

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2019

Inhalt

I. Vorbemerkung.....	3
II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts	3
III. Zum Beschluss des Koalitionsausschusses zur Einführung einer Grundrente.....	11

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2019, den die Bundesregierung am 18. November 2019 beschlossen hat (Kapitel II).
2. Darüber hinaus hat er sich mit der nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 geplanten Einführung einer Grundrente befasst (Kapitel III).
3. Der Sozialbeirat konnte sich bei der Erstellung des Gutachtens auf Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen und dankt dafür.

II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts

4. Bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Vorausberechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf einer Reihe von Annahmen beruhen und nicht als Prognose zu verstehen sind. Dies gilt schon deshalb, weil der Rentenversicherungsbericht immer nur die geltende Gesetzeslage bzw. bereits getroffene Regierungsbeschlüsse zu Änderungen der Gesetzeslage berücksichtigen kann. Dementsprechend schnell können die Vorausberechnungen überholt sein. Dies zeigt sich in diesem Jahr ganz besonders, da die Bundesregierung am gleichen Tag des Beschlusses des Rentenversicherungsberichts zwei Maßnahmen auf den Weg gebracht hat, die Auswirkungen auf die Rentenfinanzen haben werden. Dies gilt zum einen für die beschlossene Senkung des Beitragssatzes zur

Arbeitslosenversicherung auf 2,4 Prozent in den Jahren 2020 bis 2022. Da diese Maßnahme aufgrund der netto-lohnerhöhenden Wirkung einen leicht rentenniveaudämpfenden Effekt hat, werden die Rentensteigerungen in 2021 und 2022 voraussichtlich etwas stärker ausfallen müssen, da sonst die Haltelinie vom Rentenniveau von 48 Prozent unterschritten würde. Auch die von der Bundesregierung beschlossene Entlastung von Betriebsrentnern und Betriebsrentnerinnen von Krankenversicherungsbeiträgen wird die Ausgaben der Rentenversicherung erhöhen: Hiermit sind Beitragsausfälle der gesetzlichen Krankenversicherung verbunden, die mittel- und langfristig von den übrigen Beitragszahlern – und damit auch von den Rentenversicherungsträgern – ausgeglichen werden müssen. Zwar hätte die Berücksichtigung beider Maßnahmen nur zu geringfügigen Veränderungen der Ergebnisse des Rentenversicherungsberichts geführt. Dennoch zeigt sich hier noch einmal deutlich, dass die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts auf Annahmen beruhen, die schnell überholt sein können.

5. Die Vorausberechnungen zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung weisen für Ende 2020 in der mittleren Variante einen Rücklagenbestand von 41,3 Mrd. Euro oder 1,75 Monatsausgaben aus. Damit wird die Höchstnachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben nach § 158 Abs. 1 SGB VI überschritten. Nach den bislang geltenden gesetzlichen Regelungen hätte der Beitragssatz bereits in diesem Jahr abgesenkt werden müssen (§ 158 Abs. 2 SGB VI). Dies wurde allerdings durch die mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz neu eingefügte Regelung (§ 287 SGB VI) verhindert, nach der der Beitragssatz bis 2025 nicht unter den Wert des Jahres 2019 von 18,6 Prozent sinken darf.
6. Auch für die Bestimmung der Rentenanpassung gilt ab dem kommenden Jahr eine neue gesetzliche Regelung. Durch das am 25. Oktober 2019 vom Bundestag beschlossene Gesetz zur

Änderung des Gesetzes zur Errichtung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wird für die Zukunft ausgeschlossen, dass sich Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) des Statistischen Bundesamtes auf die Höhe der Rentenanpassung auswirken.

7. Die VGR-Revision im Jahr 2019 hat unter anderem dazu geführt, dass die statistisch ausgewiesenen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in den zurückliegenden rund zwanzig Jahren höher ausfallen. Für 2018 belaufen sich beispielsweise nach der Revision die Bruttolöhne- und -gehälter je Arbeitnehmer auf 35.998 Euro. Vor der Revision lagen diese gemäß Statistischem Bundesamt bei 35.235 Euro. Damit fällt der aktuelle Wert um 2 Prozent höher aus.
8. Nach den bislang geltenden gesetzlichen Vorgaben würde sich die Statistik-Revision wie folgt auf die Rentenanpassungen in den Jahren 2020 und 2021 auswirken: Im Lohnfaktor der Anpassungsformel würde die Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß VGR des Vorjahres gegenüber dem vorvergangenen Jahr zugrunde gelegt. Für die Anpassung Mitte 2020 würde also die Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2018 berücksichtigt. Dabei würde für 2018 auf den bei der vorherigen Rentenanpassung – hier also 2019 – verwendeten Wert zurückgegriffen, welcher zum Datenstand im März 2019 und damit vor der Revision gehört. Für den Wert für 2019 würde jedoch der Wert aus dem Datenstand zum März 2020 und damit nach der Revision herangezogen. Es würde also der durch die Revision angehobene Wert für 2019 mit dem Wert vor der Revision für 2018 verglichen. Damit fiel die Anpassung allein revisionsbedingt um 2 Prozentpunkte höher aus. Alleine daraus ergäbe sich bereits eine erklärungsbedürftige Rentenanpassung deutlich oberhalb der Lohnentwicklung.

9. Der Erklärungsbedarf stiege aber noch an, denn im Folgejahr 2021 käme es automatisch zu einer Korrektur der überhöhten Anpassung des Jahres 2020. Denn mittelfristig folgt die Rentenerhöhung nicht den VGR-Entgelten, sondern den beitragspflichtigen Entgelten nach der Statistik der deutschen Rentenversicherung. Die beitragspflichtigen Löhne und Gehälter sind von dem geschilderten statistischen Effekt der VGR-Revision unberührt. Die beitragspflichtigen Entgelte haben sich im Jahr 2019 gegenüber 2018 also weniger stark verändert als die rechnerisch verwendeten Bruttolöhne und -gehälter der VGR aufgrund der Revision. In der Anpassung Mitte 2021 würde diese Abweichung – nach oben – um etwa 2 Prozentpunkte berücksichtigt und die Rentenanpassung um die Differenz gemindert, also deutlich niedriger ausfallen, als sich die Löhne 2020 gegenüber 2019 entwickelten. Schlussendlich wären die Renten nach der Anpassung 2021 im Grunde wieder so hoch wie ohne die Statistik-Revision.
10. Der Bundestag hat daher beschlossen, dass es künftig zu keinen Auswirkungen von VGR-Revisionen auf die Rentenanpassung mehr kommen soll. Im Lohnfaktor der Anpassungsformel werden künftig stets nur Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, die aus demselben Datenstand stammen, miteinander ins Verhältnis gesetzt.
11. Mit der neuen Anpassungsformel fallen die Rentenanpassungen 2020 durch die Revision nicht stärker und 2021 nicht schwächer aus als ohne Statistik-Revision. Die Renten werden ab dem 1. Juli 2021 grundsätzlich ebenso hoch sein wie ohne die Gesetzesänderung. Einen Unterschied macht die Änderung aber für den Zeitraum bis 1. Juli 2021 aus: Die Renten fallen im Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2021 um etwa 2 Prozent geringer aus als nach altem Recht, da sie um den Revisionseffekt bereinigt sind. Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung sind damit in den Jahren 2020 und 2021 einmalig um insgesamt etwa

6 Mrd. € niedriger als bei Anwendung des bislang geltenden Rechts.

12. Die geänderte Gesetzeslage ist auch bereits im Rentenversicherungsbericht berücksichtigt. Hinsichtlich der für die Rentenanpassung zum 1. Juli 2020 relevanten Entwicklung der VGR-Löhne wird von einer Steigerungsrate von 3 % in den alten Bundesländern (3,1 % in den neuen Bundesländern) ausgegangen. Die Rentenanpassung in Ostdeutschland folgt den gesetzlichen Vorschriften zur Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland bis 2025. Sie fällt grundsätzlich jedes Jahr um etwa einen dreiviertel Prozentpunkt höher aus als die Anpassung im Westen. Etwas anderes gilt im Grundsatz nur, soweit die Löhne in den neuen Ländern um mehr als rund einen dreiviertel Prozentpunkt stärker steigen als in den alten Ländern und sich dadurch eine noch stärkere zusätzliche Rentenanpassung ergeben würde. Dies ist laut Rentenversicherungsbericht jedoch nicht der Fall.
13. Neben der Lohnentwicklung wirkt sich im Jahr 2020 außerdem der bundeseinheitlich ermittelte Nachhaltigkeitsfaktor auf die Rentenanpassung aus: Im Rentenversicherungsbericht wird von einer geringfügig anpassungsmindernden Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2020 in Höhe von 0,03 Prozent ausgegangen. Der Nachhaltigkeitsfaktor mindert die Anpassung, wenn das Verhältnis der Anzahl der Äquivalenzrentnerinnen und -rentner (Rentenausgaben dividiert durch Standardrente) zur Anzahl der Äquivalenzbeitragszahlerinnen und -zahler (Beitragsaufkommen dividiert durch den Rentenbeitrag auf das Durchschnittsentgelt) im Vorjahr größer war als das gleiche Verhältnis im Vorvorjahr. Sinkt das Verhältnis, wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor anpassungserhöhend. In den Jahren 2015 und 2016 wirkte er anpassungssteigernd, im Jahr 2017 minderte er die Anpassung und in den Jahren 2018 und 2019 wirkte er erneut anpassungssteigernd. Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf

die Rentenanpassung ist bezogen auf den Zeitraum seit seiner Einführung im Jahr 2005 bis heute nahezu neutral. Spätestens ab dem Jahr 2026, wenn die Niveauschutzklausel nicht mehr wirkt, wird der Nachhaltigkeitsfaktor nach den aktuellen Berechnungen aber die Rentenanpassungen deutlich dämpfen, weil dann die besonders stark besetzten Nachkriegsjahrgänge von der Beitragsseite auf die Rentenseite wechseln. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird nach den aktuellen Vorausberechnungen die Rentenanpassung dann jährlich um etwa 0,6 Prozentpunkte reduzieren.

14. Für die mittel- und langfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden im Rentenversicherungsbericht die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 17. Oktober 2019 zugrunde gelegt. Die ökonomischen Grundannahmen der langfristigen Vorausberechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Rahmendaten, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. Die Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung basieren auf der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2019 (Variante G2-L2-W2).
15. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen bis 2033 bedient sich der Rentenversicherungsbericht verschiedener Annahmevarianten, um der mit dem längeren Zeitraum verbundenen höheren Unsicherheit Rechnung zu tragen. Die Lohn- und Beschäftigungsannahmen werden jeweils durch eine pessimistischere und optimistischere Variante ergänzt, sodass insgesamt neun Szenarien gerechnet werden. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde.

16. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI bis 2030. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen. Werden die gesetzlich festgelegten Beitragssatzobergrenzen oder die Sicherungsniveauuntergrenzen danach verletzt, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern. Aufgrund der gesetzlichen Festlegung einer Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent sowie einer Sicherungsniveauuntergrenze von 48 Prozent bis 2025 (§§ 255e und 287 SGB VI) stellt eine bedarfsweise Finanzierung aus dem Bundeshaushalt die Einhaltung dieser Grenzen bis 2025 sicher.
17. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen liegt der Beitragssatz bis 2024 bei 18,6 Prozent und steigt dann 2025 auf 19,8 Prozent an. Die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent bis zum Jahr 2030 wird nicht überschritten. Für 2030 wird ein Beitragssatz von 21,2 Prozent berechnet.
18. Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt gemäß den gesetzlichen Vorgaben bis 2025 bei mindestens 48,0 Prozent. Die langfristige Untergrenze von 43,0 Prozent bis 2030 wird mit 45,6 Prozent eingehalten.
19. Auch und gerade bei längerfristigen Betrachtungen ist jedoch stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.
20. Der Sozialbeirat unterstreicht die regelmäßige Feststellung in den Rentenversicherungsberichten der jüngeren Vergangenheit, dass die gesetzliche Rente – auch infolge des nach 2025 wieder einsetzenden Rückgangs des Sicherungsniveaus vor Steuern –

alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Versorgungsfall fortzuführen. Unter den Status-quo-Bedingungen kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Versorgungsfall zur Verfügung stehen. Dabei wird die Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs im Sozialbeirat weiterhin unterschiedlich bewertet.

21. Nach 2025 weisen die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts ein sinkendes Sicherungsniveau und gleichzeitig steigende Beitragssätze aus. Aus Sicht der Versicherten kann dies als Verschlechterung des Verhältnisses von Einzahlungen zu Rentenleistungen gesehen werden. Dies könnte einen Akzeptanzverlust der gesetzlichen Rentenversicherung nach sich ziehen. Gerade deshalb wird es darauf ankommen, bei künftigen rentenpolitischen Entscheidungen auf eine ausgewogene Lastenverteilung, die gleichzeitig das Vertrauen in eine finanzierbare und leistungsfähige gesetzliche Rentenversicherung stärkt, zu achten. Zur Vorbereitung geeigneter Reformmaßnahmen hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt.
22. Gemäß den Vorausberechnungen steigt das aus gesetzlicher und Riester-Rente zusammengesetzte Gesamtversorgungsniveau vor Steuern zum Zeitpunkt des Rentenbeginns bis 2026 auf über 53 Prozent. Dies liegt vor allem am stabilisierten Rentenniveau, aber auch daran, dass die verfügbaren Entgelte wegen des Beitragssatzsprungs in 2025 sinken. Danach reduziert sich das Niveau bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums wieder leicht auf knapp 52 Prozent. Es bleibt damit aber noch über dem des Jahres 2019. Den Berechnungen liegt eine standardisierte Rentenbiografie zugrunde, die auf 45 Jahren mit Beitragszahlungen aus Durchschnittsverdienst in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf Beiträgen zur zusätzlichen Altersvorsorge in Höhe von

0,5 Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2002, die bis 2009 und für die Jahre danach auf 4 Prozent gestiegen sind, beruhen. Wie schon in den letzten Rentenversicherungsberichten wird jedoch keine durchgehend konstante Kapitalrendite von 4 Prozent (abzüglich 10 Prozent der Beiträge als Verwaltungskosten) mehr unterstellt, sondern eine vorübergehende „Zinsdelle“ angenommen, nach der der Zins in den Jahren 2015 bis 2023 vorübergehend um bis zu 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfällt. Gegenüber dem Rentenversicherungsbericht 2018 wurde die „Zinsdelle“ noch einmal um zwei Jahre verlängert. Durch die reduzierte Zinsannahme wird das Gesamtversorgungsniveau bis 2033 allerdings nur geringfügig um höchstens 0,2 Prozentpunkte gemindert. Eine dauerhafte Fortschreibung des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus erscheint wenig plausibel. Dennoch regt der Sozialbeirat – an, wie bereits in seinem Gutachten 2016 (Ziffer 26) – bis auf weiteres eine zusätzliche Variante mit einer auch langfristig niedrigeren Renditeannahme in den Rentenversicherungsbericht aufzunehmen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der Riesterförderung als auch die Erträge der marktüblichen Riesterprodukte dafür sprechen, dass die Versorgungslücke für einen beachtlichen Teil der Versicherten im Vorausberechnungszeitraum nicht zu schließen sein wird.

23. Im Übrigen verweist der Sozialbeirat auf seine bisherigen Anregungen zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus (Gutachten 2018, Ziff. 17ff.).

III. Zum Beschluss des Koalitionsausschusses zur Einführung einer Grundrente

24. Der Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019 zur Einführung einer Grundrente ab 2021 enthält wesentliche Festlegungen zu ihrer Ausgestaltung, lässt aber auch noch

zahlreiche Fragen offen, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu klären sein werden. Insofern nutzt der Sozialbeirat diese Phase der Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens, um Hinweise zur Gestaltung des Vorhabens zu geben. Seine Anmerkungen bauen auf einer Vielzahl von Überlegungen des Sozialbeirats in den letzten Jahren auf.

25. Die grundsätzliche Einschätzung des Sozialbeirats im Gutachten 2017 (Ziffer 27 ff.) gilt weiterhin: „Es gibt keinen Königsweg für eine Mindestsicherung: Alle bekannten Konzepte konfliktieren entweder mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung, wonach sich die Höhe der Rente nach der Höhe der Beiträge richtet, oder mit dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung, nach welchem zunächst vorhandenes Einkommen einzusetzen ist, bevor (subsidiär) die Solidargemeinschaft Leistungen erbringt“ (siehe auch Gutachten 2016, Ziffer 65; Gutachten 2015, Ziffern 50ff.).
26. Die Diskussion um eine Grundrente hat aufgezeigt, dass in der Alterssicherungspolitik mindestens drei Gruppen separat betrachtet werden: Einerseits Menschen, die trotz aller individuellen und gesellschaftlichen Bemühungen im Alter oder bei Erwerbsminderung auf Grundsicherung angewiesen sind, zumeist, weil sie nie oder nur sehr kurz überhaupt Beiträge in irgendein Alterssicherungssystem gezahlt haben. Die unzureichenden Alterseinkommen sind in diesen Fällen unstrittig durch die Grundsicherung und nicht durch die gesetzliche Rentenversicherung auszugleichen.
27. Andererseits gilt für die große Mehrheit der Menschen, dass sie im Alter oder bei Erwerbsminderung absehbar und auch in ihrer Selbsteinschätzung nicht auf Grundsicherung angewiesen oder armutsgefährdet sein werden. Für diese Gruppe ist unstrittig die bestehende Systematik der Alterssicherung, bei allen diskutierbaren Schwächen, dem Grunde nach funktional.

28. Dazwischen liegt die Gruppe, die zunehmend ins Blickfeld gerückt ist: Menschen mit langjähriger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit, die trotzdem nur geringe Rentenanwartschaften erworben haben. Den Erwerbsbiografien nach ähnelt diese Gruppe mehr der zweiten Gruppe, der großen Mehrheit. Das Armutsrisiko ist für sie aber dennoch insbesondere wegen geringer Löhne, einer Teilzeitbeschäftigung oder nur zum Teil sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit tendenziell erhöht. Für diese Gruppe diskutiert die Politik seit geraumer Zeit Wege, die gewährleisten sollen, dass die Betroffenen im Alter besser stehen, als wenn sie nicht durch ihre langjährige Beitragszahlung zur Rentenversicherung vorgesorgt hätten. Mit anderen Worten: Für die Gruppe, für die trotz langer Versicherungszeiten Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsniveaus entstehen und damit ein Armutsrisiko nicht ausgeschlossen ist, wird gefragt, ob das Äquivalenzprinzip weiterhin so strikt angewendet werden sollte, wie das rentenrechtlich vorgesehen ist. Die Umsetzung dieses Anliegens ist kontrovers – wie bereits mehrfach vom Sozialbeirat diskutiert wurde (siehe die Verweise in Ziffer 25 oben).

29. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses sollen folgende Eckpunkte für eine Grundrente umgesetzt werden. Die Regelungen sollen für Bestands- und für Neurenten ab Jahresbeginn 2021 gelten. Das Grundrentenpaket soll für Versicherte gelten, die mindestens 35 Jahre gearbeitet, Kinder erzogen und Personen gepflegt haben. Sie besteht aus drei Elementen:

- einem Freibetrag für gesetzliche Renten in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- der „eigentlichen“ Grundrente als Zuschlag auf die eigene Rente und
- einem flankierenden Freibetrag für gesetzliche Renten beim Wohngeld.

30. Als Ziel für die Grundrente definiert der Koalitionsausschuss: Es „soll eine Grundrente in der Rentenversicherung eingeführt werden, um die Lebensleistung von Menschen anzuerkennen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben. Die Grundrente soll auch einen Beitrag zum Schutz vor Altersarmut leisten. Der Koalition ist es ein Anliegen, dass dabei auch die besonderen Lebenslagen im Osten berücksichtigt werden.“
31. Der Freibetrag in der Grundsicherung soll wie folgt ausgestaltet werden: „Für Rentnerinnen und Rentner, die 35 Jahre Beiträge geleistet haben und Grundsicherung im Alter beziehen, wird künftig ein Freibetrag für Einkommen aus der gesetzlichen Rente in der Grundsicherung in Höhe von 100 Euro zuzüglich 30 Prozent der darüber hinaus gehenden Ansprüche aus der gesetzlichen Renten bis maximal 50% der Regelbedarfsstufe 1 (analog und zusätzlich zur bestehenden Regelung für Einkommen aus betrieblicher und privater Vorsorge; aktuell: 212 Euro) eingeführt.“
32. Die Aufwertung der eigenen Rente um einen Zuschlag soll nach folgenden Grundsätzen erfolgen:
- Den Anspruch auf die Grundrente können Rentnerinnen und Rentner erwerben, „die 35 Beitragsjahre geleistet haben und deren Beitragsleistung unter 80 Prozent, aber über 30 Prozent des Durchschnittseinkommens liegt (=Durchschnittswert an Entgeltpunkten zwischen 0,3 und 0,8). [...] Die 35 Jahre Grundrentenzeiten setzen sich zusammen aus Pflichtbeitragszeiten für versicherte Beschäftigung und Tätigkeit, Pflichtbeitragszeiten aufgrund von Kindererziehung, Pflege und aufgrund der Antragspflichtversicherung für Selbstständige, rentenrechtliche Zeiten wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und Rehabilitation, Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege sowie Ersatzzeiten.“

- Zur Berechnung des Zuschlags, der die Grundrente ausmachen soll, führt der Beschluss aus: „Dazu wird die Rente für höchstens 35 Jahre auf das Zweifache des EP-Durchschnittswertes, jedoch maximal auf 0,8 EP hochgewertet. Zur Stärkung des Äquivalenzprinzips wird der Zuschlag sodann um 12,5 Prozent reduziert.“ (vergleiche untenstehenden Kasten zu den Wirkungen der Regelungen).

Details zur Berechnung und Wirkungsweise der Grundrente

Nachfolgende Erläuterungen zur Berechnung und Wirkungsweise beruhen auf dem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 10. November 2019. Soweit darin Fragen offengelassen werden, wird in der folgenden Darstellung davon ausgegangen, dass die im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 21. Mai 2019 vorgesehenen Regelungen Anwendung finden:

Voraussetzungen für die Grundrente

- 1) 35 Jahre Grundrentenzeiten (GZ), das sind
 - Pflichtbeitragszeiten für versicherte Beschäftigung und Tätigkeit,
 - Pflichtbeitragszeiten aufgrund von Kindererziehung, Pflege und aufgrund der Antragspflichtversicherung für Selbstständige,
 - rentenrechtliche Zeiten wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und Rehabilitation sowie
 - Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege sowie Ersatzzeiten.

Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses ist beabsichtigt, bei den notwendigen Grundrentenzeiten eine „kurze, wirksame Gleitzone“ einzuführen.

- 2) Der Durchschnittswert der Entgeltpunkte (EP) aus allen „Grundrentenbewertungszeiten“ (GBZ) muss unter 0,8 EP pro Jahr liegen. Grundrentenbewertungszeiten sind alle Grundrentenzeiten (GZ) mit mind. 0,025 EP pro Monat (=0,3 Entgeltpunkten pro Jahr: EP p.a.)

Berechnung des Zuschlags:

Der Zuschlag wird berechnet auf Basis der durchschnittlichen Entgeltpunkte aus den Grundrentenbewertungszeiten.

Beispiel:

Die Rechenergebnisse sind zur Vereinfachung in Jahren dargestellt; eigentliche Basis sind Kalendermonate.

Versicherte Person arbeitet

- 20 Jahre mit ungefähr 0,5 Entgeltpunkten pro Jahr (entspricht Vollzeit zum Mindestlohn im Jahr 2019)
- 10 Jahre mit ungefähr 0,7 Entgeltpunkten pro Jahr (entspricht 2.270 Euro brutto pro Monat im Jahr 2019)
- 10 Jahre mit ungefähr einem Entgeltpunkt pro Jahr (entspricht 3.240 Euro brutto pro Monat im Jahr 2019)
- 5 Jahre mit ungefähr 0,25 Entgeltpunkten pro Jahr (entspricht 800 Euro brutto pro Monat im Jahr 2019)

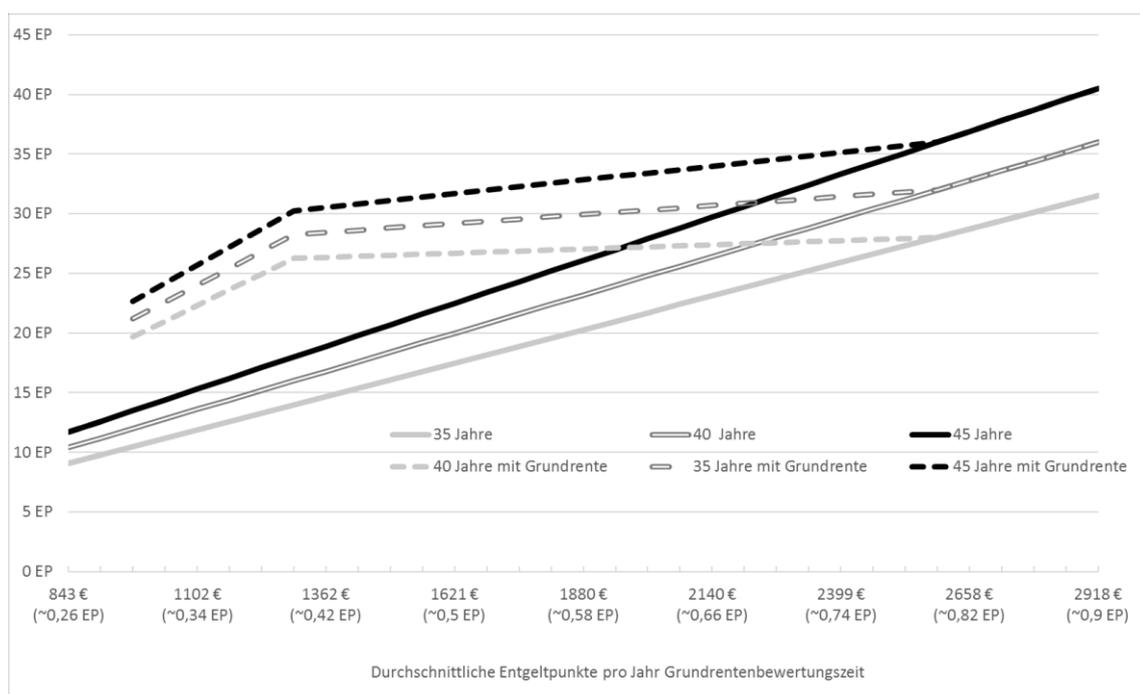
In der Summe hat die Person 45 Jahre Grundrentenzeiten (45 Jahre Erwerbsarbeit), davon sind aber nur 40 Jahre Grundrenten*bewertungs*zeiten, da die 5 Jahre Erwerbsarbeit mit einem Bruttoverdienst von 800 Euro unter 0,3 EP p.a. liegen und daher nicht als Grundrentenbewertungszeit zählen. Der Durchschnitt aus den 40 Jahren GBZ beträgt: $0,675 (= 20 \cdot 0,5 + 10 \cdot 0,7 + 10 \cdot 1,0 \text{ geteilt durch } 40)$.

Basis für den Zuschlag ist der Durchschnittswert der Entgeltpunkte ($=0,675$), aber höchstens die Differenz zwischen dem Durchschnittswert und 0,8 ($=0,125$ im Beispiel). Der geringere Wert ($=0,125$) wird mit 0,875 ($=87,5\%$, aufgrund eines pauschalen Abschlags von 12,5%) multipliziert ($=0,1094$) und mit der Anzahl der Jahre mit Grundrentenbewertungszeiten, aber höchstens 35 Jahre, vervielfältigt. Der Zuschlag beträgt in diesem Beispiel also $35 \text{ mal } 0,1094 = 3,829 \text{ EP}$.

Dieser Zuschlag wird dann auf die Grundrentenbewertungszeiten zu gleichen Teilen verteilt. Das heißt, jedem Grundrentenbewertungsjahr wird ein Zuschlag von 0,0957 EP zugeordnet, so dass die 20 Jahre zum Mindestlohn zu rund 0,6 EP p.a. und die zwei 10 Jahresphasen zu rund 0,8 EP p.a. bzw. rund 1,1 EP p.a. aufgestockt werden.

Die Wirkung der Grundrente gegenüber dem geltenden Rentenrecht kann in vereinfachter Darstellung (unter Außerachtlassung weiterer rentenrechtlicher Zeiten und Regelungen) in Abhängigkeit von Beitragsjahren aufgrund Erwerbstätigkeit und einem durchgängig gleichen Lohn (relative Entgeltposition in Form von Entgeltpunkten pro Jahr) über die Beitragsjahre wie folgt dargestellt werden.

Mit Erreichen der Mindestschwelle von 0,3 EP für die Grundrentenbewertungszeiten bei gleichzeitiger Erfüllung der 35 Beitragsjahre fällt der Rentenanspruch inkl. Grundrente (in Entgeltpunkten) deutlich höher aus als nach geltendem Recht. Mit steigender individueller Entgeltposition steigt der Gesamtanspruch inklusive Grundrente bis zum Durchschnitt von 0,4 stark an, da bis dahin der Zuschlag 87,5 Prozent der individuellen Entgeltposition aus den Grundrentenbewertungszeiten beträgt. Ab einer Entgeltposition von 0,4 Entgeltpunkten flacht dann der Anstieg des Gesamtanspruchs inklusive Grundrente stark ab.



Im Koalitionsausschuss wurde vereinbart, den Zuschlag gegenüber dem eingangs genanntem Referentenentwurf des BMAS um 12,5 Prozent zu reduzieren¹. Damit soll nach dem Ziel der Koalition die Beitragsäquivalenz im Rahmen der Grundrente gestärkt werden. Werden als Beispiele lineare Beitragsverläufe mit einer über die Erwerbsbiographie gleichbleibenden Entgeltposition verglichen, dann zeigt sich, dass der Gesamtanspruch in Entgeltpunkten aus den Grundrentenbewertungszeiten und dem Grundrentenzuschlag durchgehend ansteigt (Spalte 4 der Tabelle). Anders als im Referentenentwurf des BMAS führt ein höherer Rentenanspruch aus den eigenen Beiträgen durch den Abschlag auch zu einem geringfügig höheren Rentenanspruch. Dies zeigt der Vergleich der Spalte 5 mit Spalte 6 der Tabelle. Damit erfüllt der Abschlag das mit ihm verbundene Ziel, die Abschwächung der Beitragsäquivalenz im Rahmen der Grundrente abzumildern. Es zeigt aber auch, dass geringe Renten anzuheben, einen Bereich nötig macht, in dem zusätzliche Beitragszahlungen zu

¹ Wie bereits geschildert lautet die Vereinbarung, dass der Zuschlag um einen Abschlag gemindert wird. Technisch ist dies ein reduzierter Zuschlag.

einem im Vergleich zum geltenden Recht geringeren Anstieg der Renten führen - in dem konkreten Vorschlag im Bereich 0,4 bis 0,8 Entgeltpunkte, in dem die Aufwertung teilweise abgeschmolzen wird, um ab 0,8 in den proportionalen Verlauf überzugehen.

	Grundrente		Gesamtanspruch		
	mit Abschlag	ohne Abschlag	mit Abschlag	ohne Abschlag	
	1	2	3	4	5
relative Entgeltposition (entspricht Brutto lohn 2019)	0,25 EP (etwa 810 €)	0,00 EP	0,00 EP	8,75 EP	8,75 EP
	0,3 EP (etwa 970 €)	9,19 EP	10,50 EP	19,69 EP	21,00 EP
	0,35 EP (etwa 1130 €)	10,72 EP	12,25 EP	22,97 EP	24,50 EP
	0,4 EP (etwa 1300 €)	12,25 EP	14,00 EP	26,25 EP	28,00 EP
	0,45 EP (etwa 1460 €)	10,72 EP	12,25 EP	26,47 EP	28,00 EP
	0,5 EP (etwa 1620 €)	9,19 EP	10,50 EP	26,69 EP	28,00 EP
	0,55 EP (etwa 1780 €)	7,66 EP	8,75 EP	26,91 EP	28,00 EP
	0,6 EP (etwa 1950 €)	6,13 EP	7,00 EP	27,13 EP	28,00 EP
	0,65 EP (etwa 2110 €)	4,59 EP	5,25 EP	27,34 EP	28,00 EP
	0,7 EP (etwa 2270 €)	3,06 EP	3,50 EP	27,56 EP	28,00 EP
	0,75 EP (etwa 2430 €)	1,53 EP	1,75 EP	27,78 EP	28,00 EP
	0,8 EP (etwa 2590 €)	0,00 EP	0,00 EP	28,00 EP	28,00 EP
	0,85 EP (etwa 2760 €)	0,00 EP	0,00 EP	29,75 EP	29,75 EP

Annahmen: Es liegen nur Grundrentenbewertungszeiten vor, keine sonstigen rentenrechtlichen Zeiten. Weitere den Rentenanspruch beeinflussenden Regelungen sind ebenfalls nicht beachtet, um den Effekt klarer zeigen zu können.

Der eingeführte Abschlag bewirkt, dass der Gesamtrentenanspruch durchgehend niedriger ist, als er ohne Abschlag gewesen wäre (Spalte 4 zu 5). Der Grundrentenzuschlag fällt durchgehend niedriger, dies zeigt der Vergleich der Spalten 2 und 3 in der Tabelle, welche den Zuschlag mit und ohne Abschlag bei gegebener individueller Entgeltposition aus den Grundrentenbewertungszeiten gegenüberstellt. Dabei mindert der Abschlag den Zuschlag in Entgeltpunkten umso stärker, je höher der Grundrentenzuschlag ausfällt. Dadurch wird die Beitragsäquivalenz – in der Terminologie des Koalitionsbeschlusses – gestärkt. Bei 0,4 EP ist der Zuschlag und somit auch der mindernde Effekt des prozentualen Abschlags in Entgeltpunkten gemessen mit 1,75 Entgeltpunkten am größten. Bei niedrigeren/höheren Entgeltpositionen mindert der Abschlag die Grundrente in Entgeltpunkten gemessen weniger. Bei 0,7 Entgeltpunkten wird der Zuschlag nur um 0,44 EP gemindert.

Da der Abschlag die Aufwertung durchgehend um 12,5 Prozent senkt, verliert die Grundrente teilweise wieder die ursprünglich beabsichtigte Wirkung, für Berechtigte eine Rente mindestens in Höhe der durchschnittlichen Grundsicherung zu gewährleisten. Die hierzu erforderliche Höhe von 800 Euro Nettorente (Rente nach Abzug der üblichen Sozialversicherungsbeiträge von der Bruttorente) wird im Abschlags-Modell bei 35 Jahren erst ab 0,6 EP erreicht, während der

Referentenentwurf des BMAS ohne Abschlag dies bereits ab 0,4 Entgeltpunkte erreicht hätte. Die Grundrente führt bei 45 Jahren Arbeit in Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn – ohne weitere rentenrechtliche Regelungen zu beachten – zu einer Regelaltersrente nach Abzug der üblichen Sozialversicherungsbeiträge von gut 930 Euro (brutto zu fast 1.100 Euro). Diese Rente liegt damit etwas mehr als 10 Prozent über der durchschnittlichen Grundsicherung im Alter.

- Die Auszahlung der Grundrenten-Aufstockung erfolgt nach einer Einkommensprüfung. Dafür „wird das zu versteuernde Einkommen unter Hinzurechnung des steuerfrei gestellten Anteils der Rente und aller Kapitalerträge zugrunde gelegt.“ Ungekürzt ausgezahlt wird der Aufstockungsbetrag grundsätzlich nur bis zu einem Einkommen in Höhe von 1250 Euro für Alleinstehende und 1950 Euro für Paare. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens soll geklärt werden, „wie in der Grundrente Kapitallebensversicherungen mit unterschiedlichen Auszahlungsweisen vergleichbar berücksichtigt werden“ können.
- Es soll „sowohl beim Einkommensfreibetrag als auch bei den Grundrentenzeiten eine kurze, wirksame Gleitzone“ eingeführt werden, „um harte Abbruchkanten bei der Leistungsgewährung zu vermeiden“.
- Um die Grundrente unbürokratisch auszugestalten, soll der Einkommensabgleich „automatisiert und bürgerfreundlich durch einen Datenaustausch zwischen der Rentenversicherung und den Finanzbehörden“ erfolgen.
- Es soll ergänzend geprüft werden, „ob und wie unbürokratisch ab dem 1. Januar 2021 bei der sozialversicherungsrechtlichen Meldung zur Rentenversicherung auch die regelmäßige Wochenarbeitszeit miterfasst werden kann.“

33. „Flankierend zur Grundrente wird außerdem ein Freibetrag beim Wohngeld im Volumen von ca. 80 Mio. Euro eingeführt, damit die Verbesserung in der Rente nicht durch eine Kürzung des Wohngeldes aufgehoben wird.“
34. Zur Finanzierung wurde vereinbart: „Die Freibeträge in der Grundsicherung, beim Wohngeld und die Grundrente werden aus Steuern und ohne Beitragserhöhung in der Rentenversicherung finanziert. Entsprechend dazu wird der Bundeszuschuss in der allgemeinen Rentenversicherung erhöht. Als einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der Maßnahmen wird die im Koalitionsvertrag vereinbarte Finanztransaktionssteuer eingeführt.“
35. Der Sozialbeirat will das vom Koalitionsausschuss beschlossene Konzept zur Grundrente nicht vertiefend analysieren und ggf. kritisieren. Zu grundsätzlichen Fragen einer Mindestsicherung innerhalb und außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich der Sozialbeirat bereits mehrfach geäußert (siehe auch Ziffer 25 oben). Der Sozialbeirat will jetzt vielmehr im Folgenden konkrete Hinweise für das Gesetzgebungsverfahren geben.
36. Die Regelungen für die geplante Grundrente sind kompliziert und nicht einfach zu verstehen. Dies betrifft die Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Zeiten für die Zugangsberechtigung, die Berechnung der Aufstockung und auch die Einkommensanrechnung. Der Sozialbeirat empfiehlt daher, die Regelungen möglichst zu vereinfachen. Insbesondere die Berechnung des Grundrentenzuschlags bietet sich dazu an.
37. Verständniser schwerend kommt hinzu, dass in der politischen Debatte unter dem Begriff Grundrente ein Paket gefasst wird, das drei Elemente enthält: in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Freibetrag auch für die gesetzliche Rente, in der Rentenversicherung die Aufwertung von Anwartschaften und im Wohngeldrecht eine flankierende Anrechnung. Diese Leistungen können teilweise kumulativ wirken (wie zum Beispiel Aufwertung

von Rentenanwartschaften und Freibetrag in der Grundsicherung) und teilweise aber auch nur alternativ (Freibetrag in der Grundsicherung und Wohngeld).

38. Im Folgenden beschränkt sich der Sozialbeirat auf die Aufwertung der Anwartschaften in der Rentenversicherung und meint mit dem Begriff Grundrente nur dies.
39. Auf jeden Fall sollte die Einführung der Grundrente von der Bereitstellung geeigneter Informationen begleitet werden. Die gesetzlichen Begrifflichkeiten sollten so gewählt werden, dass sie das Verständnis der neuen Leistungen und ihre Unterscheidung erleichtern. Grundsätzlich wäre es zu begrüßen, wenn die Leistungen nachvollziehbar und transparent ausgestaltet werden.
40. Der Sozialbeirat betont die große Bedeutung und Notwendigkeit der Verständlichkeit auch deshalb, weil nach Auffassung des Beirats die Debatte um die Grundrente an der unklaren Verwendung von Begriffen, Begründungen und Zielen litt und weiter leidet. Dies zieht sich hinein bis in den Beschluss des Koalitionsausschusses, in dem es heißt, dass der Zugang zur Grundrente „über die Feststellung des Bedarfes“ erfolgt. Tatsächlich ist jedoch die Feststellung des individuellen Bedarfs, die unter anderem auch die Ermittlung der erforderlichen Unterkunftskosten sowie von (z. B. krankheitsbedingten) individuellen Mehrbedarfen erfordern würde, gerade keine Zugangsvoraussetzung für die Grundrente, sondern es wird an versicherungsrechtliche Voraussetzungen und das Einkommen unabhängig vom Bedarf im Einzelfall angeknüpft. Insofern sollte kein gegenteiliger Eindruck geschaffen werden, sondern klar von einer Einkommensprüfung gesprochen werden.
41. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses ist es Ziel der Grundrente „die Lebensleistung von Menschen anzuerkennen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben“. Zugleich soll sie „einen Beitrag zum Schutz vor Altersarmut leisten“. Nach dem jetzt gewählten Konzept werden jedoch beide

Zielsetzungen nur bedingt erreicht: So wird die Lebensleistung der Zielgruppe aufgrund der Einkommensanrechnung nur bei Beziehern geringer Einkommen „anerkannt“. Die gleiche Lebensleistung wird bei unterschiedlichem Haushaltseinkommen durch die Grundrente höchst unterschiedlich bewertet. Zudem kann ein Mehr an Arbeit und Vorsorge im Ergebnis zu weniger Anerkennung in Form von Grundrente führen. Auch das Ziel des Schutzes vor Altersarmut wird nicht wirksam angegangen, was an der gewählten Zielgruppe einer langjährigen Beitragszahlung und deren unterdurchschnittlichen Altersarmutsrisikos liegt. Insofern verbindet der Beschluss des Koalitionsausschusses die Grundrente mit Zielsetzungen, denen sie in großen Teilen nicht gerecht wird. Der Sozialbeirat empfiehlt daher, das politische Ziel der jetzt geplanten Grundrente klar zu benennen, nämlich langjährigen Beitragszahlenden zu erleichtern, im Alter eine ausreichend hohe Rente zu beziehen, damit sie ohne Fürsorgeleistung ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Die Zielsetzung der politisch gewollten Besserstellung einer bestimmten Versichertengruppe jedenfalls passt zur vereinbarten Konzeption der Grundrente und verbindet sie nicht mit Erwartungen, die mit ihr gar nicht erfüllt werden.

42. Der Sozialbeirat begrüßt es, die Grundrente bürgerfreundlich auszugestalten. Das Ziel, bereits bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes einen elektronischen Einkommensabgleich zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden einzuführen, erscheint dem Sozialbeirat angesichts bisheriger Erfahrungen mit dem Aufbau von Datenaustauschverfahren zwischen Behörden jedoch äußerst ambitioniert. Soll die Einführung der Grundrente nicht hieran scheitern, muss dieses Vorhaben nun mit hoher Priorisierung angegangen werden.
43. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass ein datenschutzrechtlich einwandfreier elektronischer Datenaustausch von den Finanzbehörden hin zur Sozialverwaltung Chancen bietet, die weit

über die Grundrente hinausgehen. Die Möglichkeit, auf die bereits bei den Finanzbehörden vorhandenen Einkommensdaten zurückzugreifen zu können, könnte erneute Einkommensprüfungen, wie sie bei vielen Sozialleistungen erforderlich sind (z. B. Hinterbliebenenrenten, Kinderzuschlag, Wohngeld), überflüssig machen. Es würde Bürger und Verwaltungen entlasten, wenn einmal erfasste Daten nicht erneut erhoben würden. Allerdings wäre mit einem bloßen Datenaustausch allein noch wenig gewonnen, da bislang bei der Bestimmung des relevanten Einkommens in den einzelnen Rechtsbereichen auf sehr unterschiedliche Einkommensbegriffe zurückgegriffen wird. Insofern sollte geprüft werden, ob eine stärkere und bestenfalls vollständige Vereinheitlichung möglich ist. Nach Auffassung des Sozialbeirats lohnt es, diesen Fragen, mit denen sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits im Ergebnisbericht des Zukunftsdialogs „Neue Arbeit. Neue Sicherheit“ (S. 79f.) befasst hat, näher nachzugehen. Er empfiehlt, beim Aufbau des jetzt geplanten Datenaustauschverfahrens darauf zu achten, dass erweiterte Nutzungen (z. B. Einkommensanrechnung bei der Hinterbliebenenrente) möglich sind. Die Frage der Entwicklung eines einheitlichen oder einheitlicheren Einkommensbegriffs sollte einer ressortübergreifenden Prüfung unterzogen werden.

44. Im Zusammenhang mit der Einkommensprüfung sind weitere Fragen zu klären. So ist bislang unklar, wie die Finanzämter alle relevanten Einkommensdaten erkennen können. Dies gilt z. B. für Kapitalerträge, die unter die Abgeltungssteuer fallen, für Kapitalauszahlungen aus Lebensversicherungen oder für die Einkommen von Rentnerinnen und Rentner, die bislang keine Steuererklärung abgegeben haben und daher bislang auch keine Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen geltend machen konnten. Hinzu kommt, dass die Finanzämter zu Beginn eines Jahres höchstens hinsichtlich der steuerrelevanten Einkünfte des vorletzten Jahres über bestandskräftige Festsetzungen verfügen. Eine Einkommensanrechnung auf der Grundlage

veralteter Einkommensdaten würde jedoch oftmals zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Dies gilt gerade für Neurentnerinnen und -rentner, deren letzter bestandskräftiger Einkommensteuerbescheid häufig noch das Einkommen aus dem zuletzt ausgeübten Beruf umfasst, das regelmäßig deutlich höher liegt als das aktuelle Einkommen. Im Übrigen wäre es ein Wertungswiderspruch, wenn bei der Grundrente die Einkommensanrechnung auf der Grundlage eines Einkommens aus der Vergangenheit erfolgt, während bei der Hinterbliebenenrente das aktuell erzielte Einkommen anzurechnen ist. Der Sozialbeirat hält die sehr zeitnahe Klärung dieser keinesfalls einfach zu lösenden Fragen für dringlich, weil dies Voraussetzung für den Aufbau des elektronischen Datenaustauschverfahrens – in welche Richtung auch immer – ist.

45. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses soll im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geklärt werden, „wie in der Grundrente Kapitallebensversicherungen mit unterschiedlichen Auszahlungsweisen vergleichbar berücksichtigt werden“. Grundsätzlich ist dieses Anliegen nachvollziehbar, denn es sollte hinsichtlich der Berechtigung zur Grundrente zu keinem Nachteil führen, wenn sich Versicherte für eine Verrentung statt einer Auszahlung ihrer Kapitallebensversicherung entscheiden. Andererseits wäre es bei der – gewollten – bloßen Einkommensanrechnung konsequent, ausschließlich auf das jeweils laufende Einkommen abzustellen. Der Versuch, an einer Stelle von diesen Grundsätzen abzuweichen, wirft jedenfalls neue Fragen der Gleichbehandlung auf, z.B. warum Erbschaften dann nicht auch angerechnet werden oder warum es einen Unterschied machen soll, ob eine Kapitallebensversicherung kurz vor bzw. kurz nach Grundrentenbeginn ausgezahlt wurde. Letztlich lässt sich die wirtschaftliche Lage einer Person immer nur begrenzt mit einer Prüfung erfassen, die nur das Einkommen umfasst.

46. Im Gesetzgebungsverfahren ist auch zu klären, wie das zu versteuernde Einkommen bei Wohnsitz im inner- oder außereuropäischen Ausland zu ermitteln ist. Hier wird es zum einen darum gehen, einen bürger- und verwaltungsfreundlichen Ersatz für den geplanten elektronischen Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzbehörden zu finden. Zum anderen wird es aber auch darum gehen, in- und ausländische Begünstigte gleich zu behandeln. Ein solcher Austausch mit ausländischen Finanzbehörden dürfte kaum bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes zu erreichen sein.
47. Die Finanzierung der Grundrente ist nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses eindeutig geklärt. Die Grundrente wird „aus Steuern und ohne Beitragserhöhung in der Rentenversicherung finanziert. Entsprechend dazu wird der Bundeszuschuss in der allgemeinen Rentenversicherung erhöht. Als einen wichtigen Beitrag [...] wird die im Koalitionsvertrag vereinbarte Finanztransaktionssteuer eingeführt“.
48. Allerdings ergeben sich trotz der eindeutigen Formulierung Zweifel, ob die verabredete Steuerfinanzierung tatsächlich so umgesetzt wird. Zum einen hat das Bundesarbeitsministerium bereits am Tag nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses in einem Erläuterungspapier die getroffenen Vereinbarungen relativiert. Dort heißt es nur noch einschränkend, dass die zur Finanzierung der Grundrente erforderlichen Mittel „insbesondere durch eine Anhebung des Bundeszuschusses aufgebracht werden“ soll, so dass die Grundrente „überwiegend steuerfinanziert“ werde. Des Weiteren ist nach den jahrelangen, bislang ergebnislosen Verhandlungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer keineswegs sicher, dass diese Steuer beim geplanten Start der Grundrente als Finanzierungsquelle tatsächlich zur Verfügung steht.
49. Die damit möglicherweise im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens aufkommende Frage der Finanzierung der Grundrente steht

exemplarisch für eine Diskussion, die seit vielen Jahren bei neuen rentenpolitischen Leistungen geführt wird. Soweit diese Leistungen nicht oder nicht ausschließlich dem Ausgleich versicherungstypischer Risiken dienen bzw. auch an Personen geleistet werden, die dafür keine Beiträge geleistet haben (z. B. vorzeitige abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte, zusätzliche Mütterrente), wird eine Steuerfinanzierung dieser Maßnahmen gefordert, da es sich – je nach Terminologie und Abgrenzung – um „versicherungsfremde“, „gesamtgesellschaftliche“ bzw. „nicht beitragsgedeckte Leistungen“ handelt. Dies wird im Wesentlichen wie folgt begründet: Wenn der Staat der Rentenversicherung aus verteilungspolitischen Gründen zusätzliche Aufgaben überträgt, dann muss er ihr auch die benötigten Mittel bereitstellen, sei es durch Erstattungen oder über höhere Bundeszuschüsse. Eine Belastung der Beitragszahler mit „versicherungsfremden“ Leistungen schadet der Akzeptanz und auch der Stabilität des Rentensystems. Beiträge sind stets der Preis für eine Versicherungsleistung, d. h. es muss eine Beziehung zwischen Preis und Versicherungsleistung bestehen. Fehlt diese Beziehung, wirken Beiträge wie eine Steuer für Beitragszahler. Eine solche Verletzung der Äquivalenzbeziehung von Beitrag und Versicherungsleistung wird von den Versicherten als Sonderopfer und damit als ungerecht empfunden und schürt auch Widerstände gegen die Beitragszahlung an sich. Dies gilt auch deshalb, weil Nicht-Beitragszahler und nicht beitragspflichtige Einkommen von der Finanzierung der übertragenen Fremdaufgabe ausgenommen sind. Hinzu kommt, dass gerade angesichts der hohen und weiter wachsenden Abgabenbelastung von Löhnen und Gehältern alles unterlassen werden muss, was diese Belastung ungerechtfertigt weiter in die Höhe treibt.

50. Allerdings fehlt es an einer sowohl eindeutigen als auch unumstrittenen Definition, welche Leistungen als „versicherungsfremd“, „gesamtgesellschaftlich“ oder „nicht beitragsgedeckt“ zu bewerten ist. Je nachdem, welcher Abgrenzung

man folgt, ergibt sich damit auch ein deutlich unterschiedlicher Bedarf nach einer sachlich gebotenen Steuerfinanzierung der Rentenfinanzierung. Folgt man beispielsweise der Definition, mit dem die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung 1995 Versicherungs- und „versicherungsfremde“ Leistungen abgegrenzt haben, übersteigt das Volumen der Bundeszuschüsse nach ihren Berechnungen nach Zahlen für das Jahr 2017 die Höhe der „versicherungsfremden“ Leistungen der Rentenversicherung um rund 5 Prozent der Rentenausgaben. Legt man dagegen die heute von der Deutschen Rentenversicherung Bund vorgenommene erweiterte Abgrenzung zugrunde, ergibt sich nach ihrer Berechnung eine Unterdeckung in Höhe von rund 12 Prozent der Rentenausgaben. Neben der ungelösten Frage einer klaren Abgrenzung von „versicherungsfremden“ und Versicherungsleistungen besteht darüber hinaus das Problem, dass ihre Höhe nur näherungsweise berechnet werden kann.

51. Der Sozialbeirat sieht es als unbefriedigend an, dass die Frage einer sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile bis heute ungelöst ist. Die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems hängt auch daran, dass die Beitragszahler nicht zur Finanzierung von Aufgaben herangezogen werden, die nicht dem versicherungstypischen Ausgleich dienen. So gehen die Meinungen darüber auseinander, wie Leistungen wie etwa die Grundrente in dieser Hinsicht systematisch einzuordnen sind. Der Sozialbeirat hält es daher für geboten, die Frage der sachgerechten Finanzierung der Rentenversicherung nach Beitrags- und Steueranteilen grundsätzlich zu klären und nicht weiter diskretionär zu beantworten.

Berlin, den 27. November 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gert G. Wagner'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'G' and a long horizontal stroke at the end.

Gert G. Wagner

Vorsitzender