

Stellungnahme

**des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und
zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungs-
rentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungs-
renten-Bestandsverbesserungsgesetz)**

Referentenentwurf / Bearbeitungsstand 23.03.2022

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23
B - 1050 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Alterssicherungspolitik

E-Mail: Alterssicherungspolitik@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Das vorgelegte Gesetzespaket setzt zwei der rentenpolitischen **Elemente des Koalitionsvertrags** um: die Wiedereinführung des sog. Nachholfaktors und bestimmte Verbesserungen für Bestandsrenten, u. a. bei Erwerbsminderung.

- Die **Wiedereinführung des Nachholfaktors** ist sinnvoll und notwendig. Als Gegenstück zur nominalen Rentengarantie ist der Nachholfaktor wichtiger Bestandteil der Rentenanpassungsformel, der – sofern er wirken darf – zum fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Rentnerinnen und Rentner einerseits und den Beitrags- und Steuerzahlern andererseits beiträgt.
- Durch die **generelle Niveausicherungsklausel** von 48 Prozent und die „Revision der Statistikrevision“ wird die Wirkung des Nachholfaktors jedoch eng begrenzt. Im Ergebnis kommt es 2022 zu außergewöhnlich hohen Rentensteigerungen, deren Berechnung komplex und intransparent ist. Das zusätzliche Ausgabenvolumen für die gesetzliche Rentenversicherung wird für das Jahr 2022 auf knapp 9,4 Milliarden Euro und ab dem Jahr 2023 auf jährlich 18,8 Milliarden Euro geschätzt.
- Der politische Wille, auch **Bestandsrentner** an den zuletzt dreifach verbesserten Erwerbsminderungsrenten zu beteiligen und die Ungleichbehandlung zu reduzieren, ist sozialpolitisch verständlich. Anders als im Koalitionsvertrag vorgesehen, betreffen die Verbesserungen nicht nur Erwerbsminderungsrenten, sondern auch Erziehungsrenten, Hinterbliebenenrenten und bestimmte Altersrenten. Die Ausweitung der Leistungen um 2,6 Milliarden Euro belasten die Beitrags- und Steuerzahlenden weiter.
- Nach wie vor fehlt es an Maßnahmen, die die **langfristige finanzielle Tragfähigkeit** der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern. Angesichts der enormen fiskalischen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie, den Ukraine Krieg mit seinen gravierenden humanitären und wirtschaftlichen Folgen sowie der ohnehin bevorstehenden, massiven demografischen Alterung steigt auch die Gefahr der Überforderung des Bundes und damit einer rentenpolitischen Stabilisierungskrise.
- Um die finanzielle Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems insgesamt zu verbessern, ist vor allem eine **Stärkung der ergänzenden Altersvorsorge** erforderlich. Gut 20 Jahre nach der Einführung der Riester-Rente sollte diese zeitgemäß weiterentwickelt werden. Der Koalitionsvertrag bietet dafür Anknüpfungspunkte. Bereits in der vergangenen Legislatur wurden im Rahmen des BMF-Dialogs mit Anbietern, Verbraucherschützern und Sozialpartnern konzeptionelle Grundlagen geschaffen. Die Umsetzung ist dringlicher denn je. Dass mutige Reformen neue Impulse für mehr ergänzende Vorsorge bringen, hatte das Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) gezeigt.

I. Gesetzentwurf – generelle Einordnung

Mit dem vorgelegten Gesetzespaket setzt die Bundesregierung erste, wesentliche **Festlegungen des Koalitionsvertrags** zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) um. Zum einen soll der für die Rentenanpassung wirksame Nachholfaktor wieder in Kraft gesetzt werden. Zum anderen sollen Verbesserungen im Erwerbsminderungsschutz auf Bestandsrentner erstreckt werden.

Doch so **nachvollziehbar die politische Motivation** für die Anpassung der Rentenanpassungsformel ist – sie bleibt gleichwohl grundsätzlich und in ihrer konkreten Ausgestaltung mit **Herausforderungen einer nachhaltigen Rentenpolitik** verbunden,

- weil nach wie vor eine **langfristige Perspektive** für die Finanzierung des derzeitigen und perspektivischen Leistungsniveaus der GRV fehlt,
- weil sie neue **Gerechtigkeits- und Finanzierungsfragen** aufwirft,
- weil die **Revision der Statistik-Revision** den unguten Eindruck eines diskretionären Eingriffs in ein – früher einmal richtigerweise – regelbasiertes System der Rentenanpassung mit eingebauter Selbststabilisierung verstärkt,
- weil den **Mehrausgaben** durch die Fixierung des Rentenniveaus auf 48 Prozent aufgrund der demografischen Entwicklung sowie den Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine und der Pandemie die **wirtschaftliche Basis** fehlt.

Der Grund liegt letztlich in der Art, wie das **Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung gegenwärtig praktiziert wird**. Mit Blick auf den Budgetausgleich orientieren sich die Einnahmen nur an den jeweils aktuellen, akut fälligen Leistungsansprüchen der Versicherten. Zugleich werden den derzeitigen Beitragszahlern neue Leistungsversprechen gegeben, deren Gegenwert den Wert ihrer Beitragszahlungen übersteigt. Dadurch entstehen strukturelle Defizite, die sich kumulieren. Die inhärente „Unwucht“ führt – aufgrund der unmittelbar bevorstehenden demografiebedingten Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern – zu einer strukturellen Unterdeckung der GRV-Ansprüche und damit zu einem Reformstau.

Dieser **Reformstau** wird durch den vorgelegten Gesetzentwurf nicht aufgelöst. Vielmehr bleibt dieser hinter den Erfordernissen einer langfristigen Stabilisierung der GRV zurück. Als Gegenstück zur nominalen Rentengarantie

ist der **Nachholfaktor** grundsätzlich ein geeignetes Instrument für einen besseren intergenerativen Ausgleich in der GRV. Seine seinerzeitige Aussetzung war nicht nachvollziehbar, was nun zurecht korrigiert wird. Die durch Corona wegbrechende Einnahmenbasis wirkte sich asymmetrisch zu Lasten der Beitragszahler und (über den Bundeszuschuss) auch der Steuerzahler aus. Dies zu korrigieren, ist mit Blick auf eine gerechte Verteilung der Lasten zwischen Jung und Alt sinnvoll. Aufgrund der übergeordneten **Niveau-Sicherungsklausel von 48 Prozent läuft der Nachholfaktor aber weitgehend ins Leere.**

Durch den kategorischen **Ausschluss von Senkungen des Rentenniveaus, nominalen Rentenkürzungen und der Anhebung der Regelaltersgrenze** verzichtet die Bundesregierung auf wichtige rentenpolitische Stellschrauben. Zur Steuerung der GRV bleiben nur noch Beitragssatz und Steuerzuschüsse. Und während die Sicherung des Rentenniveaus wie im Koalitionsvertrag beschlossen dauerhaft sein soll, ist die Sicherung des Beitragssatzes dort nur zeitlich befristet vorgesehen. Die auf absehbare Zeit notwendigen Erhöhungen der Beiträge belasten den Faktor Arbeit und damit Beschäftigung und Produktion in Deutschland. Ein künftiger Ausgleich über den Bundeshaushalt droht wiederum den Fiskus zu überlasten, wie u. a. der Bundesrechnungshof wiederholt feststellte. Zudem fehlen Mittel, die für den Umbau zu einer „post-fossilen“, digitalen Wirtschaft und Gesellschaft dringend an anderer Stelle benötigt werden.

Der nachdrückliche Hinweis auf die **Finanzierbarkeit von Mehrausgaben** wird von der Sorge um eine Überforderung der GRV bzw. um eine tiefe Stabilisierungskrise getragen. Dabei spielt auch das Volumen der Verbesserungen der GRV-Leistungen aus den vergangenen Jahren eine wichtige Rolle: Neue Haltelinien, „Rente mit 63“, „Mütterrente I + II“, Verlängerung der Zurechnungszeiten und Grundrente wirken auf der Ausgabenseite über Jahrzehnte.

Vor diesem Hintergrund ist **jedes „Add on“ zu hinterfragen**. Die Ausweitung von Leistungsverbesserungen auf Bestandsrenten ist sozialpolitisch verständlich, aber teuer: Die Erwerbsminderungsrenten wurden bereits in den vorherigen Legislaturperioden mit drei Leistungsgesetzen aufgewertet – jeweils für Neurentner. Anders als es die Koalitionspartner in ihrem Vertrag beschrieben haben, bezieht sich die Verbesserung im vorgelegten Gesetzentwurf für den Bestand auf Renten wegen Erwerbsminderung, Erziehungsrenten, Hinterbliebenenrenten und bestimmte Altersrenten. Der Zeitraum 2001 bis 2018 für den Rentenzugang erzeugt einen erheblichen Finanzierungsbedarf. Zugleich entlastet sich der Bund von Sonderzahlungen an die GRV für die Jahre 2022 bis 2025.

II. Bewertung der Regelungen im Detail

Zu Artikel 1 Nr. 12: Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten bei Renten wegen Erwerbsminderung und bei Renten wegen Todes (§ 307i SGB VI-E)

- § 307i SGB VI-E bestimmt pauschale Zuschläge von 7,5 bzw. 4,5 Prozent für Zurechnungszeiten von Bestandsrenten, die im Zeitraum 2001 bis 2018 begonnen haben. Damit sollen der Idee nach Bestandsrentner auf den Stand der **EM-Neurentner** ab dem 2019 gehoben werden. Dabei wird zwischen zwei Gruppen von Rentenzugängen unterschieden – je nach Begünstigung durch bereits umgesetzte Leistungserhöhungen.
- Mit dem **RV-Leistungsverbesserungsgesetz** wurde für diejenigen Versicherten, deren Renten ab dem 1. Juli 2014 begannen, die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf das vollendete 62. Lebensjahr verlängert.
- Mit dem **EM-Leistungsverbesserungsgesetz** wurden für neue Erwerbsminderungsrenten, die ab dem 1. Januar 2018 bezogen wurden, schrittweise bis zum 65. Lebensjahr fortgeführt. Die Umsetzung sollte bis zum Jahr 2024 abgeschlossen werden.
- Mit dem **RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz** wurde der Übergang für die 2018 verlängerte Zurechnungszeit beschleunigt und zugleich bis zum 67. Lebensjahr verlängert.
- Mit dem aktuellen Gesetz werden (erneut) **nicht nur Erwerbsminderungsrenten**, sondern auch **Erziehungs- und Hinterbliebenenrenten** erfasst. Und auch solche Altersrenten werden berücksichtigt, die sich unmittelbar an eine Rente wegen Erwerbsminderung oder an eine Erziehungsrente mit Rentenbeginn im Zeitraum 2001 bis 2018 anschließen.
- Entsprechend groß ist der Kreis der Begünstigten (zirka 3 Millionen Renten). Der **Finanzierungsbedarf** der GRV steigt um 2,6 Milliarden Euro jährlich – zusätzlich zu den zirka 18,8 Milliarden Euro, die jährlich aufgrund der aktuellen Rentenerhöhungen aufzubringen sind (s. u.).

Zu Artikel 1 Nr. 2 bis 9: Aktueller Rentenwert, Sicherung des Rentenniveaus, aktueller Rentenwert Ost, Mindestsicherungsniveau, Ausgleichsbedarf, Schutzklausel (1. Juli 2022 bis 1. Juli 2025), Anpassung nach Mindestsicherungsniveau bis zum 1. Juli 2025, Bestimmung des aktuellen Rentenwerts zum 1. Juli 2022 (§§ 68, 154, 255a, 255e, 255g-j SGB VI-E)

- Die angepassten §§ 68, 154, 255a, 255e, 255g-j können in der kurzen Frist für die Stellungnahme nur summarisch beurteilt werden. Zusammen genommen bilden die Regeln künftig ein **komplexes und intransparentes Geflecht** an Bestimmungen, die die Anpassungen des aktuellen Rentenwertes – eine zentrale Größe der deutschen Sozialpolitik – steuern.
- Bereits die klug konstruierte und **sachgerechte Rentenanpassungsformel** gemäß § 68 SGB mit den Komponenten Lohnwachstum, Altersvorsorgeanteil, Beitragssatz und Nachhaltigkeitsfaktor stellten die breite Öffentlichkeit vor Verständnis- und Akzeptanzprobleme.
- Erschwert wird das Verständnis durch die Bezugnahme auf VGR-Größen und Größen der Versichertenstatistik, die wiederum um spezifische Komponenten angepasst bzw. bereinigt werden. Die **Details sind wiederholt geändert** worden; aktuell werden nun die Grundlagen zur Berechnung der Äquivalenzrentner angepasst.
- Der Ausschluss nominaler Rentenkürzungen mit dem **Gesetz zur Änderung des SGB IV im Jahr 2009 (§ 68a SGB VI)** hat das Wirken der Rentenanpassungsformel durchbrochen. Um gravierende Ungerechtigkeiten in der Verteilung von Lasten zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern zu verhindern, wurden die Einführung des Ausgleichsbedarfs bzw. des Nachholfaktors erforderlich, die unterlassene nominale Rentenkürzungen in Rentenmindersteigerungen der Folgejahre übersetzen.
- Eine erneute Durchbrechung fand durch das **Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz** statt, mit dem Angleichungssätze für Ost-Renten für die Jahre 2018 bis 2024 eingeführt wurden.
- Bereits 2019 brachte das **RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz** die nächste Durchbrechung durch die Einführung der „Haltelinie“ von 48 Prozent für das Sicherungsniveau vor Steuern. Verbunden wurde dies mit einer Neudefinition des Sicherungsniveaus vor Steuern und der Außerkraftsetzung des Nachholfaktors bis zum Juli 2026.

- Die jetzt vorgesehene, **sachgerechte Wieder-Inkraftsetzung des Nachholfaktors**, die zu einer fairen Lastenverteilung beitragen könnte, bleibt in ihrer Wirkung stark begrenzt. Die Mindestniveausicherung und sowie „Revision der Statistikrevision“ führen dazu, dass der Faktor nicht voll wirken kann.
- In Summe führen die Bestimmungen zu Anhebungen des aktuellen Rentenwertes zum ersten Juli 2022 von 5,35 bzw. 6,12 Prozent, die auch auf die Unfallversicherung und die Alterssicherung der Landwirte ausstrahlen. Das **zusätzliche Ausgabenvolumen** für die gesetzliche Rentenversicherung allein wird für das Jahr 2022 auf knapp 9,4 Milliarden Euro und ab dem Jahr 2023 auf jährlich 18,8 Milliarden Euro geschätzt.
- Eine **Regelbasierung** ist durch die wiederholten Ad-hoc-Eingriffe **immer weniger zu erkennen**.

III. Weiterer Reformbedarf in der Alterssicherung

Nach dem Ausbau der gesetzlichen Rente an vielen Stellen in den letzten Jahren bedarf es dringend einer **Stärkung der ergänzenden Altersvorsorge** in der zweiten und dritten Säule. Mit dem BRSg hat der Gesetzgeber zur besseren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) zahlreiche Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren und für eine attraktive Förderung umgesetzt. Diese zeigten bereits ihre Wirkung: Die Zahl der Direktversicherungen, der zentrale Durchführungsweg in kleinen und mittelständischen Betrieben, legte in den vergangenen Jahren deutlich zu. Die Vorschläge im Koalitionsvertrag, mehr Renditechancen zu nutzen und Sozialpartnermodelle weiter voranzubringen, knüpfen hieran zurecht an.

Gut zwanzig Jahre nach Einführung der Riester-Rente bedarf es vor allem auch einer **zeitgemäßen Weiterentwicklung der privaten Altersvorsorge**. Der Anfang 2020 beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) gestartete Dialog mit Anbietern, Verbraucherschützern und Sozialpartnern hat dafür eine gute Grundlage gelegt.

Die **Riester-Rente ist reformbedürftig, aber auch reformfähig**. Die folgenden Reformfelder sollten zeitnah angegangen werden:

1. **Bruttobeitragsgarantie**: Lockerung, um die Ertragschancen für die Sparer zu **erhöhen** und ein Riester-Angebot sicherzustellen.
2. **Personenkreis**: Öffnung der geförderten privaten Altersvorsorge für alle unbeschränkt Steuerpflichtigen, auch für Selbstständige.

3. **Standardprodukte:** Ausgestaltung ohne komplizierte Wahlmöglichkeiten, die einfach bzw. voll digital zu beraten sind und entsprechend kostengünstiger angeboten werden können.
4. **Förderung:** Attraktiv, transparent und für alle intuitiv verständlich. Jeder selbst gezahlte Euro wird künftig mit mindestens 50 Cent gefördert.

Gerade der erstgenannte Punkt ist besonders dringlich. Die anhaltend niedrigen Zinsen haben zum Jahresbeginn das BMF zu einer Absenkung des **Höchstrechnungszinses für neu abgeschlossene Lebens- und Rentenversicherungen** veranlasst. Mit einem Höchstrechnungszins von nur noch 0,25 Prozent ist unmöglich, ein breites Angebot an Produkten mit 100 Prozent Brutto-Beitragsgarantie aufrechtzuerhalten. Die Kalkulation von solchen Garantie-Tarifen geht wirtschaftlich nicht mehr auf, und viele Anbieter legen ein Teil ihres Angebotes auf Eis. Dadurch wird der Ausbau der geförderten Altersvorsorge, die eine Beitragsgarantie erfordert, behindert. Dies gilt nicht nur für neue **Riester-Policen**, sondern auch für die **Beitragszusage mit Mindestleistung** in der betrieblichen Altersversorgung.

Bereits umgesetzt wurde erfreulicherweise ein **Vorschlag zur Umstellung des Zulagenverfahrens:** Nach der neuen Regel „erst prüfen, dann zahlen“ können seit Anfang März dieses Jahres Hunderttausende der jährlichen Zulagenrückforderungen der ZfA vermieden werden.

Für einen umfassenden Überblick der Bürgerinnen und Bürger über ihre Vorsorgeansprüche aus allen drei Säulen bleibt zudem die **Einführung einer digitalen säulenübergreifenden Renteninformation** ein zentrales rentenpolitisches Vorhaben in dieser Legislatur, in das sich die Versicherungswirtschaft maßgeblich einbringt.

Berlin, den 28.03.2022