



Schriftliche Stellungnahme
Professor Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

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

**Prof. Dr. Heinz-Dietrich
Steinmeyer**

Institut für Arbeits-, Sozial-
und Wirtschaftsrecht

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster

Tel. 0251-798354
Fax 0251-798364
Sokr. Tel. 0251-8328620

steinmeyer@uni-muenster.de

27.5.2022

**Stellungnahme
zum Entwurf eines
Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von
Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand
(Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-
Bestandsverbesserungsgesetz (Drucksache 20/1680)
mit Änderungsanträgen der Fraktion DIE LINKE
(Ausschussdrucksache 20 [11] 113)**

von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

I. Allgemeine Vorbemerkung

Die gesetzliche Rentenversicherung und die anderen Säulen der Alterssicherung stehen vor erheblichen Problemen, die sich im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungskoalition leider nicht ausreichend widerspiegeln. Die gesetzliche Rentenversicherung hat mit einem gesunkenen Rentenniveau zu kämpfen und die Zusatzversorgungssysteme der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge können dies nicht kompensieren und haben selbst mit Problemen zu

kämpfen, die sich insbesondere aus dem niedrigen Zinsniveau sowie nunmehr auch der gestiegenen Inflation ergeben. Der Haushalt des Bundes ist in vielfältiger Weise belastet.

In einer solchen Situation ist es wohlfeil, bei zusätzlichen Belastungen der Beitragszahler und des Bundeshaushalts zu argumentieren, dass die neuen Belastungen nicht zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme gehen dürfen. Es geht aber nicht wirklich darum, da eine Einschränkung und Kürzung im Bereich der sozialen Sicherung bisher weder erwogen noch diskutiert wird.

Es sollte aber festgehalten werden, dass ein Spielraum für weitere Leistungsverbesserungen nicht mehr besteht und die Steuer- und Abgabenbelastung auch angesichts der durch die Demographie zwangsläufig ansteigenden Kosten der Sozialsysteme an ihre Grenzen gekommen ist¹. Nach einer aktuellen Studie der OECD steht Deutschland bei der Belastung der Arbeitnehmer durch Steuern und Abgaben unter den Mitgliedsländern an zweiter Stelle². Bei den Sozialversicherungsbeiträgen ist im Übrigen abzusehen, dass die Belastungen nicht nur für die Rentenversicherung steigen, sondern demographiebedingt insbesondere die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Ein Blick nur auf die Leistungsseite führt in die Irre; vielmehr müssen Leistungen finanzierbar bleiben.

Das führt vorliegend dazu, dass die Bewertung in einer längerfristigen Perspektive anzusetzen hat. Bei einer Sicherung des Rentenniveaus geht es nicht nur um die Festschreibung des derzeitigen Niveaus, sondern auch um eine langfristige Sicherung der Rentenversicherung. Die weitere Festschreibung der sog. Haltelinie auf ein Mindestrentenniveau von 48 % und eine Begrenzung des Beitragssatzes auf nicht mehr als 20 % für die Legislaturperiode blendet die Frage aus, wie diese Fixierung

¹ Siehe dazu näher *Steinmeyer*, Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag 2020/2022, München 2020 S. B13 ff. mit Ergänzungsgutachten, im Druck.

² Die Abgabenlast in Deutschland für alleinstehende Arbeitnehmer beträgt danach 49,1% bei einer Durchschnittsbelastung aller OECD-Länder von 34,6%; siehe Handelsblatt vom 25.5.2022 S. 9.

finanziert werden soll. Mehrere Wissenschaftler³ haben bereits darauf hingewiesen, dass dieser Deckel nur den Druck im Kessel erhöht und irgendwann und irgendwie die Rechnung bezahlt werden muss. Es ist deshalb zweifelhaft, ob dies durchgehalten werden kann und nicht die spätere Umkehr umso schwieriger macht. Ein Nachhaltigkeitsprädikat hat dies sicher nicht verdient⁴. In Bezug auf den hier zu bewertenden Gesetzentwurf ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Festschreibung des Rentenniveaus die Rentenanpassung letztlich konterkariert, da die Vorgabe der Haltelinie die Anpassungsmaßstäbe überlagert.

Aus diesen Vorüberlegungen ergibt sich, dass Reformmaßnahmen systematisch und mit dem Blick auf die langfristige Situation anzugehen sind.

Dabei sollte es ein zentrales Anliegen sein, das System der Altersversorgung langfristig zu stabilisieren und kurzfristige Maßnahmen zu unterlassen. Bei allem ist auch auf eine Generationengerechtigkeit⁵ zu achten, was bedeutet, dass Maßnahmen zugunsten der älteren Bevölkerung nicht ungleichgewichtig zu Lasten der jüngeren Generation gehen dürfen. Es dürfen also nicht die finanziellen Konsequenzen in die Zukunft verschoben werden. Vielmehr ist hier ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen⁶.

³ nur *Boersch-Supan/Rausch*, Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden?, MEA Discussion Papers 03-2020, *Werdung*, Wie haltbar sind Haltelinien? Effekte der Rentenreform 2018, in: ifo-schnelldienst 2/2019 S. 20 ff.

⁴ Zur Nachhaltigkeit in der Altersvorsorge siehe *Steinmeyer*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 2022, 1 ff.

⁵ S. dazu auch *Loose*, Die Gerechtigkeitsfrage in der gesetzlichen Rentenversicherung. Konturen der „Legitimationskrise“, Zeitschrift für Sozialreform 2001, 255 ff.

⁶ S. dazu auch *Papier*, Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Mai 2019, S. 10

II. Rentenanpassung

1. Nachholfaktor

Die Aussetzung des Nachholfaktors war eine Maßnahme, die den Gleichlauf von Rentenerhöhung und Entwicklung der Erwerbseinkommen unterbrach und sich damit dem Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit aussetzt. Man mag dem entgegenhalten, dass jede Entwicklung zu begrüßen ist, die das Rentenniveau anhebt. Andererseits geht dies aber zu Lasten der derzeitigen Beitragszahler und ein Verweis auf eine allfällige Erhöhung des Bundeszuschusses legt die Lasten ebenfalls – überwiegend – auf die Gruppe der Beitragszahler, die zugleich diejenigen sind, die überwiegend die Steuerlast tragen.

Eines der Grundprinzipien unseres Rentenrechts ist der Gleichlauf von Einkommensentwicklung der Erwerbstätigen und Einkommen der Rentnerinnen und Rentner. Das bedeutet, dass Renten im Grundsatz ebenso steigen oder sinken, wie das bei den Einkommen der Fall ist bzw. sein kann. Man hat dann das Sinken der Renten bei Sinken der Einkommen ausgeschlossen und dann den Nachholfaktor eingeführt, um damit den genannten Gleichlauf wieder herzustellen bzw. zu sichern. Diese Systematik ist aus der Sicht des Sachverständigen grundsätzlich richtig, weshalb die Aussetzung des Nachholfaktors systemwidrig war und die Wiedereinführung richtig. Hier wird deshalb eine Systemwidrigkeit korrigiert.

Verweist man zur Forderung nach einer weiteren Aussetzung des Nachholfaktors auf die Situation einkommensschwacher Rentnerinnen und Rentner, so wird damit zutreffend eine vulnerable Gruppe angesprochen, der sozialpolitische Aufmerksamkeit zu widmen ist. Die Aussetzung des Nachholfaktors begünstigt aber nicht nur einkommensschwache Rentnerinnen und Rentner, sondern alle Rentenbezieher. Sie ist also in diesem Sinne nicht zielgenau und wir können uns angesichts der finanziellen Herausforderungen, vor denen unser Rentensystem steht, weitere Ziel-Ungenauigkeiten nicht leisten. Die Renten müssen durch die erwerbstätige Generation finanziert werden, was nicht überstrapaziert werden darf.

Es ist deshalb zutreffend, wenn der vorliegende Gesetzentwurf den Nachholfaktor wieder aktiviert, wie es ja auch im Koalitionsvertrag angekündigt wurde.

Es ist schließlich auch nachvollziehbar, wenn die Ergebnisse einer Statistikrevision vorliegend dann insgesamt zu einem vergleichsweise hohen Anpassungssatz führen. Allerdings dürfte dies nicht das Ergebnis einer Erkenntnis sein, dass man bisher falsch gerechnet hat; vielmehr wird ein Effekt herausgenommen, den man vor Jahren bewusst eingeführt hat.

Eine andere Frage ist die nach der Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme in Kombination mit der sog. Haltelinie, die weitergeführt werden soll. Der Nachholfaktor war ursprünglich bis 2025 ausgesetzt und wird nunmehr bei der jetzt anstehenden Rentenanpassung wieder reaktiviert. Zugleich ist aber abzusehen, dass die Festsetzung der Haltelinie – wie angekündigt – über 2025 fortgesetzt werden soll; anderenfalls würde – angesichts der sonstigen Parameter durchaus konsequent – das Rentenniveau ab 2026 unter 48 % sinken. Rentenniveau und Anpassung stehen aber in einem unmittelbaren Zusammenhang miteinander, so dass sich die Anpassungsfrage bei einer dauerhaften Festlegung auf ein Rentenniveau von 48 % neu stellen würde. Die Anwendung oder Nichtanwendung des Nachholfaktors hat unmittelbare Auswirkungen auf die Haltelinie und ihre Umsetzung, da sich dies auf den Rentenwert auswirkt, der Berechnungsbasis für die Sicherung des Rentenniveaus nach § 154 Abs. 3 und 3a SGB VI ist. Der Nachholfaktor mag deshalb wieder leerlaufen, wenn für den Zeitraum nach 2025 die Haltelinie fortgesetzt wird.

Aber auch bereits jetzt ist durch § 255h Abs. 6 SGB VI in der Fassung des Gesetzentwurfs erreicht, dass für den Fall, dass die Durchschnittsentgelte der Beitragszahler bis 2025 noch einmal sinken sollten – was angesichts der krisenhaften Lage auch durch den Ukraine-Krieg nicht ausgeschlossen ist – kein Ausgleichsbedarf festgestellt werden soll. Das aber bedeutet, dass eine Nachholung ausgelassener Rentenminderungen auch bei positiver Entwicklung ausgeschlossen bliebe. Hier sind Verwerfungen – und auch finanzielle Mehrbelastungen – nicht zu leugnen.

Es stellt sich dann allgemein die Frage nach der Finanzierung dieses Rentenniveaus und nach der Generationengerechtigkeit. Eine Fixierung eines bestimmten Niveaus ohne grundlegende Reformen, die sich den Ursachen des sinkenden Rentenniveaus stellt, führt von seiner Logik her nur zu einer höheren finanziellen Belastung. Wenn dann der Beitragssatz auf 20 % gedeckelt wird, so kann der Ausweg nur ein höherer Finanzierungsanteil aus Steuermitteln sein, was wiederum die Steuerlast erhöht. Angesichts anderer Belastungen sind dem aber deutliche Grenzen gesetzt. Mit höheren Steuern wird die aktive Generation stärker belastet und mit einer höheren Verschuldungen spätere Generationen. Dies ist nicht generationengerecht und in diesem Sinn nicht nachhaltig.

2. Nachhaltigkeitsfaktor

Positiv zu bewerten ist die Korrektur des Nachhaltigkeitsfaktors, da so zumindest dadurch bisher hervorgerufene Verwerfungen bei der Rentenanpassung verhindert werden können. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bei einer bewirkten Umstellung der Rentenanpassungsformel Korrektive wie der Nachhaltigkeitsfaktor an Bedeutung verlieren.

3. Zwischenfazit

Die Veränderungen bei den Anpassungsregeln suchen insgesamt einen Mittelweg, der sich nicht allein an den Interessen der Leistungsbezieher orientiert. Es werden Korrekturen vorgenommen, die überfällig sind. Auf der anderen Seite wird mit dem Festhalten an der doppelten Haltelinie und deren Fortschreibung ohne begleitende Strukturreformen die Belastung des Systems und damit der Steuer- und Beitragszahler weiter erhöht. Die Reaktivierung des Nachholfaktors könnte bei Fortsetzung der Haltelinie konterkariert werden.

III. Erwerbsminderungsrenten

Bei den Erwerbsminderungsrenten hat es in der Vergangenheit eine Reihe von Veränderungen im Sinne von Verbesserungen gegeben. Diese Veränderungen sind jeweils für Neurentner eingeführt worden und nicht auf Bestandsrentner erstreckt worden. Dies ist an sich als solches durchaus konsequent, indem man an Stichtage anknüpft und sich daraus Konsequenzen ergeben. In ständiger Rechtsprechung sieht das Bundesverfassungsgericht Stichtage als verfassungsgemäß an, sofern die Einführung eines Stichtages notwendig und die Wahl des Zeitpunkts vertretbar ist⁷. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben, da durch Stichtage vermieden wird, dass jeweils auch sämtliche Bestandsrenten überprüft und aufgearbeitet werden müssen und Bestandsrenten auch auf anderen Gegebenheiten beruhen mögen. Eine Kompensation auch für Bestandsrentner ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zwingend und es ist die politische Entscheidung des Gesetzgebers, auch Bestandsrentner teilhaben zu lassen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun ein Ausgleich für bestimmte Zugangszeiträume erfolgen, wobei hier mit Pauschalen gearbeitet wird, was nach den obigen Überlegungen zwingend ist, da so abgeschlossene Rentensachverhalte nicht erneut geöffnet und die Leistungen neu festgestellt werden müssen, was zu einem nicht zu leistenden Verwaltungsaufwand führen würde. Bei vorzeitig bezogenen Erwerbsminderungsrenten kommt seit 2001 ein Zugangsfaktor in Ansatz, der durch die seinerzeitige Verlängerung der Zurechnungszeit nur teilweise kompensiert wurde. Hier hat sich eine Schere ergeben, die mit einem Ausgleich von 7,5% sachgerecht ausgeglichen sein mag. Dieser Betrag soll aber nur für den Rentenzugang zwischen dem 1.1.2001 und dem 30.6.2014 gelten, da ab 2014 die Zurechnungszeit weiter verlängert wurde, weshalb hier ein Pauschalbetrag von 4,5% angemessen sein mag.

Es ist allerdings zur Bestimmung dieser Pauschalen auch darauf hinzuweisen, dass zu den damaligen Zeiten bei der Rentenberechnung in großzügigerer Weise als derzeit

⁷ S. nur BVerfGE 71, 364 ff., 397; 80, 297 ff., 311; 117, 272 ff., 301; 126, 369, 399.

Anrechnungszeiten berücksichtigt wurden. So wurden bis 2009 (nur) bei Rentenzugängen Ausbildungszeiten berücksichtigt. Eine reine Berechnung nach der Differenz zwischen den Zurechnungszeiten verbietet sich daher hier. Exakte Unterschiede müssten für jeden Einzelfall ermittelt werden, was zu einem untragbaren Verwaltungsaufwand führen dürfte. Es handelt sich deshalb hier notwendig um gegriffene Werte und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Überkompensation stattfindet. Der Gesetzgeber hat sich deshalb zutreffend für eine Pauschalierung entschieden. Er hat auch zutreffend festgestellt, dass die Konsequenzen im ersten Zeitraum deutlicher waren als im zweiten Zeitraum und deshalb diese Unterschiede gemacht. Für den Zeitraum ab 2001 hat der Zugangsfaktor zu einer Absenkung von bis zu 10,8 % geführt, was aber durch die verlängerte Zurechnungszeit teilweise kompensiert wurde; eine Pauschale von 7,5 % ist daher nachvollziehbar. Für den Zeitraum ab 2014 ist die Zurechnungszeit jeweils verlängert worden, was eine Pauschale von 4,5 % als gerechtfertigt erscheinen lässt.

Deutlich höhere Werte übersehen die Entwicklung der Rentenberechnungsfaktoren für diese Zeiträume und führen deshalb zur Überkompensation.

Eine Verbesserung auch vor 2001 kommt nicht in Betracht, da bis dahin ein anderes System galt bestehend aus einer Berufsunfähigkeits- und einer Erwerbsunfähigkeitsrente.

Das Inkrafttreten zum 1.7.2024 macht einen gewissen Sinn, da dann die Berechnungswerte zwischen den alten und den neuen Bundesländern angeglichen sind. Ein früherer Termin würde zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand führen.

Allerdings fehlt diese Kompensation dann in einer Zeit, in der auch auf die Rentner höhere Belastungen durch stark gestiegene Energiepreise zukommen, für sie aber das Steuerentlastungsgesetz ausdrücklich keine Energiepreispauschale vorsieht. Ein Verweis auf die Verbesserungen durch den vorliegenden Gesetzentwurf rechtfertigt diese Ungleichbehandlung nicht, da die hier vorgesehenen Anpassungen nicht der

Kompensation gestiegener Energiepreise dienen sollen, sondern einen gänzlich anderen Zweck haben.

IV. Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Problematisch ist die Abschaffung der Sonderzahlungen zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie. Die Rentenversicherung hat bereits jetzt nur einen unzureichenden Puffer zur Sicherung der Liquidität. Angesichts der krisenhaften Lage durch Krieg und Pandemie sollte aber dieser Puffer zur Vermeidung von Liquiditätskrisen ausreichend ausgestattet sein.

V. Fazit

Insgesamt handelt es sich um ein Gesetzgebungsvorhaben, das in Vollziehung des Koalitionsvertrags Korrekturen und Verbesserungen vorsieht. Dies geschieht leider im Rahmen von Vorgaben, die eine dauerhafte und nachhaltige Perspektive vermissen lassen. Die einzelnen Schritte als solche sind vom Ausgangspunkt des Koalitionsvertrages durchaus konsequent, führen aber in einen größeren Rahmen gestellt zu Verwerfungen. Es geht dem Verfasser dieser Stellungnahme nicht darum, der Alterssicherung Potential zu Sanierung der öffentlichen Haushalte zu entziehen.

Es gilt, das System im Interesse der Beitragszahler und Leistungsbezieher weiter zu entwickeln. Dabei muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beitrags- und Steuerlast auf der einen Seite und einem angemessenen Leistungsniveau auf der anderen Seite hergestellt werden. Nur damit wird auch der Generationengerechtigkeit Rechnung getragen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem sog. Klima-Beschluss⁸, der zunächst mit der Rentenpolitik nicht unmittelbar etwas zu tun hat, dafür ausgesprochen, dass das Grundgesetz unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen verpflichtet. Es ist zwar

⁸ BVerfG vom 24.3.2021 NJW 2021, 1723

fraglich, ob man so verfassungsrechtlich eine generationengerechte Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen kann⁹; als einen dringenden Hinweis auf die Notwendigkeit generationengerechter Finanzierung kann man es aber schon verstehen¹⁰.

⁹ Zweifelnd *Janda*, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 ff.

¹⁰ Ähnlich *Kreikebohm*, Editorial NZS Heft 12/2021