



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2022 um 13:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)
20/1680

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände	
Deutscher Caritasverband e.V.	4
Deutscher Gewerkschaftsbund	8
Professor Dr.h.c. Axel Boersch-Supan, Ph.D.....	27
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	31
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	46
Prof. Dr. Felix Welti.....	50
Deutsche Rentenversicherung Bund	56
Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer	69
BDH Bundesverband Rehabilitation e.V.	80
D. Unaufgeforderte Stellungnahmen	
Arbeitnehmerkammer Bremen und Arbeitskammer des Saarlandes.....	83
Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH)	91



Mitteilung

Berlin, den 20. Mai 2022

**Die 16. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 30. Mai 2022, 13:00 Uhr bis ca. 14.30 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

**Achtung!
Abweichender Sitzungsort!**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 20/1680

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)



Liste der Sachverständigen

Verbände und Institutionen:

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Deutsche Rentenversicherung Bund
Sozialverband VdK Deutschland e.V.
Deutscher Caritasverband e. V.
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Bundesverband Rehabilitation e.V., Rechtsabteilung**

Einzelsachverständige:

**Axel Börsch-Supan, Ph.D.,
Felix Welti,
Heinz-Dietrich Steinmeyer,
Eckart Bomsdorf**



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Caritasverband e.V.

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 Renten- anpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminder- ungsrentenbestand (Rentenanpas- sungs- und Erwerbsminderungsrenten- Bestandsverbesserungsgesetz) BT Dr. 20/1680 und Änderungsantrag BT-Aus- schussdrucksache der Fraktion DIE LINKE 20(11)113

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin

Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer
Telefon-Durchwahl 0761-676
karin.kramer@caritas.de

Datum 23.5.2022

Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden zwei Punkte des Koalitionsvertrages umgesetzt:

1. Die Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors vor der Rentenanpassung 2022 unter Berücksichtigung der Haltelinie in Höhe von 48 Prozent;
2. die Verbesserung der Zahlungen für Erwerbsminderungsrentner_innen im Bestand.

1. Wiedereinführung des Nachholfaktors

Mit der Entscheidung von 1957, die Leistungen der Rentnerinnen und Rentner nicht am Nominalwert ihrer eigenen Beitragszahlungen zu orientieren, sondern am heutigen wirtschaftlichen Leistungs- und Einkommensniveau, wurde ein Kernversprechen geben, das entscheidend für das große Vertrauen von vielen Generationen in die Gesetzliche Rentenversicherung war. Die Rentenformel, die diesen Gedanken der Generationensolidarität umsetzt, wurde in den letzten Jahrzehnten mehrfach modifiziert. Sie hat sich durch verschiedene Dämpfungs- und Anpassungsfaktoren zu einem mathematisch hochkomplexen Gebilde verwandelt, das den eingängigen Grundgedanken inzwischen für die meisten Versicherten nicht mehr leicht nachvollziehbar macht. Die Begründung einzelner Faktoren war mit ihrer Wirkung im Übrigen nicht durchgängig deckungsgleich. Mit dem Riester-Faktor wurde das Rentenniveau abgesenkt, obwohl das entsprechende Riester-Sparvolumen bei weitem nicht erreicht wurde. Mit dem Beitragsatzfaktor

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

und Nachhaltigkeitsfaktor wurden zwei Faktoren in die Rentenformel eingeführt, deren Zusammenspiel zu einem auch für Fachleute nicht nachvollziehbaren Auf und Ab der Schwankungen des Rentenniveaus führt. Schutzklausel und Nachholfaktor wurden mit dem Ziel eingeführt, eine Kürzung von Renten einerseits zu verhindern, die durch die Schutzklausel gedämpfte Wirkung der Anpassungsfaktoren aber über die Zeit zu kompensieren. Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf soll der vor drei Jahren ausgesetzte Nachholfaktor modifiziert wiedereingesetzt werden, allerdings unter Beachtung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE, dass die Wiedereinführung des Nachholfaktors unterbleiben sollte. Angesichts der gegenwärtig hohen Inflationsrate und der momentan unkalkulierbaren Energiekrise ist die Wiedereinführung des Nachholfaktors zum jetzigen Zeitpunkt aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht nachvollziehbar, insbesondere da die Rentner und Rentnerinnen auch bei der Einführung der Energiepauschale nicht berücksichtigt wurden. Ein Blick in die Tabelle „Finanzielle Auswirkungen auf die allgemeine Rentenversicherung“ (Gesetzentwurf S. 4) zeigt, dass die Rentenausgaben mit dieser Maßnahme gegenüber dem geltenden Recht deutlich sinken, 2022 bereits um 1 Mrd. und 2023 um 6,4 Mrd. – dies trotz Mehrausgaben für die Erwerbsminderungsrente, die ebenfalls Gegenstand dieses Gesetzentwurfs sind.

2. Verbesserung Zahlungen Erwerbsminderungsrente

Der Gesetzentwurf sieht Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrentner_innen im Bestand vor. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Caritasverbandes. Er begrüßt die Verbesserung sehr, da die Erwerbsminderungsrentner_innen eine Gruppe sind, die ganz besonders von Armutslagen betroffen sind. Ab dem 1. Juli 2024 sollen Erwerbsminderungsrenten, deren Zugang zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2018 erfolgte, einen Zuschlag erhalten. Bei der Festsetzung der Höhe wird zwischen zwei Gruppen unterschieden: für die Zugänge vor dem 1. Juli 2014 beträgt der Zuschlag 7,5 Prozent, für die Zugänge ab dem 1. Juli 2014 4,5 Prozent. Die Unterscheidung in zwei Gruppen ist sachgerecht, da die Zurechnungszeiten zum 1.7.2014 und zum 1.1.2019 jeweils verbessert wurden. Der Zuschlag wird gemäß § 307i ermittelt, indem die persönlichen Entgeltpunkte, die der Rente zugrunde liegen, mit einem Faktor 0,0750 bzw. 0,0450 vervielfältigt werden. Die pauschale Auszahlung ist aus Verwaltungspraktikabilitätsgründen nachvollziehbar. Zu hinterfragen sind aber die gewählten Faktoren, die im Gesetzentwurf nicht transparent hergeleitet werden. In der Gesetzesbegründung steht dazu: „Die Höhe des Zuschlags entspricht der Wirkung, die sich aus der jeweiligen Veränderung der Zurechnungszeit ergibt und von der der Rentenbestand bisher nicht profitiert hat, entsprechend einem Finanzvolumen von jährlich 2,6 Milliarden Euro. Hiermit wird ein Ausgleich zwischen dem *sozialpolitisch Wünschenswerten* und dem *finanziell Möglichen* erreicht“ (Gesetzentwurf S. 30, Hervorhebung, DCV). Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE verweist in diesem Zusammenhang auf Berechnungen des Sozialverbandes Deutschland, der nach einer überschlägigen Berechnung auf Zuschläge in Höhe von 13 Prozent bzw. 8 Prozent für die jeweiligen Gruppen kommt. Der DCV fordert, dass die Grundlagen zur Ermittlung der Pauschale offengelegt werden und ggf. so angepasst wird, dass die bestehende Lücke geschlossen wird. Zu kritisieren ist auch der Auszahlungszeitpunkt. Der Anspruch auf den Zuschlag wird mit dem 1. Juli 2024 deutlich zu spät angesetzt und somit ausgezahlt. Sollte aus verwaltungstechnischen Gründen ein Anspruch

Deutscher
Caritasverband e.V.

und eine Auszahlung nicht zum Januar 2023 möglich sein, erwartet der Deutsche Caritasverband, dass eine Regelung gefunden wird, durch die der Zuschlag ohne Verrechnung mit anderen Leistungen 2024 für das Vorjahr an Erwerbsminderungsrentner_innen nachgezahlt wird, wie dies auch im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE gefordert wird.

Freiburg/Berlin, 23. Mai 2022
Deutscher Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
Präsidentin

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de.

Karin Kramer, Leiterin des Referats Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de.



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Gewerkschaftsbund

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



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache
20/1680

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand sowie

Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschuss-Drs.
20(11)113

Renten müssen mit den Löhnen steigen! Rentenniveau dauerhaft erhöhen und Erwerbsminderungsrenten verbessern! 24.05.2022

Der DGB begrüßt den mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Zuschlag auf Erwerbsminderungsrenten. Zu begrüßen ist, dass dieser Zuschlag auch für alle Renten gezahlt werden soll, die an eine Erwerbsminderungsrente anschließen. Der Entwurf ist aber in einzelnen Punkten nachzubessern.

- 1) Um rechnerisch eine Gleichstellung mit den verlängerten Zurechnungszeiten ab 1.7.2014 bzw. ab 1.1.2019 zu erreichen, ist ein Zuschlag von 13,2 bzw. 8,2 Prozent nötig.
- 2) Es ist nachvollziehbar, dass der Zuschlag aus organisatorischen Gründen erst zum 1.7.2024 gewährt werden kann. Im Sinne einer pauschalen Entschädigung könnte am 1.7.2024 ein Vielfaches – denkbar wäre das 24-fache – des nach § 307i SGB VI-E errechneten Zuschlags an persönlichen Entgeltpunkten als Leistung eigener Art einmalig zusätzlich werden.
- 3) In den Fällen des § 307i Abs. 1 Nummer 3 SGB VI-E sollte statt dem unmittelbaren Anschluss rechtssystematisch auf Folgerenten im Sinne des § 88 SGB VI abgestellt werden.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene vorzeitige Reaktivierung des Ausgleichsfaktors (sogenannter Nachholfaktor) lehnt der DGB ab. Denn dies mindert die Rentenanpassung 2022 um 1,17 Prozent, so dass die Renten langsamer steigen als die maßgeblichen Löhne und das Rentenniveau in 2022 von 48,3 auf 48,1 Prozent sinkt. Durch die notwendige komplexe Verschränkung des Ausgleichsfaktors mit dem Mindestrentenniveau wird die Rentenanpassung faktisch nicht mehr nachvollziehbar. Das schadet dem Vertrauen in die Rentenversicherung.

Es ist dagegen sachlich und fachlich geboten, im Lohnfaktor und beim Rentenniveau den verzerrenden statistischen Effekt bei den beitragspflichtigen Entgelten herauszurechnen. Der DGB begrüßt diese Maßnahme. Laut Gesetz waren bei der Rentenanpassung 2021 Werte aus zwei unterschiedlich berechneten Zeitreihen miteinander ins Verhältnis zu setzen. Die so falsch berechnete Lohnentwicklung lag gut zwei Prozent unter der eigentlichen Lohnentwicklung. Die falsch errechnete zu niedrige Lohnerhöhung führte dann zu einem rechnerisch höher ausgewiesenen Rentenniveau. Diese Überhöhung führt wiederum zu einer wertmäßigen Unterhöhung der Niveausicherungsklausel von 48 Prozent bis 2025. Dies nun zu korrigieren ist richtig und erhöht nicht das Rentenniveau oder den Rentenwert, sondern nimmt die durch eine statistische Verzerrung verfälschte Erhöhung des ausgewiesenen Niveaus zurück und verhindert so, dass die Renten um bis zu zwei Prozent niedriger als ohne diese Falschberechnung ausfallen. Bei der Standardrente entspräche dies einer Minderung um rund 30 Euro. Mit der Korrektur

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter
Alterssicherung und Rehabilitation

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 24060-263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin



dieses Fehlers entspricht die Niveauberechnung wieder dem realen Wert und der eigentlichen Methode der Berechnung vor dem verzerrenden Effekt.

Zielführend sind zudem die technischen Änderungen an der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors, auch wenn der DGB den Nachhaltigkeitsfaktor weiterhin als Kürzungsfaktor ablehnt. Die bisherige Fortschreibung führt insbesondere bei schwankenden wirtschaftlichen Entwicklungen zu einer überschießenden Pendelbewegung, was zwar in der Regel mittelfristig unerheblich ist, aber kurzfristig zu erheblichen Abweichungen von der Lohnentwicklung führen kann.

Eine erhebliche und zu begrüßende Vereinfachung der Anpassungsregeln stellt der § 255i SGB VI-E i. V. m. § 255e SGB VI-E dar. Dieser verankert ein Leistungsziel von 48 Prozent des verfügbaren Durchschnittsentgelts im Rentenrecht. Die Renten steigen dann mittelfristig stets wie die Löhne. Die komplizierte Anpassungsformel, die Schutzklausel sowie Ausgleichs- und Dämpfungsfaktoren wären damit überflüssig. Im Falle eines Lohnrückgangs würden die Renten im Sinne einer Rentengarantie nicht sinken und wieder steigen, sobald die Löhne das vorherige Niveau übersteigen. Damit würden die verfügbaren Renten mittelfristig stets so stark steigen, wie die verfügbaren Löhne. Hier sollte aber der bereits erreichte Wert von 48,3 Prozent als Ziel festgeschrieben werden. Denkbar wäre, diesen um die mittlere Steuerbelastung von abhängig Beschäftigten und Rentner*innen zu erweitern und so tatsächlich ein stabiles Rentenniveau nach Steuern zu erreichen.

Die geänderten Anpassungsregeln haben erhebliche Auswirkungen auf die Rentenerhöhungen in diesem, aber auch den kommenden Jahren. Laut Gesetzentwurf steigen die Löhne bis 2026 um rund 16 Prozent. Die Renten steigen durch die dämpfende Wirkung des Gesetzentwurfs bis 2026 nur noch um 13,6 Prozent statt um 15,6 Prozent nach geltendem Recht. Damit steigen die Renten bis 2026 um rund 2,4 Prozent langsamer als die Löhne und das Rentenniveau sinkt auf 47,3 Prozent.

Dabei ist es fatal für die langfristige Finanzierung, dass die Bundesregierung der Rentenversicherung mit den Neuregelungen bis 2026 aktiv über zwei Mrd. entnimmt und weitere rund vier Milliarden Euro an Bundesmitteln durch den geringeren Beitragssatz einspart. Das entspricht rund einem halben Beitragssatzpunkt. Gerade zur langfristigen Stabilisierung hat die Koalition versprochen, mehr Steuermittel aufzuwenden. Dieses Vorhaben wird hier konterkariert. Schon vorauslaufend verkümmern die 10 Mrd. Euro Bundesmittel, die im Koalitionsvertrag zugesagt werden, damit weitgehend zu einem Quasi-Vorschuss, den die Beitragszahlenden und Rentner*innen bis 2026 schrittweise wieder an den Bund zurückzahlen müssten. Von einer langfristigen und nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung kann bei solch kurzfristigen Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht die Rede sein.

Der DGB fordert erneut, dass die Renten dauerhaft wie die Löhne steigen und dass das Rentenniveau stabilisiert und wieder angehoben wird. Die Regelung nach § 255i SGB VI-E böte hier eine Alternative, wenn als Zielwert das aktuelle Rentenniveau von 48,3 Prozent verwendet würde. Dafür sind auch die entsprechenden Finanzmittel durch den Bund und die Beschäftigten mit ihren Arbeitgebern aufzubringen. Der Gesetzentwurf widerspricht diesen Zielen in wesentlichen Punkten.

Der vorliegende Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. zum Zuschlag bei Erwerbsminderungsrenten ist zu begrüßen, da er eine Erhöhung des Zuschlags wie auch eine Einmalzahlung bei Inkrafttreten fordert. Grundsätzlich in die richtige Richtung weist der vorliegende Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. zur Stabilisierung und Erhöhung des Rentenniveaus.



Vertiefende Bewertung ausgewählter Aspekte

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfs vertiefend bewertet und Forderungen zur Nachbesserung formuliert.

1. Zuschlag für Erwerbsminderungsrente erhöhen

Der DGB forderte seit Langem Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Daher hat er die Verbesserungen ab Rentenbeginn 1. Juli 2014, 1. Januar 2018 bzw. 1. Januar 2019 begrüßt. Der DGB forderte dabei jeweils, dass die Zuschläge auch analog auf den Bestand übertragen werden sollen. Daher begrüßt der DGB, dass die Bundesregierung diesen Mangel nun beseitigen will.

Allerdings gehen die Verbesserungen nicht weit genug und der Bundestag sollte hier deutlich nachbessern. Der DGB fordert den Zuschlag anzuheben, bei Rentenbeginn 2001 bis 30. Juni 2014 auf 13,2 Prozent und bei Rentenbeginn 2014 bis 2018 auf 8,2 Prozent.

Zu begrüßen ist auch, dass der Gesetzentwurf vorsieht, den Zuschlag nicht nur auf Hinterbliebenenrenten anzuwenden, sondern auch auf Renten, die im Anschluss an eine im maßgeblichen Zeitraum begonnene Erwerbsminderungsrente beginnen – auch bei Hinterbliebenenrenten, wenn diese auf einer solchermaßen anschließenden Altersrente beruhen. Damit können grobe Ungleichbehandlungen von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten vermieden werden.

Allerdings müssen diese Renten laut Gesetzentwurf unmittelbar – also zeitlich ohne Lücke – nach einer entsprechenden Rente begonnen haben. Dies dürfte zwar in aller Regel der Fall sein. Allerdings gibt es denkbare Ausnahmen, die zu einer Ungleichbehandlung führen könnten. Der DGB schlägt daher vor, auch hier auf die im Rentenrecht übliche und bekannte Regelung der Folgerente (§ 88 SGB VI) abzustellen und den Zuschlag entsprechend zu gewähren, wenn die Rente binnen 24 Monaten nach einer maßgeblichen EM-Rente beginnt.

Der Zuschlag soll erst ab 1. Juli 2024 gezahlt werden. Die Auslastung der DRV mit anderen Vorhaben als Begründung ist zwar insoweit nachvollziehbar, sozialpolitisch aber ist die späte Zahlung problematisch. Dennoch ist der DGB der Auffassung, dass ein Inkrafttreten ab dem 1. Januar 2024 möglich sein muss, insoweit ergänzend verwaltungsvereinfachende Verfahren bei der Umsetzung eingeführt werden sollten. Alternativ wäre aus Sicht des DGB denkbar, dass der nach § 307i SGB VI-E berechnete Rentenbetrag einmalig zusätzlich als Vielfaches zum 1. Juli 2024 als eine Leistung eigener Art ausgezahlt wird – dies wäre insoweit auch keine Nachzahlung oder rückwirkende Leistung, die die DRV-Sachbearbeitung belastet. Diese Leistung könnte zur weiteren Vereinfachung auch anrechnungsfrei bei Fürsorgeleistungen oder Hinterbliebenenrenten und ähnlichem bleiben.

1.1 Anpassung des Gesetzentwurfs:

In Artikel 1 Nummer 10 (§ 307i SGB VI-E) wird

- a) Abs. 1 wie folgt neu gefasst:
 - (1) Ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten wird ab dem 1. Juli 2024 berücksichtigt, wenn am 30. Juni 2024 ein Anspruch bestand auf
 1. eine Rente wegen Erwerbsminderung oder eine Erziehungsrente, die jeweils nach dem 31. Dezember 2000 und vor dem 1. Januar 2019 begonnen hat,
 2. eine Hinterbliebenenrente, die nach dem 31. Dezember 2000 und vor dem 1. Januar 2019 begonnen hat und der kein Rentenbezug der verstorbene(n) versicherten Person unmittelbar vorausging,



3. eine Rente wegen Alters, die auf eine Rente wegen Erwerbsminderung oder auf eine Erziehungsrente nach Nummer 1 im Sinne des § 88 SGB VI folgte oder
 4. eine Hinterbliebenenrente, die unmittelbar an eine Rente wegen Erwerbsminderung nach Nummer 1 anschließt oder einer Rente wegen Alters nach Nummer 3 im Sinne des § 88 SGB VI folgt.
- b) in Abs. 3 ist
- i) in Nummer 1 der Wert 0,0750 durch den Wert 0,132 und
 - ii) in Nummer 2 der Wert 0,045 durch den Wert 0,082 zu ersetzen.

1.2 Zuschlag ist notwendig und gerecht

Mit dem Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (BGBl. I 2000 S. 1827) wurden die Renten wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit durch die Renten wegen voller bzw. teilweiser Erwerbsminderung ersetzt. In diesem Zuge wurden weitere tiefgreifende Änderungen am Leistungsrecht bei verminderter Leistungsfähigkeit eingeführt (vgl. Ingo Schäfer: Die Teilhabe muss an erster Stelle stehen. In: Soziale Sicherheit 5/2021). Es wurden Abschläge von bis zu 10,8 Prozent auf die Erwerbsminderungsrenten eingeführt und als Ausgleich die Zurechnungszeit auf das vollendete 60. Lebensjahr verlängert – die verlängerte Zurechnungszeit gleicht die Abschläge nicht aus. Das Gesetz begründete die Abschläge mit sonst zu erwartendem Ausweichverhalten, das Personen statt einer Altersrente eine Erwerbsminderungsrente beziehen würden. Diese Argumentation war und ist sozialpolitisch unhaltbar. Der Zugang zu und Zeitpunkt des Beginns einer Erwerbsminderungsrente unterliegt nicht dem „Wunsch“ der Betroffenen, sondern einer auf sozialmedizinischen Gutachten beruhenden Entscheidung des Rententrägers. Bereits vorher und anschließend gab es weitere gesetzliche Änderungen im Rentenrecht.

Aufgrund dieser Änderungen sind die Renten wegen Erwerbsminderung bei Rentenbeginn über die Jahre gesunken bzw. haben real erheblich an Wert verloren. Diese Entwicklung zeigt sich auch darin, dass 2020 mehr als jede siebte Person mit einer Erwerbsminderungsrente ergänzend Grundsicherung im Alter bezieht. Diese Zahlen verschleiern das Problem aber eher. Denn viele Berechtigte machen ihre Ansprüche nicht geltend (vgl. hierzu Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. DIW Wochenbericht 49 / 2019, S. 909-917). Nicht in der Statistik enthalten sind Betroffene mit befristeter Rente bei voller Leistungsminderung, da diese auf Hilfe zum Lebensunterhalt verwiesen werden. Ebenso fehlen alle Beschäftigte, die medizinisch nur teilweise erwerbsgemindert sind bzw. berufsunfähig sind, da sie auf das SGB II (ALG II) verwiesen werden. In der Realität dürften also deutlich mehr EM-Renten ergänzende Fürsorgeberechtigung auslösen.

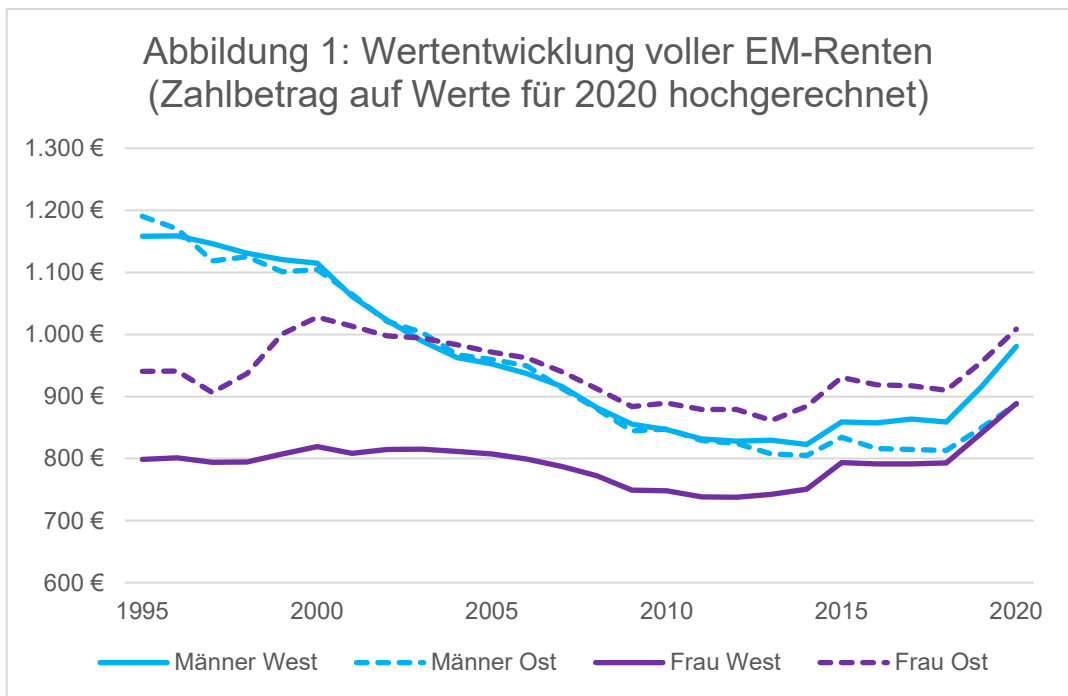
Auf diese sozialpolitisch dramatische Situation hat der Gesetzgeber reagiert, in dem er mehrfach gesetzlich die Leistungen bei Erwerbsminderung verbessert hat. Insbesondere wurde die Zurechnungszeit¹ in mehreren Schritten angehoben: Bei Rentenbeginn ab dem 1. Juli 2014 lag die Zurechnungszeit beim vollendeten 62. Lebensjahr und ab dem 1. Januar 2018 auf das vollendete Alter von 62 Jahren und 3 Monaten, welches bis 2024 auf 65 Jahre steigen sollte. Ab Rentenbeginn 1. Januar 2019 gilt nun als Ende der Zurechnungszeit die Regelaltersgrenze, diese lag im Jahr 2019 bei 65 Jahren und acht Monaten und steigt bis Rentenbeginn im Jahr 2031 auf 67 Jahre an (im Jahr 2022 gilt 65 Jahre und

¹ Die Zurechnungszeit stellt Versicherte so als hätten sie bis zu diesem Alter weitere Beiträge wie zuvor gezahlt.



11 Monate). Diese Verbesserungen gelten jedoch stets nur für jeweils ab Stichtag erstmals beginnende Renten. Die neuen Renten sind dadurch jedoch sichtbar höher ausgefallen (vgl. Abbildung 1).

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben die gesetzlichen Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten seit 2014 stets begrüßt. Gleichzeitig wurde aber auch stets kritisiert, dass dies nicht auch für den Bestand galt, der ja bereits mit den unzureichenden Renten konfrontiert war. Dies ist auch deswegen so wichtig, da voll erwerbsgeminderte Personen in der Regel bis zu ihrem Lebensende auf diese Rente angewiesen sind bzw. sein werden.



Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen. Eigene Berechnung und Darstellung. Zahlbeträge des jeweiligen Jahres des Rentenzugangs mit dem Verhältnis des aktuellen Rentenwerts (West bzw. Ost) des Jahres 2020 zum Zugangsjahr und der geänderten durchschnittlichen Sozialbeiträge für Rentner*innen hochgerechnet, um zwischenzeitliche Änderungen einzurechnen - das ist eine für die Veranschaulichung der Wertentwicklung ausreichende, auch wenn nicht ganz exakte, Methode.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB ausdrücklich, dass die Regierung nun auch für laufende Erwerbsminderungsrenten einen Zuschlag zahlen will. Dennoch besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf, damit der Zuschlag den sozialpolitischen Zielen entspricht und die bestehenden Gerechtigkeitslücken geschlossen werden.

1.2.1 Unzureichende Zuschläge aufgrund Kostendeckel – Zuschläge deutlich erhöhen

Der Zuschlag muss deutlich höher ausfallen. Laut Gesetzentwurf soll sich der Zuschlag am Unterschied der Zurechnungszeit vor 2019 bzw. vor 2014 zur Zurechnungszeit von 65 Jahren und acht Monaten orientieren (Regelaltersgrenze im Jahr 2019). Konkret aber ist die Höhe offensichtlich anhand des dafür vorgegebenen maximalen Finanzvolumens festgelegt worden. Der Gesetzentwurf führt dazu aus: „Der Zuschlag bildet in seiner Wirkung eine Verlängerung der Zurechnungszeit bis zu diesem Alter entsprechend einem Finanzvolumen von jährlich 2,6 Milliarden Euro ab.“ Damit ergibt sich die Höhe des Zuschlags offensichtlich aus dem Finanzvolumen von 2,6 Mrd. Euro und lediglich die Unterscheidung nach vor und ab 1. Juli 2014 orientiert sich an den Unterschieden. Das ist unhaltbar.



Ein willkürlich begrenztes Finanzvolumen kann weder als rechtliche Begründung dienen, noch ist es sozialpolitisch akzeptabel, wenn es um die finanzielle Absicherung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Personen geht. Für den DGB ist eine Gleichstellung an der Wirkung einer rechnerischen Verlängerung der Zurechnungszeit auf 65 Jahre und acht Monate zu berechnen. Sie darf nicht durch einen willkürlichen Finanzdeckel begrenzt sein.

Das Finanzvolumen kann auch deswegen keine Rolle spielen, da der Gesetzentwurf der Bundesregierung dazu führt, dass die Rentenausgaben im Mittel der nächsten sechs Jahre insgesamt um jährlich rund drei Mrd. Euro gesenkt werden. In dieser Absenkung sind die Mehrausgaben von jährlich 2,6 Mrd. Euro für den Zuschlag der Erwerbsminderungsrente bereits enthalten. Würde der Zuschlag wie vom DGB vorgeschlagen erhöht, entstünden bis 2026 zusätzliche Aufwendungen von rund fünf Mrd. Euro. Selbst mit dem erhöhten Zuschlag würden die gesamten Rentenausgaben bis 2026 dennoch um rund 13 Mrd. Euro gegenüber dem geltenden Recht gemindert. Die Finanzierung könnte zusätzlich erleichtert werden, wenn der Bund nicht die bereits zugesagten rund 2 Mrd. Euro zusätzlichen Zuschuss bis 2025 kürzen würde bzw. nicht bereits um 500 Mio. davon gekürzt hätte. Es ist höchst durchsichtig und schlicht unlauter, zuerst die Finanzmittel um zwei Mrd. Euro zu kürzen, um dann zu argumentieren, eine sozialpolitische Leistungsausweitung sei nicht finanzierbar.

1.2.2 Herleitung der Zuschläge von 13,2 bzw. 8,2 Prozent

Die prozentuale Wirkung einer verlängerten Zurechnungszeit ist sachlogisch für ab Beginn des belegungsfähigen Zeitraums² bis Ende der Zurechnungszeit zu messen. Denn bei einem Leistungsfall vor Ende der Zurechnungszeit, wird der aufzufüllende Beitragsverlauf bezogen auf den belegungsfähigen Zeitraum bis zum Ende der Zurechnungszeit verlängert. Die Anhebung des Endes der Zurechnungszeit vom vollendeten 60. Lebensjahr (Rentenbeginn 1.1.2001 bis 30.6.2014) auf das vollendete Alter von 65 Jahren und acht Monate (Zurechnungszeitende bei Rentenbeginn 2019) ergibt dann eine Erhöhung von 13,2 Prozent. Die Anhebung des Endes der Zurechnungszeit vom vollendeten 62. Lebensjahr auf das vollendete Alter von 65 Jahren und acht Monate ergibt eine Erhöhung von 8,2 Prozent (Rentenbeginn 1.7.2014 bis 31.12.2017 bzw. kaum weniger für Beginn im Jahr 2018 mit einer Zurechnungszeit bis 62 Jahre und drei Monate).

Für einen Leistungsfall vor Ende der Zurechnungszeit ergibt sich eine belegte Zeit von 43 Jahren bei einer Zurechnungszeit von 60 Jahren (60 - 17), von 45 Jahren bei Zurechnungszeit 62 und $48\frac{2}{3}$ bei der Zurechnungszeit von 65 Jahren und 8 Monaten. Rechnerisch ergibt sich dann als verlängerter belegter Zeitraum für Zurechnungszeit bis 60 bzw. bis 62 Jahren entsprechend

$$\text{Differenz}_{60} = \frac{48\frac{2}{3}}{43} - 1 = 13,18\%$$

$$\text{Differenz}_{62} = \frac{48\frac{2}{3}}{45} - 1 = 8,15\%$$

In dieser Höhe ausgestaltete Zuschläge sind aus Sicht des DGB zwingend, um eine analoge Übertragung der verlängerten Zurechnungszeit auch auf den Bestand zu erreichen. Gerundet auf eine Nachkommastelle ergibt sich so die Zuschlagshöhe von 13,2 bzw. 8,2 Prozent.

² Der belegungsfähige Zeitraum beginnt spätestens mit dem Tag des vollendeten 17. Lebensjahrs (= 17. Geburtstag).



Tabelle 1 verdeutlicht den Unterschied der Wirkung der Zuschläge von 13,2 bzw. 8,2 Prozent gegenüber der Wirkung von 4,5 bzw. 7,5 Prozent wie sie der Gesetzentwurf vorsieht. Nimmt man die auf heutige Rentenwerte und Sozialabgaben hochgerechnete Renten wegen voller Erwerbsminderung, die im Jahr 2013 zugingen und erhöht sie um 13,2 Prozent bzw. erhöht die Renten mit Zugang 2018 um 8,2%, dann liegen die Beträge etwa gleichauf mit den im Jahr 2020 zugegangenen EM-Renten. Leichte Abweichungen nach oben und unten sind im pauschalierenden Verfahren nicht zu vermeiden und liegen an vielfältigen weiteren Effekten des Erwerbsverlaufs, sonstiger rentenrechtlicher Änderungen und der Rentenberechnung.

Tabelle 1: Rente nach verschiedenen Zuschlagshöhen

Zugangsjahr	Zuschlag	Männer		Frau	
		West	Ost	West	Ost
2013	ohne	830 €	808 €	742 €	861 €
	7,50%	892 €	868 €	798 €	926 €
	13,20%	939 €	914 €	840 €	975 €
2018	ohne	859 €	813 €	793 €	910 €
	4,50%	898 €	850 €	829 €	951 €
	8,20%	930 €	880 €	858 €	985 €
2020	Keiner	981 €	887 €	889 €	1.009 €

Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen, eigene Berechnungen. Zahlbeträge des Zugangsjahres für Renten wegen voller Erwerbsminderung hochgerechnet auf die aktuellen Rentenwerte und Sozialabgaben 2020. Als beispielhafte Berechnung inklusive des Zuschlags laut Regierungsentwurf (7,5 und 4,5 Prozent) bzw. dem Vorschlag des DGB (13,2 und 8,2%).

1.3 Zuschlag für Folgerenten einheitlicher bewilligen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Renten, die nahtlos nach einer im maßgeblichen Zeitraum begonnen Erwerbsminderungsrente beginnen, ebenfalls um den Zuschlag erhöht werden. Dies trifft auf Altersrenten und Hinterbliebenenrenten zu. Bei Hinterbliebenenrenten kommt zusätzlich noch der Fall in Frage, dass nach der maßgeblichen Erwerbsminderungsrente zunächst eine Altersrente und dann erst die Hinterbliebenenrente gezahlt wurde. Allerdings müssen diese Renten laut Gesetzentwurf unmittelbar – als zeitlich ohne Lücke – nach einer entsprechenden Rente begonnen haben. Dies dürfte zwar in aller Regel der Falle sein. Allerdings gibt es mindestens denkbare Ausnahmen, die zu einer Ungleichbehandlung führen könnten.

Im Rentenrecht gilt eine Schutzregelung. Beginnt eine neue Rente binnen 24 Monaten nach einem vorhergehenden Rentenbezug (§ 88 SGB VI – Folgerenten), basiert die neue Rente mindestens auf den Ansprüchen in Form persönlicher Entgeltpunkte³), die der vorhergehenden Rente zu Grunde lagen. Dabei wird die neue Rente einerseits nach geltendem

³ Persönliche Entgeltpunkte (§ 66 SGB VI) sind rechtlich die um den Zugangsfaktor (Abschläge/Zuschläge) angepasste, durch Beiträge oder sonstige Regelungen erworbene, Summe an Entgeltpunkten.



Recht neu berechnet, aber eben mindestens in Höhe der bisherigen persönlichen Entgeltpunkte gezahlt. Im Kontext der hier vorliegenden Regelung kann dies zu ungleichen Ergebnissen führen.

- a) Beginnt eine erneute Rente wegen Erwerbsminderung, so wird für diese die Günstigerprüfung nach § 88 durchgeführt, der Zuschlag aber nach dem Beginn der letzten Renten berechnet. Der Zuschlag wird dann zwar unter Umständen geringer berechnet, aber auf durch die Schutzregelung höherer Zahl an persönlichen Entgeltpunkten. Es ergeben sich im Wesentlichen gleiche Ergebnisse – leichte Unterschiede sind je nach Konstellation aber dennoch gegeben. Dies scheint pauschalierend hinreichend passgenau.
- b) Ähnlich verhält es sich, wenn auf die EM-Rente eine Hinterbliebenenrente folgt. Folgt diese unmittelbar, dann wird der Zuschlag nach dem Zeitpunkt des Beginns der vorgehenden Rente gewährt. Besteht eine zeitliche Lücke von einem Monat oder mehr, dann wird der Zuschlag nach Zeitpunkt des Beginns der Hinterbliebenenrente berechnet. Auch hier ergeben sich im Wesentlichen gleiche Ergebnisse – leichte Unterschiede sind je nach Konstellation aber dennoch gegeben. Dies scheint pauschalierend hinreichend passgenau.
- c) Schwieriger stellt sich der Sachverhalt, wenn auf die Erwerbsminderungsrente eine Altersrente folgt. Letztere hat keine Zurechnungszeiten, so dass der Bestandsschutz auf die EM-Rente abstellt und der spätere Beginn der Altersrente nicht mit längeren Zurechnungszeiten berechnet wird. Ging die Person nahtlos aus der EM-Rente in die Altersrente, so bekommt sie einen Zuschlag. Bestand aber eine Lücke von wenigen Monaten – beispielsweise, weil die EM-Rente nicht verlängert wurde, eine Altersrente aber erst mit einem Monat Abstand begann (maßgebliche Altersgrenzen oder wegen später Antragstellung⁴), gibt es keinen Zuschlag. Diese beiden Personen sind im Wesentlichen gleich und es stellt sich die Frage, wieso hier im zweiten Fall kein Zuschlag gewährt wird. Daher sollte in den Fällen des § 307i Abs. 1 Nummer 3 auf die Folgerenten abgestellt werden. Die bestehende Günstigerprüfung im Rentenrecht sollte hier nicht ins Leere laufen.
- d) Die Konsequenzen werden nochmal deutlicher, wenn man die Regelungen der Nummer 4 betrachtet. Schließt die Hinterbliebenenrente nicht unmittelbar an eine Erwerbsminderungsrente an, wird (bei Tod vor dem Alter von 65 Jahren und acht Monaten) ein Zuschlag nach Nummer 2 berechnet. Bezog die Person zuvor aber eine vorgezogene Altersrente und liegt keine Nahtlosigkeit vor, wird die Hinterbliebenenrente ohne Zuschlag gezahlt (auch hier vorausgesetzt, der Tod trat vor dem Alter 65 Jahre und acht Monaten ein).

1.4 Früheres Inkrafttreten

Dass die Verbesserung erst ab 1. Juli 2024 gewährt werden soll, begründet der Gesetzentwurf mit dem hohen Verwaltungs- und Umsetzungsaufwand insbesondere bei der Programmierung. Der DGB kann diese Einschätzung aufgrund seiner Mitwirkung in der Selbstverwaltung grundsätzlich bestätigen. Schon der 1. Juli 2024 muss verwaltungs- und umsetzungsseitig als ambitioniert angesehen werden. Ein kurzfristiger Personalaufbau ist schwierig, da die benötigten Fachkräfte nicht ohne weiteres akquirierbar sind und die Programmieraufgaben aufgrund der Programmspezifika in der DRV nicht an Dritte extern vergeben werden können. Ein Inkrafttreten zum 1. Januar 2024 wäre aber voraussichtlich möglich, wenn und soweit zusätzliche verwaltungsvereinfachende Maßnahmen ergriffen

⁴ In der Regel wird die Altersrente erst mit Antragsmonat gewährt, nur in Ausnahmen bis zu drei Monate rückwirkend.



würden. So sollte gleich in Entgeltpunkten statt getrennt in Entgeltpunkten Ost gerechnet werden.

Da nicht auszuschließen ist, dass es zu nachträglichen Auszahlungen kommen könnte, wäre aber mit einer weiteren erheblichen Belastung der Verwaltung zu rechnen. Auch dürfte es rückwirkend zu Verrechnungen, Aufrechnungen, Anrechnungen, Beitragsnachzahlungen zur Kranken- und Pflegeversicherung oder Vererbung der Nachzahlung kommen, die mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Ein alternativer verwaltungsarmer Weg bestünde darin, zum 1. Juli 2024 zusätzlich ein Vielfaches des errechneten Zuschlag 2024 auszuzahlen. Damit würden die Versicherten finanziell einem früheren Beginn gleichgestellt, ohne dass es zu rückwirkender Neuberechnung und nachträglicher Auszahlung käme. Dieses Vorgehen dürfte Rechtsunsicherheiten und vielfältige rückwirkende Verfahren vermeiden. Die Zahlung sollte dazu als eine Rentenleistung besonderer Art organisiert sein. Zur zusätzlichen Vereinfachung wäre ergänzend denkbar, dass diese Zahlung beispielsweise nicht auf Fürsorgeleistungen, Wohngeld etc. angerechnet würde. Denkbar wäre das 24-fache auszuzahlen. Damit würden die Berechtigten finanziell so gestellt, als wäre der Zuschlag bereits ab Juli 2022 gezahlt worden. Dazu könnte in Artikel 1 Nummer 10 als weiterer Absatz 6 an den § 307i SGB VI-E angefügt werden: „Mit der Rente für den Juli 2024 wird zusätzlich, das 24-fache des Werts des nach den Absätzen 1 bis 5 errechneten Zuschlags an persönlichen Entgeltpunkten ausgezahlt.“

Für eine Einmalzahlung bzw. einen früheren Rentenbeginn stünde mindestens die bereits zugesagten und nun gekürzten Bundesmittel von gut zwei Milliarden Euro zur Verfügung, was den Mehrkosten des Zuschlags für einen Zeitraum von etwas mehr als sechs Monaten entspricht. Darüber hinaus fallen die Ausgaben bis 2026 aufgrund der geänderten Rentenanpassung um rund 20 Milliarden Euro geringer aus, so dass auch bei früherem Beginn bzw. einer höheren Sonderzahlung die Ausgaben gegenüber dem geltenden Recht immer noch deutlich geringer ausfielen. Die verwaltungsseitigen Restriktionen beim Inkrafttreten sollten nicht zur Ausgabensenkung genutzt werden.

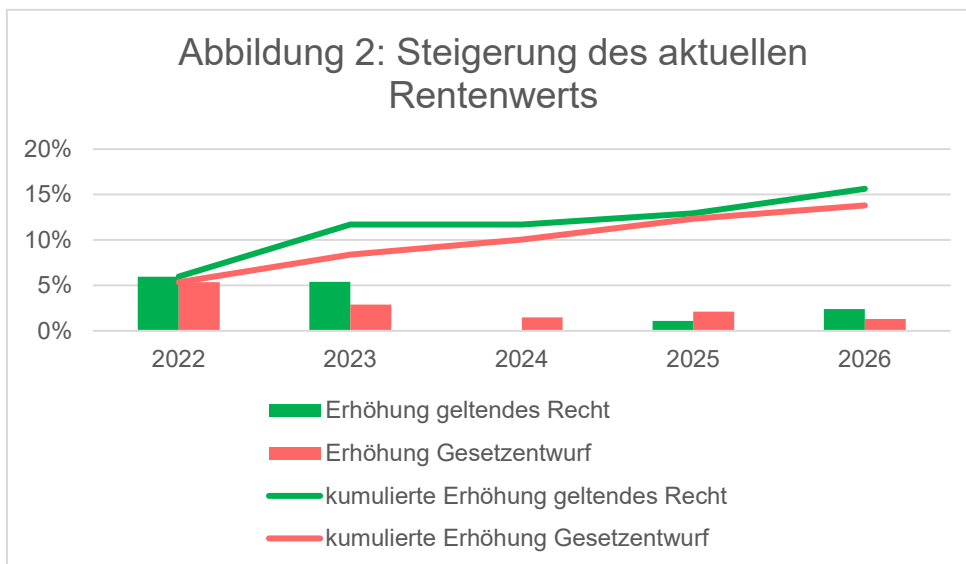
2 Änderungen bei der Rentenanpassung

Der Gesetzentwurf sieht verschiedene Änderungen bei den Anpassungsregeln vor, die im Folgenden bewertet werden. Im Ergebnis fallen die Rente und das Rentenniveau durchgehend niedriger aus als ohne den Gesetzentwurf. Verantwortlich hierfür ist insbesondere die Reaktivierung des sogenannten Nachholfaktors (eigentlich und im Weiteren Ausgleichsfaktor). Der Gesetzentwurf begründet den Ausgleichsfaktor wie folgt:

„Grundprinzip der mit der Rentenreform von 1957 eingeführten dynamischen Rente ist die Anpassung der Renten entsprechend der Lohnentwicklung. Dementsprechend sollen die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentenminderungen durch eine Verrechnung mit positiven Rentenanpassungen nachgeholt und das pandemiebedingte Auseinanderfallen von Lohnentwicklung und Rentenanpassungen in Jahr 2021 zurückgeführt werden.“

Die Erläuterungen im Gesetzentwurf legen damit nahe, beim Ausgleichsbedarf ginge es lediglich darum, dass wegen des Lohnrückgangs unterbliebene Rentenminderungen nachgeholt werden. Dieser Eindruck ist falsch. Der Ausgleichsfaktor soll die Rentenerhöhung 2022 um 1,17 Prozentpunkte kürzen. Dazu hat die Bundesregierung den Ausgleichsbedarf selbst festgelegt. Von den 1,17 Prozent sind 0,91 Prozentpunkte die Wirkung des auf die Senkung des Rentenniveau zielenden Nachhaltigkeitsfaktor aus 2021.

Der Gesetzentwurf bewirkt, dass die Renten bis 2026 langsamer steigen als nach geltendem Recht (vgl. Abbildung 2). Damit bleiben die Renten langfristig weiter hinter der Lohnentwicklung. Bereits seit dem Jahr 2000 ist das Rentenniveau um rund zehn Prozent gesunken, die Renten also zehn Prozent langsamer gestiegen als die Löhne. Laut Gesetzentwurf liegt das Rentenniveau bis 2026 durchgehend 0,3 bis 0,8 Prozentpunkte niedriger als ohne Reform. Die ab 2022 kumulierten Rentenanpassungen fallen je nach Jahr um 0,6 bis 3,3 Prozentpunkte niedriger aus. Und auch die Rentenausgaben liegen durchgehend um einige bis mehrere Milliarden Euro niedriger – inklusive der zusätzlichen Ausgaben für die Erwerbsminderungsrente. **Die Anwendung des Ausgleichsfaktors im Kontext einer auf die Senkung des Rentenniveaus abzielenden Rentenanpassungsregelung steht symbolhaft für eine unsoziale Kürzungspolitik, die der DGB strikt ablehnt.**



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Gesetzentwurf auf Drucksache 20/1680.

2.1 Änderungen bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors

Der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) gemäß § 68 Abs. 4 SGB VI soll anders berechnet werden, um sprunghafte Entwicklungen auszuschließen (Artikel 1 Ziff. 2, Änderung des § 68 Abs. 4 Satz 4 SGB VI-E). Für die Umstellung von der alten zur neuen Berechnungsmethode gibt es eine Übergangsregelung (Artikel 1 Ziff. 7, Einfügung eines neuen § 255j SGB VI-E).

Der DGB teilt die Ansicht, dass der Gesetzentwurf die Berechnung verlässlicher gestaltet. Unabhängig von der Bewertung der besseren Qualität und Solidität durch diese Änderung, lehnt der DGB den Nachhaltigkeitsfaktor weiterhin als Kürzungsfaktor ab und fordert ein höheres Rentenniveau und mit den Löhnen steigende Renten.

Konkret geht es bei der Neuregelung um die komplexe Berechnung der sogenannten Äquivalenzbeitragszahler und seine erheblichen Schwankungen bei Krisen. Hierfür werden die Beitragseinnahmen aus dem Vorjahr durch den Beitrag auf einen fiktiven Lohn, dass vorläufige Durchschnittsentgelt, geteilt. Das vorläufige Durchschnittsentgelt des Vorjahres, ist der Durchschnittslohn aus dem drei Jahre zurückliegenden Jahr, der mit der doppelten Lohnerhöhung des drei Jahre zurückliegenden Jahres auf das Vorjahr hochgerechnet wurde.

$$\text{Äquivalenzbeitragszahler} = \frac{\text{Beitragsvolumen}_{t-1}}{\text{Beitrag auf } DE_{t-1}^{GRV}}$$

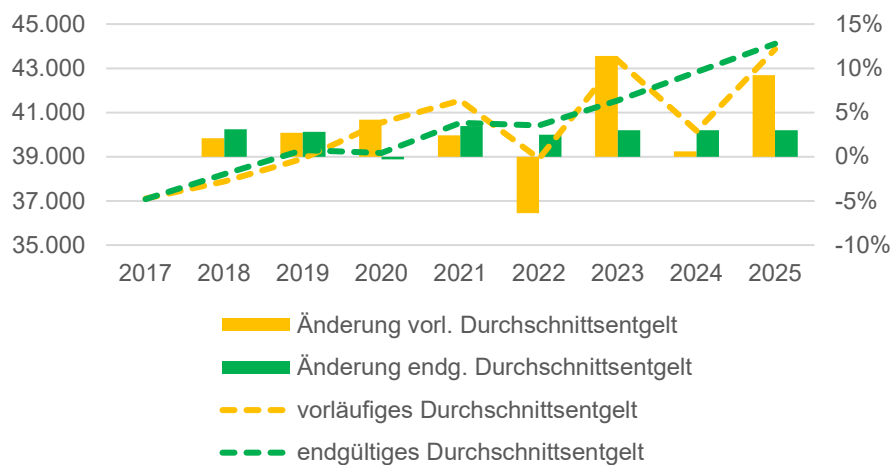


$$DE_{t-1}^{GRV} = DE_{t-3}^{GRV} * \left(1 + \frac{DE_{t-3}^{VGR}}{DE_{t-4}^{VGR}} \right)$$

In einer Krise wie beispielsweise die Corona-Krise steigt das Beitragsvolumen nur wenig oder geht gar zurück (weniger Mehrarbeit, weniger Beschäftigung und mehr Kurzarbeit) und auch der Durchschnittslohn steigt nur langsam bzw. sinkt gar. Diese Beiträge werden durch einen deutlich steigenden Beitrag auf das Durchschnittsentgelt geteilt, da die Lohn-erhöhung aus der Vorkrisenzeit fortgeschrieben wird. Bei der Rentenanpassung eines Ka-landerjahres wird beim Nachhaltigkeitsfaktor auf die Einnahmen und das vorläufige Durchschnittsentgelt im Vorjahr abgestellt. Bei der Rentenanpassung im ersten Jahr nach der Krise (hier 2021) wird daher für 2020 eine deutlich geringere Anzahl an Äquivalenz-beitragszahlern errechnet und die Rentenanpassung stark gemindert. Die Abbildung 2 zeigt hier die Entwicklung der vorläufigen und der endgültigen Durchschnittsentgelte. Bei der Rentenanpassung drei Jahre nach dem Krisenjahr (hier also 2023) greift der Nachhaltigkeitsfaktor auf das vorläufige Durchschnittsentgelt 2022 zurück, für welches vom endgültigen Durchschnittslohn für 2020 noch zweimal der Lohnrückgang für 2020 abgezogen wurde.

Dies führt zu erheblichen Schwankungen, insbesondere bei konjunkturellen Schwankungen und Krisen. Dies hat der DGB bereits in der Vergangenheit wiederholt kritisiert. Zu-letzt hat der DGB auf diesen verzerrenden Effekt in seiner Stellungnahme zur Rentenwert-bestimmungsverordnung 2021 hingewiesen (<https://www.dgb.de/-/03P>) und erneut Nachbesserungen gefordert. Die vorgesehen Änderung löst diese Schwankungen grund-sätzlich zielführend auf. Zu bedenken ist allerdings, dass durch den Bezug auf die Brutto-löhne und -gehälter nach Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bun-desamts eine Schwankung aufgrund von erheblichen Änderungen im Umfang der Nutzung von Kurzarbeit nicht ganz ausgeschlossen werden können. Im Falle einer um-fänglichen Nutzung von Kurzarbeit in einer Krise, würde die Löhne stärker zurückgehen als die Beitragseinnahmen und im Folgejahr dann umgekehrt die Löhne stärker steigen als

Abbildung 2: vorläufiges und endgültiges Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung. Werte bis 2021 aus Rechengrößenver-ordnung 2018ff. und Gesetzentwurf zu Rentenanpassung 2022. Für 2022 unter-stellte Lohnentwicklung von 2,5% und 2023ff. von 3,0%.



die Beitragseinnahmen. Dieser Effekt fällt allerdings erheblich geringer aus als nach bisheriger Berechnung und trägt insoweit zur Stabilisierung bei.

Abbildung 2 veranschaulicht, dass das vorläufige Durchschnittsentgelt in „normalen“ Zeiten und langfristig mehr oder minder die gleichen Werte erreicht und ähnlich stark steigt, wie das endgültige Entgelt. In Krisenzeiten ergeben sich jedoch erhebliche Verzerrungen. Über den Nachhaltigkeitsfaktor führt dies zu erheblichen nachlaufenden Sprüngen. Der Gesetzentwurf sieht daher vor, künftig für das Vorjahr nicht mehr auf das vorläufige Durchschnittsentgelt abzustellen, sondern das zur Berechnung verwendete Entgelt anhand der tatsächlichen Lohnentwicklung des Vorjahres fortzuschreiben – diese ist zum Zeitpunkt der Rentenanpassung für das Vorjahr bekannt. Verwendet wird für die Lohnentwicklung der Wert, wie er ohnehin bei der Rentenanpassung für das Vorjahr verwendet wird, die Bruttolohn- und Gehaltsentwicklung je Beschäftigtem nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese Glättung führt dazu, dass die Rentenerhöhungen in den relevanten Jahren gleichmäßiger ausfallen, teilweise also geringer, teilweise höher als nach heutigem Recht. Damit können künstliche zusätzliche Schwankungen bei der Berechnung vermieden werden.

Der DGB betont an dieser Stelle, dass er den Nachhaltigkeitsfaktor weiterhin ablehnt, da er auf ein sinkendes Rentenniveau abzielt. Lediglich bezogen auf die verwendeten Datengrundlagen, bringt der Gesetzentwurf mehr Stabilität in die Berechnung.

2.2 Rentenniveau ehrlich berechnen - verzerrende Effekte korrigieren

Die vorgesehene **Bereinigung um einen statistischen Effekt** wird **ausdrücklich begrüßt**. Der Effekt führte unter anderem dazu, dass das Rentenniveau mit 49,4 statt 48,3 Prozent deutlich zu hoch berechnet wurde (vgl. hierzu auch die Stellungnahme des DGB aus 2021: www.dgb.de/-/03P). Dies würde unter anderem Sinn und Zweck der Haltelinie (Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent) widersprechen.

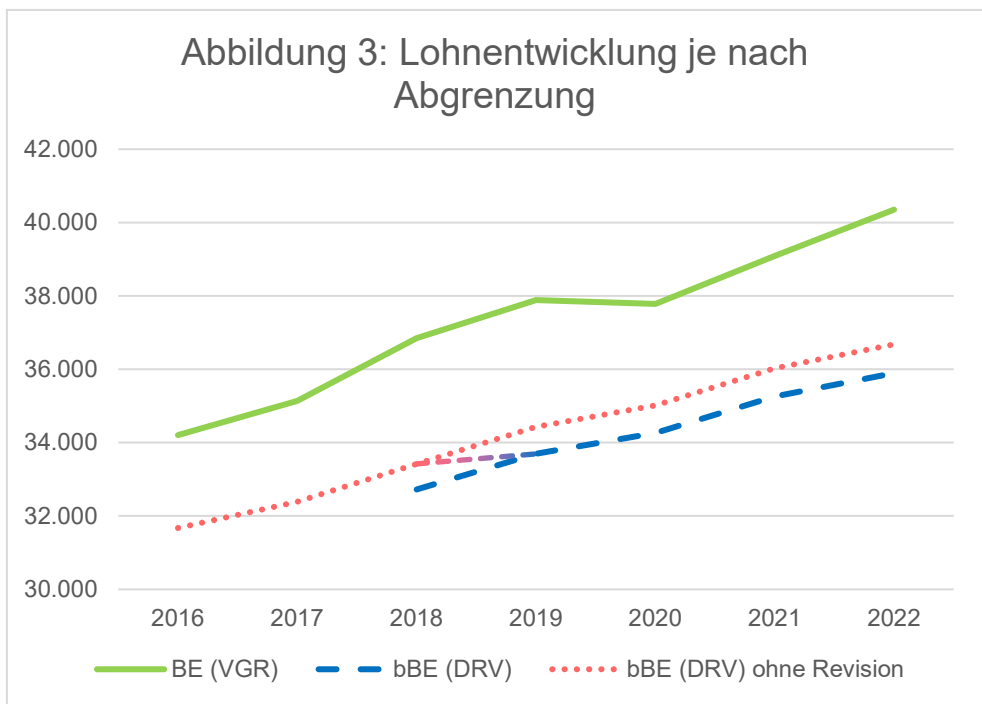
In Abbildung 3 ist ersichtlich, dass die Löhne in verschiedenen Abgrenzungen mittelfristig ungefähr gleich entwickelt haben; insbesondere die beitragspflichtigen Löhne haben sich mit wie ohne Revision gleich stark verändert. Lediglich, da im Übergang Lohnentwicklung gemessen wurde, indem die Daten mit Revision mit den Daten ohne Revision in Bezug gesetzt wurden, entstand der Effekt, dass die Löhne scheinbar nicht stiegen. Und natürlich fällt das ausgewiesene Rentenniveau auch höher aus, wenn die gleiche Rente mit einem durch statistische Änderung niedriger ausgewiesenen Lohn verglichen wird. Daher lag das Rentenniveau nach der Revision rund zwei Prozent höher als vor der Revision. Dabei ist zu bedenken, dass sich weder an den tatsächlich gezahlten Löhnen der Beschäftigten noch den gezahlten Renten etwas geändert hat. Geändert wurde lediglich die statistische Berechnung des durchschnittlichen Lohns, in dem 900.000 Minijobber mitgezählt wurden, die vorher nicht mitgezählt wurden. Durch diesen Effekt wurde das ausgewiesene Rentenniveau also lediglich rechnerisch erhöht. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Korrektur dieses Rechenfehlers ist richtig und bringt die Zahlen wieder in die richtige Relation zueinander, so dass das Rentenniveau wertmäßig wieder demjenigen vor der Statistikänderung (Revision) entspricht.

Der Statistikeffekt machte aber auch fast 2/3 der rechnerischen – aufgrund der Schutzklausel unterlassenen – Rentenkürzung im Jahr 2021 aus. Ohne diesen Statistikeffekt hätte die rechnerische Minderung der Rentenanpassung im Jahr 2021 nur 1,17 statt der offiziell ausgewiesenen 3,24 Prozent betragen. Noch dramatischer war die Fehldarstellung bezüglich der für die Rentenerhöhung maßgeblichen Lohnentwicklung im Jahr 2021. Inklusive des Statistikeffekts wies dieser einen Rückgang von 2,34 Prozent ausgewiesene Lohnrückgang betrug ohne den verzerrenden statistischen Effekt lediglich 0,26 Prozent.



Dies legt der Gesetzentwurf in seiner Begründung wie auch die Rentenversicherungsberichte 2020 und 2021 jeweils ausführlich dar.

Aufgrund der Schutzklausel wurden die Renten aber nicht gesenkt. **Die Renten sind daher ohne den statistischen Effekt im Jahr 2021 rechnerisch um 0,26 Prozent weniger gesunken als die maßgeblichen Löhne.** In der politischen Auseinandersetzung im Wahljahr 2021 wurden jedoch vorwiegend mit den Werten von 3,25 inklusive Nachhaltigkeitsfaktor bzw. von 2,34 Prozent bezogen auf den Lohnfaktor argumentiert, obwohl die verzerrende Wirkung bekannt war. Mit diesen verzerrten Zahlen wurde und wird noch immer eine Bevorzugung der Rentnerinnen und Rentner behauptet, die dezidiert nicht existiert. Insbesondere Ökonom*innen verwenden überwiegend diese verzerrten Zahlen und begründen damit ihre politischen Forderungen nach Einsetzung des Nachholfaktors und allgemein weiteren Leistungskürzungen in der Rente.



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung. Daten aus Rentenwertbestimmungsverordnung bzw. laut BMAS.

2.3 Vorzeitige Reaktivierung des Ausgleichsfaktor

Der **Ausgleichsfaktor wurde 2007 im Zuge der Rente mit 67 eingeführt** (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), um die **erwünschte politische Kürzung** der Rentenerhöhung **durch die Dämpfungsfaktoren** (Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) **nachzuholen**.⁵ Denn in den Jahren 2004 bis 2006 wurden die erwünschten Kürzungen nicht voll umgesetzt, weil sonst sogar die ausgezahlten Renten hätten gesenkt werden müssen. Ohne diese Kürzung der Rentenerhöhungen aber wurde befürchtet, dass das Beitragssatzziel bis 2020 von 20 Prozent gefährdet sei. Daher wurde der Ausgleichsfaktor eingeführt, um

⁵ In wissenschaftlichen Publikationen, insbesondere aus dem ökonomischen Spektrum, wie auch im politischen und medialen Diskurs etablierte sich erstaunlicherweise die falsche Behauptung, der Ausgleichsfaktor sei 2009 im Zuge der Finanzkrise eingeführt worden. Diese Darstellung ist falsch.



die geplante Kürzung des Rentenniveaus wenigsten mittelfristig auch tatsächlich wie vorgesehen zu erreichen, dazu kürzt der Ausgleichsfaktor („Nachholfaktor“) das Rentenniveau zusätzlich, bis der geplante Wert erreicht ist.

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz 2018 wurde die Rentenanpassung um ein Mindestsicherungs niveau ergänzt. Demnach sollten die verfügbaren Renten bis 2025 steigen wie die verfügbaren Löhne und zu einem stabilen Rentenniveau führen. Das stabile Rentenniveau berücksichtigt dabei eine steigende Abgabenbelastung der Beschäftigten gegenüber den Rentner*innen, indem die Renten nach den Sozialbeiträgen nur so stark steigen, wie die um die Änderung der Sozialabgaben geminderten Löhne. Damit ist ein stabiles Rentenniveau gerade keine einseitige Belastung der Beschäftigten.

Das Ziel des Ausgleichsfaktors, insbesondere die Wirkung der Dämpfungsfaktoren voll durchzusetzen und damit das Rentenniveau zu senken, steht aber politisch und fachlich im Konflikt und Widerspruch mit dem Ziel eines stabilen Rentenniveaus beziehungsweise dem Mindestsicherungs niveau von 48 Prozent (Haltelinie). Aufgrund dieser Zielkonflikte ist eine gleichzeitige Anwendung von Ausgleichsfaktor und des Mindestsicherungs niveaus nur mit komplexen Regelungen möglich. Daher wurde der Ausgleichsfaktor 2018 ausgesetzt.

Die Anwendung **des Ausgleichsfaktors ab der Rentenanpassung 2022 bedarf vielfältiger Regelungen, ist eine Rentenkürzung und führt kurz- wie langfristig zu einem niedrigeren Rentenniveau.**⁶

Zunächst **legt der Gesetzentwurf den Ausgleichsbedarf politisch fest**, der zum 1. Juli 2022 bestehen soll. Der Gesetzentwurf legt diesen in § 255g SGB VI-E mit 0,9883 fest. **Damit ist eine Kürzung der Rentenanpassung um 1,17 Prozent vorgesehen.** Der Wert ergibt sich aus der um den Statistikeffekt bereinigten Rentenanpassung 2021. Darin enthalten ist mit rund 0,9 Prozentpunkten die anpassungskürzende und damit niveausenkende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie mit 0,26 Prozentpunkten der Rückgang des Lohnfaktors.

Der Gesetzentwurf begründet, dass „das pandemiebedingte Auseinanderfallen von Lohnentwicklung und Rentenanpassung im Jahr 2021“ durch die „Wiedereinsetzung des sogenannten Nachholfaktors“ zurückgeführt würde. Diese Darstellung ist aus Sicht des DGB falsch und verkürzt. Der maßgebliche Lohnfaktor bei der Anpassung 2021 ist, um den verzerrenden Statistikeffekt bereinigt, um 0,26 Prozent gesunken. **Aus Sicht des DGB wäre sozialpolitisch mit diesem Argument nur eine Minderung um 0,26 Prozent begründbar.**

Der mit 1,17 Prozent darüber hinaus gehende Ausgleichsbedarf senkt damit unmittelbar das Rentenniveau und sorgt dafür, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne. Die Renten bleiben damit im Jahr 2022 hinter der Lohnentwicklung zurück und das Rentenniveau sinkt von 48,3 auf 48,14 Prozent. Ein geringeres Rentenniveau bedeutet aber, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne. Die Begründung des Gesetzentwurfs ist insoweit unzutreffend, als durch den Ausgleichsfaktor eben nicht nur das pandemiebedingte Auseinanderfallen der Lohn und Rentenentwicklung zurückgeführt würde. **Der DGB lehnt die Einführung des Nachholfaktors in dieser Form strikt ab. Sein Zweck ist und bleibt, dass die Renten mittel- und langfristig langsamer steigen als die Löhne.** Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass angesichts der Inflation eine höhere Rentenanpassung mehr als sinnvoll erscheint.

⁶ Vergleiche hierzu auch die ausführliche Darstellung von Blank/Schäfer 2022: Die Rentenpläne der Ampelkoalition – alle Probleme gelöst? Abgerufen am 21.5.2022 unter www.wsi.de/data/wsi_blog_schaefer_blank_rente_koalitionsplaene.pdf



2.4 Ausgleichsfaktor bläht Rentenanpassungsregeln weiter auf

Die Reaktivierung des Ausgleichsfaktors erfordert zur konfliktfreien Verschachtelung von Rentenanpassungsformel (§ 68 SGB VI-E), Schutzklausel inkl. Ausgleichsfaktor (§ 68a SGB VI) und Mindestsicherungsniveau (§255e SGB VI-E) neue, die Anpassungsregeln ergänzende Vorschriften in den §§ 255h und 255i SGB VI-E. Rechts-technisch gesehen löst der Gesetzentwurf die Implementierung gut auf. Dies ändert nichts daran, dass der DGB die Anwendung des Ausgleichsfaktors im Kontext der geltenden Rentenanpassungsformel ablehnt. Zu kritisieren ist dabei auch, dass die Rentenanpassung durch die zusätzlichen Regelungen noch intransparenter wird.

2.5 Angepasster Nachhaltigkeitsfaktor und Ausgleichsbedarf

Der Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2021 ergab – ohne die nun vorgesehene Glättung – eine rechnerische Rentenkürzung von 0,92 Prozent. Diese mindernde Wirkung wird nun bei der Rentenanpassung 2022 mit dem Ausgleichsfaktor nachgeholt. Hätte man den Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung 2021 anhand der nun vorgesehenen Regelung berechnet, hätte dieser um 0,23 Prozent erhöhend gewirkt. Die Anpassungsformel im Jahr 2021 hätte dann ohne Statistikeffekt und mit einem von Schwankungen befreiten Nachhaltigkeitsfaktor insgesamt nur ein Minus von 0,05 Prozent ausgewiesen. Ein Ausgleichsbedarf wäre dieses Jahr praktisch entfallen (0,05). Ein ohne die Übergangsregelung nach § 255j SGB VI-E berechneter Nachhaltigkeitsfaktor für die Rentenanpassung 2022 hätte dann ein Minus von 0,08 Prozentpunkten bedeutet. In der Summe wäre die Rentenerhöhung 2022 mit 5,67 Prozent 0,32 Prozentpunkte höher ausgefallen als nach dem Gesetzentwurf vorgesehen. Durch das Vorgehen des Gesetzentwurfs fällt die Rentenerhöhung im Jahr 2022, innerhalb der abzulehnenden Reaktivierung des Ausgleichsfaktors, damit um 0,32 Prozentpunkte geringer aus als rechtlich begründbar. Das Rentenniveau läge dann bei 48,28 statt 48,14 Prozent – der Rückgang gegenüber dem Niveau von 48,34 Prozent im Jahr 2021 wäre dem niveausenkenden Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors geschuldet.

2.6 Leistungsziel festschreiben, Rentenniveau stabilisieren

Der DGB fordert, das Rentenniveau mindestens dauerhaft zu stabilisieren und darüber hinaus auch wieder deutlich anzuheben. Der DGB will hier mittelfristig 50 Prozent erreichen und perspektivisch 53 Prozent in den Blick nehmen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, das Rentenniveau dauerhaft bei wenigstens 48 Prozent zu stabilisieren. Dieses Vorhaben ist aber aktuell noch nicht umgesetzt. Das durch den Gesetzentwurf gegenüber heute sinkende Rentenniveau, erschwert eine künftige Stabilisierung und Wiederanhebung, da die Kürzungen von heute dann als zusätzliche Ausgaben erscheinen. Der DGB warnt schon heute davor, dass bei der Debatte um die Stabilisierung des Rentenniveaus interessengeleitete Wissenschaftler*innen und Institute die Ausgabensenkungen dieses Gesetzentwurfs fälschlich als Mehrkosten der Niveaustabilisierung zuordnen werden. Diese Falschkommunikation wird zusätzlich dadurch begünstigt, dass die Bundesregierung beabsichtigt in der Finanzplanung gut zwei Milliarden Euro an Bundesmitteln zu kürzen.

Der Gesetzentwurf bläht die komplexen Rentenanpassungsregeln in erheblichem Umfang weiter auf. Die Nachvollziehbarkeit der festgelegten Rentenerhöhung leidet dadurch immer mehr und beschädigt aus Sicht des DGB das Vertrauen in Rentenversicherung im Allgemeinen. Die Regelungen könnten aber deutlich vereinfacht werden. Dazu sollte die neue Anpassungsregelung des § 255i SGB VI-E zur Regel werden. Damit würde die Rentenanpassungsformel inklusive der Kürzungsfaktoren, die Schutzklausel inklusive des Ausgleichsfaktor sowie weitere Regelungen vollständig entbehrlich. Die Regelung des § 255i sieht in Verbindung mit dem § 255e Abs. 2 vor, dass der Rentenwert stets so festgelegt wird, dass das vorgesehene Rentenniveau erreicht wird. Dieser Mechanismus soll jedoch



erst greifen, nachdem das Rentenniveau von aktuell 48,3 auf 48,0 Prozent abgesunken ist. Aus Sicht des DGB böte diese Regelung eine hervorragende Gelegenheit, die Anpassungsregeln erheblich zu vereinfachen und gleichzeitig ein Leistungsziel für die Rentenversicherung im Gesetz zu verankern. Hierbei sollte allerdings mindestens das bereits erreichte Niveau von 48,3 Prozent beibehalten werden und nicht erst noch ein Rückgang des Niveaus abgewartet werden. Im weiteren Schritt könnte das Rentenniveau dann auch angehoben werden.

Mit einem solchermaßen verankerten Leistungsziel würde die verfügbare Rente tatsächlich wieder ebenso stark steigen, wie die verfügbaren Löhne. Gleichzeitig beinhaltet diese Regelung auch eine Rentengarantie mit einem Ausgleichsfaktor: Bei sinkenden Löhnen blieben die Renten zunächst unverändert (sinken nicht). Die Renten würden danach so steigen, dass das Ziel-Rentenniveau nicht unterschritten wird. Damit beinhaltet die Regelung nach § 255i SGB VI-E eine Schutzklausel, wie auch eine dem Ausgleichsfaktor analoge Wirkung. Im Unterschied zum mit diesem Gesetz festgelegten Ausgleichsbedarf und eines Ausgleichsfaktors bei Fortbestand der Dämpfungsfaktoren, wäre dann aber tatsächlich ausschließlich und nur die Lohnentwicklung maßgeblich. Der DGB fordert aber nicht nur, dass Rentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent zu stabilisieren, sondern es auch wieder anzuheben. Daher wäre in einem ersten Schritt als Niveauziel im § 255e Abs. 2 SGB VI-E mindestens das aktuell bereits erreichte Niveau von 48,3 Prozent als Leistungsziel zu verankern.

Auch böte sich die Gelegenheit, diese Regelung noch zu erweitern und auch die Veränderung der steuerlichen Belastung von Beschäftigten und Rentner*innen einzuberechnen. So könnte analog der Fortschreibung des verfügbaren Durchschnittsentgelts gemäß § 154 Abs. 3a Satz 5f. nicht nur die Änderung der Sozialbeiträge, sondern auch der Steuer berücksichtigt werden. Hierzu könnte auf die Änderung der Steuerquote einer alleinstehenden Person ohne Kinder mit durchschnittlichem Lohn bzw. durchschnittlicher Renten abgestellt werden. Bei den Löhnen könnte analog des Vorschlags zur Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors auf einen fortgeschriebenen Wert abgestellt werden. Die Renten nach Steuern und Sozialbeiträgen würden dann ebenso stark steigen, wie die Löhne nach Steuern und Sozialbeiträgen.

In diesem Kontext betont der DGB nochmal: Eine gute Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für die arbeitenden Menschen ist nicht für weniger oder aber nur für einen stabilen Beitrag zu haben. Deutschland hat im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Alterssicherung und unterdurchschnittliche Rentenleistungen, bei gleichzeitig überdurchschnittlich alter Bevölkerung. Daher sind für eine gute Absicherung der Beschäftigten, nicht nur aufgrund des erwarteten demographischen Wandels, mehr Beiträge als heute nötig. Dies ist politisch auch nicht umstritten. So fordern jene, die heute bereits mehr Kapitaldeckung und mehr private Vorsorge verlangen, schon längst Beitragssätze von 25 und mehr Prozent und immer höhere staatliche Zuschüsse für private Vorsorge. So sollen die Beschäftigten aus Sicht der Bundesregierung – vgl. die Alterssicherungsberichte – bereits heute neben den 18,6 Prozent zur gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich rund sechs Prozent ihres Bruttolohns sparen – bei Durchschnittsverdienst von knapp 3.500 Euro sind das über 200 Euro jeden Monat. Damit liegt der Gesamtbeitrag für eine lebensstandardsichernde Alterssicherung im Drei-Säulen-Modell bereits heute bei rund 25 Prozent und steigt bis in die 2030er/2040er Jahre nach Auffassung der Bundesregierung auf über 30 Prozent. Wer bisher nicht in diesem Umfang vorgesorgt hat, wird aber auch selbst mit diesem Beitrag im Alter keine angemessene Rente mehr erreichen, sondern noch höhere Beiträge zahlen. Die Beiträge berücksichtigen dabei nicht einmal alle Kosten, so dient die zusätzliche Vorsorge zuallermeist nur der Altersrente und deckt das Risiko der Erwerbsminderung gar nicht mit ab.



Daher fordert der DGB, den 2018 begonnen Kurswechsel in der Rentenpolitik fortzusetzen und zu verstärken und das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft auch wieder zu erhöhen. Ergänzend dazu muss der solidarische Ausgleich innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung weiter gestärkt werden. Auch müssen die Betriebsrenten ausgebaut werden und dabei alle Arbeitgeber verpflichtet werden, einen zusätzlichen nennenswerten Beitrag zu zahlen. So ist für alle Generationen eine gute Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erreichen.

2.7 Zusammenführende Bewertung der neuen Anpassungsregeln

Der **aktuelle Rentenwert wird zum 1. Juli 2022 anhand der neuen Regeln auf 36,02 Euro festgelegt. Der aktuelle Rentenwert (Ost) steigt zum 1. Juli 2022 auf 35,52 Euro.** Das Rentenniveau sinkt von 48,34 Prozent im Jahr 2021 auf nur noch 48,14 Prozent im Jahr 2022. Ein sinkendes Rentenniveau bedeutet, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne. **Im Ergebnis bestätigt sich damit die Kritik des DGB, dass die Wiederverwendung des Ausgleichsfaktors dazu führt, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne.** Die Renten müssten rund 0,4 Prozent stärker steigen, damit sie so stark stiegen wie die Löhne. Auch zeigt sich, dass die Rentenwerte und das Rentenniveau durch den vorliegenden Gesetzentwurf durchgehend niedriger ausfallen als nach geltendem Recht. Insbesondere im Jahr 2026 fällt das Rentenniveau von bisher erwarteten 48,1 auf nur noch 47,3 Prozent. Damit wird aber zweierlei deutlich. Erstens: Die **Wiederverwendung des Ausgleichsfaktors führt** vor allem zukünftig und damit **für die heute Jüngeren zu deutlich niedrigeren Renten** und bedeutet, dass die jungen Menschen mehr Beiträge für die private Altersvorsorge ohne Beteiligung der Arbeitgeber aufwenden müssten, um die Lücke zu schließen. Zweitens wird **die weitere Verabredung der Koalition, dass Rentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent zu stabilisieren**, im Jahr 2026 **überhaupt erst zusätzlichen Finanzierungsbedarf auslösen**. Die Minderausgaben, die heute durch die Kürzungen erreicht werden, müssen dann also 2026 gezahlt werden. Damit werden **die Kosten lediglich in die Zukunft verschoben, statt heute bereits vernünftig Vorsorge zu betreiben.**

Dies zeigt sich auch daran, dass die Ausgaben bis 2026 um insgesamt rund 18 Mrd. Euro geringer ausfallen als nach geltendem Recht – und dies trotz der zusätzlichen Ausgaben durch die verbesserte Erwerbsminderungsrente. Die Änderungen bei der Rentenanpassung mindern die Rentenausgaben, rechnet man die Mehrausgaben bis 2026 für die Erwerbsminderungsrente von rund 6,5 Mrd. hinzu, um knapp 25 Mrd. Euro bis 2026. **Unlauter und kurzfristig ist in dem Zusammenhang, dass der Bund damit bis 2026 den Bundeshaushalt um 6,2 Mrd. Euro zu Lasten der Rentenversicherung entlastet.** Darin eingerechnet sind die 0,5 Milliarden Euro, die im Haushaltsplan 2022 bereits gestrichen sind und im Gesetzentwurf keine Erwähnung finden. Auch die gesetzlichen Krankenkassen und die soziale Pflegeversicherung müssen durch diese Rentenminderung mit Mindereinnahmen von rund 3,5 Mrd. Euro bis 2026 rechnen.

3 Zu den Änderungsanträgen der Fraktion DIE LINKE.

3.1 Änderungsantrag 1: Zuschlag für Erwerbsminderungsrenten

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. ist sachlich absolut zielführend, da hierdurch die Zuschläge für die bestehenden Erwerbsminderungsrenten von 7,5 auf 13 bzw. von 4,5 auf 8 Prozent angehoben würden. Diese Forderung deckt sich mit der Forderung des DGB. Um dem Zweck des Gesetzes zu entsprechen und eine Gleichbehandlung der Bestandsrenten mit den seit 2019 neu begonnen Renten zu erreichen ist rechnerisch ein



Zuschlag in dieser Größenordnung notwendig. Die Begrenzung auf 4,5 bzw. 7,5 Prozent im Gesetzentwurf ist nicht nachvollziehbar.

Der Änderungsantrag sieht ferner einen Ausgleich dafür vor, dass der Zuschlag erst zum 1. Juli 2024 in Kraft tritt. Dazu soll am 1. Juli 2024 eine Sonderzahlung in Höhe des 24-fachen des errechneten Zuschlags ausgezahlt werden. Der DGB unterstützt auch diese Forderung ausdrücklich. Wir schlagen jedoch vor, die Überschrift des neuen § 307J nicht als „Rückwirkende Auszahlung der seit dem 1. Juli 2024 ausgefallenen Zuschläge“ zu fassen, da der Gesetzestext selbst nur einen „zusätzlichen Zuschlag“ vorsieht. Die Überschrift könnte entsprechend in „Zusätzlicher Einmalzuschlag am 1. Juli 2024“ geändert werden. Auch würde ein zusätzlicher Zuschlag am 1. Juli 2024 den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren, da keine rückwirkenden Verrechnungen, Aufrechnungen oder Beitragsabrechnungen erfolgen müssten.

3.2 Änderungsantrag 2: Rentenniveau auf 53 Prozent anheben

Auch der zweite Änderungsantrag entspricht grundsätzlich den Zielstellungen des DGB, wieder ein Leistungsziel ins Zentrum der Rentenpolitik zu stellen. Der DGB fordert dazu nicht nur, das Rentenniveau dauerhaft zu stabilisieren, sondern insbesondere dieses auch wieder anzuheben. Der Änderungsantrag passt den Gesetzentwurf dazu so an, dass bereits ab der Rentenanpassung 2022 das Leistungsziel in Form eines Mindestsicherungsniveaus von 50 Prozent festgelegt wird und das Mindestrentenniveau im Weiteren bis 2025 schrittweise auf 53 Prozent angehoben wird. Auch wenn der Änderungsantrag damit die Anpassungsregeln gegenüber dem Gesetzentwurf deutlich vereinfacht, bleiben die komplexen Anpassungsformel, die Schutzklausel und Ausnahmeregelung zunächst weiter bestehen. Aus Sicht des DGB sollte die Chance genutzt werden, die Anpassungsregeln insgesamt einfacher, kürzer und transparenter zu gestalten. Der Antrag der Linken ist hierfür ein denkbarer Ansatzpunkt. Offen lässt der Antrag, welcher Beitragssatz beziehungsweise welche Steuermittel zur Finanzierung des Rentenniveaus von 53 Prozent nötig sind und wer diese finanzieren soll. Der DGB ist überzeugt, dass perspektivisch ein Rentenniveau von über 48 Prozent sozialpolitisch erstrebenswert und auch finanzierbar ist. Ob allerdings die vorgeschlagene rasche Anhebung zielführend und finanzierbar ist, wäre einer genauen Prüfung zu unterziehen und zu diskutieren. In diesem Sinne ist der Änderungsantrag der LINKEN jedenfalls ein wichtiger Beitrag zur Debatte. Insbesondere erscheint es angesichts aktueller Preisanstiege und der weitestgehend gescheiterten staatlich geförderten privaten Zusatzvorsorge dringend nötig, das Rentenniveau nicht nur bei den erreichten 48,3 Prozent zu stabilisieren, sondern auch wieder anzuheben, beispielsweise zeitnah auf 50 Prozent.



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr.h.c. Axel Boersch-Supan, Ph.D

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 zur Rentenanpassung 2022

Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Bundestagsanhörung 31. Mai 2022

1. Nachholfaktor

Der Nachholfaktor ist ein Bestandteil der Rentengarantie und wurde mit ihr zusammen eingeführt. Die Rentengarantie ist ein notwendiger Schutz der Rentnerinnen und Rentner, die vor allem im hohen Alter keine Möglichkeit mehr haben, auf starke Wirtschaftseinbrüche zu reagieren oder diese im Laufe der Zeit wieder auszugleichen. Aufgrund der deutschen Rentenanpassungsformel würde eine solche Rentengarantie jedoch bewirken, dass die Rentnerinnen und Rentner bei einem Wirtschaftseinbruch geschützt, am darauf folgenden Aufschwung aber wieder vollumfänglich teilnehmen. Diese Asymmetrie würde bedeuten, dass jeder Wirtschaftseinbruch die ältere Generation permanent besser stellt, auf Kosten einer permanenten Beitragserhöhung zu Lasten der jüngeren Generation. Da der Gesetzgeber diese Asymmetrie nicht wollte, wurde der Nachholfaktor eingeführt. Er beseitigt diese paradoxe Asymmetrie, indem die Rentnerinnen und Rentner zwar am Aufschwung teilnehmen, dies aber nur hälftig, bis die ursprüngliche Balance zwischen Rentenniveau und Beitragssatz wieder hergestellt wird. Die Wiedereinführung des Nachholfaktors stellt also den Wunsch des Gesetzgebers bei Einführung der Rentengarantie wieder her und ist sowohl aus rentensystematischen als auch Generationengerechtigkeitsgründen zu begrüßen.

2. Rentenanpassung 2022

Die Rentenanpassung 2022 beruht neben der folgerichtigen Wiedereinsetzung des Nachholfaktors auf mehreren zusätzlichen Faktoren, deren kompliziertes Zusammenspiel im Nachklang der Corona-Pandemie gemäß des vorliegenden Referentenentwurfs zu einer ungewöhnlich hohen Rentenanpassung zugunsten der Rentnerinnen und Rentner führt. Hierzu gehört zum einen die Neudefinition der beitragspflichtigen Entgelte und zum anderen die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers, also sehr technischen Änderungen, die im Rahmen des Ermessensspielraums des BMAS konkretisiert wurden.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Rentenanpassungen für die alten Bundesländer in Prozent und aufgespalten in die einzelnen Komponenten. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern ist analog, allerdings kommt hier noch die Angleichung Ost-West hinzu.

Zunächst ließ der in Folge der Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftseinbruch die Bruttolöhne sinken. Aufgrund der Beitragszahlungen durch die Bundesagentur für Arbeit im Falle von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit hat dies aber nicht zu einer negativen Entwicklung der Beitragsgrundlage geführt, so dass die Beitragseinnahmen im Jahr 2020 sogar höher ausfielen als in 2019.

Da die Entwicklung der Beitragsgrundlage im Jahr 2021 noch nicht bekannt war, hätte die negative Entwicklung der Bruttolöhne zu einer Senkung des aktuellen Rentenwertes von 3.24% geführt (rot unterlegt), wenn die Rentengarantie nicht gegriffen hätte. Der Großteil dieser Rentenkürzung wäre dabei allerdings auf die Neudefinition der beitragspflichtigen Entgelte 2018/2019 zurückgegangen. Diese Neudefinition schließt die bislang vernachlässigten (im Mittel niedrigen) Entgelte von Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze aufgrund des Flexirentengesetzes ein. Deren Einbeziehung wirkt sich nach 2019 stark dämpfend auf die beitragspflichtigen Entgelte aus. Insgesamt verursachte dieser „Statistikeffekt“ eine Dämpfung von ungefähr zwei Prozentpunkten (grün unterlegt). Dieser wurde mit dem Nachholfaktor verrechnet, so dass der nun angesetzte Ausgleichsbedarf (blau unterlegt) niedriger als die Hälfte des nachzuholenden Ausgleichs ist.

Schließlich wurde das vorläufige Durchschnittsentgelt des Äquivalenzbeitragszahlers neu definiert, das sich nun nicht mehr auf eine Schätzung der vorvorvergangenen Bruttolöhne, sondern auf die des letzten Jahres stützt. Dies verändert dementsprechend den Nachhaltigkeitsfaktor.

In der konkreten Ausgestaltung dieser Änderungen liegt viel Ermessensspielraum. Tabelle 1 zeigt fünf Varianten für die Berechnung der Rentenanpassung 2022. Die erste ist die vom BMAS gewählte und im vorliegenden Gesetzentwurf dem Bundestag vorgeschlagene Variante. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Großteil der Rentensteigerung auf den Wiederaufholeffekt bei der Bruttolohnentwicklung zurückgeht, also den Konjunkturaufschwung nach der Coronakrise, sowie auf der anfangs beschriebenen Differenz zwischen den Entwicklungen der Bruttolöhne und der Beitragsgrundlage 2019/2020 dank der Einbeziehung von Kurzarbeitsgeld und Arbeitslosenunterstützung. Die weiteren Varianten dienen zum Vergleich.

Zum einen war es nicht zwingend, den Statistikeffekt mit dem Nachholfaktor zu verrechnen. Würde man dies nicht tun, würde die zweite Variante entstehen mit dem im Gesetz vorgesehenen hälftigen Ausgleichsbedarf (rot hinterlegt) und einer dementsprechend niedrigeren Rentenanpassung.

Die dritte Variante nimmt die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers heraus. Bei der Beibehaltung wäre es in den Folgejahren allerdings zunächst zu einer starken Rentenerhöhung (mittels des Nachhaltigkeitsfaktors) gekommen, gefolgt von einer Dämpfung, die evtl. eine weitere Nullrunde zur Folge gehabt hätte. Diese Variante wäre also wenig sinnvoll gewesen.

Allerdings geht aus dem Referentenwurf nicht hervor, wieso für die Bestimmung des Nachhaltigkeitsfaktors 2022 die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers nicht auch rückwirkend für den Rentnerquotienten 2020 erfolgt ist. Dieser Fall wird in der vierten Variante gezeigt und hätte zu einer um knapp einen Prozentpunkt niedrigeren Rentenanpassung geführt.

Würde in dieser vierten Variante zudem darauf verzichtet, ebenso wie in der zweiten Variante den Statistikeffekt mit dem Nachholfaktor zu verrechnen, sondern den Ausgleichsbedarf hälftig anzusetzen, würde in dieser fünften Variante eine deutlich niedrigere Rentenanpassung folgen.

Tabelle 1: Entwicklung der Rentenanpassungen und Varianten der Berechnung 2022

Rentenanpassung in Prozent	Bruttolohnentwicklung	Korrektur zu beitragspf. Entgelt	Nachhaltigkeitsfaktor	Beitragssatzfaktor	Nachholfaktor	Anpassung des aktuellen Rentenwerts
2018	2.73%	0.20%	0.29%	0.00%	0.00%	3.23%
2019	2.87%	-0.46%	0.64%	0.13%	0.00%	3.18%
2020	2.95%	0.32%	0.17%	0.00%	0.00%	3.45%
2021	-0.28%	-2.07%	-0.92%	0.00%	0.00%	-3.24%
Vorgelegter Gesetzentwurf für 2022	3.48%	2.24%	0.76%	0.00%	-1.17%	5.35%
wie oben, aber ohne Einrechnung des Statistikeffektes in den Nachholfaktor	3.48%	2.24%	0.76%	0.00%	-1.62%	4.88%
Ohne Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers	3.48%	2.24%	0.31%	0.00%	-1.17%	4.88%
Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers bereits für 2020	3.48%	2.24%	-0.08%	0.00%	-1.17%	4.48%
wie oben, aber ohne Einrechnung des Statistikeffektes in den Nachholfaktor	3.48%	2.24%	-0.08%	0.00%	-1.62%	3.99%

3. Bewertung

Zunächst ist es wichtig, in diesem technischen Klein-Klein nicht die großen Linien zu verlieren: Wir können stolz darauf sein, dass wir einen Sozialstaat haben, der die Folgen der Pandemie für die Beschäftigten durch die Kurzarbeiterregelungen und für die Rentnerinnen und Rentner durch die Rentengarantie so weit abgemildert hat, dass es in unserem Land zu keinen schwerwiegenden Einkommensverlusten gekommen ist. Dass dies durch eine erhöhte Schuldenaufnahme finanziert wird, ist selbstverständlich, bringt uns aber ins Obligo bei der jüngeren Generation.

Das technische Klein-Klein zeigt jedoch, wie kompliziert und intransparent die Berechnung der Rentenanpassung geworden ist. Ob die entsprechenden Berechnungsvorschriften des SGB VI für Bundestagsabgeordnete, gar für den Normalbürger verständlich sind, ist zweifelhaft. Vor allem die Konstruktion des Äquivalenzbeitragszahlers ist unnötig komplex und weicht von der ursprünglichen Idee des Nachhaltigkeitsfaktors ab, der die Beschäftigungssituation abbilden sollte, nicht die Entgelte der Beschäftigten. Hier gibt es Änderungs- und Vereinfachungsbedarf.

Es stellen sich aber auch Fragen der Generationengerechtigkeit und der fiskalischen Klugheit. Zum einen ist es das Recht der Bundesregierung, die entstehenden Ermessungsspielräume bei der Berechnung der Rentenanpassung nach ihren Vorstellungen auszunutzen. Auffällig ist aber, dass sie alle in eine Richtung zeigen, nämlich großzügig gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern. Das ist erfreulich für diese große Wählerschicht, geht aber auf Kosten der jüngeren Generation, weil es den Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve beschleunigt und zu einer höheren Belastung der Beitragszahler und, über den Bundeszuschuss, zu einer höheren Belastung der Steuerzahler führt. Ob diese konsequente Mehrbelastung der jüngeren Generation gerecht ist, müssen die Abgeordneten entscheiden – auch diejenigen, die sich das Schlagwort der Generationengerechtigkeit im Wahlkampf zu eigen gemacht haben.

Zum zweiten ist klar, dass der Bundeshaushalt durch die Folgekosten der Pandemie und des Ukraine - Krieges, zudem durch dringend nötige Zukunftsinvestitionen in Klima, Infrastruktur und Bildung bereits unter großem Druck steht. Ob es in dieser Situation klug ist, eine außerordentlich hohe und den Bundeshaushalt auf lange Zukunft hin weiter belastende Rentenanpassung herbeizuführen, ist zweifelhaft. Auch das müssen die Abgeordneten aller Fraktionen entscheiden, wenn sie die langfristige Zukunft unseres Landes ins Auge nehmen. Sie hängt von den noch zu finanzierenden Zukunftsinvestitionen in unsere Jugend ab.



Schriftliche Stellungnahme
Sozialverband VdK Deutschland e.V.

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 des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur
Verbesserung von Leistungen für den
Erwerbsminderungsrentenbestand

(Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-
Bestandsverbesserungsgesetz)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 24.05.2022

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,1 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Mit dem Gesetzentwurf werden zwei Verabredungen aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt: die Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors rechtzeitig vor der Rentenanpassung 2022 unter Beachtung der Haltelinie in Höhe von 48 Prozent sowie Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Bestand.

Der Gesetzentwurf enthält drei Eckpunkte: Erstens erfolgt die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors. Zweitens werden Verbesserungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand umgesetzt. Drittens erfolgt die Festlegung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2022.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die im Gesetzentwurf geplanten Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten für den Bestand und die Folgerenten ausdrücklich. Im Rahmen seiner bundesweiten Rentenkampagne #rentefüralle 2019 (www.rentefüralle.de) setzte sich der VdK ausdrücklich für verbesserte Erwerbsminderungsrenten für alle Erwerbsminderungsrentner ein. Seit Jahrzehnten fordert der VdK, die verbesserte Zurechnungszeiten auch auf den Bestand der Erwerbsminderungsrenten zu übertragen. Leider ist geplant, die verbesserte Zurechnungszeit nicht 1:1 auf den Bestand zu übertragen. Der geplante Aufschlag von 7,5 bzw. 4,5 Prozent kompensiert nicht die verbesserten Zurechnungszeiten komplett. Diese wurden am 1.7.2014 und am 1.1.2019 jeweils nur für neue Erwerbsminderungsrenten eingeführt. Aus Sicht des VdK müsste der pauschale Aufschlag auf die Bestandserwerbsminderungsrenten doppelt so hoch sein wie geplant.

Der VdK kritisiert ausdrücklich, dass die geplanten Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand erst ab dem 1.7.2024 gelten sollen. Dies ist für die Erwerbsminderungsrentner nicht nachvollziehbar. Der VdK sieht die Problematik, dass die Deutsche Rentenversicherung Bund aktuell die Grundrentenzuschläge prüfen muss und dies viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Deshalb hatte sich der VdK von Anfang an für einen effizienten und effektiven Grundrentenzuschlag ausgesprochen. Unabhängig davon setzt sich der VdK dafür ein, dass die Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand bereits zum 1.1.2023 eingeführt und später als Aufschlag auf die erste Auszahlung am 1.7.2024 ausgezahlt werden.

Der VdK kritisiert die Reform der Rentenanpassungsformel ausdrücklich. Dabei soll u.a. der Nachholfaktor wieder zur Rentenanpassung zum 1.7.2022 greifen. Insgesamt verringert sich durch die Reform laut Prognosen das Rentenniveau 2026 um 0,8 Prozentpunkte und fällt unter die 48 Prozent-Marke auf ein Sicherungsniveau von 47,3 Prozent (anstatt 48,1 Prozent, inkl. Mehrausgaben für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand).

Durch die Maßnahmen kommt es in den Jahren 2022 bis 2026 zu deutlich geringeren Rentenausgaben, da die Rentenanpassungen teils deutlich geringer ausfallen. Aufsummiert verringern sich die Rentenausgaben von 2022 bis 2026 um 18,1 Milliarden Euro. Auch vor dem Hintergrund der auch im Jahr 2023 zu erwartenden hohen Inflationsrate bedeutet dies für die Rentnerinnen und Rentner deutliche Kaufkraftverluste.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu den Regelungen im Einzelnen Stellung:

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Wiedereinführung Nachholfaktor

Die Berechnung des Ausgleichsbedarfs (sogenannter Nachholfaktor) wird wiedereingeführt, jedoch unter Beachtung der Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern von mindestens 48 Prozent. Der Wert des Ausgleichsbedarfs, der sich aus der unterbliebenen Rentenminderung aus der Rentenanpassung 2021, bereinigt um den Revisionseffekt der beitragspflichtigen Entgelte, ergibt, wird auf 0,9883 (Dies entspricht nicht realisierten Anpassungsdämpfungen in Höhe von minus 1,17 Prozent) festgesetzt. Dieser Wert ist Basis für die Verrechnung der Minderungswirkung aus der Rentenanpassung 2021 mit künftigen Rentenanpassungen und damit für die weitere Berechnung des Ausgleichsbedarfs ab dem 1. Juli 2022.

Nach den bis zum Jahr 2018 geltenden Regelungen wurde bei einem bestehenden Ausgleichsbedarf die Rentenanpassung grundsätzlich halbiert und der Ausgleichsbedarf entsprechend abgebaut. Diese Regelung wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz 2018 ausgesetzt. Nun wird der Nachholfaktor wiedereingeführt, jedoch ergänzt um eine „Vorfahrtsregel“ für die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau. Das heißt, die sich nach der Anpassungsformel gemäß § 68 ergebende Rentenanpassung wird entweder halbiert oder die Rentenanpassung erfolgt nach dem Mindestsicherungsniveau, wenn diese höher ist. Der Abbau des Ausgleichsbedarfs erfolgt stets in dem Umfang, in dem die sich nach der Anpassungsformel gemäß § 68 ergebende Anpassung gemindert wurde. Wie nach ursprünglichem Recht wird ebenfalls eine Sonderregelung eingeführt, die sicherstellt, dass höchstens so viel Ausgleichsbedarf abgebaut wird, wie vorhanden ist (sogenannter Restabbau).

Die COVID-19-bedingt starken Schwankungen des vorläufigen Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) übertragen sich auf die Berechnung der Äquivalenzbeitragszahler im Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassungsformel und führen zu starken Schwankungen der Rentenanpassungen. Diese ungewollten

Schwankungen im Nachhaltigkeitsfaktor, die sich ausschließlich aus der technischen Fortschreibungsmechanik des vorläufigen Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 SGB VI ergeben, werden verhindert. Hierfür wird das bisher verwendete vorläufige Durchschnittsentgelt bei der Berechnung der Äquivalenzbeitragszahler ersetzt durch ein geeigneteres fortgeschriebenes Entgelt, das die voraussichtliche Lohnentwicklung besser abbildet; und zwar durch ein „vorausgeschätztes“ Durchschnittsentgelt. Dieses „vorausgeschätzte“ Durchschnittsentgelt wird bereits in ähnlicher Form für die Fortschreibung bestimmter Größen in der Alterssicherung der Landwirte verwendet.

Bei der Rentenanpassung wird außerdem ein konditionierter Umstieg in der Anpassungsmethodik eingeführt, die zu einer deutlichen Vereinfachung gegenüber der geltenden Anpassungsformel und zu mehr Transparenz bei der Berechnung der Rentenanpassung führt. Sobald der zum 1. Juli eines Jahres festgesetzte aktuelle Rentenwert auf den Wert abgesunken ist, der für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus erforderlich ist, erfolgt die Anpassung in den Folgejahren bis zum Ende des Geltens der Haltelinie für das Rentenniveau (derzeit 1. Juli 2025) entsprechend dem Mindestsicherungsniveau. Damit wird die geltende Anpassungsformel ab diesem Zeitpunkt ausgesetzt und die Renten werden dann ausschließlich mit der Lohnentwicklung (unter Berücksichtigung der Sozialabgaben auf Löhne und Renten) fortgeschrieben.

Da die Beitragssatzobergrenze nach § 287 Absatz 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch absehbar bis zum Jahr 2025 nicht überschritten wird, entfällt die Notwendigkeit der Sonderzahlungen des Bundes nach § 287a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch. Die Beitragssatzgarantie gilt weiterhin uneingeschränkt bis 2025. Die Minderausgaben, die sich aus dem Wegfall der Sonderzahlung ergeben, werden zur Gegenfinanzierung des Bürgergeldgesetzes eingesetzt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK kritisiert die Reform der Rentenanpassungsformel ausdrücklich. Durch die Reform der Rentenanpassungsformel kommt es, wie bereits erwähnt, bis 2026 laut Prognosen zu geringeren Rentenausgaben. Zudem fällt laut aktueller gesetzlichen Regelung durch die Reform das Rentenniveau 2026 unter die Grenze von 48 Prozent. Der VdK fordert dauerhaft eine Stabilisierung des Rentenniveaus bei mindestens 50 Prozent, idealerweise 53 Prozent, damit die künftigen Generationen eine gute gesetzliche Rente erhalten, auf die sie vertrauen können. Ansonsten drohen den aktuellen Beitragszahlern im Alter starke Kaufkraftverluste, wenn sie ihre Rente erhalten.

Der VdK kritisiert in diesem Zusammenhang speziell die Wiedereinführung des Nachholfaktors in der Rentenanpassungsformel zum 1.7.2022. Dadurch reduziert sich die Rentenpassung zum 1.7.2022 von 5,97 Prozent in Westdeutschland auf 5,35 Prozent. 2023 führt dies zu einer Rentenanpassung von 2,9 Prozent (anstatt 5,4 Prozent). Die Rentenausgaben reduzieren sich dadurch 2022 um eine Milliarde Euro, 2023 um 6,5 Milliarden Euro und 2024 sogar um 7,2 Milliarden Euro.

Der Nachholfaktor schwächt die gesetzliche Rentenversicherung für alle Generationen. Gerade einkommensschwache Rentnerinnen und Rentner merken diesen Unterschied sehr deutlich in ihrem Geldbeutel, wenn gleichzeitig, wie vorhergesagt, die Lebensmittelpreise und

Heizkosten immer weiter steigen. Zumal es in Westdeutschland 2021 bei der Rentenanpassung eine Nullrunde gab.

Darüber hinaus führen niedrigere Rentenanpassungen von heute auch zu niedrigeren Renten von morgen. Der Nachholfaktor verstärkt somit die Ungerechtigkeiten zwischen den Generationen. Schon jetzt prognostiziert die Bundesregierung in ihrem aktuellen Rentenversicherungsbericht, dass die Kluft zwischen Renten und Löhne immer weiter auseinandergeht: So steigen die Altersrenten im Zeitraum von 2021 bis 2035 nur um 37 Prozent, während bei den beitragspflichtigen Entgelten 53 Prozent vorhergesagt sind. Es gibt also keinen Grund, die Renten erneut und noch weiter von der Lohnentwicklung abzukoppeln. Vielmehr fordert der VdK, den Gleichklang von Löhnen und Renten durch Abschaffung aller Dämpfungsfaktoren wiederherzustellen.

Der VdK begrüßt, dass die Wiedereinführung des Nachholfaktors wenigstens mit einer Ergänzung um eine „Vorfahrtsregel“ für die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau verknüpft wird. Positiv bewertet der VdK zudem, dass die Sonderregelung beibehalten wird, die sicherstellt, dass höchstens so viel Ausgleichsbedarf abgebaut wird, wie vorhanden ist (sogenannter Restabbau).

Der VdK begrüßt zudem, dass die Corona-bedingten starken Schwankungen bei der Berechnung der Äquivalenzbeitragszahler im Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassungsformel künftig verhindert werden. Es ist sachgerecht, dass künftig das „vorausgeschätzte“ Durchschnittsentgelt anstatt des vorläufigen Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 SGB VI verwendet wird.

Es ist positiv, dass der Revisionseffekt der beitragspflichtigen Entgelte berücksichtigt wird. Das höhere Rentenniveau 2021 beruht in erster Linie auf kurzfristigen und langfristigen statistischen Sondereffekten. Auch unter Berücksichtigung dieser Sondereffekte sinkt jedoch das Rentenniveau langfristig nach 2025, falls nicht politisch dagegen gesteuert wird.

Langfristige Auswirkung auf das prognostizierte Rentenniveau haben statistische Effekte aufgrund des Flexirentengesetzes. Ab 2021 werden erstmals alle Rentner ab der Regelaltersgrenze mit einem Mini-Job einbezogen, also deutlich mehr Beschäftigte mit sehr geringen Einkommen. Dies sind rund 880.000 geringfügig beschäftigte Rentner, für die Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden. Im Ergebnis fallen dadurch die durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte voraussichtlich um rund 2% niedriger aus. Durch diesen Effekt fällt das Rentenniveau um rund einen Prozentpunkt höher aus. Ab 2021 wären die Niveauwerte also nur noch eingeschränkt mit denen vor 2021 vergleichbar. Der VdK begrüßt, dass dieser Effekt künftig berücksichtigt wird.

Der VdK begrüßt generell, dass die Rentenanpassungsformel vereinfacht werden soll. Dies soll die Transparenz erhöhen. Aktuell ist die Rentenanpassungsformel auch aus Sicht des VdK zu kompliziert konstruiert und schwer nachvollziehbar. Sobald der zum 1. Juli eines Jahres festgesetzte aktuelle Rentenwert auf den Wert abgesunken ist, der für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus erforderlich ist, erfolgt die Anpassung in den Folgejahren bis zum Ende des Geltens der Haltelinie für das Rentenniveau (derzeit 1. Juli 2025) entsprechend dem Mindestsicherungsniveau. Damit wird die geltende Anpassungsformel ab diesem Zeitpunkt ausgesetzt und die Renten werden dann ausschließlich mit der Lohnentwicklung (unter

Berücksichtigung der Sozialabgaben auf Löhne und Renten) fortgeschrieben. Aus Sicht des VdK ist dies sachgerecht.

Der VdK kritisiert ausdrücklich, dass die Sonderzahlungen des Bundes nach § 287a SGB VI wegfallen sollen. Diese Zahlungen sollten aus Sicht des VdK für die künftige Finanzierung der Stabilisierung bzw. Erhöhung des Rentenniveaus über 2025 hinaus verwendet werden. Der Gesetzgeber plant, die Minderausgaben, die sich aus dem Wegfall der Sonderzahlung ergeben, zur Gegenfinanzierung des Bürgergeldgesetzes einzusetzen. Der VdK kritisiert, dass hier die Finanzierung von Renten und dem neu geplanten Bürgergeld gegeneinander ausgespielt werden.

2.2. Verbesserungen für Erwerbsminderungsrenten im Bestand

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurde die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten ab Juli 2014 von 60 auf 62 Jahre erhöht. Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz folgen ab 1. Januar 2018 in sieben weiteren Schritten bis 2024 weitere Erhöhungen auf das 65. Lebensjahr. Im Rahmen des „Rentenpakt I“ erfolgt eine weitere schrittweise Erhöhung der Zurechnungszeit auf 67 Jahre bis 2031. Berücksichtigt wurden in diesen Zusammenhang jeweils neue Erwerbsminderungsrenten. Nun sollen die Bestands-erwerbsminderungsrenten einen Zuschlag erhalten, die im Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2018 begonnen haben.

D.h., zu einer am 30. Juni 2024 laufenden Rente wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes, die in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2018 begonnen hat, wird ein pauschaler Zuschlag gezahlt. Gleiches gilt für eine Rente wegen Alters oder wegen Todes, die sich unmittelbar an eine Rente wegen Erwerbsminderung, die innerhalb des Zeitraums vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2018 begonnen hatte, angeschlossen hat. Durch das Anknüpfen an die für jeden Betroffenen unterschiedliche Zahl an persönlichen Entgeltpunkten wird erreicht, dass der Zuschlag individuell und vorleistungsbezogen ist. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass der Zuschlag verwaltungspraktikabel maschinell ermittelt werden kann. Damit wird erreicht, dass die Rentenversicherungsträger nicht Millionen von Renten neu berechnen müssen. Zudem wird für die pauschale Höhe des Zuschlags nur zwischen zwei Zeiträumen unterschieden. Der Zuschlag richtet sich danach, ob die betreffende Rente in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2014 oder in der Zeit vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2018 begonnen hat. Eine Bestandsrente wird für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2014 pauschal um 7,5 Prozent bzw. um 4,5 Prozent für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2018 erhöht.

Beispiel:

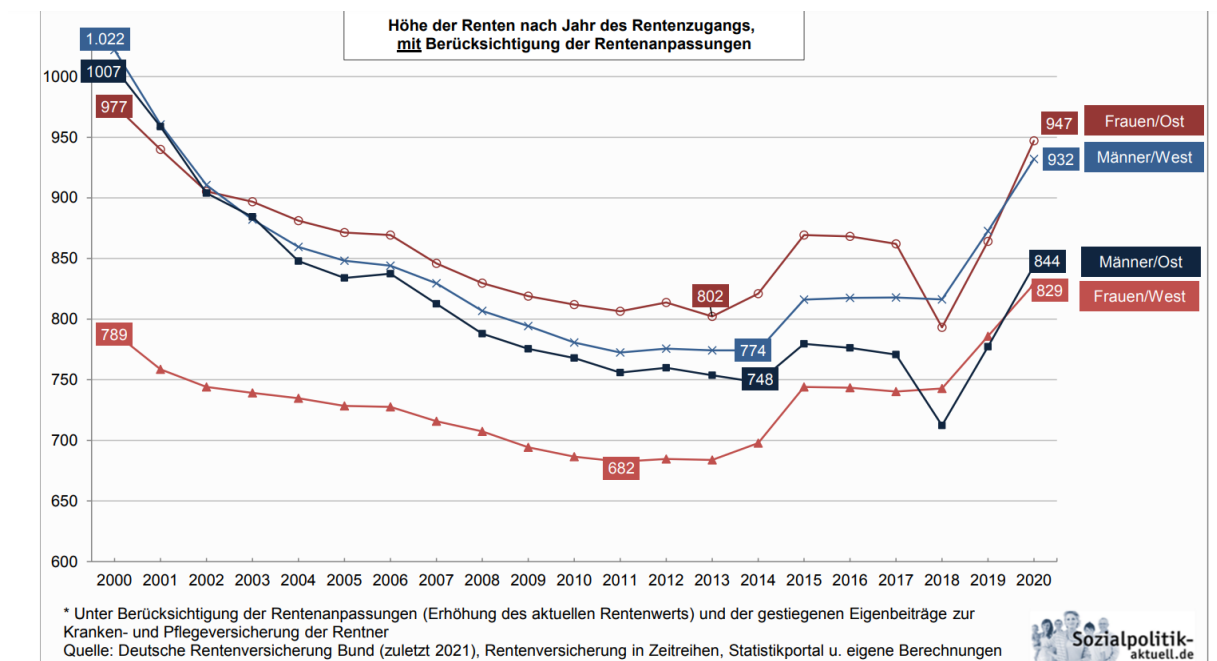
Ein Bestandserwerbsminderungsrentner, der am 1.1.2002 eine Erwerbsminderungsrente begonnen hat, erhält nun einen Aufschlag von 7,5 Prozent auf seine Erwerbsminderungsrente. Wenn diese Person z.B. eine Erwerbsminderungsrente von 800 Euro erhält, erhält diese künftig eine Rente von 860 (Aufschlag 7,5 Prozent). Wenn diese Person zum 1.1.2015 eine Erwerbungs-minderungsrente begonnen hat, erhält sie künftig eine Rente in Höhe von 836 Euro.

Die Regelung des Zuschlags für Bestandsrenten führt zu zusätzlichen Rentenausgaben (einschließlich Zuschuss der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner) in Höhe von 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2024 und 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2025. In den Folgejahren sinken die Mehrausgaben langsam ab.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK bewertet die Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand und für die Folgerenten insgesamt gesehen ausdrücklich positiv. Seit Jahrzehnten fordert der VdK, die verbesserte Zurechnungszeiten auch auf den Bestand der Erwerbsminderungsrenten zu übertragen.

Der durchschnittliche Zahlbetrag der mehr als 175.000 im Jahr 2020 neu zugegangenen Renten wegen Erwerbsminderung (EM-Renten) betrug im Bundesschnitt 882 Euro. Der Wert liegt etwas oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Diese liegt 2020 durchschnittlich bei 832 Euro.¹ Trotz des Anstiegs der Zahlbeträge 2020 sinken die Erwerbsminderungsrenten seit der Jahrtausendwende teils deutlich. Im Zugangsjahr 2019 lagen die durchschnittlichen Zahlbeträge bei nur 89 beziehungsweise 86 Prozent der auf aktuelle Werte umgerechneten Beträge des Zugangsjahres 2000. Unter der Annahme, dass der gesamte Zugang an EM-Renten des Jahres 2000 auch im Jahr 2019 noch im Rentenbezug war, hätte deren durchschnittlicher Zahlbetrag (West) nicht 713 Euro, sondern 897 Euro betragen.² Das folgende Schaubild verdeutlicht einerseits die Verbesserungen der Zurechnungszeit für neue Erwerbsminderungsrenten 2014 und 2019. Gleichzeitig zeigt die Grafik die negativen Auswirkungen der Einführung der Abschläge von bis zu 10,8 Prozent auf die Erwerbsminderungsrenten im Jahr 2001.



¹ BT-Drucksache 19/26646, Seite 105.

² http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=em_renten_2019

Die Leistungsverbesserungen bei der Zurechnungszeit in der Vergangenheit begünstigen jeweils nur neue Erwerbsminderungsrenten und treten nur schrittweise in Kraft. Dies war und ist für Bestandsrentner nicht nachvollziehbar und nicht vermittelbar, weil sich an ihrer Situation nichts ändert. Nicht vermittelbar ist den Bestandsrentnern auch, dass der Gesetzgeber bei den sogenannten „Mütterrenten“ und beim Grundrentenzuschlag alle Rentnerinnen und Rentner einbezogen hat, bei den Erwerbsminderungsrentnern die Bestandsrentner jedoch nicht.

Der VdK unterstützt die Lösung, dass ein pauschaler prozentualer Aufschlag gewährt wird. Der Verband hat sich stets für eine einfache, effiziente und effektive Lösung eingesetzt. Eine Prüfung jedes einzelnen Rentenkontos wäre verwaltungstechnisch zu aufwendig.

Der VdK kritisiert, dass die verbesserten Zurechnungszeiten nicht 1:1 übertragen werden. Es erfolgt ein Aufschlag, damit die Bestandserwerbsminderungsrentner eine Zurechnungszeit von 65 Jahren und 8 Monaten erhalten. Künftig erhalten die neuen Erwerbsminderungsrentner jedoch eine Zurechnungszeit von 67 Jahren. Der VdK fordert, dass der pauschale Aufschlag rund doppelt so hoch ist (d.h. 15 bzw. 9 Prozent) im Vergleich zum Gesetzentwurf, damit eine vollständige Angleichung der Zurechnungszeiten existiert.

Der VdK unterstützt den unterschiedlich hohen prozentualen Aufschlag auf die Erwerbsminderungsrenten im Bestand, je nach Stichtag. Dies ist sachgerecht, da die Zurechnungszeit zum 1.7.2014 und zum 1.1.2019 jeweils verbessert wurde. Auch die ausschließliche Berücksichtigung von Erwerbsminderungsrenten im Bestand ab dem 1.1.2001 hält der VdK für sachgerecht, da zu diesem Zeitpunkt die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent auf die Erwerbsminderungsrenten eingeführt wurden.

Der VdK begrüßt zudem ausdrücklich, dass auch Altersrenten und Hinterbliebenenrenten, die sich einer Erwerbsminderungsrente in dem Zeitraum angeschlossen haben, von den Verbesserungen profitieren sollen. Dadurch profitieren rund 2,9 Mio. Rentnerinnen und Rentner.

2.3. Bestimmung der Rentenwerte ab dem 1.7.2022

Mit Artikel 2 werden mit dem Rentenwertbestimmungsgesetz 2022 der aktuelle Rentenwert und weitere Werte unter Berücksichtigung der in Artikel 1 vorgenommen Änderungen des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch für den Zeitraum ab 1. Juli 2022 neu bestimmt.

Der aktuelle Rentenwert erhöht sich ab dem 1. Juli 2022 von 34,19 Euro auf 36,02 Euro in Westdeutschland. Dies entspricht einem Anpassungssatz von 5,35 Prozent. Der nach § 255a Absatz 1 SGB VI berechnete aktuelle Rentenwert (Ost) ab 1. Juli 2022 beträgt 35,52 Euro.

Der aktuelle Rentenwert zum 1. Juli 2022 in Höhe von 36,02 Euro ist höher als der nach § 255e Absatz 2 SGB VI ermittelte aktuelle Rentenwert (35,92 Euro). Damit wird das Mindestsicherungsniveau nach § 154 Absatz 3 SGB VI eingehalten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Rentenanpassung zum 1.7.2022. Die Renten orientieren sich zeitverzögert an den Lohnentwicklungen. Die Rentenanpassung 2022 verhindert zudem, dass es dieses Jahr zu Kaufkraftverlusten bei den Rentnerinnen und Rentnern kommt. Aktuell liegt die Inflationsrate bei über 5 Prozent. Es fehlt jedoch ein Entlastungspaket für Rentnerinnen

und Rentner. Während die Bundesregierung plant, Arbeitnehmer über die Einkommenssteuer mit einer Zahlung von 300 Euro brutto bei den steigenden Energiekosten zu entlasten, sollen die Rentnerinnen und Rentner davon nicht profitieren. Diese Ungleichbehandlung ist aus Sicht des VdK nicht sachgerecht. Kritisch sieht der VdK die Wirkung des Nachholfaktors im Jahr 2022. Dieser dämpft die Rentenanpassung um 1,17 Prozent.

3. Fehlende Regelungen

2001 wurden Dämpfungsfaktoren, die Riestertreppe, der Nachhaltigkeitsfaktor und der Nachholfaktor, in die Rentenanpassungsformel eingeführt. Von 2000 bis 2015 sind dadurch die Renten um knapp zehn Prozent gegenüber den Löhnen gekürzt worden.

Die Anzahl an Rentnerinnen und Rentner ist von 2000 bis 2018 um rund elf Prozent gestiegen. Der Anteil der Rentenausgaben am BIP ist im gleichen Zeitraum um gut zehn Prozent gesunken. Jede Rentnerin und jeder Rentner bekommt damit 2018 durchschnittlich rund 20 Prozent weniger vom allgemeinen Wohlstand ab als im Jahr 2000. Aus Sicht des VdK ist es wichtig, dass sich die Renten im Gleichklang mit den Löhnen entwickeln, denn nur so können die Rentnerinnen und Rentner an der Wohlstandsentwicklung der Erwerbstätigen teilhaben. Schon jetzt prognostiziert die Bundesregierung in ihrem aktuellen Rentenversicherungsbericht, dass die Kluft zwischen Renten und Löhnen immer weiter auseinandergeht: So steigen die Altersrenten im Zeitraum von 2021 bis 2035 nur um 37 Prozent, während bei den beitragspflichtigen Entgelten 53 Prozent vorhergesagt sind.³ Der VdK fordert, alle Dämpfungsfaktoren dauerhaft aus der Rentenanpassungsformel zu streichen. Die Renten müssen 1:1 entsprechend den Löhnen steigen.

Die Ergänzung von Erwerbsminderungsrenten durch betriebliche und/oder private Altersvorsorge hat sich seit der Riester-Reform in 2001 als nicht praktikabel erwiesen. Hinzu kommt, dass für behinderte und chronisch kranke Menschen die private Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos aufgrund von Risikozuschlägen und Leistungsausschlüssen kaum möglich ist. Fast jeder sechste Erwerbsminderungsrentner ist 2020 auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Nicht berücksichtigt sind hierbei diejenigen, die aus Scham, Unkenntnis oder der unbegründeten Befürchtung einer Unterhaltsverpflichtung ihrer Kinder, keine Grundsicherung in Anspruch nehmen. Laut einer DIW-Studie sind dies rund 60 Prozent.⁴

Bei den Erwerbsminderungsrenten bestehen weiterhin die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent. Hiervon sind mehr als 96 Prozent der Erwerbsminderungsrentner betroffen, weil Erwerbsminderung in der Regel im Durchschnitt weit vor Erreichen der Regelaltersgrenze eintritt. Der durchschnittliche Abschlagsbetrag beträgt bei den neuen Erwerbsminderungsrenten 2020 rund 106 Euro brutto pro Monat. Die Abschläge sind systemwidrig, weil eine Erwerbsminderung schicksalhaft bedingt ist und ihr Eintritt nicht wie eine vorzeitige Altersrente freiwillig gewählt werden kann. Demzufolge trägt die Begründung nicht, dass sie Ausweichverhalten in die Frührente verhindern sollen. Um die Erwerbsminderungsrente an die Altersrente anzu-

³ http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=Rueckkehr_zum_Nachholfaktor

⁴ https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699932.de/19-49.pdf

gleichen und der Gefahr der Altersarmut zu begegnen, fordert der VdK die Abschaffung der systemwidrigen Abschläge, oder wirkungsgleiche Maßnahmen umzusetzen.

Des Weiteren sind die Zugangsvoraussetzungen für Erwerbsminderungsrenten sehr hoch. Da Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II keine Pflichtbeitragszeiten mehr sind, ist es für Langzeitarbeitslose nur schwer möglich, eine Anwartschaft auf eine Erwerbsminderungsrente zu begründen. Die medizinischen Voraussetzungen erfüllt nur derjenige, dessen Restleistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unter sechs Stunden liegt, obwohl dann eine vollschichtige Tätigkeit mit acht Stunden pro Tag nicht mehr möglich ist. Diese Versicherten sind zu krank für den Arbeitsmarkt, aber zu gesund für einen Rentenbezug.

In Anbetracht der steigenden Regelaltersgrenze hält der VdK Änderungen bei den Bezugsvoraussetzungen für die Erwerbsminderungsrente für notwendig. Der VdK fordert deshalb, dass der Zugang zu den Erwerbsminderungsrenten erleichtert wird und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II angemessen bewertet werden.

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zu Änderungsanträgen der Fraktion DIE LINKE

zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur
Verbesserung von Leistungen für den
Erwerbsminderungsrentenbestand

(Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-
Bestandsverbesserungsgesetz)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 24.05.2022

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,1 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Änderungsantrags 1 und den Maßnahmen der Umsetzung

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE führt aus, dass für eine annähernd vollständige Angleichung aller Erwerbsminderungsrenten Zuschläge in Höhe von rund 13 Prozent und rund 8 Prozent notwendig seien. Die Anhebung des Zuschlags führt 2024 zu Mehrausgaben von einer Milliarde Euro und rund zwei Milliarden Euro in den Folgejahren (sinkende Tendenz), die mit einem Beitragssatzanstieg von 0,12 Prozentpunkten finanziert werden könnten.

Zudem fordert die Fraktion DIE LINKE, dass im Juli 2024 eine Einmalzahlung geleistet wird, um eine rückwirkende Auszahlung der seit dem 1.7.2022 ausgefallenen Zuschläge zu erreichen. Dies trage der Tatsache Rechnung, dass einerseits bei der Deutschen Rentenversicherung aktuell erheblicher Verwaltungsaufwand mit der Umsetzung des Grundrentengesetzes und parallel dazu des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes anfällt und deshalb keine frühere Umsetzung des Zuschlags für die Erwerbsminderungen möglich sei. Andererseits dürfe dieser Verwaltungsaufwand nicht dazu führen, dass die betroffenen Rentnerinnen und Rentner noch zwei Jahre auf die Leistungsverbesserungen verzichten müssen. Die Bundesregierung müsse insbesondere für Grundsicherungsbeziehende sicherstellen, dass im Auszahlungsmonat keine Anrechnung auf andere Sozialleistungen stattfindet.

Die einmalige Nachzahlung führt zu einmaligen Mehrausgaben von 9,1 Milliarden Euro im Jahr 2024.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die von der Fraktion DIE LINKE geforderten höheren Zuschläge ausdrücklich. Der geplante Aufschlag von 7,5 bzw. 4,5 Prozent kompensiert nicht die verbesserten Zurechnungszeiten komplett. Diese wurden am 1.7.2014 und am 1.1.2019 jeweils nur für neue Erwerbsminderungsrenten eingeführt. Aus Sicht des VdK müsste der pauschale Aufschlag auf die Bestandserwerbsminderungsrenten doppelt so hoch sein wie geplant.

Der VdK kritisiert ausdrücklich, dass die geplanten Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand erst ab dem 1.7.2024 gelten sollen. Deshalb unterstützt der VdK die Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einer rückwirkenden Auszahlung der ausgefallenen Zuschläge. Der VdK sieht ebenfalls die Problematik, dass die Deutsche Rentenversicherung Bund aktuell die Grundrentenzuschläge prüfen muss und dies viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Deshalb hatte sich der VdK von Anfang an für einen

effizienten und effektiven Grundrentenzuschlag ausgesprochen. Unabhängig davon setzt sich der VdK dafür ein, dass die Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten im Bestand bereits zum 1.1.2023 eingeführt und später als einmaliger Aufschlag auf die erste Auszahlung am 1.7.2024 ausgezahlt werden.

Die Forderung der Fraktion DIE LINKE, dass im Auszahlungsmonat für Grundsicherungsbeziehende keine Anrechnung auf andere Sozialleistungen stattfinden dürfe, ist aus Sicht des VdK sachgerecht.

2. Zu den Zielen des Änderungsantrags 2 und den Maßnahmen der Umsetzung

Die Fraktion DIE LINKE fordert, das Mindestsicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ab dem Jahr 2025 auf 53 Prozent anzuheben, um ein lebensstandardsicherndes Einkommen im Alter zu gewährleisten. Die Begrenzung des Beitragssatzes auf 20 Prozent soll entfallen. Die Abkoppelung der Renten von der Lohnentwicklung seit dem rentenpolitischen Paradigmenwechsel zu Beginn des Jahrhunderts habe ein im Trend sinkendes Rentenniveau zur Folge. Der Anstieg der aktuellen Rentenwerte (AR) bleibe als Folge hinter der Lohnentwicklung zurück. Um nach 45 Beitragsjahren (Rentengebiet West) mit dem Zahlbetrag der Rente (ohne evtl. Steuern oder Abschläge) eine Nettorente in Höhe des Bruttobedarfs in der Grundsicherung zu erreichen sei heute bei einer Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden schon ein Stundenlohn in Höhe von 13,29 Euro notwendig. Um die Armutsschwelle des Mikrozensus in Höhe von 1126 Euro (2020) zu erreichen wäre ein Bruttolohn in Höhe von 16,66 Euro notwendig. Schon heute erreichten jeder und jede Zweite in Ostdeutschland und jede und jeder Dritte in Westdeutschland nach 40 und mehr Versicherungsjahren eine Nettorente von weniger als 1.200 Euro. Das zeige, dass über höhere Löhne alleine, eine Lebensstandardsicherung nicht zeitnah erreichbar ist.

Die Anhebung des Mindestsicherungsniveaus von 48 auf 53 Prozent solle in vier Schritten erfolgen. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung entstehen aus der Anhebung auf 50 Prozent in den Folgejahren jeweils Mehrausgaben in Höhe von dreizehn Milliarden Euro, die aus Beitragsmitteln und Bundeszuschüssen finanziert würden. Konkret würde der Beitragssatz von 18,6 auf 19,4 Prozent angehoben werden müssen. Das bedeutet für einen Beschäftigten mit Durchschnittsverdienst und seine Arbeitgeberin bzw. seinen Arbeitgeber 12,47 Euro monatlich mehr Beitrag zur Rentenversicherung.

Die Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors und die entsprechende Festlegung des Ausgleichsbedarfs sind aus Sicht der Fraktion DIE LINKE zu streichen und es bleibe bei der Aussetzung des Ausgleichsbedarfs bis zum 30. Juni 2026 in der alten Fassung des Paragraphen 255g SGB VI. Bis zum Erreichen eines lebensstandardsichernden Rentenniveaus von 53 Prozent und angesichts der unsicheren ökonomischen Situation mit sprunghaft gestiegenen Lebenshaltungskosten sei eine Aussetzung des Ausgleichsbedarfs notwendig, um das Ziel der Lebensstandardsicherung und des Mindestsicherungsniveaus nicht durch weitere Nullrunden bei der Rentenanpassung zu gefährden. So lange durch die Dämpfungsfaktoren die Rente nur zum Teil den Löhnen folge, sei die Anwendung des Ausgleichsfaktors bei sinkenden Löhnen nicht gerechtfertigt. Bis zum Jahr 2025 müsse die

Rentenanpassungsformel neu und einfacher gestaltet werden, um dem Prinzip „Die Rente folgt den Löhnen“ wieder voll zur Geltung zu bringen.

Durch das Aussetzen des Ausgleichsbedarfs sei keine Regelung zu dessen Abbau notwendig. Das Zusammenspiel von Lohn-, Beitragssatz- und Rentenentwicklung müsse bis 2025 neu geregelt werden.

Die Streichung von § 255i sei eine Folgeänderung zu Nr. 3, um zu gewährleisten, dass das jeweilige Mindestrentenniveau nur als unterste Richtschnur diene und Rentenanpassungen, die über das Mindestrentenniveau hinausgehen weiterhin möglich blieben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt den Antrag der Fraktion DIE LINKE ausdrücklich. Der VdK fordert dauerhaft eine Stabilisierung des Rentenniveaus bei mindestens 50 Prozent, idealerweise 53 Prozent, damit die künftigen Generationen eine gute gesetzliche Rente erhalten, auf die sie vertrauen können. Ansonsten drohen den aktuellen Beitragszahlern im Alter starke Kaufkraftverluste, wenn sie ihre Rente erhalten.

Der VdK kritisiert, entsprechend des Antrags der Fraktion DIE LINKE, die Wiedereinführung des Nachholfaktors in der Rentenanpassungsformel zum 1.7.2022. Der Nachholfaktor schwächt die gesetzliche Rentenversicherung für alle Generationen. Gerade einkommensschwache Rentnerinnen und Rentner merken diesen Unterschied sehr deutlich in ihrem Geldbeutel, wenn gleichzeitig, wie vorhergesagt, die Lebensmittelpreise und Heizkosten immer weiter steigen. Zumal es in Westdeutschland 2021 bei der Rentenanpassung eine Nullrunde gab.

Darüber hinaus führen niedrigere Rentenanpassungen von heute auch zu niedrigeren Renten von morgen. Der Nachholfaktor verstärkt somit die Ungerechtigkeiten zwischen den Generationen. Schon jetzt prognostiziert die Bundesregierung in ihrem aktuellen Rentenversicherungsbericht, dass die Kluft zwischen Renten und Löhnen immer weiter auseinandergeht: So steigen die Altersrenten im Zeitraum von 2021 bis 2035 nur um 37 Prozent, während bei den beitragspflichtigen Entgelten 53 Prozent vorhergesagt sind. Es gibt also keinen Grund, die Renten erneut und noch weiter von der Lohnentwicklung abzukoppeln. Vielmehr unterstützt der VdK den Antrag der Fraktion DIE LINKE, den Gleichklang von Löhnen und Renten durch Abschaffung aller Dämpfungsfaktoren wiederherzustellen.



Schriftliche Stellungnahme
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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

Reaktivierung des Nachholfaktors hilft kurzfristig – langfristige Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung bleiben

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrenten-bestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz BT-Drs. 20/1680)

25. Mai 2022

Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Möglichkeit verpasst, die gesetzliche Rentenversicherung auf den weiteren demografischen Wandel vorzubereiten. Vielmehr konzentrieren sich die geplanten Änderungen bei der Rentenanpassung im Wesentlichen auf die aktuelle Legislaturperiode. Positiv sind dabei die Reaktivierung des Nachholfaktors und die Beseitigung eines Konstruktionsfehlers beim Nachhaltigkeitsfaktor. Negativ ist dagegen die faktische Anhebung des Mindestrentenniveaus durch die „Bereinigung des Revisionseffekts der beitragspflichtigen Entgelte“, denn soweit das neue Mindestrentenniveau die Rentenhöhe bestimmt, bleiben der Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor wirkungslos, so dass die Beitragszahlenden zusätzlich belastet werden.

Der geplante Zuschlag für den Bestand der Erwerbsminderungsrenten sollte unterbleiben. Auf eine Verbesserung für den Bestand der Erwerbsminderungsrenten wurde zu Recht bei den zahlreichen Leistungsverbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner in den vergangenen Jahren verzichtet, u. a. weil viele Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Bestand noch von Vorteilen bei der Leistungsberechnung profitieren, die für den Rentenanzugang nicht mehr gelten. Zudem führt der Zuschlag laut Gesetzentwurf zu Mehrausgaben von 2,6 Mrd. € und wird damit den Rentenbeitragssatz zusätzlich nach oben treiben.

Die geplante Streichung der gesetzlich zugesagten Sonderzahlungen des Bundes an die Rentenversicherung sollte unterbleiben. Die nach dem Referentenentwurf damit bezweckte Umwidmung dieser Mittel zur Finanzierung des geplanten Bürgergelds würde im Ergebnis dazu führen, dass die Beitragszahlenden der Rentenversicherung das neue Bürgergeld mitfinanzieren müssen.



Im Einzelnen

Reaktivierung des Nachholfaktors sinnvoll

Die rechtzeitig zur diesjährigen Rentenanpassung erfolgende Reaktivierung des Nachholfaktors ist zu begrüßen. Die mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz beschlossene Aussetzung des Nachholfaktors wird damit richtigerweise korrigiert.

Nachholfaktor und Rentengarantie gehören zusammen. Grundsätzlich folgen die Renten den Löhnen. Für den Fall einer negativen Lohnentwicklung hat der Gesetzgeber mit der Rentengarantie jedoch Rentenkürzungen ausgeschlossen. Die Rentengarantie hat die Rentenbeziehenden im vergangenen Jahr vor einer deutlichen Rentenkürzung bewahrt, zu der es nach der Rentenanpassungsformel hätte kommen müssen. Dann ist es nur fair, diesen finanziellen Vorteil der Rentenbeziehenden aus der Rentengarantie zu berücksichtigen, wenn eine wirtschaftliche Erholung einsetzt. Der Nachholfaktor dient genau dazu, unterlassene Rentenkürzungen mit künftigen Steigerungen zu verrechnen und damit zu gewährleisten, dass die Renten mittelfristig wieder so hoch sind, wie sie ohne das zwischenzeitliche Wirken der Rentengarantie wären.

Korrektur des Nachhaltigkeitsfaktors kann Rentenanpassungen stabilisieren

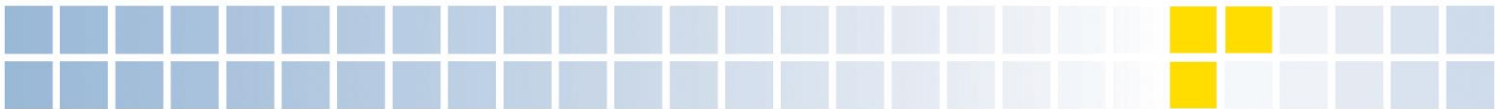
Grundsätzlich positiv ist auch die geplante Korrektur der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors. Wie sich bereits mehrfach gezeigt hat, führt das zu seiner Berechnung bislang verwendete vorläufige Durchschnittsentgelt – gerade nach Krisen – zu starken Schwankungen bei der Höhe des Nachhaltigkeitsfaktors und damit auch bei der Rentenanpassung. Die Neudefinition des für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors maßgeblichen Entgeltbegriffs ist grundsätzlich geeignet, diese Schwankungen zu reduzieren.

Faktische Anhebung des Mindestsicherungsniveaus führt zu einseitiger Mehrbelastung der Beitragszahlenden

Die Rücknahme des Effekts der „Revision der beitragspflichtigen Entgelte“ führt faktisch zu einer Anhebung des Mindestsicherungsniveaus. Nach den Berechnungen im Gesetzentwurf und seiner Begründung wird das aktuelle Rentenniveau durch die Rücknahme der „Revision“ künftig statistisch um rund einen Prozentpunkt niedriger ausgewiesen als bislang (bislang 49,4 %, nach Rücknahme 48,4 %). Dies hat zur Folge, dass die Renten zur Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus von 48 % künftig rund 2 % höher sein müssen als nach der aktuellen Definition. Leider wird im Entwurf nicht begründet, warum die in der letzten Legislaturperiode politisch gewünschte und auch durchaus sachgerechte Einbeziehung von Löhnen Beschäftigter oberhalb der Regelaltersgrenze in die Ermittlung der Durchschnittslöhne nun auf einmal wieder rückgängig gemacht werden soll.

Soweit das neue gesetzliche Mindestsicherungsniveau künftig die Rentenhöhe bestimmt, werden sowohl der Beitragsatz- als auch der Nachhaltigkeitsfaktor wirkungslos. Damit gehen der Rentenversicherung automatische Stabilisatoren verloren. So würden z. B. mögliche Einbrüche am Arbeitsmarkt nicht mehr in gleicher Weise wie bislang dämpfende Wirkungen auf die Rentenanpassung haben, sondern gingen vielmehr einseitig zu Lasten der Beitragszahler.

Mit dem Gesetzentwurf wird die Chance vertan, die gesetzliche Rentenversicherung auf den weiteren demografischen Wandel vorzubereiten. Dabei steht der Rentenversicherung mit dem in den nächsten Jahren stattfindenden Alterungsschub die größte Belastung durch den demografischen Wandel erst noch bevor. Angesichts dessen ist es positiv, dass die Festschreibung des (faktisch angehobenen) Mindestrentenniveaus zumindest auf die laufende Legislaturperiode beschränkt wird. Eine längere Fortschreibung wäre auch nicht finanzierbar.



Bereits bis 2035 müsste dann der Beitragssatz nach Berechnungen der Bundesbank auf etwa 25 % steigen. Die finanziellen Belastungen aus der Alterung würden dadurch einseitig den Beitragszahlenden aufgebürdet.

Zugesagte Sonderzahlungen des Bundes an die Rentenversicherung beibehalten

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurden der Rentenversicherung für die Jahre 2022 bis 2025 Sonderzahlungen in Höhe von 2 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt zugesagt. Die jetzt geplante Streichung dieser Sonderzahlungen durch den Entwurf für das Bundeshaushaltsgesetz 2022 und den vorliegenden Referentenentwurf ist nicht nachvollziehbar. Anders als die Begründung des Entwurfs suggeriert, hatte der Gesetzgeber beschlossen, dass die Sonderzahlungen unabhängig von der weiteren Beitragssatzentwicklung in der Rentenversicherung geleistet werden sollen. Zu einer verlässlichen Rentenpolitik gehört es, dass finanzielle Zusagen eingehalten werden und nicht nach Kassenlage oder für andere politische Vorhaben wieder gestrichen werden. Wenn – wie jedenfalls im Referentenentwurf vorgesehen – die geplante Streichung der Sonderzahlungen an die Rentenversicherung erfolgt, um damit das geplante Bürgergeld zu finanzieren, hieße dies, dass im Ergebnis die Beitragszahlenden zur Rentenversicherung über höhere Beiträge das geplante Bürgergeld mitfinanzieren müssten.

Zuschlag auf Bestands-Erwerbsminderungsrenten unterlassen

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 Rentenneuzugang 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 für den Rentenneuzugang profitieren würden, ohne jedoch die eigenen Vorteile gegenüber späteren Rentenzugängen aufgeben zu müssen. Damit drohen neue Ungerechtigkeiten. Daher sollte auf den Zuschlag verzichtet werden.

Laut Gesetzentwurf 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. Diese Mehrausgaben werden den Beitragssatz zur Rentenversicherung weiter nach oben treiben. Eine solche Mehrbelastung ließe sich verhindern, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig die abschlagsfreie „Rente ab 63“ abschaffen würde. Anders als Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner sind die davon profitierenden Frührentnerinnen und -rentner gesundheitlich in der Lage, bis zum vollen Rentenalter zu arbeiten.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



BDA-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (BT-Drs. 20/1680)

25. Mai 2022



Schriftliche Stellungnahme
Professor Dr. Felix Welti

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

Universität Kassel · 34109 Kassel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende

Prof. Dr. Felix Welti

Institut für Sozialwesen
Fachgebiet Sozial- und
Gesundheitsrecht, Recht der
Rehabilitation und Behinderung

Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10
34109 Kassel

Tel. 0561 804 2970
welti@uni-kassel.de

Sekretariat: Edgar Ladwig
ladwig@uni-kassel.de
Telefon +49 561 804 2956
Fax +49 561 804 3045

25.05.2022
Seite 1 von 5

Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz); BT-Drs. 20/1680, am 30. Mai 2022

Sehr geehrter Herr Rützel,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf nehme ich gerne Stellung. Ich konzentriere mich auf die Regelungen zur Erwerbsminderungsrente.

Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Zuschlags an persönlichen Entgeltpunkten bei Renten wegen Erwerbsminderung und bei Renten wegen Todes in § 307i SGB VI und § 99a Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte vor, um Renten zu erhöhen, deren Höhe von der Zurechnungszeit abhängt und die zwischen 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2018 begonnen haben. Der Zuschlag soll zu einer Erhöhung um 7,5% für Rentenzugänge zwischen 1.1.2001 und 30.6.2014 und von 4,5% für Rentenzugänge zwischen 1.7.2014 und 31.12.2018 führen. Der Zuschlag soll zum 1.7.2024 in Kraft treten.

Begründung des Zuschlags

Zur Begründung des Zuschlags wird angeführt, dass sich seit der grundsätzlichen Neugestaltung der Renten wegen Erwerbsminderung im Jahr 2001 die durchschnittlichen

Zahlbeträge dieser Renten bei einem Neuzugang im Laufe der Jahre nach und nach verringert haben. Eine Analyse, warum dies erfolgt ist und ob der Effekt rechtssystematisch und sozialpolitisch gewollt und vorhersehbar war, erfolgt nicht. Es wird ausgeführt, dass dem Absinken der EM-Zugangsrenten durch die Verlängerung der Zurechnungszeiten mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz ab 2014, mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz ab 1.1.2018 und mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 1.1.2019 entgegen gewirkt wurde und somit der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag neuer EM-Renten deutlich erhöht werden konnte. Mit der jetzt beabsichtigten Reform wird beabsichtigt, eine Erhöhung der Renten für die EM-Rentnerinnen und -Rentner im Rentenbestand zu erreichen, die von diesen Regelungen nicht oder nur teilweise profitieren konnten.

Das Regelungsziel ist sozialpolitisch angesichts der niedrigen Zahlbeträge der EM-Renten und des hohen Armutsrisikos Erwerbsgeminderter sehr positiv zu bewerten.

Wünschenswert wäre, dass im Gesetzgebungsverfahren auch dazu Stellung genommen würde, welchem grundsätzlichen sozialpolitischen Sicherungsziel zur Höhe der Erwerbsminderungsrenten der Gesetzgeber (nun) folgt und mit welchen Mitteln dies zukünftig dauerhaft erreicht werden sollte.

Dies würde eine verfassungsrechtlich, völkerrechtlich und rechtssystematisch begründete Stellungnahme dazu einschließen, ob und wie eine Sicherung bei Erwerbsminderung insgesamt für alle in Deutschland lebenden Menschen und für in eine Pflichtversicherung einbezogene Personen geboten ist, ob das Sicherungsziel ins Verhältnis zum allgemeinen Lebensstandard zu setzen und ob es sich negativ von der Sicherung anderer Lebensrisiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) unterscheiden dürfte. Als normative Maßstäbe sollten dabei dienen das Sozialstaatsgebot, der Schutz gegen ungerechtfertigte (weil unzureichende) Pflichtversicherung aus Art. 2 Abs. 1 GG, das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG, das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, das Recht auf soziale Sicherheit aus Art. 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und aus Art. 12 der revidierten Europäischen Sozialcharta sowie aus Art. 28 UN-Behindertenrechtskonvention sowie das ILO-Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene von 1967.

Somit könnte auch mehr Klarheit über die aktuell anhängige Rechtsfrage geschaffen werden, ob die bisherige Höhe der EM-Renten für den betroffenen Personenkreis verfassungswidrig ist. Es spricht viel für die Annahme, dass zumindest der bisherige Unterschied zwischen Bestandsrenten und Neurenten, von dem gerade langjährig dauerhaft Erwerbsgeminderte negativ betroffen waren, auch verfassungsrechtlich nicht haltbar war und dass das Sicherungsniveau Bedenken begegnet, weil eine Pflichtversicherung nur bei angemessenem Sicherungsniveau zu rechtfertigen ist und weil eine adäquate anderweitige Sicherung nicht erreichbar ist.

Höhe des Zuschlags

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich die Höhe des Zuschlags aus der Wirkung der zum Vergleich herangezogenen Regelungen entsprechend einem vorab finanzierten Finanzvolumen, es soll „ein Ausgleich zwischen dem sozialpolitisch Wünschenswerten und dem finanziell Möglichen“ erreicht werden. Um diese Aussage bewerten zu können, müsste transparent gemacht werden, bei welcher Zuschlagshöhe das sozialpolitisch Wünschenswerte aus Sicht des Gesetzgebers läge und wie die

finanzpolitisch begründete Unterschreitung des Wünschenswerten verfassungsrechtlich vor dem Untermaßgebot und dem Gleichbehandlungsgebot zu rechtfertigen ist. Eine solche Transparenz ist den Materialien bisher nicht zu entnehmen.

Zeitpunkt des Inkrafttretens

Geht man mit dem Entwurf davon aus, dass es sozialpolitisch nicht wünschenswert war, dass die EM-Neurenten zwischen 2001 und 2018 niedriger ausgefallen sind als heute und zwischen 2014 und 2018 niedriger ausgefallen sind als die Neurenten, so ist zu konstatieren, dass dem betroffenen Personenkreis zum Teil für Jahrzehnte eine sozialpolitisch wünschenswerte, wenn nicht sogar verfassungsrechtlich gebotene Leistungshöhe vorenthalten worden ist. Umso drängender wäre es, diese nun erkannte Fehlentwicklung zu korrigieren. Nach dem vorgelegten Entwurf wird diese Korrektur erst in zwei Jahren und ohne Rückwirkung erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt wird ein Teil des adressierten Personenkreises verstorben sein. Gegenwärtig ist der Personenkreis – wie alle Personen niedrigen Einkommens – besonders stark vom allgemeinen Preisanstieg und vom Anstieg der Wohnungsmieten betroffen. Ob die im Entwurf angeführten Praktikabilitätsgründe tatsächlich eine Bearbeitungszeit von zwei Jahren für einen pauschalen Zuschlag erfordern, kann nicht sicher nachvollzogen werden. Einige der angeführten Prognosen – z.B. 158.500 Widersprüche und Klagen gegen eine Erhöhung von Leistungen – sind eher schwer nachvollziehbar, zumal Widersprüche erst nach Inkrafttreten eingelegt werden können, also nicht zur Begründung des vorherigen Zeitaufwands herangezogen werden können.

Es sollte dringend geprüft werden, ob ein früheres Inkrafttreten möglich ist. Denkbar wäre auch, stattdessen im Rahmen der gesetzgeberischen Reaktion auf das aktuelle Inflationsgeschehen für den hier adressierten Personenkreis eine noch pauschalere Einmalzahlung vorzusehen. Diese könnte mit dem primären Ziel der Armutsvermeidung allein an der Rentenhöhe orientiert sein.

Weiterer Reformbedarf

Der Zuschlag zu den zwischen 2001 und 2018 begonnenen Erwerbsminderungsrenten ist sozialpolitisch sinnvoll und notwendig. Das zu Grunde liegende Problem ist jedoch schon lange bekannt, wie die Reformen von 2014 und 2018 zeigen. Es ist daher dringend zu überprüfen, ob es strukturelle Gründe dafür gibt, dass die Erwerbsminderungsrenten mit sozialpolitisch zu niedrigen Beträgen und in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise ausgestaltet worden sind und die Gesetzgebung darauf mit großer Zeitverzögerung reagiert hat.

Aufnahme der Erwerbsminderungsrente in den Rentenversicherungsbericht und in die Aufgabe des Sozialbeirats (§§ 154–156 SGB VI)

Bei der finanziellen Sicherung gegen Erwerbsminderung handelt es sich um eine Kernaufgabe des Sozialstaats und der gesetzlichen Rentenversicherung. Um zu verhindern, dass diese Aufgabe unzureichend erfüllt wird, ist eine ständige Beobachtung der Rentenhöhe und der Lebenssituation Erwerbsgeminderter erforderlich, die bei Wahrnehmung sozialpolitisch bedenklicher Situationen zu einem Bericht an die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften führt.

Der Rentenversicherungsbericht ist ausweislich § 154 Abs. 2 SGB VI ausschließlich auf das versicherte Risiko Alter ausgerichtet, während zu den versicherten Risiken Erwerbsminderung und Hinterbleiben nicht eigenständig berichtet wird. Eine solche

Berichterstattung, die auch ergänzende Sicherungssysteme (private und betriebliche Vorsorge, Grundsicherung) einschließt wäre erforderlich, um zu vermeiden, dass sich Sicherungslücken über viele Jahre entwickeln, wie es bei der Erwerbsminderungsrente seit 2001 der Fall gewesen ist.

Um eine unabhängige und sachkundige Beratung des auf das Risiko Erwerbsminderung erweiterten Rentenversicherungsberichts durch den Sozialbeirat (§ 155 SGB VI) zu gewährleisten, sollte dessen Zusammensetzung in § 156 SGB VI um vier Vertreter der Sozial- und Behindertenverbände und eine weitere Person aus den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften erweitert werden. Diese könnten auf Vorschlag des Beirats für die Teilhabe behinderter Menschen nach § 86 SGB IX berufen werden.

Definition des Sicherungsziels der Erwerbsminderungsrente

Die Einführung einer Berichtspflicht zum Risiko Erwerbsminderung müsste sinnvollerweise mit der Definition eines Sicherungsziels und eines Sicherungsniveaus verbunden sein, wie es für das Risiko Alter in § 154 Abs. 3 und 3a SGB VI festgelegt ist. Die Festlegung eines Sicherungsniveaus für das Risiko Erwerbsminderung sollte nicht automatisch am Risiko Alter orientiert sein, sondern berücksichtigen, dass es schwieriger ist, für Erwerbsminderung privat und betrieblich vorzusorgen als für das Alter. Das liegt daran, dass die Zeit vor Eintritt der Erwerbsminderung kürzer ist als die Zeit bis zur Altersgrenze und dass private Vorsorgeverträge für das Risiko Erwerbsminderung wegen der Risikoadäquanz der Privatversicherung für chronisch kranke und behinderte Menschen schwer oder gar nicht zugänglich sind. Zudem ist die steuerliche Förderung privater Vorsorge derzeit nur auf das Risiko Alter ausgerichtet. Bei der Definition des Sicherungsziels der Erwerbsminderungsrente wäre es begründungsbedürftig, warum dies unterhalb des Niveaus von Krankengeld und Arbeitslosengeld liegen sollte. Bei Erwerbsminderung handelt es sich wie bei Arbeitslosigkeit und längerer Krankheit um ein Risiko, dass Menschen aus dem Erwerbsleben heraus plötzlich und in Situationen mit Zahlungs- und Unterhaltspflichten treffen kann. Zudem ist Erwerbsminderung grundsätzlich durch Rehabilitation aufhebbar. Es liegt daher nahe, eine relative Lebensstandardsicherung als Ziel zu definieren.

Überprüfung der Voraussetzungen der Erwerbsminderungsrente

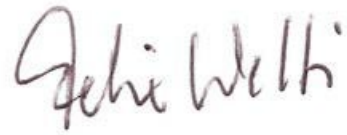
Im Rahmen einer genaueren Betrachtung der bisherigen Sicherung des Risikos Erwerbsminderung sollten auch die bisherigen Leistungsvoraussetzungen überprüft werden. Die Rentenkommission der 19. Wahlperiode hat sich dieses Themas nicht angenommen. Es wäre daher sinnvoll, eine Erwerbsminderungsrentenkommission einzusetzen. Diese könnte die Berechtigung des sozialmedizinischen Konzepts von Erwerbsminderung einschließlich der Rolle des allgemeinen Arbeitsmarkts, die Frage der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen und die Berechtigung der Abschläge sowie das Verhältnis von Rente zur Rehabilitation untersuchen und Reformbedarfe identifizieren. Schließlich sollte untersucht werden, inwieweit die Ziele der Grundrente auch für das Risiko Erwerbsminderung erreicht werden können.

Gesamtbewertung

Ein Zuschlag zu den Erwerbsminderungsrenten, die nicht oder nur teilweise von den Neuregelungen der Jahre 2014 und 2018 profitiert haben, ist sinnvoll und notwendig. Die Höhe und die Frist des Inkrafttretens sollten überprüft werden. Es sind Instrumente gesetzlich und politisch zu verankern, die eine solche nachgelagerte Lösung nicht wieder

erforderlich werden lassen und das Ziel einer armutsfesten Lebensstandardsicherung bei Erwerbsminderung erreichen. Dazu gehören eine eigenständige Regelung zur Berichterstattung und Beratung mit einem gesetzlich definierten Sicherungsziel und eine Überprüfung des gesetzlichen Regelungskonzepts im Ganzen.

Mit freundlichen Grüßen



Gerd Welth



Schriftliche Stellungnahme
Deutsche Rentenversicherung Bund

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 der Deutschen Rentenversicherung Bund

**anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages**

am 30. Mai 2022

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucks. 20/1680

und

zu den Änderungsanträgen

verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Ausschuss-Drs. 20(11)113

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

BT-Drucks. 20/1680

I. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf enthält geänderte Regelungen zur Anpassung der aktuellen Rentenwerte ab dem 1. Juli 2022, die auch die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors vorsehen. Zudem sieht der Gesetzentwurf Verbesserungen für diejenigen Erwerbsminderungs-Bestandsrenten vor, für die die ab 2014 schrittweise eingeführten längeren Zurechnungszeiten keine Berücksichtigung fanden. Als weitere Maßnahme sollen Sonderzahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung abgeschafft werden.

Die neuen Regelungen im Gesetzentwurf zur Rentenanpassung beinhalten im Wesentlichen

- a) die vorzeitige Reaktivierung des Ausgleichsfaktors („Nachholfaktor“), mit dem durch die Rentengarantie unterbliebene Rentenkürzungen mit den folgenden Rentenerhöhungen verrechnet werden,
- b) die Beseitigung der Auswirkungen eines statistischen Sondereffektes („Revisionseffekt“) aus dem Jahr 2019,
- c) die Verstetigung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel, um starken Schwankungen in der Höhe der Rentenanpassung zu begegnen, sowie
- d) eine Änderung der Anpassungsmechanik, die greift, nachdem das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent erreicht wird.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung kehrt die Anpassungsmechanik nach 2025 wieder zur Anpassungsformel nach geltendem Recht zurück. Auch der Nachholfaktor wird dann wieder wirksam. Die Verstetigung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Bereinigung des Rentenniveaus um den Revisionseffekt gelten dagegen auf Dauer.

Die Sonderzahlungen nach § 287a SGB VI in Höhe von jährlich 500 Mio. EUR (plus Dynamisierung) in den Jahren 2022 bis 2025, die 2019 mit dem Ziel der Absicherung der Beitragsatzgarantie eingeführt wurden, sollen wieder abgeschafft werden. Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich auf die Jahre 2023 bis 2025 und korrespondiert mit einer ähnlichen Regelung für 2022 im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 des Bundes.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf die Aufstockung von Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vor, die in der Zeit von 2001 bis 2018 begonnen haben. Eine Aufstockung ist auch für unmittelbar nachfolgende Renten sowie für die in der Zeit von 2001 bis 2018 zugegangenen Hinterbliebenenrenten vorgesehen, sofern die verstorbene versicherte Person unmittelbar vor ihrem Tod noch keine Rente bezogen hat.

Zu diesen Renten soll ein pauschaler Zuschlag gezahlt werden, der abhängig vom Rentenzugang 7,5 Prozent beziehungsweise 4,5 Prozent beträgt. Der höhere Zuschlag wird zu Renten gezahlt, bei denen die maßgebende Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bzw. die Hinterbliebenenrente ab 2001 und bis Juni 2014 begonnen hat. Bei einem Rentenbeginn in dieser Zeit endete die Zurechnungszeit mit 60 Jahren. Für Rentenzugänge ab Juli 2014 wird ein geringerer Zuschlag gezahlt, da für diese die Zurechnungszeit mit 62 Jahren endete.

Grundlage für die Berechnung des Zuschlags sollen die persönlichen Entgeltpunkte sein, die der am 30. Juni 2024 bezogenen Rente zugrunde liegen. Der Zuschlag soll in Folgerenten übernommen werden. Das Gesetz soll zum 1. Juli 2024 in Kraft treten.

Die Rechtsänderung ist so ausgestaltet, dass die betroffenen Renten von Amts wegen aufgegriffen und weitgehend ohne individuelle Befassung durch die Sachbearbeitung um den Zuschlag aufgestockt werden können.

II. Stellungnahme

1. Rentenanpassung und Nachholfaktor

Mit dem Gesetzentwurf wird der in den Jahren 2019 bis 2025 ausgesetzte Ausgleichsfaktor („Nachholfaktor“) vorzeitig reaktiviert. Bei der Bestimmung der Höhe des Nachholbedarfs aus 2021 wird der statistische Sondereffekt aus 2019 herausgerechnet. Der verbleibende Nachholbedarf beträgt damit 1,17%. Nach Verrechnung mit der Rentenanpassung 2022 ist er vollständig abgebaut. Die Rentenanpassung West beträgt damit 5,35 Prozent, die Rentenanpassung Ost wegen der schrittweisen Angleichung der aktuellen Rentenwerte Ost an West 6,12 Prozent.

Mit den weiteren Regelungen wird die Rentenanpassungsformel hauptsächlich technisch überarbeitet, um den statistischen Sondereffekt auszugleichen und eine Übersteuerung des Nachhaltigkeitsfaktors bei schwankenden Lohnsteigerungsraten künftig zu vermeiden.

Darüber hinaus wird eine Umstellung der Rentenanpassungsformel angestrebt. Hintergrund ist, dass nach den Vorausberechnungen die aktuellen Rentenwerte, die das Ergebnis der bisherigen Rentenanpassungsformel darstellen, kaum noch zur Anwendung kommen würden, wenn das Mindestsicherungs niveau erreicht ist. Mit der bisherigen Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren (Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) könnte dann das Mindestsicherungs niveau von 48 Prozent in der Regel nicht erreicht werden. Der Gesetzentwurf sieht daher einen automatischen Übergang auf aktuelle Rentenwerte vor, die sich direkt aus dem Mindestsicherungs niveau ableiten. Die Umstellung auf die niveaubasierte Formel erfolgt in dem Jahr nach Erreichen des Mindestsicherungs niveaus. Die Umstellung ist im Gesetzentwurf mit einer Löschung evtl. noch vorhandenen Nachholbedarfs verbunden.

Nach dem Gesetzentwurf soll die geänderte Rentenanpassungsformel wie erwähnt bis 2025 gelten, danach würde die bisherige Rentenanpassungsformel wieder aufleben. Nach aktuellen Vorausberechnungen wäre die niveaubasierte Formel nur in einem einzelnen Jahr für die Berechnung des aktuellen Rentenwertes maßgebend, und zwar im Jahr 2025. In dem Jahr würde dann nach den Vorausberechnungen auch der Nachholbedarf gelöscht werden.

Das Löschen erscheint grundsätzlich folgerichtig, wenn man davon ausgeht, dass der Nachholfaktor in den Folgejahren zu einer Unterschreitung des Mindestsicherungs niveaus führen würde. Diese Überlegung unterstellt allerdings eine Verlängerung des Mindestsicherungs niveaus über 2025 hinaus, die in der Begründung zum Gesetzentwurf jedoch nicht erwähnt wird.

Die Rentenversicherung weist darauf hin, dass die Ausrichtung der Rentenhöhe auf das Sicherungs niveau vor Steuern grundsätzlich mit einer anderen finanziellen Risikoverteilung verbunden ist als die bisherige Anpassungsformel:

- Die geltende Rentenformel mit Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor verteilt die Finanzwirkungen demografischer und anderer Veränderungen auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und den Bund. Die beiden genannten Faktoren werden nach Umstellung nicht mehr wirksam.
- Bereits mit der Haltelinie für das Rentenniveau im geltenden Recht ist angelegt, dass ein steigender Beitragssatz zur Pflegeversicherung (PV) einen höheren Finanzbedarf in der Rentenversicherung auslösen kann. Dieser Zusammenhang ergibt sich daraus, dass Rentenbeziehende den Beitrag zur Pflegeversicherung voll, Arbeitnehmer*innen

dagegen nur zur Hälfte übernehmen müssen. Durch einen steigenden PV-Beitragsatz sinkt daher tendenziell das Rentenniveau. Um trotz künftig erwartbarer höherer PV-Beiträge ein bestimmtes Sicherungsniveau zu erreichen, kann folglich eine höhere Rentenanpassung notwendig werden.

Derzeit wurde die Haltelinie noch nicht erreicht und der PV-Beitrag wird dementsprechend voll von den Rentenbeziehenden übernommen, d.h. er spielte er für die Ausgaben der Rentenversicherung bisher keine Rolle. Mit Wirksamwerden des Rentenniveaus als maßgebende Größe für die Rentenanpassung wird dieser Zusammenhang jedoch fest verankert.

Die angestrebte Glättung im Verlauf des Nachhaltigkeitsfaktors wird durch den Gesetzentwurf im Prinzip erreicht. Wenn die Geltungsdauer des Mindestsicherungsniveaus über 2025 hinaus verlängert werden sollte, beschränken sich die praktischen Auswirkungen allerdings auf die Jahre, in denen das Mindestsicherungsniveau noch nicht erreicht ist (nach aktuellen Schätzungen also auf die Jahre bis 2023).

Kritisch sieht die DRV Bund die Abschaffung der Sonderzahlungen zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie, die im geltenden Recht auch als unterjähriger finanzieller Puffer zur Sicherung der Liquidität dienen können. In Anbetracht der krisenhaften Entwicklungen in der Pandemie und in der Ukraine und den damit verbundenen wirtschaftlichen und finanziellen Risiken spricht sich die Deutsche Rentenversicherung Bund erneut für eine deutliche Anhebung der Mindestrücklage aus, um in künftigen Jahren Liquiditätsprobleme wirksam vermeiden zu können.

2. Pauschale Aufstockung von Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bzw. Hinterbliebenenrenten

2.1 Zielsetzung

Mit dem Gesetz soll ein Ausgleich für Bestandsrenten geschaffen werden, die an den Verbesserungen für später zugegangene gleichartige Renten nicht teilgenommen haben. Betroffen sind Renten wegen Erwerbsminderung und Renten wegen Todes, bei denen potentiell

eine Zurechnungszeit anzurechnen ist. Während die Zurechnungszeit bei früheren Rentenzugängen bereits vor Vollendung des 60. Lebensjahres enden konnte, endet sie inzwischen durch mehrfache gesetzliche Änderungen mit Erreichen der Regelaltersgrenze.

Nachvollziehbar ist auch, dass von dem Gesetz nur Renten wegen Erwerbsminderung und Renten wegen Todes erfasst werden, die nach dem Jahr 2000 begonnen haben. Denn erst ab diesem Zeitpunkt wurden derartige Renten vor allem durch einen Abschlag gemindert, wenn sie vorzeitig in Anspruch genommen wurden.

Soweit für die Höhe des Zuschlags nach Rentenzugängen einerseits von 2001 bis Juni 2014 und andererseits von Juli 2014 bis 2018 unterschieden wird, ist dies darauf zurückzuführen, dass bei der ersten Gruppe die anrechenbare Zurechnungszeit früher endet als bei der zweiten Gruppe.

Insgesamt liegen damit sachliche Gründe sowohl für die von den angedachten Regelungen erfassten Renten als auch für die innerhalb dieser Renten getroffene Unterscheidung zur Höhe des Zuschlags vor.

2.2 Umsetzung

Durch die angedachten Regelungen sollen rund 3 Mio. laufende Renten aufgestockt werden.

Um die entsprechenden Renten aufstocken zu können, hat die Rentenversicherung diese aus dem Rentenbestand von rund 26 Mio. Renten anhand der entsprechenden Suchkriterien herauszufiltern. Im Anschluss daran müssen die Daten ausgewertet werden, die für die Aufstockung der entsprechenden Renten maßgeblich sind, und rund 3 Mio. Renten neu berechnet werden.

Da der Gesetzentwurf eine Aufstockung in Form eines pauschalen Zuschlags vorsieht, können diese Aufgaben bei laufender Zahlung weitgehend maschinell erledigt werden. Dennoch sind für die Programmierung erhebliche Personalressourcen erforderlich.

Die DRV-IT ist allerdings mit der Umsetzung weiterer bereits beschlossener Gesetze schon heute stark ausgelastet. Hierzu zählt insbesondere der Abschluss der komplexen Rentenüberleitung Ost/West zum 1. Juli 2024.

Eine zentrale Aufgabe für die DRV-IT ist zudem die grundlegende Modernisierung des Kernsystems der Deutschen Rentenversicherung, die für die künftige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung von existentieller Bedeutung ist. Diese Modernisierung ist

dringend erforderlich und ein großes Multiprojekt. Solche großen Projekte können nach den Erfahrungen in anderen Ländern nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn hierfür stabile rechtliche Rahmenbedingungen gegeben sind. Bei den Planungen werden deshalb bereits die laufende Pflege der Programme und die Umsetzung bekannter Aufgaben wie zum Beispiel die jährliche Rentenanpassung sowie Änderungen beim Beitragssatz zur Krankenversicherung berücksichtigt. Kommen dann noch weitere Aufgaben hinzu, müssen diese von dem insbesondere im IT-Bereich nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fachpersonal ebenfalls bewältigt werden. Dies erschwert die Umsetzung der ursprünglichen Änderungen und führt regelmäßig zu entsprechenden Verzögerungen.

Solche Verzögerungen können auch nicht durch zusätzliches Personal vermieden werden. Einerseits ist für die beschriebenen Aufgaben geschultes Personal mit einem umfangreichen Fachwissen erforderlich, andererseits kann Personal angesichts der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt weder kurzfristig gewonnen noch im erforderlichen Maß geschult werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Deutsche Rentenversicherung Bund dafür ausgesprochen, dass die im Gesetzentwurf angedachten Regelungen nicht vor dem 1. Juli 2024 in Kraft treten.

III. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Zur Umsetzung des Gesetzes werden der Verwaltung voraussichtlich die Kosten entstehen, die in der Gesetzesbegründung als Erfüllungsaufwand angegeben sind.

IV. Finanzielle Auswirkungen

1. Änderungen an der Rentenanpassungsformel und Rentenanpassung 2022

Die Deutsche Rentenversicherung Bund errechnet unter den getroffenen Annahmen und mit dem Datenstand zum Zeitpunkt des Gesetzentwurfs mit den neuen Regeln den gleichen Verlauf der Rentenanpassung wie im Gesetzentwurf angegeben. Auch die angegebenen Mehrausgaben durch die Rentenanpassung 2022 können bestätigt werden.

2. Gesetzliche Streichung der Sonderzahlungen

Die bisher gesetzlich vorgesehenen Sonderzahlungen an die Deutsche Rentenversicherung nach § 287a SGB VI addieren sich bis zum Jahr 2025 einschließlich Dynamisierung auf 2,1 Mrd. EUR.

Die Streichung der gesetzlichen Regelung und der Wegfall der Sonderzahlungen wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass die Einhaltung der Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 nicht gefährdet sei. Es ist darauf hinzuweisen, dass derzeit alle Vorausberechnungen wegen der Kriegsereignisse in der Ukraine und der noch nicht beendeten COVID19-Pandemie mit erhöhter Unsicherheit behaftet sind und eine definitive Aussage daher nicht erlauben. Auch ein stärkerer Anstieg des Beitragssatzes ist in Anbetracht der sehr unsicheren Wirtschaftsentwicklung keineswegs ausgeschlossen.

Darüber hinaus können die Sonderzahlungen bis 2025 aber auch möglichen Liquiditätsproblemen entgegenwirken, die mit einem Absinken der Nachhaltigkeitsrücklage auf ihr Minimum von 0,2 Monatsausgaben verbunden sein können. Auch in der Begründung zum RV-Leistungsverbesserungsstabilisierungsgesetz (BT-Drucks. 19/4668, S. 2) verwies die Bundesregierung darauf, dass die kumulierten Sonderzahlungen bis 2025 auch zur Stützung der Liquidität zur Verfügung stünden.

Um Unsicherheiten wirksam zu begegnen, fordert die Deutsche Rentenversicherung Bund seit langem eine Anhebung der Mindestrücklage (derzeit 0,2 Monatsausgaben), um auch bei Erreichen dieser Untergrenze unterjährige Liquiditätsprobleme wirksam vermeiden zu können. Dies wird unterstützt durch ein eindeutiges Votum der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“. Die vorgesehene Streichung der Sonderzahlungen und die Risiken durch den Krieg in der Ukraine verstärken die Dringlichkeit einer zeitnahen Anhebung der Mindestrücklage.

3. Verbesserungen im EM-Rentenbestand

Im Gesetzentwurf wird für die Maßnahmen bei Erwerbsminderungsrenten von jährlichen Mehrausgaben in Höhe von 2,6 Mrd. EUR (inklusive Mehrausgaben für die Krankenversicherung der Rentner) ausgegangen. Im Einführungsjahr 2024 fallen die Mehrausgaben nur für ein halbes Jahr und damit nur in halber Höhe an. Die im Gesetzentwurf angegebenen Mehrausgaben sind bei Verwendung der im Gesetzentwurf genannten prozentualen Zuschläge nachvollziehbar.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass die genannten Mehrausgaben unter bestimmten Umständen nicht nur durch Beitragszahlende und Bund, sondern in gewissem Umfang auch von den Rentenbeziehenden getragen werden müssen, weil sie zu einer Verminderung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel führen können. Voraussetzung wäre allerdings, dass zu dem Zeitpunkt noch keine Umstellung der Rentenanpassungsformel auf die rein niveaubasierte Formel erfolgt ist.

B. Änderungsantrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)

Der Änderungsantrag verfolgt das Ziel, die Faktoren für den pauschalen Zuschlag anzuheben, um eine vollständige Gleichstellung mit später begonnenen Renten wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes zu erreichen.

Des Weiteren wird zwar das Inkrafttreten der angedachten Regelungen zum 1. Juli 2024 nicht in Frage gestellt. Für den Zeitraum 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2024 sollen die Berechtigten jedoch im Juli 2024 eine Einmalzahlung in Höhe des 24-fachen des im Einzelfall ab Juli 2024 zu zahlenden monatlichen Zuschlags erhalten.

1. Höhere Faktoren für den Zuschlag

Die Höhe des vorgesehenen Zuschlags wurde bereits breit diskutiert. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass sich die Höhe des Zuschlags bezogen auf das Ende der Zurechnungszeit am Alter 65 Jahre und 8 Monate sowie an einem Finanzvolumen von 2,6 Mrd. EUR orientiert.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Rentenbestand bei den Renten wegen Erwerbsminderung wegen der zahlreichen, jeweils nur für Rentenzugänge geltenden Rechtsänderungen heterogen ausgestaltet ist. So gilt als Maßstab für die jetzt angedachten Verbesserungen ein Ende der Zurechnungszeit mit 65 Jahren und 8 Monaten, die für den Rentenzugang im Jahr 2019 gilt. Bei späteren Rentenzugängen wird die Zurechnungszeit schrittweise bis zum 67. Lebensjahr verlängert. Eine vollständige Gleichstellung aller Renten wegen Erwerbsminderung und Renten wegen Todes in Bezug auf die Zurechnungszeit lässt sich nicht erreichen. Denn die in den letzten Jahrzehnten vorgenommenen rechtlichen Änderungen, die Einfluss auf die Berechnung einer EM-Rente haben, waren zahlreich und betrafen nicht nur die Zurechnungszeit. Diese unterschiedlichen Lebenssachverhalte können im Rückgriff nicht gleichgestellt werden. Zudem erhöhen nachträgliche Verbesserungen immer die bereits jetzt vorhandene hohe Komplexität des Rentenrechts.

Im Übrigen wird auf die mit diesem Vorschlag verbundenen Finanzwirkungen verwiesen.

Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung würden die laufenden Ausgaben für die Zuschläge im Erwerbminderungsrentenbestand um rund 75 Prozent oder jährlich knapp 2 Mrd. EUR zusätzlich steigen. Durch die zusätzlich vorgesehene pauschale Abfindung für zwei Jahre entstehen im Jahr 2024 zusätzliche Mehrausgaben in Höhe von 9 Mrd. EUR. Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung belaufen sich die Mehrausgaben für die Anhebung der pauschalen Zuschläge für die EM-Bestandsrenten im Jahr 2024 somit auf insgesamt rund 10 Mrd. EUR, wenn berücksichtigt wird, dass 2024 die laufenden Mehrausgaben wegen des Inkrafttretens zur Jahresmitte zur Hälfte anfallen, also in Höhe von 1 Mrd. EUR. Zur Finanzierung der Mehrausgaben auf Basis der Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE müsste der Beitragssatz 2025 um 0,6 Prozentpunkte und in den folgenden Jahren durchschnittlich um 0,1 Prozentpunkte höher ausfallen (Modellrechnung der DRV-Bund auf Basis aktueller Annahmen).

2. Rückwirkende Einmalzahlung für den Zeitraum Juli 2022 bis Juni 2024

Von einer rückwirkenden Einmalzahlung wird dringend abgeraten.

Bei einem Festhalten am Termin des Inkrafttretens zum 1. Juli 2024 verbunden mit einer einmaligen Nachzahlung für vergangene Zeiträume müsste in der Rentenversicherung mit einem erheblichen zusätzlichen manuellen Aufwand gerechnet werden. Der zusätzliche Aufwand entstünde unter anderem deshalb, weil in einer Vielzahl von Fällen Ruhensberechnungen rückwirkend vorgenommen und etwaige Erstattungsansprüche abgerechnet werden müssten. Diese Tätigkeiten können nicht technisch umgesetzt werden. Sie fallen zudem nicht nur bei den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch zum Beispiel bei Fürsorgeträgern an.

Ruhensberechnungen sind unter anderem vorzunehmen, wenn beispielsweise neben der neu berechneten Rente eine Rente aus der gesetzlichen Unfallversicherung gezahlt wird (§ 93 SGB VI) oder wenn eine Versichertenrente erhöht und zugleich eine Hinterbliebenenrente bezogen wird. In den zuletzt genannten Fällen ist der Erhöhungsbetrag der Versichertenrente infolge der Einkommensanrechnung nach § 97 SGB VI auf die Hinterbliebenenrente anzurechnen. Gleiches gilt, wenn in einer zweiten Rente ein Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung enthalten ist. Auch hierauf ist Einkommen anzurechnen (§ 97a SGB VI). Hierbei handelt es sich keinesfalls um Einzelfälle, sondern um eine Vielzahl von Betroffenen.

Zudem müssten etwaige Erstattungsansprüche abgerechnet werden, d. h. die Nachzahlung muss einbehalten und der erstattungsberechtigte Träger angeschrieben werden. Nachdem dieser seinen Anspruch geprüft und gegebenenfalls geltend gemacht hat, muss die Abrechnung durch den Rentenversicherungsträger erfolgen. Unter Umständen sind Rückfragen erforderlich. Abzurechnen sind nicht nur Erstattungsansprüche anderer Sozialleistungsträger, sondern auch Erstattungsansprüche der Rentenversicherungsträger untereinander und interne Ausgleichsansprüche.

Vergleichbare Konstellationen lagen bzw. liegen bei der sog. „Mütterrente“ oder dem Grundrentenzuschlag vor und haben gezeigt, dass dieser Mehraufwand, der für die Sachbearbeitung entsteht, mit hohen Kosten und Aufwänden verbunden ist sowie zu einer verzögerten Bearbeitung führen kann.

3. Rentenniveau

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE zur Rentenanpassungsformel beinhaltet eine stufenweise Anhebung des Netto-Rentenniveaus vor Steuern bis 2025 – als Mindestniveau – auf 53 Prozent. Anschließend soll das Rentenniveau dauerhaft bei diesem Wert verbleiben. Anders als im Gesetzentwurf der Bundesregierung soll der Nachholfaktor nicht reaktiviert werden.

Es ist von erheblichen Mehrausgaben auszugehen. Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung steigen durch die stufenweise Anhebung des Mindestsicherungsniveaus die jährlichen Mehrausgaben von anfänglich rund 7 Mrd. EUR im Jahr 2022 auf rund 34 Mrd. EUR im Jahr 2025 (einschließlich Dynamisierung, Modellrechnung der Deutschen Rentenversicherung Bund). In den Jahren 2024 und 2025 müsste der Bund zudem die Beitragssatzgarantie (maximaler Beitragssatz 20 Prozent) mit zusätzlichen Mitteln absichern, die sich über beide Jahre auf 37 Mrd. EUR addieren. Der Beitragssatz würde 2026 im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung um 2,2 Prozentpunkte höher liegen. Bis 2045 wächst die Differenz nach derzeitigen Annahmen auf 4,3 Prozentpunkte.



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



Schriftliche Stellungnahme
BDH Bundesverband Rehabilitation e.V.

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

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

20/1680

Der BDH Bundesverband Rehabilitation mit Sitz in Bonn hat seine Wurzeln in einem Zusammenschluss von schädelhirnverletzten Kriegsoptionen des ersten Weltkrieges. Als Träger neurologischer Fachkliniken und Sozialverband berät und vertritt er seine Mitglieder gegenüber Behörden und den Sozialgerichten.

Der Entwurf beinhaltet ein komplexes gesetzliches Regelwerk zur Rentenanpassung. Die angepassten §§ 68, 154, 255a, 255 e, 255 h-j SGB VI, die im Rahmen der Wiedereinsetzung des Ausgleichsfaktors nötig werden, bilden ein Geflecht an gesetzlichen Bestimmungen. Die Rentenanpassungsformel ist nicht nachvollziehbar. Die Auswirkungen des entworfenen Gesetzes auf die Betroffenen sind selbst für Sozialrechtsexperten aus der Beratungspraxis – wie sie beispielsweise im BDH organisiert sind – unverständlich. In der heutigen Zeit ist es zwar technisch einfach, solche komplexen Formeln zur Rentenberechnung anzuwenden. Allerdings ist es dann selbst für Interessierte und Fachleute unmöglich, diese Berechnung nachzuvollziehen, zu prüfen oder gar der Mehrheit der Betroffenen verständlich zu erklären, denn leider lässt die Komplexität der Regelung und der darin festgelegten Berechnungen das nicht zu.

Der beabsichtigte Effekt, das Rentensystem stabiler und gerechter zu gestalten, dürfte sich so der Bevölkerung kaum erschließen. Der Transparenzverlust der Rentenanpassungsformel schwächt das Vertrauen der Menschen, dass die Rentenanpassung allein sachlichen Kriterien folgt. Vielmehr könnte bei den Betroffenen der Eindruck entstehen, es werde in einem undurchsichtigen Geflecht aus politischen und finanziellen Erwägungen über ihre Rente entschieden auf eine Weise, die ihnen schleierhaft bleiben muss. Auch die klare Planung privater Vorsorge für Alter bzw. Erwerbsminderung wird durch ein so undurchsichtiges Rentensystem weder erleichtert noch gefördert.

Zudem bleibt zu befürchten, dass auch auf der Seite der behördlichen oder rechtlichen Anwender des Gesetzes das Verständnis als Voraussetzung der korrekten und gerechten praktischen Umsetzung an Grenzen stoßen könnte. Anwendbarkeit und Verständlichkeit sind voneinander abhängig. Auf die bis zur Unkenntlichkeit aufgeblähten Gesetzestexte hat der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. in seiner Stellungnahme bereits hingewiesen.

Die Berechnungsformel für die jährliche Rentenanpassung muss verständlicher werden. Dabei muss das Ziel praktische Anwendbarkeit und ausreichende Verständlichkeit sein, nicht maximale Regelungstiefe. So könnte auch die Akzeptanz bei den Menschen für künftige Rentenreformen wiedergewonnen werden.



Der BDH Bundesverband Rehabilitation begrüßt ausdrücklich die geplanten Verbesserungen bei den Renten wegen Erwerbsminderung. Die häufig finanziell prekäre Lage der erwerbsgeminderten Menschen ist

den in der Rechtsberatung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BDH Bundesverbandes Rehabilitation vertraut. Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner, die bereits vor 2019 eine Erwerbsminderungsrente erhielten, haben in der Vergangenheit durch die angewandten Stichtagsregelungen von gesetzlichen Verbesserungen nicht profitiert.

Die Pauschalierung des Zuschlags erscheint vor dem Hintergrund, dass eine individuelle Berechnung durch die Rentenversicherung aufwendig ist, nachvollziehbar. Bei der vorgesehenen Verbesserung handelt es sich für die Betroffenen um eine Verbesserung für die Zukunft. Nicht nachvollziehbar ist, dass trotz der erleichterten, pauschalen Berechnung die Regelung erst zum 1.7.2024 gelten soll. Gerade die erwerbsgeminderten Bestandsrentner müssen von den finanziellen Verbesserungen durch den pauschalen Zuschlag jetzt bzw. so früh wie möglich profitieren.



Information für den Ausschuss

Arbeitnehmerkammer Bremen und Arbeitskammer des Saarlandes

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

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand¹

Grundsätzliche Anmerkungen und Bewertung

Das bestehende Rentenanpassungsrecht ist dadurch gekennzeichnet, dass einzelne Mechanismen die über die Zeit unterschiedlichen politischen Zielsetzungen hinsichtlich lebensstandardsichernder Renten einerseits und Kostendämpfung andererseits widerspiegeln. Durch die widerstreitenden Logiken ergibt sich geradezu zwangsläufig eine hohe Komplexität.

So wird das Prinzip der Rentenanpassung nach Lohnentwicklung durch Dämpfungsfaktoren eingeschränkt, absolute Rentenkürzungen infolge wirtschaftlicher oder demografischer Herausforderungen sind allerdings ausgeschlossen („Schutzklausel“). Unterbliebene Einschnitte können aber durch entsprechende Verrechnungen mit zukünftigen Rentenanpassungen auf der Basis eines Ausgleichsfaktors (oft „Nachholfaktor“ genannt) nachgeholt werden. Ergänzend ist wiederum eine bis 2025 befristete Haltelinie eingeführt worden, durch die das Sicherungsniveau vor Steuern („Rentenniveau“) nicht unter 48 Prozent sinken darf – die Schere zwischen Beitragszahlerinnen und -zahlern sowie Rentnerinnen und Rentnern kann sich also nur bis zu einem gewissen Grad öffnen. Friktionen innerhalb dieses widersprüchlichen Gesamtsystems sind schon auf technischer Ebene unweigerlich und führen auch in der Öffentlichkeit zu Unverständnis, zumal die Mechanismen nicht nur für Laien schon seit langem kaum noch nachvollziehbar sind. Insofern ist eine politische Richtungsentscheidung überfällig, die den Widerstreit verschiedener Logiken beendet und die nach Ansicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes klar auf angemessene Renten – statt möglichst niedriger Kosten – orientiert sein sollte. In der Folge kann und sollte das übermäßig komplizierte Anpassungsrecht deutlich vereinfacht werden, was im Ergebnis zu mehr Transparenz führen und das Vertrauen der Beitragszahlerinnen und -zahler in die GRV stärken könnte.

¹ Gegenstand ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.04.2022 mit geplantem Inkrafttreten am 01.07.2022.

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

Auf erheblich einschneidende Reformen in den 2000er-Jahren folgten im letzten Jahrzehnt zwar wieder Leistungsverbesserungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, doch waren diese eindeutig auf spezifische Problemlagen ausgerichtet (vgl. „Mütterrente“) und entfalteten keine echte Breitenwirkung. Grundsätzlich sinnvolle Ausweitungen der Zurechnungszeiten, durch die insbesondere frühzeitig Erwerbsgeminderte von Fortschreibungen ihrer Versicherungsbiografien profitierten, waren darüber hinaus stets auf Neufälle beschränkt. Damit entstand eine erhebliche Schutzlücke für EM-Rentnerinnen und EM-Rentner im jeweiligen Bestand, die seit 2001 im Regelfall von systematisch unangemessenen Abschlägen betroffen und wegen niedriger Rentenhöhen weit überdurchschnittlich auf ergänzende Grundsicherung angewiesen sind.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die beschriebenen Defizite teilweise angegangen und Perspektiven für eine wieder verlässlichere gesetzliche Rente eröffnet. Die „Harmonisierung“ eigentlicher unvereinbarer Logiken erfordert übergangsweise zwar noch ein äußerst kompliziertes Anpassungsrecht, gleichzeitig ist in den Vorschlägen aber auch eine erhebliche Vereinfachung angelegt. **Verbesserungen für den EM-Rentenbestand wären grundsätzlich sachgerecht und dabei vergleichsweise einfach umsetzbar, sollten aber für einen vollen Ausgleich noch höher ausfallen.**

Zu den Reformvorschlägen im Einzelnen

1) Bereinigung verzerrender Effekte bei der Rentenanpassung und Niveauberechnung

Bei der Berechnung der Äquivalenzbeitragszahler im Nachhaltigkeitsfaktor wird bislang ein vorläufig ermitteltes Durchschnittsentgelt verwendet, das durch seine sehr überschlägige Bestimmung anfällig für „Jo-Jo-Effekte“ ist: Schwankungen bei der Lohnentwicklung wirken sich überproportional aus, und infolge von Krisen – zuletzt durch die Corona-Pandemie – kommt es ggf. über viele Jahre zu einem problematischen „Auf und ab“ der Rentenanpassungen. Durch ein realitätsnäher „vorausgeschätztes Durchschnittsentgelt“ (§ 68 Abs. 4 SGB VI-E) wird dies fortan vermieden, sodass Rentenanpassungen gleichmäßiger an der vorherigen Lohnentwicklung orientiert sind. Gleichzeitig wird durch eine ausdrückliche Vorgabe (§ 255j SGB VI-E) für die Anpassung 2022 ein logischer Bruch verhindert – auf negative Auswirkungen im letzten folgt der alten Logik folgend ein Plus in diesem Jahr.

Eine weitere Verzerrung wird durch die Neuberechnung des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ behoben, das der Bestimmung des Rentenniveaus dient. Im Rahmen einer Statistikrevision bei der Rentenversicherung, durch die seit 2019 auch Seniorinnen und Senioren mit „Minijob“ berücksichtigt werden, hatte sich das durchschnittliche Entgelt abrupt und dauerhaft deutlich reduziert, wodurch das Rentenniveau anhaltend um etwa einen Prozentpunkt höher ausgewiesen wird. Aus der bloßen Berechnung folgte allerdings gerade keine Leistungsverbesserung für Rentnerinnen und Rentner – im Gegenteil verlor die bis 2025 auf 48 Prozent fixierte Haltelinie dadurch an Wert. Der Revisionseffekt wird nun gezielt korrigiert (§ 154 Abs. 3a S. 7 SGB VI-E), sodass das verfügbare Durchschnittsentgelt

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

etwas höher und das rechnerische Rentenniveau wieder etwas niedriger ausfällt (nun 48,1 Prozent statt 49,4 Prozent).

Die systematische Beseitigung des überzogenen Schwankungseffekts ist nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes sachgerecht und wird angemessen umgesetzt. In der Folge werden Rentenanpassungen wieder stärker lohnorientiert erfolgen und insofern nachvollziehbarer. Dies dürfte auch das Vertrauen in die GRV stärken, die eben nicht mehr als „sprunghaft“ dargestellt werden kann und entsprechend wahrgenommen wird.

Richtig ist auch, bei der diesjährigen Rentenanpassung noch auf die Äquivalenzbeitragszahler zurückzugreifen, die für 2020 nach bisheriger Vorschrift bestimmt wurden. Dadurch errechnet sich nun ein positiver Nachhaltigkeitsfaktor, der die teils überzogene Wirkung des reaktivierten Nachholfaktors (s. u.) angemessen korrigiert. Im Übrigen wird dadurch auch verhindert, dass die Haltelinie von 48 Prozent bereits in diesem Jahr greifen muss.

Dass dieser Schutzmechanismus überhaupt wieder voll wirken kann, ist schließlich der Bereinigung des Rentenniveaus um den Revisionseffekt zu verdanken. Wäre dies unterblieben, hätte es bis 2025 real auf etwa 47 Prozent absinken können, bevor die insoweit entwertete Haltelinie gegriffen hätte.

2) Wiedereinführung des Nachholfaktors und vereinfachte Rentenanpassung

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die befristete Haltelinie nicht dadurch nachträglich konterkariert werden können, dass sich eigentlich unterbundene Einschnitte in einem Ausgleichsbedarf ansammeln und ab 2026 stark auf die Rentenanpassungen drücken. Deshalb wurde der Nachholfaktor parallel zur Haltelinie ausgesetzt, sodass trotz der Corona-Pandemie auch im vergangenen Jahr kein Kürzungsbedarf aufgebaut wurde. Rein rechnerisch hätte aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Anpassungsfaktoren 2021 eine Rentenminderung von 3,24 Prozent resultiert, was aber durch die Schutzklausel verhindert wurde. Verschiedentlich wurde nun gefordert, die unterbliebene Kürzung doch noch wie gehabt schrittweise mit späteren Rentenerhöhungen zu verrechnen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieser Wert selbst maßgeblich Folge der oben beschriebenen Verzerrungen ist und eben keine allgemeinen Lohneinbußen von über 3 Prozent zu verzeichnen waren, an denen die Rentnerinnen und Rentner nachgelagert „teilhaben“ müssten. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene sofortige Reaktivierung des Nachholfaktors erfolgt deshalb korrigiert um die Statistikrevision, sodass sich zunächst noch ein Kürzungsbedarf von 1,17 Prozent ergibt (§ 255g SGB VI-E). Nach wie vor bleibt sichergestellt, dass Anpassungen nicht zu Kürzungen der Bruttorenten führen und die bis 2025 geltende Haltelinie nicht unterschritten wird (§ 255h und § 255i SGB VI-E).

Im Rahmen der bestehenden Systemlogik wäre der Nachholfaktor ein grundsätzlich nachvollziehbares Element, um ein langfristiges „Gleichlaufen“ von Lohn- und Rentenentwicklung zu gewährleisten. Sein eigentlicher Zweck liegt allerdings darin, Anpassungsdämpfungen infolge des demografischen Wandels keinesfalls „unter den Tisch fallen“ zu

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

lassen, das Rentenniveau also „nachhaltig“ abzusenken. Insofern ist die vorzeitige Reaktivierung dieses Instruments kritisch zu bewerten, da es eine wieder etwas bessere Teilhabe der von langfristiger Niveausenkung betroffenen Rentnerinnen und Rentner verhindert. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen allerdings, dass der in der öffentlichen Debatte vielfach präsentierte, sachlich aber nicht zu rechtfertigende Kürzungsbedarf von 3,24 Prozent eben nicht vollständig umgesetzt, sondern angemessen reduziert wird. Dies wird zum einen durch Berücksichtigung des Revisionseffekts, zum anderen durch Vorgaben zum Nachhaltigkeitsfaktor sichergestellt. Weitgehend passend zu tatsächlichen Lohneinbußen infolge der Covid-Krise wird die anstehende Rentenanpassung schlussendlich nur um etwa einen halben Prozentpunkt reduziert.

Als Maßzahl zur Einhaltung des nun auch ausdrücklich so benannten Mindestsicherungsniveaus (§ 255e Abs. 1 SGB VI-E) wird ein zusätzlicher „aktueller Rentenwert“ eingeführt (aRW⁴⁸), der sich nicht mehr durch ein kompliziertes Anpassungsverfahren, sondern durch einfache Rückrechnung aus dem verfügbaren Durchschnittsentgelt bestimmt (§ 255e Abs. 2 SGB VI-E). Sobald die Haltelinie erreicht wird – laut Gesetzentwurf ist dies voraussichtlich 2023 der Fall –, tritt an die Stelle des bisherigen Mechanismus bis einschließlich 2025 die Rentenanpassung nach aRW⁴⁸ (§ 255i Abs. 2 SGB VI-E). Das bisherige Mindest- wird damit jedenfalls zeitweilig zum streng eingehaltenen Referenzniveau, sofern nicht eine negative Lohnentwicklung – die nicht auf die Renten übertragen werden darf – wieder niveausteigernd wirkt. Die Rentenanpassung zum 01.07.2022 wird ausgehend von den Neuregelungen unmittelbar durch das geplante Gesetz vorgenommen und beträgt in den alten Ländern und Westberlin 5,35 Prozent (der aktuelle Rentenwert steigt von 34,19 Euro auf 36,02 Euro).

Der nochmals reformierte Anpassungsmechanismus bleibt zunächst überaus komplex, um das Nebeneinander von lohnorientierter Anpassung, Schutzklausel, Nachholfaktor und Haltelinie zu moderieren, ist für diese weiterhin paradoxe Aufgabe aber zweckmäßig ausgestaltet. Dass er mit Erreichen der Haltelinie bis 2025 auf ein drastisch vereinfachtes Verfahren umgestellt wird, ist zu begrüßen: Mit dieser Rentenanpassungsformel nach Niveau, die ohne spezifische Dämpfungsfaktoren operiert, wird ein überfälliger Paradigmenwechsel zurück zur leistungsorientierten Rente auf stabilem Niveau zumindest angedeutet, also eine Abkehr von der zwischenzeitlichen Kostenorientierung. Angesichts der Koalitionsvereinbarung, ein Rentenniveau von 48 Prozent dauerhaft zu garantieren, sollte diese Neuregelung in absehbarer Zeit entfristet und um Maßnahmen zur nachhaltigen Finanzierung ergänzt werden. Allerdings genügt ein Niveau in dieser Höhe nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer und der Arbeitskammer des Saarlandes nicht, um den erworbenen Lebensstandard im Alter weitgehend zu sichern; es sollte dafür mindestens 50 Prozent betragen. Dass echte Rentenkürzungen auch im Rahmen der absehbaren „Niveaurente“ untersagt sind, ist angesichts des insgesamt niedrigen Niveaus und der prekären Einkommenslage vieler Rentnerinnen und Rentner sachgerecht.

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

3) Streichung der Sonderzahlungen des Bundes nach § 287a SGB VI von 2023 bis 2025

Mit der „doppelten Haltelinie“ für Rentenniveau und -beitragssatz wurden 2018 jährliche Sonderzahlungen in Höhe von zunächst 500 Mio. Euro p. a. beschlossen, die von 2022 bis 2025 zur „Einhaltung der Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent“ vom Bund an die GRV geleistet werden sollten. Mit Verweis auf den voraussichtlich ohnehin unter 20 Prozent liegenden Beitragssatz wird diese Zuwendung schon im aktuellen Jahr haushaltsgesetzlich gestrichen, für die drei Folgejahre sieht der Gesetzentwurf nun auch die völlige Aufhebung des einschlägigen § 287a SGB VI vor.

Zwar ist mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die speziellen Zuwendungen des Bundes für ihren ursprünglichen Zweck entbehrlich sein werden. Da sie allerdings Teil der zwischenzeitlichen GRV-Finanzplanungen sind, könnte die Streichung erwarteter Einnahmen das Vertrauen in ein verlässliches Rentensystem schwächen. Auch um dem entgegenzuwirken, sollte im Übrigen die Nachhaltigkeitsrücklage gestärkt und ihre wohl zu geringe Mindesthöhe von nur 0,2 Monatsausgaben zeitnah angehoben werden.

4) Zuschläge für Bestandsrenten

Bei frühzeitiger Erwerbsminderung oder Tod eines Versicherten vor der Altersgrenze gewährleisteten Zurechnungszeiten und ihre Bewertung, dass den entsprechenden Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten dennoch eine (weitgehend) vollständige Erwerbskarriere zugrunde gelegt wird. Bis 2014 erstreckte sich diese Zurechnung noch bis zum 60. Geburtstag (ließ also eine erhebliche Lücke bis zur Regelaltersgrenze) und wurde dann verbunden mit einer Günstigerprüfung der letzten Jahre vor der Erwerbsminderung um zwei Jahre ausgedehnt. Eine weitere Anhebung auf 62 Jahre und 3 Monate folgte zum 01.01.2018 und seit 2019 wird die Lücke bis zur schrittweise auf 67 Jahre ansteigenden Altersgrenze vollständig geschlossen. Diese Verbesserungen waren sinnvoll und lange überfällig, hatten aber eine erhebliche Schwachstelle: Anders als bei der „Mütterrente“ und der Grundrente profitierte von ihnen bislang nicht auch der jeweilige Bestand, sondern immer nur jene, deren Rente nach den Stichtagen begann.

Der Gesetzentwurf sieht nun für schätzungsweise etwa 3 Mio. Rentnerinnen und Rentner, die nicht oder nur teilweise von Ausweitungen der Zurechnungszeiten ab 2014 profitierten, prozentuale Zuschläge auf die laufenden Renten mit Wirksamkeit ab dem 01.07.2024 vor (§ 307i SGB VI-E). Über den Wortlaut des Koalitionsvertrags hinaus werden dabei nicht nur laufende EM-Renten begünstigt, sondern auch Hinterbliebenenrenten und aus betroffenen Renten abgeleitete Alters- und Hinterbliebenenrenten. Zur Erhöhung der Zielgenauigkeit werden die Zuschläge auf Rentenzugänge seit 2001 (damals Einführung von Abschlägen) beschränkt und weiter differenziert, wobei laut Begründung ein Kostenvolumen von 2,6 Mrd. Euro p. a. beabsichtigt ist. Bei Rentenbeginn vor dem 01.07.2014 beträgt der Zuschlag deshalb 7,5 Prozent, bei einem Beginn vor 2019 noch 4,5 Prozent. Werden

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

insofern aufgestockte Renten später umgewandelt – etwa in eine Altersrente – bleibt der errechnete Zuschlag erhalten.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen die geplante Veränderung ausdrücklich, da sie überfällige Verbesserungen für einen erheblichen Personenkreis mit häufig prekärer Einkommenssituation vorsieht. Dass nicht nur aktive EM-Renten, sondern auch daran anschließende Altersrenten erfasst werden, ist angemessen und verhindert einen erneuten Teilausschluss Betroffener. Insgesamt ist die Zurechnungslücke wegen des gesetzten Kostenvolumens allerdings noch recht ausgeprägt, sodass die avisierte Reform nur ein erster Baustein sein kann: Für Fälle bis Mitte 2014 müsste der Zuschlag unter Berücksichtigung der fehlenden Zurechnungszeiten tatsächlich etwa 13 Prozent betragen, für Rentenzugänge vor 2019 etwa 8 Prozent. Positiv ist, dass die Zuschläge wegen des recht pauschalen Charakters wohl anders als bei der Grundrente keinen umfassenden bürokratischen Mehraufwand erfordern. Da die Deutsche Rentenversicherung unter anderem wegen dieser Reform auch mittelfristig noch einer sehr hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt ist, ist die Einführung der geplanten Zuschläge erst zur Jahresmitte 2024 durchaus nachvollziehbar. Wie bei der Grundrente sollte aber erwogen werden, dann teilweise rückwirkende Zuschläge – etwa mit Wirkung ab dem 01.01.2023 – an Betroffene zu leisten.

Fazit

Ausgehend von der schon heute komplizierten Systematik mit teils widersprüchlichen Logiken setzt der Gesetzentwurf die Koalitionsvereinbarungen zu Rentenanpassung und -niveau technisch angemessen um. Dies gilt auch für die sofortige Reaktivierung des „Nachholfaktors“, wengleich diese Maßnahme aus verteilungspolitischen Gründen kritisch zu bewerten ist. Eine radikale Vereinfachung des nur noch schwer nachvollziehbaren Anpassungsverfahrens steht nach wie vor aus, wäre mangels klarer politischer Weichenstellung aber wohl auch noch nicht kurzfristig umsetzbar. Allerdings wird mit der „Niveau-rente“ nach § 255e und § 255i SGB VI-E durchaus schon ein solcher Ansatz angelegt, auf den für ein dauerhaft stabiles Rentenniveau zurückgriffen werden kann.

Die recht einfach umsetzbare Zuschlagslösung zugunsten bislang benachteiligter EM-Bestandsrentnerinnen und EM-Bestandsrentner widmet sich zielgenau einem vielfach kritisierten Defizit und dürfte die Einkommenssituation vieler Betroffener merklich verbessern. Sie sollte in einem weiteren Schritt ergänzt werden, um die fast doppelt so große Versorgungslücke angemessen zu schließen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes bewerten die vorgesehenen Korrekturen und Leistungsausweitungen insgesamt positiv und ermuntern dazu, die im Koalitionsvertrag und Gesetzentwurf angelegten Ansätze für eine wieder stärker leistungs- statt kostenorientierte und dabei einfacher nachvollziehbare Rentenversicherung zeitnah zu konkretisieren. Das Rentenniveau sollte im Übrigen wieder auf mindestens 50 Prozent angehoben und anschließend stabilisiert werden,

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand

um den Lebensstandard der Versicherten zuverlässig sichern zu können.

April 2022

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
m.brosig@arbeitnehmerkammer.de



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 Renteneneuzugang 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 Renteneneuzugang 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