

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/17319 –**

Anspruchsberechtigte, Kosten und Verwaltungsaufwand der Grundrente

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der sogenannten Grundrente verfolgt die Bundesregierung das Ziel, alle Personen mit langjährigen Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung (sowie Zeiten der Erziehung und Pflege) ihrer Lebensleistung entsprechend abzusichern. Der nun für die Ressortabstimmung freigegebene Referentenentwurf vom 16. Januar 2020 entspricht in einigen Teilen dem Koalitionsbeschluss aus dem November 2019, geht allerdings an manchen Stellen über diesen hinaus. So sieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nun bereits 33 anstatt 35 Beitragsjahre als Voraussetzung für den Grundrentenzuschlag vor. Diskussionsbedarf besteht zwischen den Koalitionspartnern darüber hinaus etwa im Hinblick auf die Einkommensprüfung. Die Finanzierung der Grundrente, deren Kosten bis 2025 auf mehr als 1,7 Mrd. Euro pro Jahr aufwachsen würden, erscheint nach Auffassung der antragstellenden Fraktion angesichts der bislang nicht umgesetzten Finanztransaktionssteuer zudem nicht gesichert. Unklar ist ferner, ob und wie die laut dem Referentenentwurf notwendige Koordinierung des Datenabgleichs zwischen Finanzbehörden und den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung hinreichend schnell vollzogen werden kann, sodass mindestens fraglich bleibt, ob die Grundrente ab dem 1. Januar 2021 ausgezahlt werden kann, wie im Referentenentwurf vorgesehen (vgl. FAZ, 18. Januar 2020, Seite 19).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach Abstimmung des Referentenentwurfs mit den Ressorts wurde der Gesetzentwurf zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen am 19. Februar 2020 durch das Bundeskabinett beschlossen. In der Vorbemerkung der Fragesteller wird auf den Referentenentwurf vom 16. Januar 2020 Bezug genommen. Die nachstehenden Fragen werden auf Basis des beschlossenen Gesetzentwurfs beantwortet. Dies erklärt zum Beispiel die von der in der Vorbemerkung der Fragesteller abweichende Kostenangabe in der Antwort zu Frage 14.

1. Wie viele Frauen und wie viele Männer würden bei Umsetzung des in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Referentenentwurfs zur Grundrente nach Einschätzung der Bundesregierung in den kommenden fünf Jahren verbesserte Rentenleistungen beziehen (bitte Gesamtzahlen sowie eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland pro Jahr)?
2. Wie groß wäre nach Einschätzung der Bundesregierung der Anteil der Frauen sowie der Anteil der Männer, die in den kommenden fünf Jahren verbesserte Rentenleistungen beziehen würden (bitte Gesamtzahlen sowie eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland pro Jahr)?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Im Einführungsjahr 2021 profitieren rund 1,3 Millionen Personen von der Grundrente, davon rund 70 Prozent (rd. 0,9 Millionen) Frauen und rund 30 Prozent (rd. 0,4 Millionen) Männer. Etwa drei Viertel der Berechtigten leben in den alten und etwa ein Viertel in den neuen Bundesländern. Die Anzahl der Berechtigten wird bis zum Jahr 2025 auf rund 1,4 Millionen Personen anwachsen, wobei mit einer nennenswerten Verschiebung der Anteile nicht zu rechnen ist.

3. Wie hoch wäre nach Berechnung der Bundesregierung der durchschnittliche monatliche Grundrentenzuschlag (bitte Gesamtzahlen sowie eine Differenzierung nach Geschlecht sowie Ost- und Westdeutschland)?

Die durchschnittliche Höhe der Grundrente beträgt im Einführungsjahr 2021 rund 75 Euro und steigt bis zum Jahr 2025 auf rund 90 Euro an. Die Höhe der Grundrente hängt nicht von Geschlecht oder Region ab, sondern von der zugrunde liegenden individuellen Versicherungsbiografie, den damit verbundenen Grundrentenzeiten und den erworbenen Entgeltpunkten.

4. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl derjenigen heutigen Rentnerinnen und Rentner, die weniger als 33 Jahre an Grundrentenzeiten aufweisen?

Wie viele davon beziehen heute Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Hilfe zum Lebensunterhalt (bitte Gesamtzahlen sowie eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland sowie nach Geschlecht)?

Der Anteil aller Renten, denen weniger als 33 Jahre an Grundrentenzeiten zugrunde liegen, wird auf gut 40 Prozent geschätzt. Bei Frauen liegt der Anteil bei gut 45 Prozent, bei Männern bei rund 35 Prozent. In Ostdeutschland beträgt der Anteil gut 20 Prozent und in Westdeutschland gut 45 Prozent.

Ob eine Person auf Grundsicherungsleistungen angewiesen ist, hängt grundsätzlich nicht davon ab, ob sie eine niedrige gesetzliche Rente bzw. eine nur kurze Versicherungsbiografie in der Rentenversicherung hat. Ein Rentenanspruch entsteht bereits nach einer Wartezeit von 5 Jahren. Deswegen haben Personen, die in anderen Sicherungssystemen wie zum Beispiel der Beamtenversorgung oder den Versorgungswerken der freien Berufe abgesichert sind, oft auch eine kleine gesetzliche Rente aufgrund einer kurzen Versicherungsbiografie. Die Daten des letzten Alterssicherungsberichts der Bundesregierung zeigen, dass sehr niedrige Renten oft in Haushalten mit einem relativ hohen Einkommen vorkommen.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch Zeiten der Arbeitslosigkeit als Grundrentenzeiten zu berücksichtigen, um so gebrochenen, postindustriellen Erwerbsbiografien stärker Rechnung zu tragen (vgl. Stellungnahme der DRV Bund im Rahmen der Verbändeanhörung, 20. Januar 2020, Seite 5 f.)?

Wenn nein, warum nicht?

Der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf sieht keine Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit als Grundrentenzeiten vor. Mit der Grundrente soll insbesondere die Lebensleistung von Menschen mit langjährig verpflichtender Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unterdurchschnittlichem Einkommen anerkannt werden. Zeiten der Arbeitslosigkeit werden nicht auf die Grundrentenzeiten angerechnet, weil diese Zeiten bereits an verschiedenen anderen Stellen rentenrechtlich berücksichtigt werden. So werden selbst Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug u. a. bei den Mindestversicherungszeiten (so genannte Wartezeiten) für bestimmte Rentenarten berücksichtigt, z. B. bei der 35-jährigen Wartezeit für die Altersrente für langjährig Versicherte und der Altersrente für schwerbehinderte Menschen.

Da eine Erwerbsbiographie 45 Jahre umfassen kann, sind auch Phasen der Arbeitslosigkeit grundsätzlich kein Ausschlussgrund für den Bezug einer Grundrente, für die 33 Jahre Grundrentenzeiten erforderlich sind. Das weitere parlamentarische Verfahren bleibt abzuwarten.

6. Wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl der Berechtigten im Einführungsjahr verändern, wenn zusätzlich Zeiten der Arbeitslosigkeit als Grundrentenzeiten berücksichtigt würden?

Entsprechende Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch Zurechnungszeiten als Grundrentenzeiten zu berücksichtigen, um Erwerbsminderungsrentnerinnen und Erwerbsminderungsrentnern einen erleichterten Zugang zur Grundrente zu ermöglichen?

Wenn nein, warum nicht?

Der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf sieht dies nicht vor. Mit der Grundrente soll insbesondere die Lebensleistung von Menschen mit langjährig verpflichtender Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unterdurchschnittlichem Einkommen anerkannt werden. Bei der Berechnung von Erwerbsminderungsrenten wird zugunsten der Betroffenen so getan, als ob sie nach Eintritt der Erwerbsminderung wie bisher weitergearbeitet hätten. Die Lücke im Versicherungskonto wird durch die so genannte „Zurechnungszeit“ aufgefüllt, ohne dass dafür Beiträge gezahlt werden müssen. Mit der Zurechnungszeit werden die bisher erreichten rentenrechtlichen Zeiten und Entgeltpunkte aufgestockt. Damit erfolgt bereits ein sozialer Ausgleich. Zurechnungszeiten zählen als beitragsfreie Zeiten somit nicht zu den Grundrentenzeiten. Das weitere parlamentarische Verfahren bleibt abzuwarten.

8. Wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl der Berechtigten im Einführungsjahr verändern, wenn zusätzlich Zurechnungszeiten als Grundrentenzeiten berücksichtigt würden?

Entsprechende Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch freiwillige Beitragszeiten als Grundrentenzeiten zu berücksichtigen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, dem Gesetzgeber hierzu einen Vorschlag zu unterbreiten. Mit der Grundrente soll die Lebensleistung von Menschen mit langjährig verpflichtender Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unterdurchschnittlichem Einkommen anerkannt werden. Zeiten der freiwilligen Beitragszahlung zählen nicht zu den Grundrentenzeiten, denn im Unterschied zur Pflichtbeitragszahlung kann frei gewählt werden, ob und in welcher Höhe Beiträge zur freiwilligen Versicherung gezahlt werden.

Hingegen tragen die Pflichtversicherten im Vergleich zu freiwillig Versicherten besondere Verpflichtungen hinsichtlich Beitragszeit, Beitragsdichte und Beitragshöhe, denen sie sich nicht entziehen können. Somit ist die Nichtberücksichtigung von Zeiten der freiwilligen Beitragszahlung bei den Grundrentenzeiten sachgerecht; andernfalls bestünde hier eine Möglichkeit, sich „Grundrentenzuschläge zu erkaufen“.

10. Wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl der Berechtigten im Einführungsjahr verändern, wenn zusätzlich freiwillige Beitragszeiten als Grundrentenzeiten berücksichtigt würden?

Entsprechende Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

Finanzierung

11. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die „im Referentenentwurf ausgewiesenen Berechnungen [zu den dort angegebenen Mehrausgaben] [...] nicht auf Daten der gesetzlichen Rentenversicherung“ beruhen (Stellungnahme der DRV Bund im Rahmen der Verbändeanhörung, 20. Januar 2020, S. 15)?
- a) Wenn ja, warum wurde auf eine Einbeziehung von Daten der Rentenversicherung bei der Berechnung verzichtet?
Welche Datengrundlage liegt der Berechnung zugrunde?
Wann legt die Bundesregierung Zahlen vor, die mit den Daten der Rentenversicherung abgestimmt sind?
- b) Wenn nein, wie ist die Aussage der DRV Bund nach Auffassung der Bundesregierung zu erklären?

Allein mit Daten der gesetzlichen Rentenversicherung können die Auswirkungen der Grundrente nicht ermittelt werden. Denn – wie auch in der Stellungnahme der DRV Bund genannt – beinhalten diese Daten keine Informationen zu den Einkommen auf Haushaltsebene. Die Berechnungen zur Grundrente basieren auf Simulationsrechnungen mit Mikrodaten. Zentrale Datenbasis sind Statistikdatensätze der Deutschen Rentenversicherung. Aufgrund detaillierter Daten zu Versicherungsverläufen werden die Anspruchsberechtigten im Zugang und Bestand berechnet und entsprechend der demografischen Entwicklung in die Zukunft fortgeschrieben. Die Einkommensanrechnung wird – wie in dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf ausgeführt – mit dem Datensatz der Studie „Alterssicherung in Deutschland“ aus dem Jahr 2015 simuliert, der detaillierte Informationen zu den Einkommen auf Haushaltsebene im Alter bereitstellt.

12. Inwiefern kann die Bundesregierung bestätigen, dass das jährliche Steuermehraufkommen aus einer Finanztransaktionssteuer rund 1,5 Mrd. Euro betragen würde, der Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz davon über eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses rund 1 Mrd. Euro für die Finanzierung der Grundrente vorsieht (FAZ, 17. Januar 2020, S. 17) und insofern diese Summe mittelfristig allein nicht ausreichen würde, um die Kosten der Grundrente zu decken, die im Jahr 2025 laut Referentenentwurf (S. 25) 1,73 Mrd. Euro betragen würde?

Die Grundrente ist durch die Erhöhung des Bundeszuschusses vollständig aus Steuermitteln finanziert. Der Bundeszuschuss wird im Jahr 2021 um 1,4 Mrd. Euro erhöht und danach entsprechend den gesetzlichen Vorschriften fortgeschrieben. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass auch in den Folgejahren keine zusätzliche Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entsteht, wie im Gesetzentwurf im Detail dokumentiert ist. Zur Gegenfinanzierung der Erhöhung des Bundeszuschusses sind unter anderem die zusätzlichen Mittel aus der geplanten Finanztransaktionssteuer vorgesehen.

13. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass eine ggf. vorhandene Finanzierungslücke bei der Grundrente (siehe Frage 12) auf dem Wege einer Umschichtung innerhalb des Etats des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geschlossen werden kann und soll (FAZ, 17. Januar 2020, S. 17)?
 - a) Wenn ja, welche Titel des Haushaltseinzelplans 11 sind nach Auffassung der Bundesregierung anzupassen?
 - b) Wenn nein, welche alternativen Finanzierungswege sieht die Bundesregierung als gangbar?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19. Februar 2020 sieht vor, dass die Finanzierung der Grundrente über eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung erfolgt. Als wichtiger Beitrag zur Finanzierung werden die im Koalitionsvertrag vereinbarte Finanztransaktionssteuer zum 1. Januar 2021 eingeführt sowie ein Eigenanteil des Einzelplans 11 in Höhe von 400 Mio. Euro p.a. berücksichtigt, so dass sich die Haushaltswirkungen im Finanzplan insgesamt ausgleichen. Eine Belastung von weiteren Ressorteinzelplänen ist nicht vorgesehen. Der Eigenanteil des Einzelplans 11 wird Gegenstand der Haushaltsgespräche innerhalb der Bundesregierung zum Entwurf des Bundeshaushalts 2021 und zum Finanzplan 2020 bis 2024 sein.

14. Wie hoch wären nach Einschätzung der Bundesregierung in den Jahren 2026 bis 2030 die jeweiligen jährlichen fiskalischen Kosten
 - a) der Grundrente (einschließlich Krankenversicherung der Rentner – KVdR),
 - b) der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
 - c) des Wohngeldes,
 - d) der Hilfe zum Lebensunterhalt,
 - e) der Grundsicherung für Arbeitssuchende?

Längerfristige Berechnungen von Kosten und Finanzwirkungen können nur für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen. Ausweislich des Gesetzentwurfs steigen die Kosten der Grundrente aufgrund der jährlichen Rentenanpassungen und der demografischen Entwicklung von rund 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2025 auf rund 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2030. Auswirkungen auf das Sicherungsniveau vor Steuern oder den Beitragssatz sind nicht zu verzeichnen.

Berechnungen für die Finanzwirkungen auf den Haushalt des Bundes und der Länder sowie der übrigen Sozialversicherungszweige liegen nur für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung vor und können dem Gesetzentwurf entnommen werden.

15. Wie würden sich die Nachhaltigkeitsrücklage, der Rentenbeitragssatz sowie das Sicherungsniveau vor Steuern nach Einschätzung der Bundesregierung in den kommenden zehn Jahren verändern, würde die Grundrente einschließlich KVdR, anders als im Referentenentwurf vorgesehen, vollständig aus Mitteln der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert?

Entsprechende Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor, da die Kosten der Grundrente aus Steuermitteln finanziert werden.

16. Um welche Summe würden die jährlichen Kosten der Grundrente nach Einschätzung der Bundesregierung geringer ausfallen, verzichtete sie bei einer Umsetzung des Referentenentwurfs auf die in diesen neu aufgenommene „Gleitzone“ im Korridor zwischen 33 und 35 Jahren Grundrentenzeiten, setzte sie also ein Modell um, nach dem die Grundrente erst bei Vorliegen von mindestens 35 Jahren Grundrentenzeiten zahlbar ist?

In welchem Umfang würde sich die Zahl der Anspruchsberechtigten verringern?

Entsprechende Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor, da eine Gleitzone mit einem Korridor zwischen 33 und 35 Jahren vorgesehen ist.

17. Welche Schritte sind nach Auffassung der Bundesregierung notwendig, um die Infrastruktur für den Datenabgleich zur Einkommensprüfung zwischen der Rentenversicherung und den Finanzbehörden zu realisieren?

Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung in diesem Kontext, und inwiefern teilt die Bundesregierung die Auffassung der DRV Bund, dass für eine Auszahlung der Grundrente zum 1. Januar 2021 sämtliche IT-Verfahren zum Datenaustausch zwischen Finanzbehörden und gesetzlicher Rentenversicherung „bereits im Juli 2020“ zur Verfügung stehen müssen (Stellungnahme der DRV Bund im Rahmen der Verbändeanhörung, 20. Januar 2020, S. 12)?

Es wird für den automatisierten Datenabruf soweit möglich auf bestehende und bewährte IT-Kommunikationswege, Datenformate und Schnittstellen zurückgegriffen, sodass insbesondere technische Anpassungen erforderlich werden, nicht aber die Implementierung eines gänzlich neuen Systems. Über die technische Kommunikation zwischen den Rentenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung besteht bereits grundsätzliche Klarheit. Auf Basis des vom Kabinett am 19. Februar 2020 beschlossenen Gesetzentwurfs ist es nun möglich, die detaillierten fachlichen Anforderungen weiter zu präzisieren, auf deren Grundlage die technische Programmierung und weitere Implementierung des automatisierten Datenverfahrens zwischen der Rentenversicherung und der Finanzverwaltung für die pünktliche Einführung der Grundrente zum 1. Januar 2021 erfolgen wird.

18. Inwiefern kann die Bundesregierung die Bedenken der Deutschen Rentenversicherung Bund bestätigen, laut der ein erstmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro sowie ein kurzfristig schwer zu deckender Bedarf an mehreren tausend zusätzlichen Stellen entstünden (Stellungnahme der DRV Bund im Rahmen der Verbändeanhörung, 20. Januar 2020, S. 12 ff.), und erachtet sie eine Umsetzung der Grundrente ab Januar 2021 vor diesem Hintergrund als realistisch?

Der Erfüllungsaufwand ist im Gesetzentwurf dargelegt. Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass die IT-technische Umsetzung der Neuregelungen zur Grundrente eine große Herausforderung darstellt, deren Bewältigung erheblichen Einsatz insbesondere von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung und den Finanzbehörden abverlangt. Mit Blick auf den ambitionierten Zeitplan mit einem Inkrafttreten der Grundrente am 1. Januar 2021 steht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits seit geraumer Zeit mit allen Beteiligten in einem regelmäßigen Austausch, um eine verwaltungspraktikable und pünktliche Umsetzung vollumfänglich sicherzustellen.

19. Mit welchem Erfüllungsaufwand für die Steuerverwaltung rechnet die Bundesregierung?

Für die Anbindung der Finanzverwaltung und die initiale Umsetzung der für die Datenlieferung durch die Länder erforderlichen Maßnahmen wird voraussichtlich ein Aufwand von rund einer Million Euro anfallen. Im Anschluss werden laufende Kosten für Pflege und Datenbereitstellung über eine Zentrale Produktionsstätte im Vorhaben KONSENS (Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) in Höhe von rund 300.000 Euro jährlich entstehen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.