



**Stellungnahme
der Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

am 25. Mai 2020

zu

dem 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-Drucksache 19/18473

Inhaltsübersicht

1.	Einleitung.....	3
2.	Zusammenfassung.....	4
3.	Regelungen im Überblick.....	5
4.	Zur Umsetzung im Einzelnen.....	7
5.	Zeitliche Umsetzbarkeit durch die Rentenversicherungsträger.....	10
6.	Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.....	11
7.	Finanzielle Auswirkungen.....	14

1. Einleitung

Die Deutsche Rentenversicherung Bund unterstützt die grundlegende Zielsetzung des Entwurfs, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaates und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Gerade deshalb ist es ihr wichtig, die Auswirkungen der mit dem Gesetzentwurf angestrebten Regelungen mit der vorliegenden Stellungnahme aufzuzeigen.

Positiv hervorzuheben ist zunächst, dass die Grundrente aus Steuermitteln finanziert werden soll. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist das Ergebnis einer jahrelangen politischen Diskussion um die Stärkung der Anwartschaften von Menschen, die viele Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben und gleichwohl im Alter aus eigenen Anwartschaften nicht mehr Rente erhalten, als eine Person, die ohne eigene Beiträge Grundsicherung im Alter erhält. Bei Rentnerinnen und Rentnern mit näher beschriebenen langjährigen Versicherungszeiten sollen Pflichtversicherungszeiten mit niedrigen Entgelten, rentenrechtlich aufgewertet werden. Die Auszahlung dieser Aufwertung, die Grundrente, steht dann zusätzlich unter dem Vorbehalt der Prüfung des sonstigen eigenen Einkommens und des Partners (Bedarfsprüfung), soweit diese verheiratet sind oder in einer eingetragenen Lebensgemeinschaft leben. Sowohl das eigene Einkommen als auch das von Ehe- und Lebenspartner*innen anzurechnen, ist ein typisches Merkmal von Leistungen der sozialen Fürsorge; der auf eigenen Vorleistungen beruhenden gesetzlichen Rentenversicherung ist dies bisher fremd. Damit ergibt sich ein grundlegender Paradigmenwechsel.

Die neuartige Kombination von Voraussetzungen für die Gewährung einer Rente führt zu enormen Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung. Zum ersten Mal ist für alle laufenden Renten rückwirkend eine monatsgenaue Auswertung und gegebenenfalls Aufwertung aller Versicherungsbiografien erforderlich. Trotz aller Bestrebungen, das Verfahren soweit wie möglich automatisiert durchzuführen, wird die Umsetzung der vorgesehenen Neuregelungen an vielen Stellen manuelle Sachbearbeitung erfordern. Dies liegt vor allem auch an den Wechselwirkungen mit den bereits ansonsten sehr komplexen Regelungen im Rentenrecht, so z.B. bei der Anspruchsprüfung, dem Zusammentreffen mit Einkommensdaten oder den schon bestehenden vielfältigen Anrechnungsregelungen. Sofern Auslands Sachverhalte betroffen sind, müssen die Fälle in vollem Umfang manuell bearbeitet werden.

Das Gesetzesvorhaben ist daher mit Personalaufwuchs von mehreren Tausend Stellen und damit Verwaltungskosten verbunden, die im Einführungsjahr voraussichtlich mehrere hundert Millionen Euro betragen werden. Der Normenkontrollrat hat im Rahmen seiner Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren in seiner Stellungnahme am 10. Februar 2020 die diesbezüglichen Berechnungen als plausibel und nachvollziehbar eingestuft und die Prüfung einer bürokratieärmeren Umsetzung empfohlen; dem schließt sich die Deutsche Rentenversicherung Bund an (Näheres in Ziffer 4 der Stellungnahme).

2. Zusammenfassung

Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- **Verwaltungsaufwand bei Einkommensprüfung**
Die vorgesehene Einkommensprüfung ist trotz des geplanten Datenaustauschverfahrens mit der Finanzverwaltung mit einem hohen Bürokratieaufwand verbunden.
- **Verfassungs- und datenschutzrechtliche Fragen sind zu klären**
Insbesondere die geplante Einbeziehung des Einkommens von Ehe- und Lebenspartner*innen wirft verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Fragen auf, die wegen der zu erwartenden Klageverfahren zu Belastungen in der Rentenversicherung führen werden.
- **Trennung der Aufgabenbereiche von Finanzverwaltung und Rentenversicherung**
Steuerrechtliche Feststellungen werden in das Sozialversicherungsrecht verschoben. Die Rentenversicherungsträger sollen in Zusammenarbeit mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) stichprobenhaft ggf. erzielte pauschal versteuerte Kapitalerträge bei allen Kreditinstituten der Betroffenen für die Einkommensprüfung abfragen und erheben.

- **Gesetzliche Regelung zur vollständigen Finanzierung aus Steuermitteln erforderlich**

Die durch die Grundrente entstehenden Mehrausgaben sind in vollem Umfang aus Bundesmitteln zu finanzieren, da ihr keine Beitragsleistungen gegenüberstehen. Nicht alle finanziellen Parameter der Neuregelungen können exakt bestimmt werden. Daher ist nicht gesichert, ob die geplante Aufstockung des Bundeszuschusses langfristig ausreicht, die Mehrausgaben in der Rentenversicherung zu finanzieren. Die Deutsche Rentenversicherung spricht sich daher für eine Kostenerstattungsregelung aus.

- **Auszahlung des Zuschlags frühestens ab Juli 2021 möglich**

Die äußerst umfangreichen IT-Systemanpassungen im hochkomplexen Rentensystem lassen auf Basis des aktuellen Entwurfs keine frühere technische Umsetzung zu.

3. Regelungen im Überblick

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19. Februar 2020 beinhaltet die Einführung eines Grundrentenzuschlages für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Darüber hinaus die Einführung von Freibeträgen beim Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und bei den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung. Die Regelungen sollen mit Wirkung zum 1. Januar 2021 gelten.

Ein Anspruch auf den Grundrentenzuschlag soll bestehen, wenn mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten (zum Beispiel Pflichtbeitragszeiten, Kindererziehungszeiten und Ersatzzeiten) vorliegen. Zeiten der Arbeitslosigkeit sind keine Grundrentenzeiten. Die Grundrente soll als Zuschlag sowohl zu Zugangs- als auch zu Bestandsrenten gezahlt werden. Auf die Rentenart soll es dabei nicht ankommen.

Ein Zuschlag soll nur für jene Grundrentenzeiten gewährt werden, die mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten pro Monat zu bewerten sind (Grundrentenbewertungszeiten). Die Ermittlung des Zuschlags geht vom Durchschnittswert der Entgeltpunkte für die Grundrentenbewertungszeiten aus. Zuschlag und Durchschnittswert aus den

Grundrentenbewertungszeiten dürfen bei 33 Jahren Grundrentenzeiten zusammen jedoch nicht mehr als 0,0334 Entgeltpunkte pro Monat und linear aufsteigend bis zu 0,0667 Entgeltpunkte pro Monat bei 35 Jahren Grundrentenzeiten betragen. Der so ermittelte monatliche Zuschlag soll mit dem Faktor 0,875 und der Anzahl an Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten (höchstens jedoch mit 420 Monaten) vervielfältigt werden.

Auf den so errechneten Zuschlag sollen das zu versteuernde Einkommen, der steuerfreie Teil der Renten und Versorgungsbezüge sowie Kapitalerträge von den Berechtigten und deren Ehe- und Lebenspartner*innen angerechnet werden. Anzurechnendes Einkommen soll im Umfang von 60 Prozent berücksichtigt werden, soweit es den Freibetrag bei Alleinstehenden von 1.250 Euro pro Monat und bei Verheirateten beziehungsweise Lebenspartner*innen unter Einbeziehung des Einkommens beider Personen von 1.950 Euro pro Monat übersteigt. Einkommen, das den Freibetrag bei Alleinstehenden von 1.600 Euro monatlich und bei Verheirateten beziehungsweise Lebenspartner*innen von 2.300 Euro monatlich übersteigt, soll vollständig angerechnet werden.

Das von der Finanzverwaltung festgesetzte zu versteuernde Einkommen sowie der steuerfreie Teil von Renten sollen im Wege eines Datenaustauschverfahrens übermittelt werden. Maßgeblich soll das zu versteuernde Einkommen im vorvergangenen bzw. vorvorvergangenen Jahr sein. Bei Wohnsitz im Ausland ist kein automatisiertes Datenaustauschverfahren vorgesehen. In diesen Fällen ist das Einkommen von der Sachbearbeitung der Rentenversicherungsträger manuell zu ermitteln. Das Gleiche gilt für pauschal versteuerte Kapitalerträge oberhalb des Sparer-Pauschbetrages, sofern diese nicht wegen der Günstigerprüfung beim Finanzamt vorliegen und daher maschinell im Rahmen der Übermittlung des zu versteuernden Einkommens geliefert werden. Für Kapitalerträge und bei Auslandsfällen soll die Rentenversicherung über das anzurechnende Einkommen und damit über steuerrechtliche Sachverhalte allein entscheiden.

Das anzurechnende Einkommen soll jährlich überprüft werden.

Neben dem Grundrentenzuschlag sind Freibeträge beim Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei den fürsorgerischen Leistungen der sozialen Entschädigung vorgesehen. Diese Freibeträge sind daran gebunden, dass einer neben diesen Leistungen bezogenen Rente mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten oder vergleichbare Zeiten in

anderen Versorgungssystemen zugrunde liegen. Die Rentenversicherungsträger sollen nach der Gesetzesbegründung in den Rentenbescheiden entsprechende Angaben zu den Grundrentenzeiten machen beziehungsweise auf andere Weise die Anzahl und Zeiträume der mit Grundrentenzeiten belegten Monate bescheinigen.

4. Zur Umsetzung im Einzelnen:

4.1 Komplexe Regelungen zur Berechnung des Zuschlags

Eine - insbesondere für die Rentenbeziehenden - nachvollziehbare Darstellung der zahlreichen Prüfschritte zur Ermittlung des Anspruchs auf den Grundrentenzuschlag einschließlich der Einkommensanrechnung ist sehr anspruchsvoll. Die ohnehin schon sehr hohe Komplexität des Rentenrechts wird durch die geplanten Regelungen nochmals deutlich erhöht. Reduzierbar wäre sie durch pauschalere Regelungen zu den Voraussetzungen sowie der Bestimmung der Höhe der Grundrente und/oder eine Vereinfachung der Einkommensanrechnung.

Zudem hat die komplexe Berechnung auch Auswirkungen auf die Form und die Gestaltung des Rentenbescheides, der künftig wieder deutlich umfangreicher ausfallen wird. Im Ergebnis sind im Rentenbescheid zukünftig faktisch zwei Rentenberechnungen einschließlich Einkommensanrechnung darzustellen.

4.2 Umsetzungsrisiken durch Einbeziehung aller laufenden Renten

Die Regelungen zur Berechnung des Zuschlags für langjährige Versicherung sind komplex und führen zu einem hohen Umsetzungsaufwand für die Verwaltung und die Berechtigten. Zu einem großen Teil beruht die außerordentliche Belastung darauf, dass auch zu bereits laufenden Renten (ca. 26 Millionen Bestandsrenten) bei Erfüllung der vorgesehenen Voraussetzungen ein Zuschlag gezahlt werden soll. Dies führt dazu, dass aus dem gesamten Rentenbestand diejenigen Renten herausgefiltert 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. Zwar ist für die vor 1992 begonnenen Renten ein Pauschalverfahren vorgesehen. Im Ergebnis ist damit aber bei den verbleibenden rund 24 Millionen Renten, die nach 1991 begonnen haben, jeder einzelne Monat der ihnen 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 heterogener Datenbestand in den Versicherungskonten. Deshalb kann für den Rentenbestand nicht vollständig auf elektronische Daten zu Versicherungszeiten zurückgegriffen werden, die zur Berechnung der Grundrente verwendet werden sollen. Die vorgesehenen Regelungen erfordern daher von den Rentenversicherungsträgern unter Umständen, Daten manuell im Archiv zu ermitteln beziehungsweise bei den Betroffenen zu erheben. Generell bedarf es zur Umsetzung der vorgesehenen Regelungen 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 in erheblichem Maße einer aufwändigen Auswertung durch die Sachbearbeitung.

Die Bearbeitung der laufenden rund 26 Millionen Renten kann nur sukzessive erfolgen und wird auch bei Nutzung aller technischen, organisatorischen und personellen Möglichkeiten voraussichtlich bis Ende 2022 andauern. Der Gesetzgeber sollte dafür eine entsprechende Regelung vorsehen.

4.3 Ziel einer bürokratiearmen Einkommensprüfung nicht konsequent umgesetzt

Sowohl das eigene Einkommen als auch das von Ehe- und Lebenspartner*innen anzurechnen, ist ein typisches Merkmal von Leistungen der sozialen Fürsorge. Der vorleistungsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung ist dies bisher fremd. Sofern der Gesetzgeber diese Regelungen beschließt, sollte die Einkommensanrechnung jedoch, wie im Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 vereinbart, vollständig unbürokratisch ausgestaltet werden. Denn trotz des vorgesehenen Datenaustauschverfahrens mit der Finanzverwaltung bleibt die Einkommensprüfung nach dem Gesetzentwurf für die Rentenversicherung wie im Folgenden erläutert insgesamt sehr aufwändig.

4.3.1 Festsetzungskompetenz für alle Einkünfte bei der Finanzverwaltung

Das Gesetz sieht vor, dass die Kapitalerträge, die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind, von den Berechtigten selbst der Rentenversicherung mitzuteilen sind. Diese Regelung setzt das Ziel, die Grundrente für die Rentenversicherung unbürokratisch

auszugestalten und das Einkommen durch einen Datenaustausch mit der Finanzverwaltung zu prüfen, nur unvollständig um.

Steuerrechtliche Sachverhalte durch die Rentenversicherung klären zu lassen statt durch die zuständige Finanzverwaltung vermischelt aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund Leistungs- und Eingriffsverwaltung. Die Mitarbeiter*innen der Rentenversicherung verfügen nicht über die erforderlichen steuerrechtlichen Kenntnisse im Unterschied zum Personal in den Finanzbehörden. Es droht daher der Aufbau von Doppelstrukturen, der sich nur dann vermeiden ließe, wenn für den gesamten in § 97a Abs. 2 SGB VI-E enthaltenen Einkommenskatalog die Finanzbehörden der Rentenversicherung vollautomatisiert das gesamte anzurechnende Einkommen melden. Dann wäre auch eindeutig geklärt, dass die Finanzgerichtsbarkeit für die Klärung aller Rechtsfragen zuständig ist, die mit der Anrechnung des Einkommens zusammenhängen.

Auch die im Gesetz vorgesehene stichprobenartige Kontenüberprüfung führt zu einer Vermischung der Aufgaben von Finanzverwaltung und Rentenversicherung. Das Kontenabrufverfahren ist ursprünglich als Instrument der Bekämpfung des Terrorismus und der Geldwäsche geschaffen worden. Dass diese Möglichkeit nun zudem den Rentenversicherungsträgern zur Prüfung von Rentenansprüchen zur Verfügung stehen soll, wird auch vom BfDI kritisch gesehen (vgl. die Stellungnahme des BfDI vom 29. Januar 2020 – abrufbar im Internet unter:

https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Pressemitteilungen/2020/02_Kontenabrufverfahren.html).

Das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung könnte dadurch Schaden nehmen.

4.3.2 Bei Wohnsitz im Ausland hoher Bürokratieaufwand

Für Grundrentenberechtigte sollen bei der Einkommensanrechnung unterschiedliche Regelungen gelten, je nachdem ob sie ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in Deutschland oder im Ausland haben. Während bei Inlandswohnsitz oder -aufenthalt auf die von den Finanzbehörden im automatisierten Abrufverfahren übermittelten Einkommensdaten abzustellen ist, haben die Berechtigten sowie ggf. ihre Ehe- bzw. Lebenspartner*innen bei Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland vergleichbare ausländische Einkommen gegenüber den Trägern der Rentenversicherung nachzuweisen. Damit werden unterschiedliche Regelungen in Bezug auf Leistungen der sozialen Sicherheit allein nach dem Wohnsitz im In- oder Ausland differenziert. Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass sich nach europarechtlichen Maßstäben hier die Frage einer

sachwidrigen Ungleichbehandlung stellt, weshalb mit Widersprüchen und Klagen zu rechnen ist.

Im Gesetz wird weder definiert, was vergleichbares ausländisches Einkommen ist, noch in welcher Höhe das vergleichbare ausländische Einkommen anzurechnen ist. Lediglich in der Gesetzesbegründung wird als Maßstab für die Beurteilung der Vergleichbarkeit und der Höhe der anzurechnenden Einkommen auf § 18b SGB IV verwiesen, nach dem in pauschalierender Weise die Bruttoeinkünfte in Nettoeinkünfte umgerechnet werden. Wenn der Gesetzgeber eine Einkommensprüfung wie bei Renten wegen Todes beabsichtigt, sollte dies unmittelbar im Gesetz geregelt werden.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Einkommensanrechnung nach § 18b SGB IV in Auslandsfällen bereits in der Umsetzung bei den Renten wegen Todes wenig verwaltungspraktikabel sind. Sie müssten wegen des daraus resultierenden hohen Verwaltungsaufwandes dringend vereinfacht werden, worauf die Deutsche Rentenversicherung Bund in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen hat.

5. Zeitliche Umsetzbarkeit durch die Rentenversicherungsträger

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Neuregelungen zum 1. Januar 2021 umzusetzen sind.

Wie bereits in der Zusammenfassung dargestellt, verursachen die Neuregelungen einen außerordentlich hohen Umstellungs- und Anpassungsaufwand in den IT-Systemen bei allen 16 Rentenversicherungsträgern, der bis zum 1. Januar 2021 nicht zu erledigen ist, obwohl seit dem Koalitionsbeschluss im November 2019 bereits umfangreiche Projektarbeiten laufen.

So fallen sehr umfangreiche Programmierarbeiten an und es sind Suchläufe für nahezu 26 Millionen Bestandsrenten durchzuführen. Das IT-Verfahren der RV muss daneben das Datenaustauschverfahren mit der Finanzverwaltung entwickeln, einbinden, testen und die Daten anschließend im eigenen Programm weiter verarbeiten. Die rechtlichen Veränderungen, die sich aus diesem Gesetz ergeben, lassen sich technisch nicht isoliert bearbeiten, sondern mehr als 1.000 Änderungen sind in das bisherige Programmsystem einzupflegen und müssen sehr intensiv im Zusammenspiel auch mit anderen beteiligten Institutionen getestet werden, um die Rentenzahlung für alle weiterhin ohne Ausfälle zu ermöglichen. Nicht alle Schritte können nebeneinander abgearbeitet werden, so dass sich zeitliche Projektabfolgen ergeben, die nicht beliebig beschleunigt werden können.

Die komplexe gesetzliche Regelung, die komplizierte Zuschlagsberechnung und die aufwändige Einkommensprüfung machen so umfangreiche Anpassungen am IT-Kernsystem erforderlich, dass diese trotz des Einsatzes aller Personalressourcen nicht vor Juli 2021 abgeschlossen werden können.

Diese Bewertung erfolgt aufgrund des vorgelegten Gesetzentwurfs und ist nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und den ggf. noch erfolgenden gesetzlichen Änderungen zu aktualisieren. Ob sich daraus entscheidende Änderungen am Projektplan ergeben werden, kann erst dann beurteilt werden.

Weitere etwaige pandemiebedingte Verzögerungen sind hier noch nicht berücksichtigt.

6. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Um das Gesetz in der vorliegenden Fassung umzusetzen, wird ein umfangreicher personeller Mehrbedarf in der Rentenversicherung benötigt. Aktuelle Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung im Bereich der Sozialversicherung zeigen aber, dass vermutlich nur ein sehr begrenzter Anteil der zusätzlichen Stellen in der erforderlichen Zeit akquiriert und besetzt werden kann.

Auch vor diesem Hintergrund spricht sich die Deutsche Rentenversicherung Bund wie auch der Normenkontrollrat für eine deutlich bürokratieärmere Gestaltung der Regelungen aus, die auch erst später ihre Wirkung entfalten sollten.

6.1 Allgemeines zum Erfüllungsaufwand

6.1.1 Erhöhter Beratungsaufwand

Die sehr komplexen Regelungen des Entwurfs werden zu einem erheblichen Anstieg des Beratungsbedarfs bei den Betroffenen führen. Dies betrifft einerseits die rentenversicherungsrechtlichen Aspekte der Grundrente, wie etwa die genaue Abgrenzung der als Anspruchsvoraussetzung erforderlichen Zeiten oder die Ermittlung des Grundrentenzuschlags einschließlich der Einkommensanrechnung im individuellen Einzelfall. Andererseits 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 sinnvoll und nach derzeitigem Rechtsstand zulässig ist. Deshalb sollte die Beratung hierzu ausschließlich durch die Finanzverwaltung erfolgen und eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

6.1.2 Erhöhter Aufwand durch Rechtsmittel und unbegründete Anträge

Es sind in erheblichem Umfang Nacharbeiten zu erwarten. Diese resultieren aus den zu erwartenden Widersprüchen und Klagen z.B. gegen die verschiedenen Stufen der Zuschlagsberechnung, aber auch wegen verfassungs- und datenschutzrechtlicher Fragen. Die Anrechnung des Einkommens von Ehe- und Lebenspartner*innen, nicht hingegen von nichtehelichen Partner*innen, wird im Rahmen von Art. 3 oder Art. 6 des Grundgesetzes zu beurteilen sein. Diesbezüglich wurde bereits auf mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, mit denen eine Benachteiligung der Ehe im Verhältnis zu nichtehelichen Lebensgemeinschaften beanstandet wurde. Diese verfassungsrechtlichen Einwände sollte der Gesetzgeber, wie vom Normenkontrollrat vorgeschlagen, aufgreifen. Eine Möglichkeit wäre, auf die Anrechnung von Partnereinkommen zu verzichten.

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 die Anträge geprüft und entsprechende Bescheide erteilt werden.

6.1.3 Mehraufwand durch Auskünfte an andere Stellen

Soweit der Gesetzentwurf beim Wohngeld, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie in weiteren Fürsorgesystemen die Gewährung von Freibeträgen abhängig von der Anzahl der Monate an Grundrentenzeiten vorsieht, sind von den Rentenversicherungsträgern entsprechende Auskünfte an die Träger dieser Fürsorgeleistungen zu erteilen. Diese Auskünfte können nicht vollmaschinell erstellt und weitergeleitet werden. Der damit verbundene bürokratische Aufwand ließe sich verringern, wenn – wie von der Rentenversicherung in der Vergangenheit bereits angeregt – bei der Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Grundsicherung Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig vom Umfang der Grundrentenzeiten nicht in vollem Umfang auf den Leistungsanspruch angerechnet würden.

6.2 Erfüllungsaufwand für die DRV im Einführungsjahr in Zahlen

Die nachfolgenden Werte stehen unter der Prämisse des planmäßigen Projektverlaufs. Das heißt, dass das Datenaustauschverfahren mit den Länderfinanzverwaltungen, das eine bürokratiearme Einkommensprüfung erreichen soll, rechtzeitig und vollumfänglich zur Verfügung stehen wird.

Zur erstmaligen Bearbeitung der rund 26 Millionen Bestandsrenten sowie zur Beratung der Versicherten und Rentner*innen im Einführungsjahr ergibt sich überschlägig ein Personalbedarf von ca. 3.500 Vollbeschäftigteneinheiten für die Rentenversicherung, der zu einem Aufwand in Höhe von über 400 Millionen Euro führt.

Hinzu kommt der Bearbeitungsaufwand für Anträge, die von Rentenempfänger*innen in der falschen Erwartung gestellt werden, einen Anspruch auf Grundrente zu haben, obgleich die Voraussetzungen tatsächlich nicht erfüllt sind.

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 knapp 2 Millionen Euro an. Hinzu kommen noch Kosten zur Schulung von Mitarbeiter*innen zum Grundrenten- und Steuerrecht.

6.3 Laufender Aufwand in Zahlen

Dauerhaft ist für Beratung und Bearbeitung allein der Grundrente von einem Personalbedarf von rund 1.770 Vollbeschäftigteneinheiten auszugehen. Dieser führt zu einem Aufwand in Höhe von rund 200 Millionen Euro jährlich.

Der Aufwand entsteht insbesondere wegen der vorgesehenen jährlichen Überprüfung der Einkommen der Grundrentenbeziehenden. Auf die Rentenversicherung kommt jährlich die Prüfung der Einkommen von knapp 4,6 Millionen Personen (knapp 3 Millionen Bestandsrentner*innen und ca. 1,6 Millionen Partner*innen) einschließlich der erzielten

Kapitalerträge zu. Allein für diese jährliche Einkommensüberprüfung ist mit einem personellen Mehrbedarf von knapp 1.700 der insgesamt 1.770 Vollbeschäftigteneinheiten zu rechnen. Hierfür sind Kosten von knapp 200 Millionen Euro zu veranschlagen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Grundrente handelt es sich um eine (beschränkt) bedarfsgeprüfte Leistung, die sich an den persönlichen Rentenanwartschaften (Entgeltpunkten) und steuerrechtlich relevanten Einkünften bemisst. Der Rentenversicherung entstehen Mehrausgaben, die von der personellen Verteilung der Einkommen und deren steuerrechtlicher Einordnung abhängig sind und die nicht in direktem Zusammenhang zu den geleisteten Beitragszahlungen stehen. Nicht nur Einkommensänderungen, sondern auch jede steuerrechtliche Änderung, beispielsweise am Sonderausgabenabzug oder der Berücksichtigung von Werbungskosten, die sich auf das zu versteuernde Einkommen des Rentenbeziehenden oder seines Ehegatten auswirkt, schlägt auf den Grundrentenanspruch durch.

7.1 Kurz- und langfristige Mehrausgaben

Die Bundesregierung legt mit ihrem Gesetzentwurf eine Schätzung sowohl der mittelfristigen Kosten und Finanzwirkungen als auch der längerfristigen Auswirkungen auf Beitragssatz und Rentenniveau bis 2030 vor. Demnach verändern sich Beitragssatz und Rentenniveau bis 2030 durch die Grundrente nicht. Im Zeitverlauf steigen die Ausgaben laut Gesetzentwurf durch Rentenanpassungen und durch die demografische Entwicklung. Der Anteil der Mehrausgaben für die Grundrente an den Rentenausgaben bleibt laut Gesetzentwurf im Zeitablauf aber nahezu konstant bei knapp 0,5 Prozent.

Eine langfristige Projektion der steuerlichen Gegebenheiten und der Einkommensverteilung und damit der Mehrausgaben ist angesichts der geschilderten Zusammenhänge offensichtlich mit großen Unsicherheiten behaftet. Deshalb lässt sich nicht ermitteln, wie sich die Ausgaben für die Grundrente langfristig entwickeln und in welchem Verhältnis langfristig die Mehrausgaben zu den zusätzlichen Bundesmitteln stehen. Dies spricht gegen einen pauschalen Bundeszuschuss und für eine genaue Abrechnung und Erstattung der Mehrausgaben durch den Bund. Bei einer Erstattung wären auch die Mehrausgaben bei Verwaltung und Verfahren zu berücksichtigen.

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf Bundesebene wird im Gesetzentwurf mit anfänglich rund 400 Millionen Euro und laufend 200 Millionen Euro angegeben. Der laufende Aufwand deckt sich weitgehend mit den Berechnungen der Rentenversicherung. Letzterer beträgt somit dauerhaft rund 13 Prozent der Mehrausgaben für die Leistung selbst. Zum Vergleich: Der Anteil der Verwaltungs- und Verfahrenskosten an den übrigen Gesamtausgaben der allgemeinen Rentenversicherung beträgt derzeit lediglich rund 1,2 Prozent.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass bei der Berechnung der Wirkungen auf den Beitragssatz kein Erfüllungsaufwand berücksichtigt worden ist.

7.2 Bundeszuschuss oder Erstattung der Mehraufwendungen

Nach dem Gesetzentwurf soll zur Finanzierung der Grundrente ab 2021 der Bundeszuschuss angehoben werden. Grundsätzlich können Mehrausgaben über einen pauschalen Bundeszuschuss oder eine Erstattung kompensiert werden. Erstattungen werden beispielsweise im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG) durch den Bund oder für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten durch die Bundesagentur für Arbeit vorgenommen. Eine Erstattung ist auch im vorliegenden Fall das Mittel der Wahl, weil sich die Ausgabenentwicklung wie geschildert nicht zuverlässig genug vorausbestimmen lässt. In Erstattungen kommt zudem klarer als bei einem pauschalen Bundeszuschuss zum Ausdruck, dass die Mehrausgaben auf Leistungen beruhen, die der Rentenversicherung übertragen wurden und die nicht auf Beiträgen beruhen. Die Finanzierungsverantwortung für solche Leistungen liegt beim Bund. Darüber hinaus sind erstattete Rentenausgaben nicht Teil des Rentenvolumens für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors, so dass auf jeden Fall sichergestellt wäre, dass die Rentenbeziehenden nicht selbst über niedrigere Rentenanpassungen an den Mehrausgaben beteiligt werden.