



Information für den Ausschuss

Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH)

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2022 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)

20/1680

Siehe Anlage

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)

Berlin, 24.05.2022

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Soziale Sicherung
+49 30 20619-183
dr.schubert@zdh.de

Zusammenfassung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von Handwerksbetrieben, deren Beschäftigten sowie Auszubildenden.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden positive wie negative Änderungen am System der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen, ohne dieses auf die immensen Herausforderungen des demografischen Wandels, beginnend mit dem Renteneinstieg der Generation der Baby-Boomer, vorzubereiten.

Richtig ist, dass der Nachholfaktor wieder eingesetzt und auch dessen Neuberechnung vorgenommen werden. Die (bis 2025 befristete) Neuberechnung des Mindestrentenniveaus wirkt sich hingegen aus Sicht der Beitragszahler weniger positiv aus, denn hierdurch steigt das Mindestrentenniveau im Vergleich zur aktuellen Berechnungsweise von 48 Prozent auf 49 Prozent.

Ebenfalls negativ aus Beitragszahlersicht ist die Streichung der Sonderzahlungen von jährlich 2 Mrd. Euro aus Bundesmitteln an die Rentenversicherung, die in der letzten Legislaturperiode unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung von Rentenniveau und Beitragssatz zugesagt wurde. Dies stellt einen erheblichen Vertrauensbruch dar, wenn gesetzlich zugesagte Mittel durch eine neue Regierung einfach wieder kassiert werden. Durch diesen Schritt fehlen der Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 insgesamt 2 Mrd. Euro an Einnahmen.

Ebenso wird der geplante Zuschlag für den Bestand der Erwerbsminderungsrenten die Beitragszahler auf lange Sicht erheblich zusätzlich belasten. Dass die bisherigen Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten nicht auf den Bestand ausgeweitet wurden, geschah zu Recht mit Blick die Vorteile, die viele Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Bestand bei der Leistungsberechnung auf Basis alter Rechtsgrundlagen haben. Allein für 2023 sind laut Gesetzentwurf Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro zu erwarten. Im Übrigen sind die pauschalen Leistungsanhebungen nicht zielgenau auf das Problem der Armutsrisiken für erwerbsgeminderte Personen ausgerichtet. Proportionale Zuschläge erhöhen hohe Ansprüche deutlich und niedrige Renten nur in sehr geringem Maße, sind aber teuer. Besser wäre eine Regelung für einen Freibetrag aus der eigenen Rente bei Grundsicherungsbezug.

Insgesamt wird das System der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Maßnahmen im Gesetzentwurf eher zusätzlich belastet als entlastet. Was es aber zum aktuellen Zeitpunkt braucht, sind Maßnahmen, die das Rentensystem stärken und den Konsequenzen der demografischen Alterung entgegenwirken. Das Verhältnis der über 65-jährigen zu den 20- bis 64-jährigen wird bis 2035 von etwa 35 auf über 50 Prozent und ab 2040 auf bis zu 60 Prozent ansteigen und sich auf diesem Niveau langfristig halten. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen bedarf es grundlegender Reformmaßnahmen – die auch einen angemessenen Beitrag auf der Leistungsseite vorsieht.

Als zusätzliche Hypothek belastet die Rentenversicherung die Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre, wie insbesondere die abschlagfreie Rente ab 63, die Ausweitung der Mütterrente, die Leistungsausweitungen bei den Erwerbsminderungsrenten und andere Maßnahmen. Nicht nur sind die Steuerzuschüsse in die Rentenkassen gestiegen. Auch der Beitragssatz liegt bereits heute deutlich höher als ohne diese Leistungsausweitungen

Der Sozialbericht 2021 prognostiziert angesichts der alternden Gesellschaft steigende Rentenausgaben von zuletzt 344 Milliarden Euro auf 404 Milliarden Euro im Jahr 2025. Daher bedarf es aus Sicht der Betriebe im Handwerk Strukturreformen im System der Alterssicherung, um deren Leistungsfähigkeit und die Finanzierbarkeit zu sichern. Um die Kostenbelastung der personalintensiven Betriebe des Handwerks insgesamt nicht noch weiter steigen zu lassen, muss eine gesetzliche Deckelung des paritätisch finanzierten Gesamtsozialversicherungsbeitrags auf maximal 40 Prozent gesetzlich festgeschrieben werden. Zugleich darf die paritätische Finanzierung nicht ausgehöhlt werden, so wie sie aktuell bei der Reform des Übergangsbereichs (Midijobs) geplant ist. Nur eine dauerhafte paritätische Beitragsstabilität auf diesen im internationalen Vergleich noch immer sehr hohen Niveau sichert die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe.

Vor diesem Hintergrund ist etwa die Festschreibung des Rentenniveaus auf 48 Prozent aufgrund der damit verbundenen Kosten und der spätestens ab 2025 ungesicherten Finanzierung abzulehnen. Wenn die Beiträge steigen müssen, so müssen die Lasten gleichmäßig auf Beitragszahler und Leistungsempfänger verteilt werden, auch um das Vertrauen der jungen Generation in die Rentenversicherung nicht zu schwächen.

Wichtig ist es darüber hinaus, am Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung festzuhalten und dieses zu stärken. Versicherungsfremde Leistungen, die im Allgemeininteresse liegen, sind als Fürsorgeleistung deshalb in voller Höhe aus Steuermitteln zu finanzieren. Maßnahmen zur Reduzierung von Armutsrisiken müssen daher möglichst zielgenau und außerhalb des beitragsfinanzierten Rentensystems erfolgen.

Um das Rentensystem im demografischen Wandel zu stabilisieren, ist außerhalb der Rentenpolitik zudem entscheidend, das Potenzial der Erwerbsfähigen durch verbesserte Rahmenbedingungen, z. B. bei der Kinderbetreuung, besser auszuschöpfen. Nur so können die Finanzierbarkeit in den Rentenkassen, ein ausreichendes Rentenniveau und stabile Beitragssätze garantiert werden.

Im Einzelnen:

1. Wiedereinsetzen und Neuberechnung des Nachhaltigkeitsfaktors

Bereits im Koalitionsvertrag war richtigerweise das Wiedereinsetzen des 2019 ausgesetzten Nachhaltigkeitsfaktors vereinbart worden, durch den unterbliebene Rentenkürzungen nachgeholt werden, indem sie mit künftigen Anhebungen verrechnet werden. Die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors wird zudem korrigiert.

Der Gesetzentwurf sieht entsprechend vor, den Nachholfaktor in der Rentenberechnung vor den Rentenanpassungen ab 2022 wieder zu aktivieren und im Rahmen der geltenden Haltelinien wirken zu lassen. Der Nachholfaktor bewirkt, dass vor der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt wird, ob in der Vergangenheit notwendige, aber unterbliebene Rentenkürzungen eine nachträgliche Würdigung finden müssen. Durch das

Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung war 2019 der Nachholfaktor ausgesetzt worden.

Allerdings haben sich durch die Corona-Pandemie die Löhne der Beschäftigten tatsächlich maßgeblich verringert, so dass Negativanpassungen bei den Renten nötig gewesen wären, die allerdings gesetzlich ausgeschlossen sind. Diese „Rentengarantie“ hat die Rentenbezieher im vergangenen Jahr vor einer deutlichen Rentenkürzung bewahrt, zu der es nach der Rentenanpassungsformel hätte kommen müssen. Diese Kürzung wurde aber aufgrund des ausgesetzten Nachholfaktors nicht mit künftigen Rentensteigerungen verrechnet. Vor diesem Hintergrund liegt nunmehr aber das Rentenniveau bereits 1 Prozentpunkt höher als vor der Corona-Pandemie. Diese Schlechterstellung der Beitragszahler folgt aus dem Zusammenwirken der Rentengarantie und der Aussetzung des Nachholfaktors.

Auch, wenn dies nicht mehr nachträglich durch das Weidereinsetzen des Nachholfaktor korrigiert werden kann, ist die nun geplante Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen der Lohn- und Rentenentwicklung aus Sicht der Arbeitgeber im Handwerk zu begrüßen. Damit werden die Stabilität der Beiträge und die Generationensolidarität sowie das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt.

Neben dem Wiedereinsetzen wird auch die Berechnungsgrundlage für den Nachhaltigkeitsfaktors angepasst. Denn die aktuelle Berechnungsweise führt aufgrund der doppelt zugrunde gelegten Lohnanpassungsrate des vorvergangenen Jahres mitunter zu starken Schwankungen bei der Rentenanpassung, vor allem wenn die Lohnanpassungen sich deutlich verändern. Allerdings geht die Korrektur nicht weit genug, denn ein weiteres bestehendes Problem wird nicht gelöst. So werden in der Rentenformel uneinheitliche Lohndefinitionen verwendet – die Löhne aus Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf der einen und die beitragspflichtigen Entgelte auf der anderen Seite. Auch dies sollte vereinheitlicht werden.

2. Neuberechnung des Mindestsicherungsniveaus

Ebenfalls wird im vorliegenden Gesetzentwurf die Grundlage für die Berechnung des Mindestsicherungsniveaus geändert, indem die zuletzt einbezogenen Entgelte von beschäftigten Rentnern wieder aus der Lohnstatistik entfernt werden („Revision der beitragspflichtigen Entgelte“). Während in der letzten Legislaturperiode die Einbeziehung von Löhnen beschäftigter Rentner politisch gewünscht und sachgerecht eingeführt wurde, bleibt offen, warum sie nun wieder entfernt wird – allerdings nur befristet bis 2025. Die Bereinigung des statistischen Effekts bei der Einbeziehung von Löhnen beschäftigter Rentner bei Ermittlung der Durchschnittslöhne wirkt sich aber auf die Höhe der Rentenanpassungen aus und führt zu einer Erhöhung des Mindestsicherungsniveaus – quasi durch die Hintertür.

Im Ergebnis steigt damit das Mindestsicherungsniveau im Vergleich zum aktuellen Wert von 48 Prozent auf 49 Prozent. Insofern verbirgt sich hier eine implizite Anhebung des Rentenniveaus durch Veränderung der Berechnungsgrundlage. Dies führt wiederum zu höheren Belastungen für die Beitragszahler als sich nach bisherigen Berechnungen ergeben hatte und konterkariert das Ziel der mit dem Wiedereinsetzen des Nachhaltigkeitsfaktors verfolgten gleichmäßigeren Verteilung der Lasten zwischen Erwerbstätigen und Rentnern.

Zudem werden durch die verdeckte Anhebung des Mindestsicherungsniveaus der Beitragssatz- und der Nachhaltigkeitsfaktor bis 2025 wirkungslos. Allein die Beitragszahler müssen damit für kommende Lasten aufkommen, indem der Beitragssatz um 0,9 Beitragssatzpunkte steigt, während das ausgewiesene Rentenniveau stabil bleibt, tatsächlich aber ansteigt. Dies kostet die Beitragszahler bis 2025 15 Mrd. Euro. Es zeigt sich, dass diese Maßnahme ein (befristetes) Geschenk an die Rentenbezieher ist und die Beitragszahler ein weiteres Mal belastet werden.

3. Leistungsverbesserung für Erwerbsminderungsrentner

Vorgesehen ist im Gesetzentwurf auch, dass nach wiederholten Leistungserhöhungen für Neurentner im Bereich der Erwerbsminderungsrenten nun auch Bestandsrentner, die bisher vor allem auch aus Kostengründen von den Leistungsausweitungen ausgenommen waren, nun auch pauschale Anhebungen ihrer Leistungen erhalten. Für Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, deren Rentenbeginn zwischen 2001 und 2019 liegt, sollen die Renten ab 2024 durch einen pauschalen Zuschlag aufgestockt werden. Dies soll auch für Bezieher von Altersrenten gelten, die in diesem Zeitraum eine Erwerbsminderungsrente bezogen haben, sowie für Renten wegen Todes. Im Ergebnis erhöht sich eine Bestandsrente pauschal um 7,5 Prozent für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2014 beziehungsweise 4,5 Prozent für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2018, da letztere bereits von Erhöhungen profitiert haben.

Auf einen Zuschlag auf Bestands-Erwerbsminderungsrenten wurde zu Recht bei den zahlreichen Leistungsverbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner in den vergangenen Jahren verzichtet. Viele Bestands-Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner profitieren von rentenrechtlichen Vorteilen, die für den Renten neuzugang nicht mehr gelten. So wurden z. B. nur bei Rentenzugängen vor 2009 Ausbildungszeiten rentensteigernd berücksichtigt. Die jetzt geplanten Zuschläge würden daher oftmals dazu führen, dass Bestandsrentnerinnen und -rentner von Vorteilen im Renten neuzugang profitieren würden, ohne jedoch die eigenen Vorteile gegenüber den neuen Rentenzugängen aufgeben zu müssen. Damit drohen neue Ungerechtigkeiten. Daher sollte auf den Zuschlag verzichtet werden.

Laut Referentenentwurf führt der geplante Zuschlag für Bestands-Erwerbsminderungsrenten zu zusätzlichen Ausgaben der Rentenversicherung in Höhe von 1,3 Mrd. € im Jahr 2024 und 2,6 Mrd. € im Jahr 2025. Durch diese Maßnahmen sollen etwa drei Millionen Renten einen Zuschlag erhalten. In den Folgejahren sollen die Mehrausgaben langsam sinken. Diese Mehrausgaben werden den Beitragssatz zur Rentenversicherung weiter nach oben treiben.

Mit diesem Vorhaben und der dafür vorgesehenen Finanzierung aus der gesetzlichen Rentenversicherung wird die langfristige Finanzierbarkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung weiter verschlechtert, so dass der Beitragssatz höher ausfallen muss. Statt immer mehr Leistungsausweitungen zu beschließen sollte, den Mehrausgaben entgegengesteuert werden, indem zum Beispiel die „Mütterrente“ als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird und die renten- und arbeitsmarktpolitisch rückwärtsgewandte Einführung der abschlagsfreien „Rente ab 63“ aus Sicht der Arbeitgeber gestoppt wird.

Für die Zukunft sollte hingegen der Grundsatz „Reha vor Rente“ stärker verfolgt werden, insbesondere im Bereich der psychischen Erkrankungen, die mittlerweile einen Großteil der neuen Erwerbsminderungsrenten ausmachen. Diese Personen haben aber häufig kein adäquates und frühzeitiges Angebot für eine Reha erhalten, wie es beispielsweise bei der Diagnose Muskel-Skeletterkrankungen üblich ist.

4. Streichung der jährlichen Sonderzahlungen an die Rentenversicherung für 2022 bis 2025

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurden 2019 für die Jahre 2022 bis 2025 Sonderzahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung in einem Gesamtumfang von 500 Mio. Euro jährlich bzw. 2 Mrd. Euro insgesamt aus dem Bundeshaushalt zugesagt. Diese Sonderzahlungen sollten unabhängig von der weiteren Beitragssatzentwicklung in der Rentenversicherung geleistet werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden diese ursprünglich zugesagten jährlichen Sonderzahlungen an die Rentenversicherung gestrichen. Diese Streichung nach Kassenslage ist nicht nachvollziehbar. Sie konterkariert darüber hinaus das Vertrauen in die Politik und politische Finanzierungszusagen. Im Ergebnis wird die geplante Streichung der Sonderzahlungen wieder zu einem höheren Beitragssatz führen.

Ansprechpartner/in: Dr. Marlene Schubert
Abteilung: Soziale Sicherung
+49 30 20619-183
dr.schubert@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de