

## 7 Handwerkliche Mängel bei Einführung der Grundrente: Hohe Bürokratiekosten

(Kapitel 11 02)

### Zusammenfassung

*Die vom BMAS angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente ist für die Verwaltung gescheitert. Vielmehr gestaltet sich ihre Einführung für die Deutsche Rentenversicherung als organisatorischer Kraftakt mit immensen Verwaltungskosten. Warnende Hinweise von Beteiligten im Gesetzgebungsverfahren hat das BMAS nicht ausreichend berücksichtigt.*

*Am 1. Januar 2021 ist das Grundrentengesetz in Kraft getreten. Ziel ist es, mit einem Rentenzuschlag die Lebensleistung von Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen besser anzuerkennen. Die Grundrente soll ausdrücklich keine bürokratische Last werden – weder für die Rentnerinnen und Rentner, noch für die Deutsche Rentenversicherung, die sie umsetzt.*

*Schon im Vorfeld hatten Fachleute vor unnötiger Bürokratie und nicht auskömmlicher Finanzierung der Grundrente gewarnt. Eine erste Bestandsaufnahme zeigt, dass diese Warnungen in weiten Teilen berechtigt waren. Die Verwaltungskosten der Deutschen Rentenversicherung belaufen sich laut Gesetzesentwurf im ersten Jahr mit 0,4 Mrd. Euro auf 31 % der Leistungsausgaben. Üblich sind 1,3 %. Für die Folgejahre sind jährlich wiederkehrende Verwaltungskosten von 0,2 Mrd. Euro veranschlagt. Auch ist nach wie vor offen, ob die Mehrausgaben für die Grundrente wie vorgesehen durch die Erhöhung des Bundeszuschusses gedeckt werden können.*

*Um diese frühzeitig vorhersehbaren negativen Effekte wenigstens jetzt abzufedern, sollte das BMAS bei der Evaluierung des Grundrentengesetzes vor allem die hohen Verwaltungskosten in den Blick nehmen. Bei komplexen Gesetzesvorhaben sollte es künftig den beteiligten Fachleuten angemessene Zeit für ihre Prüfung einräumen. Ihre Stellungnahmen sollte es aussagefähig wiedergeben und darstellen, wie es sie im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt hat.*

### 7.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Gesetzgebungsverfahren zu Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung geprüft, inwieweit das BMAS die für Gesetzesvorhaben geltenden Grundsätze und Verfahrensschritte eingehalten hat. Besonders deutliche Schwachstellen zeigten sich im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der

Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz).

## Auffälligkeiten im Gesetzgebungsverfahren

Mit der Grundrente will der Gesetzgeber die Lebensleistung von Menschen besser anerkennen, die bei unterdurchschnittlichen Einkommen jahrzehntelang Pflichtbeiträge gezahlt haben. Sie soll ausdrücklich keine bürokratische Last werden – weder für die Rentenrinnen und Rentner, noch für die Deutsche Rentenversicherung, die sie umsetzt.

Für die Prüfung des Gesetzesentwurfs gab das BMAS den Beteiligten nur wenige Tage Zeit. Einige Ressorts, der Nationale Normenkontrollrat und die Deutsche Rentenversicherung kritisierten die kurze Frist als unzureichend für ein derart komplexes Gesetzesvorhaben. Dadurch sei nur noch eine oberflächliche Prüfung möglich gewesen.

Die beteiligten Fachleute, beispielsweise der Deutschen Rentenversicherung sowie der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, wiesen das BMAS nachdrücklich und wiederholt auf verschiedene Schwachstellen hin. Sie warnten insbesondere vor

- dem enorm hohen bürokratischen Aufwand und dessen Kosten sowie
- den nur schwer absehbaren finanziellen Konsequenzen.

In seinem abschließenden Gesetzesentwurf ließ das BMAS die Warnungen der Fachleute weitgehend unberücksichtigt. Am 1. Januar 2021 ist das Grundrentengesetz in Kraft getreten. Anders, als es die Grundsätze für eine bessere Rechtsetzung vorsehen, setzt sich die Gesetzesbegründung nicht ausreichend mit den Bedenken der Fachleute auseinander. Auch Alternativen, wie die Grundrente verwaltungspraktisch und finanziell abgewickelt werden kann, sind darin nicht ausreichend dargestellt.

## Herausforderungen bei der Umsetzung der Grundrente

Die vom BMAS im Gesetzgebungsverfahren geschätzten Verwaltungskosten bestätigen die zahlreichen Warnungen verschiedener Fachleute vor einem enormen bürokratischen Aufwand. Den 1,3 Mrd. Euro für die Leistungsausgaben in der Einführungsphase stehen fast 0,4 Mrd. Euro (31 %) an Verwaltungskosten gegenüber. In den Folgejahren rechnet das BMAS mit Verwaltungskosten von jährlich 0,2 Mrd. Euro (15 %). Zum Vergleich: In den letzten fünf Jahren kam die Deutsche Rentenversicherung mit Verwaltungskosten von jährlich 1,3 % ihrer Leistungsausgaben aus.

Die Deutsche Rentenversicherung hat inzwischen begonnen, trägerübergreifend nach einheitlichen Kriterien die Verwaltungskosten der Grundrente zu erfassen.

Die Grundrente ist eine nicht beitragsgedeckte Leistung und daher vom Bund zu finanzieren. Dafür hat er den allgemeinen Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung erhöht. Die Erhöhung wird jährlich fortgeschrieben.

Die Deutsche Rentenversicherung hatte wiederholt auf mögliche Finanzierungsrisiken hingewiesen, wenn sich die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses und die Ausgaben für die Grundrente nicht parallel entwickeln. Weil aussagefähige Daten zu den tatsächlichen Ausgaben fehlen, ist die auskömmliche Finanzierung derzeit nicht überprüfbar.

## 7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof bewertet nicht das mit der Grundrente verfolgte Ziel des Gesetzgebers. Die Auswirkungen bei der verwaltungspraktischen Umsetzung hat er jedoch kritisch gesehen. Die angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente hält er für gescheitert.

Im Hinblick auf die Qualität der Rechtsetzung ist es bedenklich, dass das BMAS bei einem so komplexen Gesetzgebungsvorhaben wie der Grundrente wiederholt kritische Hinweise und Verbesserungsvorschläge aus Fachkreisen und aus der Verwaltungspraxis nicht angemessen berücksichtigt. Dies widerspricht nicht nur den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung, denen auch das BMAS verpflichtet ist. Das BMAS hat hierdurch für die Deutsche Rentenversicherung vermeidbare bürokratische Hürden und Verwaltungskosten geschaffen.

Diese Hürden haben maßgeblich dazu beigetragen, dass aussagefähige Daten zur Anzahl der Anspruchsberechtigten, zur durchschnittlichen Höhe, zu den Leistungsausgaben der Grundrente insgesamt sowie zu den Verwaltungskosten auch eineinhalb Jahre nach ihrer Einführung fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dadurch der finanzielle Bedarf für die Leistungsausgaben und der Verwaltungsaufwand weiterhin offenbleiben. Er bezweifelt, ob die vorgesehene Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses ausreichen wird, um die Grundrente auskömmlich zu finanzieren.

## 7.3 Stellungnahme

Die Deutsche Rentenversicherung hat bestehende Finanzierungsrisiken bestätigt.

Auch im Juli 2022 sei die tatsächliche Auskömmlichkeit der Finanzierung über den allgemeinen Bundeszuschuss noch immer offen. Aussagen zur künftigen Entwicklung der Mehrausgaben seien mit großen Unsicherheiten behaftet. Deshalb lasse sich nicht ermitteln, wie sich die Ausgaben für die Grundrente langfristig entwickeln und in welchem Verhältnis sie langfristig zu den zusätzlichen Bundesmitteln stehen.

## Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Das BMAS hat erklärt, derzeit könne es weder die vom Bundesrechnungshof angeführten finanziellen Risiken noch den Umsetzungsaufwand der Deutschen Rentenversicherung abschließend bewerten. Die Umsetzung des Grundrentengesetzes befinde sich dabei in dem Zeitplan, der sich im Gesetzgebungsverfahren abgezeichnet habe. Der Umsetzungsaufwand halbiere sich nach der Einführungsphase. Er sei zum einen der Bürgerfreundlichkeit geschuldet und zum anderen dem Entwickeln innovativer Verwaltungsverfahren, wie z. B. automatisierter Datenabrufverfahren mit der Finanzverwaltung. Die vom Gesetzgeber angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente werde erreicht. Auch die Befürchtungen, die mit Einführung der Grundrente entstehenden Mehrausgaben könnten nicht auskömmlich finanziert sein, teile das BMAS nicht. Es hat die Finanzierung der Grundrente als auskömmlich erachtet, weil anderslautende Erkenntnisse darüber nicht vorlägen.

Das BMAS hat betont, dass es in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens ausreichend Möglichkeiten zur Beteiligung gegeben habe.

### 7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente für die Verwaltung gescheitert ist. Die Einführung erweist sich für die Deutsche Rentenversicherung als organisatorischer Kraftakt mit immensen Verwaltungskosten.

Er bestreitet nicht, dass das BMAS Beteiligungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt hat. Diese bieten aber keinen Mehrwert, wenn die Zeiträume für die Beteiligten zu knapp bemessen sind und ihre Hinweise und Verbesserungsvorschläge nicht im gebotenen Maße dargestellt werden. Der Bundesrechnungshof sieht sich bestätigt, dass dadurch für die Deutsche Rentenversicherung vermeidbare bürokratische Hürden und Verwaltungskosten entstanden sind.

Aufgrund der bürokratischen Hürden verfügen sowohl das BMAS als auch die Deutsche Rentenversicherung eineinhalb Jahre nach Einführung der Grundrente noch immer nicht über aussagefähige Daten zur Anzahl der Anspruchsberechtigten, zur durchschnittlichen Höhe, zu den Leistungsausgaben der Grundrente insgesamt sowie zu den Verwaltungskosten. Dadurch sind finanzieller Bedarf und Verwaltungsaufwand weiterhin offen und es bleibt fraglich, ob über die derzeit vorgesehenen Bundeszuschüsse eine auskömmliche Finanzierung der Grundrente erreicht werden kann.

Für die Folgezeit sollte das BMAS gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung prüfen, wie sich der Aufwand durch weitere Vereinfachungen im Verfahren reduzieren lässt. Bei komplexen Gesetzesvorhaben sollte es künftig den beteiligten Fachleuten angemessene Zeit für ihre Prüfung einräumen. Ihre Stellungnahmen sollte es aussagefähig wiedergeben und darstellen, wie es sie im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt hat.