ca. 23 Millionen Renten, zu denen kein Grundrentenbescheid erteilt wurde, würde sich je Prozentpunkt der Renten (ca. 230.000 Fälle) ein zusätzlicher Aufwand von ca. 250 Vollbeschäftigteneinheiten beziehungsweise ca. 29 Millionen Euro ergeben.

Wegen des unterschiedlichen Verständnisses des Begriffs „Grundrente“ und der nur eingeschränkten Berichterstattung im Ausland zu Ansprüchen der Deutschen Rentenversicherung sind insbesondere aus dem Ausland mehr Anträge als im Inland zu erwarten. Werden in 10 Prozent der ins Ausland gezahlten ca. 1,75 Millionen Renten entsprechende Anträge gestellt, wird sich der Aufwand um ca. 400 Vollbeschäftigteneinheiten beziehungsweise ca. 47 Millionen Euro erhöhen.

Letztlich zeigen aber aktuelle Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung im Bereich der Sozialversicherung, dass vermutlich nur ein sehr begrenzter Anteil der benötigten zusätzlichen Stellenbedarfe in der erforderlichen Zeit gedeckt werden kann.

Die EDV-technische Umsetzung der beabsichtigten Regelungen wird bei den Rentenversicherungsträgern nach heutigem Stand zu einem einmaligen Umstellungsaufwand von mindestens 3,7 Millionen Euro führen. Für die zusätzlichen Programmieraufgaben bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen wird externe Unterstützung benötigt, die ebenfalls zu einem Aufwand von voraussichtlich ca. 2 Millionen Euro führen wird. Hinzu kommt der noch nicht bezifferbare Aufwand für laufende Pflege und Betreuung der Programme.

Druck- und Portokosten fallen bei der Einführung für den Rentenbestand einmalig im Umfang von ca. 1,8 Millionen Euro an. Hinzu kommen noch Aufwände zur Schulung von Mitarbeiter*innen zum Grundrenten- und Steuerrecht.

Im Einführungsjahr werden die Verwaltungskosten somit mehrere hundert Millionen Euro betragen und damit mehr als 25 Prozent der Leistungsausgaben für die Grundrente.

4.2 Laufender Aufwand

Dauerhaft ist für Beratung und Bearbeitung allein der Grundrente von einem Personaldarf von ca. 560 Vollbeschäftigteneinheiten auszugehen. Dieser führt zu einem Aufwand in Höhe von ca. 65 Millionen Euro jährlich.

Die laufenden Druck- und Portokosten können mit 1,9 Millionen Euro beziffert werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Grundrente handelt es sich um eine (beschränkt) bedarfsgeprüfte Leistung. Die Bedarfsprüfung erfolgt auch anhand der übrigen Einkommen, gemessen an steuerrechtlichen Einkommensbegriffen. Die Deutsche Rentenversicherung hat damit Risiken zu übernehmen, die aus der allgemeinen personellen Einkommensverteilung in Verbindung mit der steuerrechtlichen Einordnung resultieren und die in keinem Zusammenhang mit den Beitragszahlungen stehen. Die Deutsche Rentenversicherung bewertet positiv, dass der Bund sich im Grundsatz seiner Finanzierungsverantwortung für diese Leistung stellt.

5.1 Kurz- und langfristige Mehrausgaben

Ob die im Referentenentwurf angegebenen Mehrausgaben für die Grundrente plausibel sind, lässt sich von der Deutschen Rentenversicherung nicht überprüfen, da ihr keine ausreichenden Daten zum Zusammentreffen von Renteneinkommen mit übrigen steuerrelevanten Einkommen, ggf. auch des Ehegatten oder Lebenspartners, zur Verfügung stehen. Diese Daten bilden aber das Grundgerüst für eine Abschätzung der Kosten der Grundrente. Die im Referentenentwurf ausgewiesenen Berechnungen beruhen insoweit auch nicht „auf Daten der gesetzlichen Rentenversicherung“, wie es im Abschnitt VI.3 des Entwurfs heißt.

Langfristig sind die Ausgaben unter anderem abhängig von der Entwicklung der Anwartschaften (Entgeltpunkte) und damit von den Löhnen und der Beschäftigung, von den demografischen Veränderungen und von der Entwicklung der übrigen zu versteuernden Einkommen in Verbindung mit der Einkommensprüfung. Um die finanziellen Risiken einschätzen zu können, die aus der langfristigen ökonomischen und demografischen Entwicklung resultieren können, fehlt es im Referentenentwurf an längerfristigen Abschätzungen oder entsprechenden Alternativszenarien beziehungsweise Sensibilitätsüberprüfungen. Die Deutsche Rentenversicherung kann derartige Abschätzungen nicht vornehmen, da – wie oben ausgeführt – die hierfür unabdingbar notwendige Datengrundlage fehlt.

Aus den genannten Gründen lässt sich nicht überprüfen, in welchem Verhältnis langfristig die Mehrausgaben zu den zusätzlichen Bundesmitteln stehen.

5.2 Verteilung der Belastung langfristig auch auf Rentenbeziehende

Nach dem vorliegenden Entwurf sind Grundrenten Teil des Rentenvolumens nach § 68 Abs. 4 SGB VI und erhöhen damit die Zahl der Äquivalenzrentner. Dies hat über den Nachhaltigkeitsfaktor grundsätzlich zur Folge, dass die Rentenanpassungen niedriger ausfallen und damit die Rentenbeziehenden an den Mehrausgaben beteiligt werden. Dann fiel auch das Rentenniveau niedriger aus. Bis 2025 wird dies in Vorausberechnungen zwar nicht wirksam, weil die Rentenanpassungen sich in diesem Zeitraum an der Haltelinie für das Rentenniveau orientieren. Auf Seite 5 des Entwurfs werden aber Niveaueffekte gänzlich ausgeschlossen. Die Risiken für Rentenniveau und Beitragssatz für die Jahre nach 2025 lassen sich aber mangels langfristiger Vorausberechnungen der Mehrausgaben nicht nachprüfen.

5.3 Bundeszuschuss oder Erstattung der Mehraufwendungen

Nach dem Entwurf soll zur Finanzierung ab 2021 der Bundeszuschuss angehoben werden. Wie oben erläutert, ist nicht zu erkennen, ob der Bundeszuschuss auch langfristig die Mehrausgaben deckt. Grundsätzlich ist schon aus diesem Grunde statt eines Zuschusses eine Erstattung adäquat.

Eine Erstattung mit Spitzabrechnung brächte stärker als ein Zuschuss zum Ausdruck, dass es sich um eine auf die Rentenversicherung übertragene, nicht auf Beiträgen beruhende Leistung handelt, in deren Finanzierungsverantwortung der Bund steht. Eine Erstattungslösung würde den Bund auch an den kurz- und langfristigen Mehrausgaben bei Verwaltung und Verfahren angemessen beteiligen. Zudem erfolgte eine automatische Anpassung, falls die Mehrausgaben nach 2025 höher oder niedriger als die geplante Aufstockung des Bundeszuschusses ausfallen sollten. Darüber hinaus sind erstattete Rentenausgaben nicht Teil des Rentenvolumens für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors, so dass auch langfristig sichergestellt wäre, dass die Rentenbeziehenden nicht selbst über niedrigere Rentenanpassungen an den Mehrausgaben beteiligt werden.