

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

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter
Alterssicherung und Rehabilitation

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 24060-263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin



Korrektur 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 verstorbenen 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.

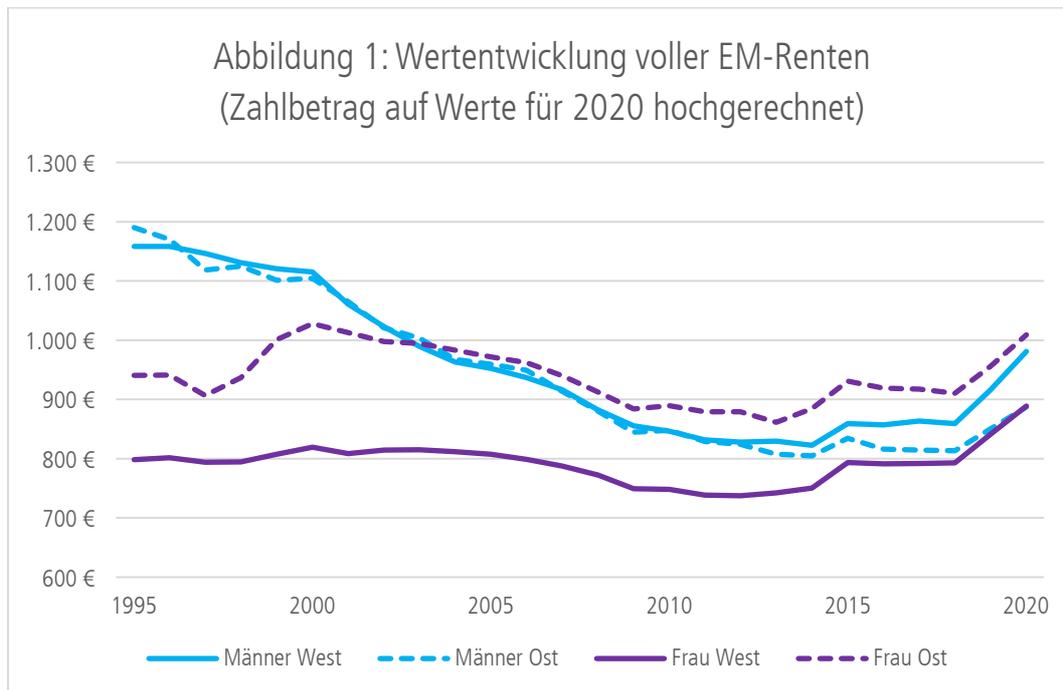
Aufgrund dieser Änderungen sind die Renten wegen Erwerbsminderung bei Rentenbeginn über die Jahre gesunken bzw. haben real erheblich an Wert verloren. Diese Entwicklung zeigt sich auch darin, dass 2020 mehr als jede siebte Person mit einer Erwerbsminderungsrente ergänzend Grundsicherung im Alter bezieht. 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 11 Monate). Diese Verbesserungen gelten jedoch stets nur für jeweils ab Stichtag

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

erstmalig 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 Jahr 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

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

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

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.

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

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



heutige Rentenwerte und Sozialabgaben hochgerechnete Renten wegen voller Erwerbsminderung, die im Jahr 2013 zuzugingen 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 vorgehenden Rente zu Grunde lagen. Dabei wird die neue Rente einerseits nach geltendem 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.

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



- 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 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

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

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 auszusahlen. 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 auszusahlen. 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

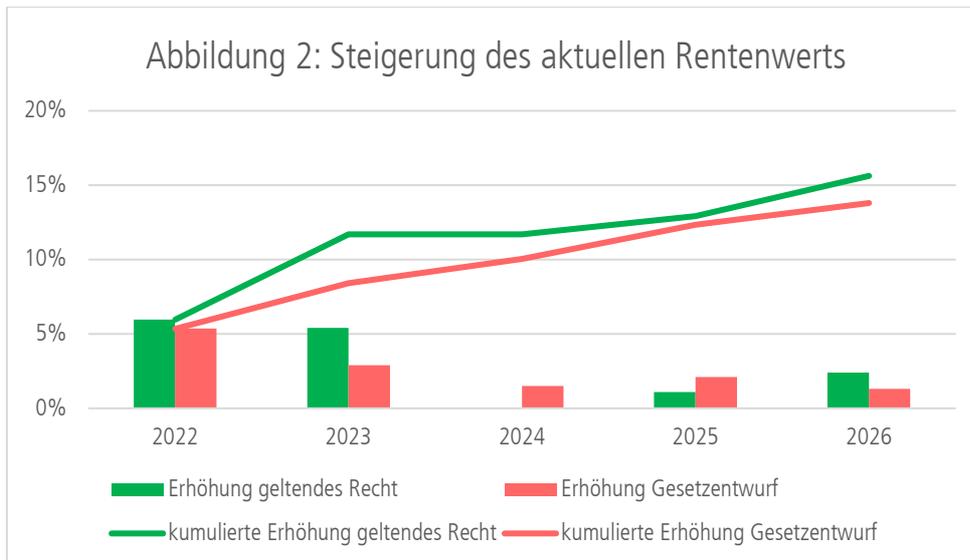
Der Gesetzentwurf sieht verschiedene Änderungen bei den Anpassungsregeln vor, die im Folgenden bewertet werden. Im Ergebnis fallen die Rente und das Rentenniveau durchgehend niedriger aus als ohne den Gesetzentwurf. Verantwortlich hierfür ist insbesondere die Reaktivierung des sogenannten Nachholfaktors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

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

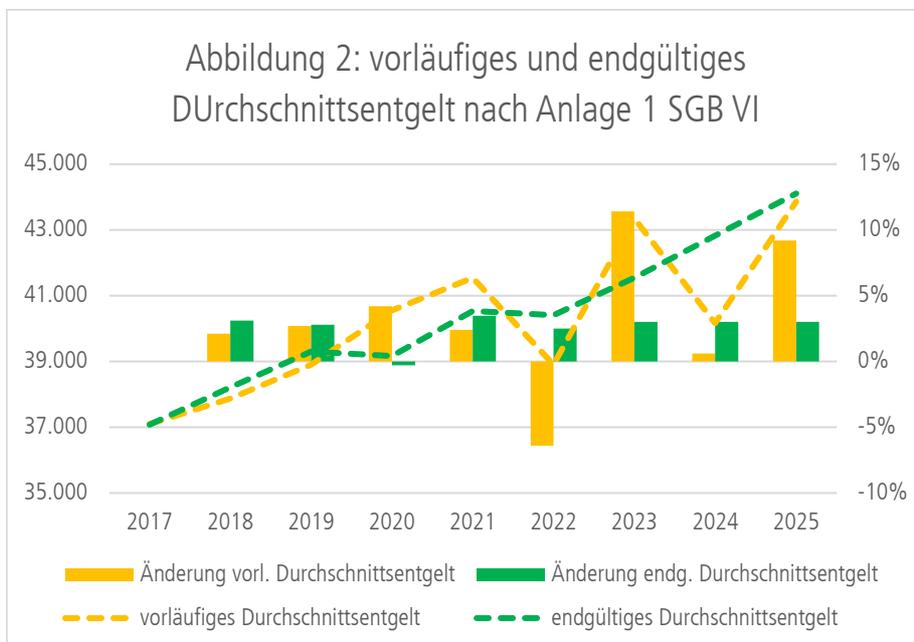
$$DE_{t-1}^{GRV} = DE_{t-3}^{GRV} * \left(1 + \frac{DE_{t-3}^{VGR}}{DE_{t-4}^{VGR}} \right)$$

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 Lohnerhöhung aus der Vorkrisenzeit

fortgeschrieben wird. Bei der Rentenanpassung eines Kalenderjahres 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 Äquivalenzbeitragszahlern 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. Zuletzt hat der DGB auf diesen verzerrenden Effekt in seiner Stellungnahme zur Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 hingewiesen (<https://www.dgb.de/-/03P>) und erneut Nachbesserungen gefordert. Die vorgesehene Änderung löst diese Schwankungen grundsätzlich zielführend auf. Zu bedenken ist allerdings, dass durch den Bezug auf die Bruttolöhne und -gehälter nach Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts eine Schwankung aufgrund von erheblichen Änderungen im Umfang der Nutzung von Kurzarbeit nicht ganz ausgeschlossen werden können. Im Falle einer umfänglichen Nutzung von Kurzarbeit in einer Krise, würde die Löhne stärker zurückgehen als die Beitragseinnahmen und im Folgejahr dann umgekehrt die Löhne stärker steigen als 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



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung. Werte bis 2021 aus Rechengrößenverordnung 2018ff. und Gesetzentwurf zu Rentenanpassung 2022. Für 2022 unterstellte Lohnentwicklung von 2,5% und 2023ff. von 3,0%.

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 Brutto Lohn- 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.

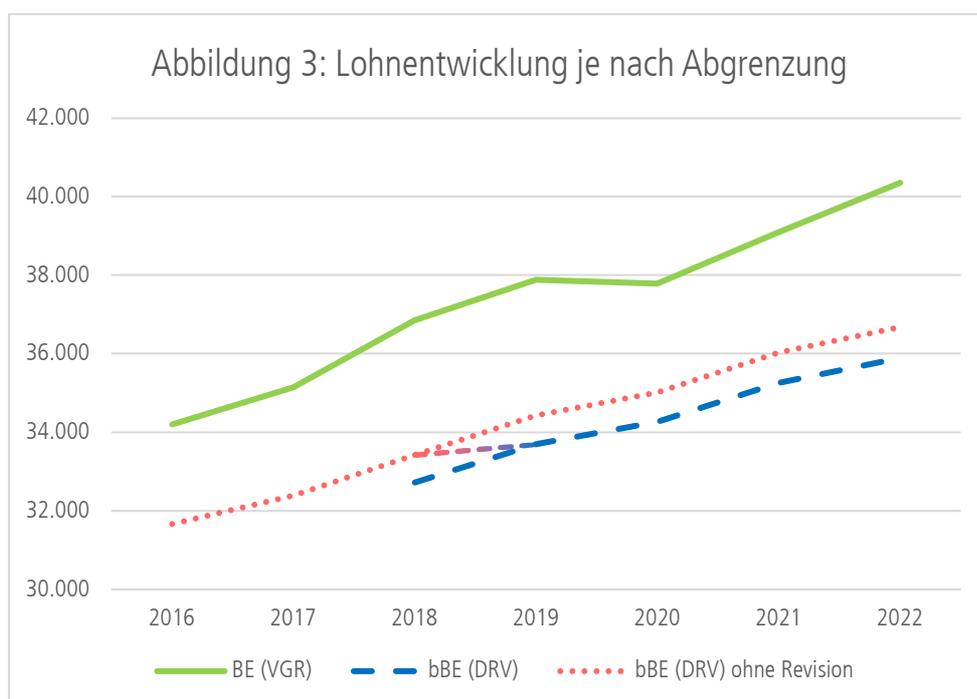
2.2 Rentenniveau ehrlich berechnen - verzerrende Effekte korrigieren

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. Inklusiv 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 Nachhaltigkeitsfaktors 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** (Beitragsatzfaktor 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 Beitragsatzziel bis 2020 von 20 Prozent gefährdet sei. Daher wurde der Ausgleichsfaktor eingeführt, um die geplante Kürzung des Rentenniveaus wenigstens mittelfristig auch tatsächlich wie vorgesehen zu erreichen, dazu kürzt der Ausgleichsfaktor („Nachholfaktor“) das Rentenniveau zusätzlich, bis der geplante Wert erreicht ist.

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.



Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz 2018 wurde die Rentenanpassung um ein Mindestsicherungsniveau 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 Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent (Haltelinie). Aufgrund dieser Zielkonflikte ist eine gleichzeitige Anwendung von Ausgleichsfaktor und des Mindestsicherungsniveaus 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 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 Wiederanwendung 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 **Wiederanwendung 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 kurzsichtig 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 Bezugung 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.