
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
