

Stellungnahme

der Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 28. März 2022

zum

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

vom 23. März 2022

I. Vorbemerkung

Die nachfolgenden Ausführungen weisen auf wesentliche Aspekte des vorgelegten Referentenentwurfs hin. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit ist eine abschließende Prüfung der Regelungen in allen Details nicht möglich. Wir behalten uns deshalb eine detailliertere Einschätzung des Entwurfs zu einem späteren Zeitpunkt vor.

II. Inhalt der Regelungen

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 23. März 2022 beinhaltet die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors, die Festlegungen zur Anpassung der aktuellen Rentenwerte zum 1. Juli 2022 sowie Verbesserungen für diejenigen Renten, die in der Zeit von Januar 2001 bis Dezember 2018 begonnen und von den Verlängerungen der Zurechnungszeit in den Jahren 2014 und 2018 nicht oder nur in begrenztem Umfang profitiert haben.

1. Regelungen zur Rentenanpassung 2022 und Nachholfaktor

Die neuen Regelungen zur Rentenanpassung im Referentenentwurf bestehen im Wesentlichen aus vier Teilen:

- Die vorzeitige Reaktivierung des Ausgleichsfaktors („Nachholfaktor“), mit dem durch die Rentengarantie unterbliebene Rentenkürzungen mit den folgenden Rentenerhöhungen verrechnet werden.
- Die Korrektur eines statistischen Sondereffektes („Revisionseffekt“), durch den sich allein durch die Einbeziehung zusätzlicher Personen in die Versichertenstatistik 2019 ein niedrigeres beitragspflichtiges Durchschnittsentgelt ergeben hatte, mit Rückwirkungen auf Ausgleichsbedarf („Nachholbedarf“), Rentenniveau und Vergleichswert Ost.
- Die Beseitigung einer Zeitverzögerung bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel, die zu starken Schwankungen in der Höhe der Rentenanpassung geführt hatte.
- Die Vereinfachung der Regeln zur Rentenanpassung, nachdem das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent erreicht wurde und die derzeitige

Rentenanpassungsformel deshalb ins Leere laufen würde. Die Rentenanpassungsformel wird gegebenenfalls bis 2025 suspendiert.

2. Abschaffung der Sonderzahlung zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie

Nach § 287a SGB VI zahlt der Bund in den Jahren 2022 bis 2025 je 500 Mio. EUR (dynamisiert) zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie. Diese Regelung wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz (RV-LVStabG) eingeführt. Der Bund plant im Referentenentwurf, zusammen mit einer entsprechenden Regelung im Haushaltsgesetz 2022, die Abschaffung dieser Sonderzahlungen mit der Begründung, dass die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent absehbar bis 2025 nicht überschritten werde.

3. Verbesserungen für den Rentenbestand

Des Weiteren sieht der Referentenentwurf in § 307i SGB VI-E Verbesserungen für Renten vor, die in der Zeit von Januar 2001 bis Dezember 2018 begonnen haben und bei denen grundsätzlich eine Zurechnungszeit zu berücksichtigen ist. Dies sind Erwerbsminderungsrenten, Erziehungsrenten sowie Hinterbliebenenrenten, sofern die verstorbenen Versicherten keine eigene Rente bezogen haben. Hat eine der genannten Renten in den Jahren von 2001 bis 2018 begonnen, werden sie und ihnen nachfolgende Renten um einen pauschalen Zuschlag erhöht. Aufgestockt werden die persönlichen Entgeltpunkte, die der jeweiligen Rente zum Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens am 1. Juli 2024 zugrunde liegen. Voraussetzung für den Zuschlag ist, dass am 1. Juli 2024 Anspruch auf eine der in der Regelung bestimmten Renten besteht.

Die Höhe des Zuschlags unterscheidet sich danach, wann die jeweilige Rente begonnen hat. Der Zuschlag beträgt bei einem Zugang von Januar 2001 bis Juni 2014 7,5 Prozent und bei einem Zugang von Juli 2014 bis Dezember 2018 4,5 Prozent. Begründet wird die unterschiedliche Höhe damit, dass sich die Rechtslage in Bezug auf die Zurechnungszeit für die genannten Gruppen unterscheidet. Für die Renten, die im Zeitraum Januar 2001 bis Juni 2014 begonnen haben, endete die Zurechnungszeit mit 60 Jahren. Für Zugänge ab Juli 2014 endete hingegen die Zurechnungszeit mit 62 Jahren, so dass ein

geringerer prozentualer Zuschlag für diese Gruppe nachvollziehbar ist.

Wird eine Rente nach der neuen Regelung zum Stichtag 1. Juli 2024 aufgestockt, wird der Zuschlag in eine darauf folgende Alters- bzw. Hinterbliebenenrente übernommen.

III. Stellungnahme

Die mit dem Gesetz verfolgten Ziele sind im Wesentlichen nachvollziehbar.

Auf eine möglicherweise problematische Konstellation, die im Übergang zwischen der Anpassung nach Rentenanpassungsformel zur Anpassung nach Mindestsicherungsniveau entstehen kann, wird an dieser Stelle hingewiesen. Nach dem neuen § 255i erfolgt die Umstellung auf die „Anpassung nach Mindestsicherungsniveau“ in dem Jahr, das auf das Erreichen der Haltelinie folgt. Das bedeutet, dass gemäß § 255h auch der Nachholbedarf erst im Folgejahr gelöscht wird. Es geht um die Konstellation, falls im Jahr 2025 noch Nachholbedarf aus den Vorjahren besteht, der in 2025 nicht vollständig abgebaut werden kann. Sofern in 2024 bereits die Regelungen zur Haltelinie des Rentenniveaus wirksam wurden, wird der verbleibende Nachholbedarf im Folgejahr, also 2025, gelöscht (§ 255h Abs. 6 i. V. m. § 255i Satz 1 SGB VI-E). Sofern dagegen die Haltelinie erst 2025 erreicht wird, wird der Nachholbedarf nicht gelöscht, denn das Folgejahr 2026 befindet sich außerhalb des Gültigkeitszeitraums des § 255i. Folglich wird der Nachholbedarf ab dem Jahr 2026 „nachgeholt“. Dieses unterschiedliche Ergebnis ist inhaltlich schwer zu begründen.

Kritisch zu sehen ist die Abschaffung der Sonderzahlung zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie, die im geltenden Recht auch als unterjähriger finanzieller Puffer dienen kann. In Anbetracht der krisenhaften Entwicklung in der Pandemie und in der Ukraine und den damit verbundenen wirtschaftlichen und finanziellen Risiken spricht sich die Deutsche Rentenversicherung Bund erneut für eine deutliche Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage aus, um Liquiditätsprobleme wirksam vermeiden zu können.

1. Umsetzungsaufwand für die Deutsche Rentenversicherung

Die angedachte Regelung in § 307i SGB VI-E zielt auf den Rentenbestand,

Neufälle sind nicht betroffen.

In den Rentenbestand wirkende Rentenreformen, die auf eine Verbesserung bereits laufender Renten abzielen, können bei deren Umsetzung je nach rechtlicher Ausgestaltung für die Deutsche Rentenversicherung mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Insbesondere die mit dem Grundrentengesetz verbundene Auswertung von Versicherungszeiten und deren Bewertung bei allen rund 26 Mio. laufenden Renten stellt die Deutsche Rentenversicherung auch in 2022 noch vor enorme Herausforderungen.

Bei der vorliegend angedachten Regelung besteht der Umsetzungsaufwand für die Deutsche Rentenversicherung im Wesentlichen darin, rund 3 Mio. laufende Renten einmalig zum 1. Juli 2024 aufzustocken. Die Aufstockung erfolgt im Wege eines prozentualen Zuschlags auf die persönlichen Entgeltpunkte, die der am 1. Juli 2024 gezahlten Rente zu Grunde liegen.

Sofern es bei dieser vorgesehenen prozentualen Zuschlagslösung verbleibt und nicht erneut wie bei der Grundrente eine individuelle Auswertung der Versicherungszeiten und sich daran gegebenenfalls anschließende Neubestimmung der persönlichen Entgeltpunkte in das Gesetz eingefügt wird, kann die Deutsche Rentenversicherung die Regelungen trotz ihrer Auswirkungen auf die bestehenden Renten zum vorgesehenen Termin des Inkrafttretens technisch umsetzen. Die im Referentenentwurf angedachten Regelungen ermöglichen eine maschinelle Auswertung der für die Aufstockung der Bestandsrenten benötigten Daten, sodass eine Umsetzung im Wesentlichen ohne Beteiligung der Sachbearbeitung erfolgen kann. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Höhe des Zuschlags je nach Zugang der jeweiligen Rente vor bzw. ab dem 1. Juli 2014 erhöht den Umsetzungsaufwand nicht wesentlich.

Alternative Regelungen mit einer individuellen Einzelfallprüfung wie zum Beispiel der Berücksichtigung einer verlängerten Zurechnungszeit in der jeweiligen Rente auf 65 Jahre und 8 Monate wäre für die Deutsche Rentenversicherung in der vorgesehenen Zeit nicht umsetzbar. Denn eine solche Regelung würde eine individuelle Einzelfallprüfung in rund 3 Mio. Fällen durch die Sachbearbeitung erfordern, da die Zurechnungszeiten individuell ermittelt werden müssten. Diese Daten sind nicht maschinell verfügbar. Dieser enorme Verwaltungsaufwand wäre

mit dem vorhandenen Personal neben den schon steigenden Arbeitsmengen aufgrund der demografischen Entwicklung nicht zu leisten. Zusätzliche Arbeitskräfte mit Kenntnissen und Erfahrungen im Rentenrecht sind auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar.

Die Regelung soll zum 1. Juli 2024 in Kraft treten. Damit besteht für die Deutsche Rentenversicherung eine knapp bemessene, aber noch ausreichende Vorlaufzeit, um die notwendigen Anpassungen im IT-System vorzunehmen. Für die Umsetzung werden in der DRV-IT voraussichtlich ca. 2.000 Personentage anfallen.

In diesem Zusammenhang weist die DRV Bund darauf hin, dass sich bereits aus der Umsetzung des zum 1. Juli 2024 in Kraft tretenden Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes (Ost-West-Anpassung) sehr hohe Belastungen für die IT-Entwicklung ergeben. Denn im Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz sind allein für die Vorschriften im SGB VI 45 Änderungsbefehle enthalten, die umfangreiche systemische Auswirkungen im Renten-, Beitrags- und Statistikbereich haben, so dass in der DRV-IT bis Juli 2024 für die Entwicklung ca. 4.500 bis 5.000 Personentage anfallen werden. Vor diesem Hintergrund sollten die im Referentenentwurf angedachten Regelungen keinesfalls vor dem 1. Juli 2024 in Kraft treten, auch um eine Doppelprogrammierung in Ost- und Westwerten zu vermeiden.

Die Aufwände für die DRV-IT für beide Gesetze summieren sich somit auf insgesamt ca. 6.500 bis 7.000 Personentage. Das sind Dimensionen, die bei der Umsetzung des Grundrentengesetzes in diesen Bereichen entstanden sind. Damit ist eine vollständige Auslastung der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen im Bereich Rentenentwicklung erreicht. Eine kurzfristige Aufstockung von Mitarbeitenden ist aufgrund der hohen Fachspezifität nicht möglich und auch durch Externe nicht leistbar.

Darüber hinaus weisen wir erneut auf die geplante und dringend erforderliche Modernisierung des Kernsystems der Deutschen Rentenversicherung hin. Internationale Erfahrungen (z. B. Norwegen und Österreich) haben gezeigt, dass solche großen Multiprojekte stabile Rahmenbedingungen benötigen. Eine grundlegende Modernisierung ist in einem Umfeld – aufgrund gesetzlicher

Anpassungen – sich ständig ändernder Programme schwer umsetzbar, denn die IT- und Fachbereiche können die für beide Anforderungen erforderlichen Ressourcen nicht bereitstellen.

Die Deutsche Rentenversicherung benötigt daher ein Datum des Inkrafttretens der Regelungen frühestens zum 1. Juli 2024, um die Herausforderungen durch die vielen Rechtsänderungen bewältigen und zeitgleich die erforderlich Modernisierung des Kernsystems der Rentenversicherung vorantreiben zu können.

Die Regelungen zur Rentenanpassung sind ohne wesentlichen Mehraufwand umsetzbar.

2. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der im Entwurf dargestellte Erfüllungsaufwand entspricht den Kosten, die der Rentenversicherung bei der Umsetzung des Gesetzes voraussichtlich entstehen werden.

IV. Finanzielle Auswirkungen

1. Änderungen an der Rentenanpassungsformel

Die Deutsche Rentenversicherung errechnet unter den getroffenen Annahmen mit den neuen Regeln den gleichen Verlauf der Rentenanpassung wie im Referentenentwurf angegeben. Auch die angegebenen Mehrausgaben durch die Rentenanpassung 2022 können bestätigt werden.

Ohne die im Referentenentwurf geplante Reaktivierung des Nachholfaktors und die Änderungen beim Nachhaltigkeitsfaktor hätte sich eine um rund 0,6 Prozentpunkte höhere Rentenanpassung 2022 und nach aktuellen Daten eine gerundet um 2,5 Prozentpunkte höhere Rentenanpassung 2023 ergeben.

Die beitragspflichtigen Einnahmen je Arbeitnehmer (einschließlich Arbeitslosengeld II-Bezieher) 2021 und 2022 pro Kopf steigen nach aktuellen Schätzungen gegenüber 2020 um zusammen 5,35 Prozent West, die Renten West ebenfalls um 5,35 Prozent. Daraus – und unter Berücksichtigung der „Angleichungstreppe“ nach dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz – leitet sich auch die Rentenanpassung Ost ab.

2. Gesetzliche Streichung der Sonderzahlungen

Die bisher gesetzlich vorgesehenen Sonderzahlungen an die Deutsche Rentenversicherung addieren sich bis zum Jahr 2025 auf 2 Mrd. EUR zuzüglich deren Dynamisierung.

Die Streichung der gesetzlichen Regelung und der Wegfall der Sonderzahlungen wird damit begründet, dass die Einhaltung der Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 nicht gefährdet sei. Allerdings basiert diese Einschätzung auf ökonomischen Annahmen der Bundesregierung aus dem Herbst 2021 und des Jahreswirtschaftsberichts 2022, die die Folgen des Kriegs in der Ukraine noch nicht berücksichtigen konnten. Die Begründung ist daher mit konkreten Unsicherheiten behaftet und ein stärkerer Anstieg des Beitragssatzes bei der sehr unsicheren Wirtschaftsentwicklung keineswegs ausgeschlossen.

Um Unsicherheiten wirksam zu begegnen, fordert die Deutsche Rentenversicherung seit Längerem eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage (derzeit 0,2 Monatsausgaben), um auch bei Erreichen dieser Untergrenze unterjährige Liquiditätsprobleme wirksam vermeiden zu können. Dies wird auch unterstützt durch ein eindeutiges Votum der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ und in der Begründung zum RV-LVStabG (BT-Ds. 19/4668, S. 2) verwies die Bundesregierung darauf, dass die kumulierten Sonderzahlungen bis 2025 zusätzlich zur Nachhaltigkeitsrücklage auch zur Stützung der Liquidität zur Verfügung stünden. Die vorgesehene Streichung der Sonderzahlung und die Risiken durch den Krieg in der Ukraine erfordern daher dringlich die zeitnahe Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage.

3. Verbesserungen im EM-Rentenbestand

Die im Referentenentwurf angegebenen Mehrausgaben sind im Prinzip nachvollziehbar.