stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Referentenentwurf des BMAS

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

Erwerbsminderungsrenten verbessern!
Renten müssen so schnell wie die Löhne steigen!

11.04.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 240 60 263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Der Gesetzentwurf regelt zwei Dinge. Erstens die Erhöhung der Rente bei Erwerbsminderung für alle ab 2001 und vor 2019 erstmals gezahlte Renten. Zweitens eine Neuregelung wesentlicher Regeln zur jährlichen Rentenanpassung sowie die sich daraus abweichend vom bisherigen Recht ergebende Rentenerhöhung zum 1. Juli 2022.

Der DGB begrüßt die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Verbesserungen bei den Renten wegen Erwerbsminderungen waren eine Forderung des DGB, seitdem die Abschläge 2001 eingeführt wurden. Seit 2019 neu zugegangene Renten sind seit 2018 endlich spürbar verbessert worden. Aber alle, die in der Zwischenzeit in eine Rente wegen Erwerbsminderung gehen mussten, konnten davon nicht profitieren. Sehr zu begrüßen ist auch, dass die Regierung mit dem Referentenentwurf diese Verbesserung auch auf alle Renten überträgt, die auf Basis einer in dem Zeitraum begonnen Erwerbsminderungsrente gezahlt werden. Die Erhöhung von 4,5 bis 7,5 Prozent ist sinnvoll differenziert, die Höhe des Zuschlags aber sehr knapp geraten und hätte höher ausfallen müssen. Die Umsetzung erst zu Mitte 2024 ist der aktuellen Arbeitsbelastung und komplexen Umsetzung der Verbesserung geschuldet und schwerlich vorzuziehen. Eine Einmalzahlung als Ausgleich wäre dafür eine sinnvolle Maßnahme.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen der Regeln zur jährlichen Rentenanpassung sind vielfältig und überwiegend der im Koalitionsvertrag vereinbarten Anwendung des Ausgleichsfaktors (sogenannter Nachholfaktor) geschuldet. Die komplexe Verschränkung des Ausgleichsfaktors mit der Haltelinie (Mindestrentenniveau) und, dass der Ausgleichsfaktor ein dem Mindestrentenniveau entgegenstehendes Ziel verfolgt, waren 2018 die wesentlichen Gründe, den Nachholfaktor bis 2025 nicht anzuwenden. Die Komplexität zeigt der Regelungsbedarf im RefE. 2022 fällt die Rentenerhöhung dadurch um 1,17 Prozent niedriger aus als rechnerisch vorgesehen wäre und das Rentenniveau sinkt auf 48,14 Prozent. Bis 2026 steigen die Renten nur noch um 13,8 statt 15,6 Prozent. Die Löhne steigen bis 2026 aber um rund 16 Prozent. Damit steigen die Renten bis 2026 um rund 2,2 Prozent langsamer als die Löhne, daher sinkt das Rentenniveau auf 47,3 Prozent. Der DGB lehnt die Reaktivierung des Nachholfaktors entschieden ab. Dies kommt einer Rentenkürzung gleich. Der DGB fordert, dass die Renten dauerhaft wie die Löhne steigen, dass das Rentenniveau stabilisiert und wieder angehoben wird. Zielführend sind die technischen Veränderungen an der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors, auch wenn der DGB den Nachhaltigkeitsfaktor als Kürzungsfaktor ablehnt.

Fatal für die langfristige Finanzierung ist es, dass die Regierung der Rentenversicherung mit den Neuregelungen bis 2026 über sechs Milliarden Euro an Bundesmitteln entzieht. Das ist fast ein halber Beitragssatzpunkt.

Verantwortlich: Markus Hofmann, Abteilungsleiter

Einleitung

Der DGB ist aufgefordert eine Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf abzugeben. Als Dachverband der Mitgliedsgewerkschaften mit fast sechs Millionen Mitglieder vertritt der DGB die Interessen der Erwerbstätigen, der Erwerbslosen aber auch der Rentnerinnen und Rentner. Die von der Regierung gesetzte Frist zur Stellungnahme ist inakzeptabel kurz. Eine qualifizierte Analyse der umfangreichen Neuregelungen sowie eine Abstimmung mit den Mitgliedsgewerkschaften ist in dieser Zeit kaum möglich. Solche unnötig kurzen Fristen rügt der DGB schon zum wiederholten Male. Der gesamte Prozess der demokratischen Mitwirkungen wird so schwer beschädigt.

Inhalt des Referentenentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt folgendes:

1) Änderung der gesetzlichen Regelungen zur jährlichen Rentenanpassung, darunter:
    a. Bereinigung der verschiedenen Variablen der Rentenanpassung und Niveauberechnung um einen statistischen Effekt
    b. Anwendung des Ausgleichsfaktors – sogenannter Nachholfaktor
    c. Glättung sprunghaft erhöhter oder gesenkter Rentenanpassungen aufgrund der bestehenden Fortschreibungsregeln
    d. Ermittlung und Festlegung des sich aus diesen Neuregelungen ergebenden aktuellen Rentenwerts und aktuellen Rentenwerts (Ost) zum 1. Juli 2022 und Übertragung auf die Alterssicherung der Landwirte
2) Einführung eines Zuschlags für ab 2001 und vor 2019 erstmals begonnene Renten wegen Erwerbsminderung/an Hinterbliebene sowie für Alters- und Hinterbliebenenrenten, die einer solchen Erwerbsminderungsrente folgten

Die einzelnen Regelungen werden im Folgenden im jeweiligen Zusammenhang mit der Bewertung erläutert.

Bewertung des Referentenentwurfs

Die vorgesehene **Bereinigung um den 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. Dies würde unter anderem Sinn und Zweck der Haltelinie (Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent) widersprechen. Dieser Effekt war auch maßgeblich für die rechnerische – aufgrund der Schutzklausel unterlassene – Rentenkürzung in 2021 verantwortlich. Ohne diesen Statistikeffekt wäre die rechnerische Minderung in 2021 nur 1,17 statt der offiziell ausgewiesenen 3,25 Prozent gewesen. Noch dramatischer war die Fehldarstellung bezüglich der für die Rentenerhöhung maßgeblichen Lohnentwicklung in 2021. Der offiziell mit 2,34 Prozent ausgewiesene Lohnrückgang betrug ohne den verzerrenden statistischen Effekt lediglich 0,26 Prozent.

Aufgrund der Schutzklausel wurden die Renten aber nicht gesenkt. **Die Renten sind daher in 2021 rechnerisch um 0,26 Prozent weniger gesunken als die maßgeblichen Löhne**. In der politischen Auseinandersetzung im Wahljahr 2021 wurden jedoch nur die Werte von 3,25 bzw. 2,34 Prozent verwendet, und so eine massive Bevorzugung der Rentnerinnen und Rentner herbeiargumentiert. Insbesondere viele Ökonomen haben mit diesen verzerrten Zahlen politische Forderungen und Lösungsvorschläge begründet.

Die Ampelkoalition hat auch aufgrund dieser Debatte beschlossen, die **Rentenerhöhung bereits ab 2022 deutlich zu kürzen** und den vermeintlich immensen „Vorteil" der Rentnerinnen und

Rentner wieder „nachzuholen“, indem der **Ausgleichsfaktor („Nachholfaktor“) wieder angewendet wird**.

Der **Ausgleichsfaktor wurde 2007 im Zuge der Rente mit 67 eingeführt** (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), um die **politisch erwünschte Kürzung** der Rentenerhöhung **durch die Dämpfungsfaktoren** (Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) **nachzuholen**.[1] 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 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.

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz 2018 wurde die Rentenanpassung um ein Mindestsicherungsniveau ergänzt. Demnach sollten die Renten bis 2025 steigen wie die Löhne und zu einem stabilen Rentenniveau führen. Das Ziel des Ausgleichsfaktors, insbesondere die die Wirkung der Dämpfungsfaktoren voll durchzusetzen und damit das Rentenniveau zu senken, steht aber politisch und fachlich im Konflikt und Widerspruch mit dem Ziel des Mindestsicherungsniveaus 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**.

Zunächst muss der **Ausgleichsbedarf festgelegt werden**, der zum 30. Juni 2022 bestehen soll. Der RefE legt diesen in § 255g SGB VI-RefE mit 0,9883 fest. **Damit ist eine Kürzung der Rentenanpassung um 1,17 Prozent vorgesehen**. Der Wert leitet sich aus der um den Statistikeffekt bereinigten Rentenanpassung 2021 her. Darin enthalten ist mit rund 0,9 Prozentpunkten die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie mit 0,26 Prozentpunkten der Rückgang des Lohnfaktors. **Aus Sicht des DGB sozialpolitisch noch angemessen begründbar wäre eine Minderung um 0,26 Prozent**. Auch der RefE selbst begründet, dass „das pandemiebedingte Auseinanderfallen von Lohnentwicklung und Rentenanpassung im Jahr 2021“ durch die „Wiedereinsetzung des sogenannten Nachholfaktors“ zurückgeführt wird. Die maßgeblichen Löhne bei der Anpassung 2021 sind aber nur um 0,26 Prozent gesunken. Da der RefE auch die Dämpfungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors nachholen will, bleiben die Renten in 2022 hinter der Lohnentwicklung zurück und das Rentenniveau sinkt von 48,3 auf 48,14 Prozent**. Der DGB lehnt daher die Einführung des Nachholfaktors strikt ab. Sein Zweck bleibt, dass die Renten mittel- und langfristig langsamer steigen als die Löhne.**

Die **neuen, die Anpassungsregeln ergänzende Vorschriften** in den §§ 255h und 255i SGB VI-RefE, **lösen** die konfliktfreie **Verschachtelung von Rentenanpassungsformel** (§ 68 SGB VI-RefE), **Schutzklausel inkl. Ausgleichsfaktor** (§ 68a SGB VI) **und Mindestsicherungsniveau** (§ 255e SGB VI-RefE) **rechts-technisch gesehen gut auf**. Im Rahmen des Ziels der Wiederanwendung des Ausgleichsfaktors erscheinen die Regelungen sachgerecht und tragfähig. Dies

[1] In wissenschaftlichen Publikationen insbesondere im ökonomischen Spektrum aber auch im politischen Diskurs etablierte sich erstaunlicherweise die falsche Behauptung, der Ausgleichsfaktor sei 2009 im Zuge der Finanzkrise eingeführt worden.

ändert nichts daran, dass der **DGB die Anwendung des Ausgleichsfaktors im Kontext der geltenden Rentenanpassungsformel ablehnt**.

Der **DGB begrüßt die Neuregelung** in § 68 SGB VI-RefE **zur Glättung der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors**. Die bisherige Fortschreibungsregel für das vorläufige Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI führt, insbesondere bei stärkeren konjunkturellen Schwankungen, bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors zu erheblich schwankenden Ergebnissen. Ohne die nun vorgesehene Glättung würde der Nachhaltigkeitsfaktor in 2023 die Renten um rund zwei Prozent zusätzlich erhöhen und dafür die Rentenerhöhung in 2024 um diese rund zwei Prozent kürzen. Die Folge wäre über beide Jahre zusammen rechnerisch die gleiche Anpassung. Hintergrund ist, dass das bisher verwendete vorläufige Durchschnittsentgelt auf Basis der zwei Jahre zurückliegenden Lohnentwicklung fortgeschrieben wird und damit die Lohnentwicklung einer anderen wirtschaftlichen Lage unterstellt. Dadurch sinken bspw. bei einem krisenbedingten Lohnrückgang wie 2020 die sogenannten Äquivalenzbeitragszahlenden, was dazu führt, dass der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung deutlich kürzt – in 2021 beispielsweise um 0,9 Prozent, da die Lohnentwicklung aus 2018 für die Berechnung für das Jahr 2020 verwendet wurde. Die nun vorgesehene Regelung sieht vor, dass bei der Berechnung der Äquivalenzbeitragszahlenden für das Jahr vor der Rentenanpassung künftig der endgültige Lohn des zwei Jahre zurückliegenden Jahres mit der zum Zeitpunkt der Rentenerhöhungsberechnung hinreichend bekannten Lohnerhöhung des Vorjahres fortgeschrieben wird. Verwendet wird für die Lohnentwicklung der Wert, wie er ohnehin in 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.

Die **Festlegung des aktuellen Rentenwerts und des aktuellen Rentenwerts (Ost) zum 1. Juli 2022** erfolgt im RefE gemäß der neuen Regeln. Im Ergebnis steigt der aktuelle Rentenwert auf 36,02 Euro und der aktuelle Rentenwert (Ost) auf 35,52 Euro. Die Berechnung und Anpassung erfolgt korrekt anhand der neuen Regeln. Das Ergebnis führt dazu, dass das Rentenniveau in 2022 statt bei 48,4 nur noch bei 48,1 Prozent liegen würde. 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 0,6 Prozent stärker steigen, damit sie so stark steigen wie die Löhne. Auch zeigt sich, dass der Rentenwert und das Rentenniveau durch den vorliegenden Entwurf durchgehend niedriger ausfallen würde als nach geltendem Recht. Insbesondere in 2026 sinkt 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 aufwenden müssten, um die Lücke zu schließen. Zweitens wird dadurch die weitere Verabredung der Koalition, dass Rentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent zu stabilisieren, in 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 Vorsorge zu betreiben.**

Dies zeigt sich auch daran, dass der RefE die Ausgaben bis 2026 um insgesamt rund 18 Mrd. Euro senkt, trotz der zusätzlichen Ausgaben durch die 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. **Wirklich**

skandalös ist dabei aber, dass der Bund dadurch bis 2026 den Bundeshaushalt um 6,2 Mrd. Euro entlastet. Darin eingerechnet sind die 0,5 Mrd., die im Haushaltsplan 2022 bereits gestrichen sind und im RefE gar nicht mehr erwähnt werden. Auch die Krankenkassen und Pflegeversicherung müssen durch diese Rentenminderung mit Mindereinnahmen von rund 3,5 Mrd. Euro bis 2026 rechnen.

Der **DGB begrüßt die Verbesserung bei den Renten wegen Erwerbsminderung**. Seit der Einführung der Abschläge im Jahr 2001 hat der DGB auf die prekäre Lage der Erwerbsgeminderten hingewiesen und Verbesserungen gefordert. Dies wurde in mehreren Schritten erreicht. Insbesondere im Jahr 2014 und im Jahr 2019 gab es jeweils deutliche Verbesserungen, die der DGB stets begrüßt hat. Aus rechtssystematischen wie auch finanziellen und verwaltungstechnischen Gründen galten die Verbesserungen aber stets nur für danach neu beginnende Renten. Der DGB forderte, die Verbesserungen analog und pauschalierend auch auf den Bestand zu übertragen. Das Vorhaben des RefE ist daher sehr zu begrüßen. Es erscheint auch richtig, dass der Zuschlag mit 7,5 Prozent für ab 2001 und vor 2014 zugegangene Renten höher ausfällt, da für diese noch keine Verbesserung galt, während Renten von 2014 bis 2018 einen Zuschlag von 4,5 Prozent bekommen. Ein etwas höhere Zuschlag wäre sozialpolitisch sinnvoll gewesen, ohne dadurch wiederum neue Ungerechtigkeiten zu verursachen. Gezahlt wird der Zuschlag erst ab 1. Juli 2024. Dies ist sehr spät. Eine frühere Zahlung wäre angesichts der schon sehr langen Laufzeit einzelner Renten sinnvoll. Verwaltungstechnisch ist dies jedoch parallel zur Grundrente kaum realistisch umsetzbar und benötigt selbst auch noch einen gewissen Vorlauf. Daher erscheint die Setzung eines realistischen Datums des Inkrafttretens sehr sinnvoll. Die damit einhergehende Wartezeit der Betroffenen könnte dadurch minimiert werden, dass zum 1. Juli 2024 als Ausgleich für den späteren Beginn eine Einmalzahlung gewährt würde, die sich an dem berechneten Zuschlag orientieren könnte. Sehr zu begrüßen ist, dass der RefE vorsieht, dass der Zuschlag auch für Altersrenten und Hinterbliebenenrenten gelten soll, wenn diese auf einer im Zeitraum ab 2001 bis vor 2019 zugegangene Erwerbsminderungsrente beruhen. Damit können Ungerechtigkeiten systematisch vermieden werden. **Insgesamt begrüßt der DGB diese sehr richtige und wichtige Verbesserung ausdrücklich.**