



DOSSIER

zum generationenungerechtesten Gesetz der 19. Legislaturperiode

Das Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der
gesetzlichen Rentenversicherung
[Rentenpaket 2018]

1. Das Gesetz

Am 8. November 2018 beschloss der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz) mit 362 Ja-Stimmen gegen 222 Nein-Stimmen bei 60 Enthaltungen. Ein Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde von der breiten Mehrheit der übrigen Fraktionen abgelehnt, ebenso zwei Anträge zur Mütterrente, die die Bundestagsfraktionen der AfD und Die Linke vorlegten. Überdies wurde ein weiterer Antrag der Linksfraktion zur Stärkung der Erwerbsminderungsrente abgelehnt. Am 23. November 2018 beschloss der Bundesrat, zu dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen. Das Bundesgesetzblatt verkündete das Gesetz am 4. Dezember 2018, das zum 1. Januar 2019 in Kraft trat. Die Bundesregierung begründete die Notwendigkeit der im RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz verankerten Anpassungen und Neuerungen mit der Gewährleistung der Tragfähigkeit, Solidität, Belastbarkeit und generationenübergreifenden Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung.

2. Bewertung des Gesetzes hinsichtlich der von der SRzG erarbeiteten Kriterien

Die Bewertung des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes fokussiert sich auf die gesetzgeberisch beschlossenen Modifikationen, die die Rechte und den Handlungsspielraum der jüngeren und zukünftigen Generationen in erheblichem Maße einschränken. Dabei können heutige und künftige Arbeitnehmer*innen als jüngere Generationen, heutige Rentner*innen als die ältere Generation angesehen werden. Im Lichte dessen bleiben die Abschnitte über die Absicherung für Erwerbsminderungsrentner und die Veränderungen bezüglich der Gleitzone unberücksichtigt. Im Vordergrund stehen vielmehr die Aussetzung des Nachholfaktors, die Aushebelung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Ausdehnung der Mütterrente, deren Auswirkungen nachfolgend diskutiert werden.

2.1 Auswirkungen

2.1.1 Aussetzung des Nachholfaktors

Mit Verabschiedung des Gesetzes normierte der Gesetzgeber den Ausgleichsbedarf zwischen dem 1. Januar 2019 und dem 30. Juni 2026 auf 1,0000 (§255g SGB VI), was einer Aussetzung des gemeinhin bekannten Nachholfaktors gleichkommt. Hierdurch bleibt eine Dämpfung der in diesem Zeitraum mittels der Rentenanpassungsformel errechneten Rentenerhöhungen aus, sodass ein negativer Anpassungsbedarf der Renten gänzlich unberücksichtigt bleibt. Denn ohne den Nachholfaktor werden Rentenkürzungen, die rechnerisch notwendig, aufgrund der Schutzklausel (§68a SGB VI) jedoch ausgeschlossen sind, nicht mehr mittels einer Halbierung folgender Rentenerhöhungen, die bis zum vollständigen Abbau des Anpassungsbedarfs greift, verrechnet. Durch diesen Eingriff in die Rentenanpassungsformel steigen die gesetzlichen Renten letztlich stärker als ursprünglich vom Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung in 2007 intendiert.

Die Aussetzung des Nachholfaktors zieht weitreichende Folgen für die Finanzierung, Finanzierbarkeit und Verstetigung der umlagefinanzierten Renten, deren Entwicklung an die der Bruttolöhne gekoppelt ist, nach sich. Durch den coronabedingten Konjunkturereinbruch im Jahr 2020 sank der Nominallohnindex in Deutschland, der die Veränderung der durchschnittlichen

Bruttoverdienste einschließlich Sonderzahlungen zum Vorjahr abbildet, um 0,7 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2021: 6). Eigentlich gilt: Die Renten müssen den Löhnen folgen. Im Folgejahr führte die coronabedingte Reduktion der Löhne aber weder zu einer lohnentwicklungsbedingten Anpassung der Renten, noch zur Feststellung eines Ausgleichsbedarfs. Kurzum: Wegen Corona (dem Einbruch der Wirtschaft und der anschließenden Erholung) öffnete sich die Schere zwischen Lohnempfänger*innen und Rentenbezieher*innen massiv. Dies ist ein Fehler im System. Angesichts dessen rechnet die Deutsche Rentenversicherung laut Medienberichten damit, dass die Renten in den westdeutschen Bundesländern in 2022 um 5,2 Prozent und in 2023 um 4,9 Prozent sowie in den ostdeutschen Bundesländern um 5,9 Prozent in 2022 und um 5,7 Prozent in 2023 – bei simultaner Beitragssatzstabilität – ansteigen (vgl. Frankfurter Allgemeine 2021). Derartig ungehemmte Rentensteigerungen implizieren zwar eine kurz- wie mittelfristige Erhöhung des Sicherungsniveaus vor Steuern, führen jedoch simultan zu einem langfristig höher gelegenen Entwicklungspfad des Beitragssatzes und – bei Überschreitung der entsprechenden Haltelinie in Höhe von 20,0 Prozent – zwangsläufig zur Ausdehnung des Bundeszuschusses. Aktuelle Modellrechnungen von Pimpertz und Schüler (2021: 19f.) legen dar, dass die Aussetzung des Nachholfaktors dazu führt, dass nach Ablauf des Jahres 2030 der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte höher liegen wird als er bei einer Wiedereinführung des Nachholfaktors ab 2023 läge, wobei gleichwohl das Sicherungsniveau vor Steuern zum Ende der Dekade um 0,8 bis 0,9 Prozentpunkte höher verläuft. Auch ein ab 2026 wieder greifender Ausgleichsbedarf führt zu einer dauerhaften Steigerung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte und des Rentenniveaus um rund 1,0 Prozentpunkte (vgl. Thum et al. 2021: 12). Beachtenswert ist, dass durch die Reaktivierung des Nachholfaktors weder das simulierte Sicherungsniveau vor Steuern, noch die berechneten Beitragssätze alle festgeschriebenen Haltelinien unter- respektive überschreiten. Folglich greift die Argumentation des Gesetzgebers, der bei Einführung der doppelten Haltelinie bis 2025 noch mit einem Rentenniveau unterhalb 48,0 Prozent und einem Beitragssatz oberhalb von 20,0 Prozent kalkulierte und das Außerkraftsetzen des Ausgleichsbedarfs begründete, nicht. Das systemisch erzeugte und systematisch erhöhte Rentenniveau stellt somit keine Notwendigkeit dar, um die Einhaltung der mittelfristigen Haltelinien bis 2025 zu gewährleisten. Gleiches gilt für die bis 2030 definierten Haltelinien, die ein Rentenniveau von wenigstens 43,0 Prozent und einen Beitragssatz von höchstens 22,0 Prozent vorsehen.

Ungeachtet dieser Tatsache wiegen die mit der Aussetzung des Nachholfaktors verbundenen, teils irreversiblen Ausgaben schwer. Bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts belaufen sich die Kosten, die durch das Fehlen des Ausgleichskonto entstehen, auf 7,6 Milliarden Euro (in Preisen von 2020), was rund einem Drittel aller durch die zwischen 2014 und 2020 geschnürten Rentenpakete hervorgerufenen Ausgaben entspricht (vgl. Thum et al. 2021: 11f.). Dieser Ausgabenanteil beziffert sich in den hierauf folgenden zwei Dekaden auf 46,0 Prozent, sodass fast die Hälfte der mit den Rentenpaketen der vergangenen sechs Jahre in Zusammenhang stehende Kosten auf die Aussetzung des Nachholfaktors entfallen (ebenda).

2.1.2 Aushebelung des Nachhaltigkeitsfaktors

Mit dem Aussetzen des Nachholfaktors – ja der ganzen vor 2018 geltenden Mechanik der ursprünglichen Rentenanpassungsformel – geht einher, dass auch der Wirkmechanismus des in der Rentenanpassungsformel integrierten Nachhaltigkeitsfaktors de facto bis zum 30. Juni 2026 außer Kraft gesetzt ist. Der Nachhaltigkeitsfaktor beabsichtigt, dass ein steigendes Lohnniveau die Anpassung des Rentenwerts in geringerem Maße beeinflusst, sofern sich das Verhältnis von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern zu Lasten der Letztgenannten ändert. Genauer gesagt wird hierdurch die Veränderung des Rentnerquotienten, der die Zahl der

Äquivalenzrentner mit 45 Entgeltpunkten der Anzahl der durchschnittlich verdienenden Äquivalenzbeitragszahler gegenübergestellt und um den Alpha-Faktor korrigiert wird, bei jeder Anpassung des Rentenwerts berücksichtigt. Das hiermit verbundene Ziel ist es, die demographischen Kosten für das Rentensystem auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Ruheständler zu verteilen. Da die Rentengarantie eine Senkung des Rentenwerts infolge eines negativen Nachhaltigkeitsfaktors ausschließt, kann seine Anpassungswirkung unter anderem davon abhängen, ob ein Ausgleichsbedarf besteht oder nicht. Letztgenannter wird jedoch aufgrund der Aussetzung des Nachholfaktors nicht mehr ermittelt, sodass in Kombination mit der festgeschriebenen Rentenniveauhaltelinie von einer Aushebelung des Nachhaltigkeitsfaktors gesprochen werden kann.

2.1.3 Ausdehnung der Mütterrente

Das Gesetz sah ferner die Ausweitung der so genannten Mütterrente vor. Durch die neue Mütterrente II bekommen Eltern für jedes ihrer drei Kinder, dessen Geburt vor 1992 liegt, ein halbes Jahr zusätzlich bei der Erziehungszeit angerechnet, wodurch sie bis zu einem halben Entgeltpunkt zusätzlich erhalten (§ 287a SGB VI). Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder werden somit mit insgesamt 2,5 Entgeltpunkten bewertet. Das heißt, dass für 30 Monate der geleisteten Kindererziehung das Elternteil so gestellt werden kann, als ob es durchschnittlich verdient hätte. Durch diese der zusätzlichen Rentenansprüche auf Bestandsrentner muss die Rentenversicherung zusätzliche Ausgaben schultern, die in Teilen nicht zielgerichtet wirken. Das Ziel, das der Gesetzgeber mit der Einführung der Mütterrente I und II verfolgte, besteht darin, Nachteile für die Alterssicherung, die durch die aufgrund vormals fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten eingeschränkte Erwerbstätigkeit der Eltern entstanden, abzumildern (vgl. Deutscher Bundestag 2018: 3). Jedoch erhält die Entgelterhöhung jede Rentnerin und jeder Rentner, unabhängig von der Höhe der jeweils bestehenden Rente. Eine Bedürftigkeitsprüfung oder anderweitige Kappung findet für die Bestandsrentner nicht statt, sodass die Renten auch derer erhöht werden, deren Lebensstandard im Ruhestand gehalten werden konnte. In der Erwerbsphase können sich lediglich Einkommensperioden oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze die zu berücksichtigenden Kindererziehungszeiten schmälern. Einerseits mag es nachvollziehbar sein, dass der Gesetzgeber die erzieherische Erziehungsleistung des Einzelnen zu würdigen beabsichtigt und die vorherige Stichtagsregelung als unangemessen empfand. Andererseits erscheint diese Entgeltpunkterhöhung angesichts der Kosten, die sie verursacht, frag- und kritikwürdig, insbesondere wenn sie Individuen und Haushalte zufließt, deren Alterseinkommens- und Vermögenssituation auskömmlich ist und die überdies nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Darüber hinaus wird die Mütterrente II, wie bereits ihr Vorläufer, auf die Grundsicherung, die eine nachrangige Fürsorgeleistung darstellt, vollumfänglich angerechnet.

Die Kosten für die Gewährung Mütterrente II werden laut Bach et al. (2018: 613) zu 88 Prozent durch die gesetzliche Rentenversicherung, sei es in Form von künftig niedrigeren Rentenerhöhungen, angepassten Beitragssätzen oder sukzessiv aufgelöste Rücklagen, und zu 12 Prozent durch den Bundeszuschuss finanziert. Die Hauptlast tragen folglich die Beitragszahler. Allein in den Jahren 2019 und 2020 beliefen sich die Mehrausgaben für die Mütterrente II auf rund 4,0 Milliarden Euro jährlich (vgl. Bundesrechnungshof 2020: 16; Deutscher Bundestag 2021: 3). Beide Pakete, Mütterrente I und II, kosteten in 2020 rund 11,9 Milliarden Euro und werden bis 2030 auf circa 6,1 Milliarden abschmelzen (vgl. Deutscher Bundestag 2021: 3; Thum et al. 2021: 12). Die Aufwendung dieser Kosten ist nur bedingt gerechtfertigt. Durch die Ausdehnung der Mütterrente sinkt zwar die Armutsrisikoquote um 0,7 Prozentpunkte auf 14,7

Prozent, jedoch führt sie lediglich zu einem Anstieg des Rentenzahlbetrags um durchschnittlich etwa 1,6 Prozent, das heißt um 16 Euro (vgl. Geyer et al. 2020: 16 und 13). Diese Rentenerhöhung erhält jedes berechnete Elternteil, unabhängig von der Höhe der bereits vorhandenen Alterseinkünfte. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resümiert, dass einkommensschwache Haushalte in Relation zu einkommensstarken Haushalten einen überproportionalen Nutzen aus der Mütterrente ziehen können: „Bei der Mütterrente liegt das erstens an den begünstigten Kohorten, die zum Teil eine deutliche niedrigere Arbeitsmarktbeteiligung hatten als jüngere Kohorte. Zudem hatten diese Frauen mehr Kinder. Beides führt eher zu unterdurchschnittlichen Rentenansparungen. Da die Mütterrente allerdings nicht einkommensgeprüft ausgezahlt wird, profitieren auch Frauen mit sehr hohen Zahlbeträgen von dieser Maßnahme“ (Geyer et al. 2020: 23). Der letztgenannte Aspekt führt dazu, dass die Mütterrente II insgesamt kritisch zu sehen ist.

2.2 Bezug zur Generationengerechtigkeit

Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz belastet jüngere und zukünftige Generationen finanziell in erheblichem Ausmaß, ohne das Rentensystem hierdurch nachhaltig zu stabilisieren:

Die Aussetzung des Nachholfaktors (2.1.1) wurde trotz der im Laufe der 19. Legislaturperiode 2017-2021 absehbaren Einhaltbarkeit der vom Gesetzgeber bestimmten 48-20-Haltelinien nicht korrigiert. Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt führt dieser Fehler zu vermeidbaren und nicht notwendigen Ausgaben für das Rentensystem. Kritisch zu sehen insbesondere, dass aufgrund dieses Gesetzes das Rentenniveau langfristig und unumkehrbar auf einem höheren Pfad verläuft und damit jüngere Generationen erheblich belastet. Die Aushebung des Nachhaltigkeitsfaktors (2.1.2) verhindert grundsätzlich die faire Verteilung der finanziellen Lasten auf Rentenbezieher und Beitragszahler, was sich negativ auf die generationengerechte Kalibrierung der gesetzlichen Rentenversicherung auswirkt.

Die Ausdehnung der Mütterrente (2.1.3) ist eine langfristige Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung abträglich. Ihr Adressatenkreis inkludiert eine Vielzahl von Bestandrentner, die nicht annähernd als altersarmutsgefährdet anzusehen sind, und ist daher zu groß, um eine zielgerichtete und angesichts der noch bevorstehenden Herausforderungen verhältnismäßige Wirkung zu entfalten. Angesichts der Tatsache, dass die Mütterrente II jedem Elternteil – unabhängig von der Höhe seiner Alterseinkünfte – einen halben Entgeltpunkt transferiert, ist mit einer erheblichen – teils unnötigen – finanziellen Mehrbelastung zu rechnen, die Jahrzehnte, bis weit über 2050 besteht und im Wesentlichen von den gegenwärtigen und zukünftigen Beitragszahlern getragen werden wird.

Das Gesetz stellt folglich über drei oben genannten Punkte einen Bezug zur Generationengerechtigkeit her.

2.3 Verwendung der Begriffe „Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“

Bereits im Entwurf des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes betonte die Bundesregierung die Bedeutsamkeit der Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung: „Die Ziele der gesetzlichen Rentenversicherung können nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen werden. Dabei muss die Rente für alle Generationen gerecht und zuverlässig bleiben“ (Deutscher Bundestag 2018a: 20). Zu Beginn des allgemeinen Teils des Gesetzesentwurf wird herausgestellt. „[...] dass verbindliche Zielwerte festgelegt, angepasst und eingehalten werden“, worauf alle Generationen vertrauen (vgl. Deutscher Bundestag 2018: 20). Außerdem wird der so genannte Generationenvertrag, thematisiert, zum Beispiel hinsichtlich der langfristigen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. An

mehreren Stellen wird erwähnt, durch welche Maßnahmen dieser gesichert werden soll. Einerseits zählt hierzu die Einführung der doppelten Haltelinie: „Es muss generationenübergreifende vertrauensbildende Zusagen geben. Ebenso muss die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler angemessen bleiben“ (Deutscher Bundestag 2018: 1). Andererseits gedenkt man den Generationenvertrag durch eine Ausweitung der anzuerkennenden Kindererziehungszeiten aufrechtzuerhalten: „Maßgebliches Ziel der Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist die Berücksichtigung ihrer bestandssichernden Bedeutung für die im Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Die als Generationenvertrag ausgestaltete Rentenversicherung lässt sich ohne die nachrückende Generation nicht aufrechterhalten. Diese bringt die Mittel für die Alterssicherung der jetzt erwerbstätigen Generation auf. Ohne nachrückende Generation hätte sie zwar Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt, könnte aber keine Leistungen aus der Rentenversicherung erwarten“ (Deutscher Bundestag 2018: 21). Im Zuge der Erläuterung der Erläuterung der Gesetzesfolgen werden Nachhaltigkeitsaspekte aufgegriffen. Eine nachhaltige Entwicklung sei Leitbild der Politik der Bundesregierung. Es wird auf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie Bezug genommen. Das Gesetz soll sich auf Zielstellungen der Strategie auswirken, darunter das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts, indem es Haltelinien verschärft, die Mütterrente II einführt und die Erwerbsminderungsrente (vgl. Deutscher Bundestag 2018: 24). Auch an dieser Stelle wird die Bedeutung des Generationenvertrags betont. Diejenigen, die noch im Erwerbsleben stehen, sollen auf den langfristigen Fortbestand des Generationenvertrags vertrauen können (vgl. Deutscher Bundestag 2018: 25).

2.4 Innovation und Vorbildfunktion

Weder das Konstrukt der Haltelinien, das heißt einer gesetzlich festgeschriebenen Untergrenze für das Sicherungsniveau vor Steuern und einer Obergrenze für den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, noch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten sind neue Instrumente in der Alterssicherungspolitik. Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes wurden geringere Haltelinien bis 2030 definiert und verankert sowie die Anrechnung von Erziehungszeiten von nach 1992 geborenen Kindern vereinbart. Neu ist, dass der Nachholfaktor, ein wesentlicher Bestandteil der Rentenanpassungsformel, ausgesetzt wurde. Damit verabschiedete sich der Gesetzgeber zumindest temporär vom Prinzip, dass aus Gründen der nachhaltigen Stabilität der Rentenfinanzen eine Rentenerhöhung automatisch gedämpft wird. Eingriffe dieser Art öffnen die Tür für eine beliebige Rentenpolitik, die in Jahren und nicht in Jahrzehnten denkt und die Veränderungsbedürftigkeit der Rentenanpassungsformel ignoriert, indem kritische Komponenten ausgesetzt und nicht modifiziert werden. Auch durch die Ausdehnung der Mütterrente bleibt ihr Kernproblem weiterhin bestehen, ihre unzureichende Ausrichtung auf bedürftige Gruppen. Interessanterweise begründete der Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsprozess die eingeführte Mütterrente II mit der Anerkennung der erzieherischen Leistung der Eltern und nicht mehr mit der Abmilderung der Altersarmut. Dies verändert die originär vorbildliche Zielsetzung der Bundesregierung und verdeutlicht, dass nach Ansicht der Großen Koalition die eingesetzten Finanzmittel jedermann, unabhängig von seiner Alterseinkünfte- und Vermögenssituation, zugutekommen. Angesichts der anstehenden Herausforderungen für die Alterssicherung ist von solchen ungenauen Maßnahmen, die überdies die Finanzausstattung der gesetzlichen Rentenversicherung schwächen, abzusehen.

2.5 Beteiligung junger Leute

Es ist keine besondere Beteiligung junger Leute am Gesetzgebungsverfahren zu erkennen. Die Zahl junger Abgeordneter in der 19. Wahlperiode ist gering. Lediglich 1,8 Prozent der

Abgeordneten sind unter 30 Jahre alt (davon sind 0,3 Prozent im Alter zwischen 20 und 24 Jahren und 1,6 Prozent zwischen 25 und 29 Jahren). Am stärksten vertreten sind die Altersgruppen „50 bis 54 Jahre (19,2 Prozent) und „45 bis 49 Jahre“ (16,8 Prozent) (vgl. Deutscher Bundestag 2019: S. 5). Auch der im Gesetzentwurf angesprochenen Kommission Verlässlicher Generationenvertrag gehörte kein Vertreter der jungen Generation an.

2.6 Zeitlicher Bestand

Ursprünglich wollte der Gesetzgeber den Nachholfaktor bis zum 30. Juni 2026 aussetzen. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht nun eine Reaktivierung des Nachholfaktor im Jahr 2022 vor. Nichtsdestotrotz ist zu betonen, dass die Aussetzung des Nachholfaktors in Kombination mit dem sinkenden Lohnniveau im Jahr 2020 zu einer langfristigen Erhöhung des Sicherungsniveaus vor Steuern führte, die nicht mehr revidiert werden kann. Damit sind die Auswirkungen des ausgesetzten Nachholfaktors permanent. Ähnliches gilt für die bereits erfolgte Entgeltpunkterhöhung für Millionen von Bestandsrentnern durch die Mütterrente II. Die zusätzlichen Ausgaben für die Mütterrente bestehen über das Jahr 2050 hinaus und sind folglich als langfristig anzusehen (vgl. Thum et al. 2021: 12).

2.7 Kritik und Aktualität

Das Rentenpaket 2018 ist und war Gegenstand von Kritik. Bereits bei dessen Einführungen bemängelten Wissenschaftler die hohen Kosten der doppelten Haltelinie, die das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilitätsgesetz einzog: „Finanziert man den entsprechenden Finanzierungsbedarf durch eine Umsatzsteuererhöhung, müsste die Mehrwertsteuer über den normalen Bundeszuschuss hinaus bis 2030 um ca. 3 Prozentpunkte angehoben werden, bis 2045 sogar um fast 7 Prozentpunkte. Hinzu käme die Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses bis zum Jahr 2030 um einen weiteren Mehrwertsteuerprozentpunkt“ (vgl. Börsch-Supan und Rausch 2018: 28f.). Neben den ohnehin schon hohen Kosten, sei die Aussetzung des Nachholfaktors nicht notwendig, wie Bomsdorf (2020: 2) erklärt: „Das in der Begründung zur Einführung dieser Bestimmung geschilderte Problem hätte – wenn es überhaupt bestand – durch adäquate Anwendung des Ausgleichsfaktors bei Beibehaltung desselben auch leicht anders gelöst werden können. In der Anhörung hat seinerzeit dieser Teil des Gesetzentwurfs keine Rolle gespielt, niemand hat ihn thematisiert. Vielleicht hat auch niemand damit gerechnet, dass er relevant werden könnte, oder er ist übersehen worden.“ Kochskämper (2020: 10) fasst die Folgen des deaktivierten Ausgleichsbedarfsfeststellung wie folgt zusammen: „Die veränderte wirtschaftliche Lage wird sich mittelfristig auch in der gesetzlichen Rentenversicherung niederschlagen. Gleichzeitig wird nun aber eine Reform der letzten Jahre spürbar, die ohne Wirtschaftskrise sicher eine wenige starke Bedeutung gehabt hätte: Das Aussetzen des Nachholfaktors führt dazu, dass erstens die aus der Krise resultierenden konjunkturellen Lasten nicht gleichmäßig zwischen Beitragszahlern und Rentnern verteilt werden und zweitens versetzt dies (neben anderen Faktoren) den Ausgangspunkt für die künftige Verteilung der demografisch bedingten Lasten zwischen Beitragszahlern und Rentnern auf ein höheres Ausgabenniveau“. Diese Aussagen verdeutlichen, dass der vorgenommene Eingriff in die Rentenanpassungsformel zu Ungerechtigkeiten führt. Werding (2020: 6) verweist überdies, dass durch die Deaktivierung des Nachholfaktors die Rentenanpassungsformel in ihrem Kern angetastet wurde: „Die Aussetzung des mit der Schutzklausel verbundenen Ausgleichsfaktors für die Zeit bis zur Rentenanpassung 2026 erscheint dagegen als unbegründete Abweichung vom Grundsatz lohnorientierter Rentenanpassungen“. Politisch wurden die aktuellen Konsequenzen der Nachholfaktordeaktivierung in der 91. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 26. Oktober 2020 erörtert. Damals forderte die

Bundestagsfraktion der Freien Demokratischen Partei in der Drucksache 19/20195 die Reaktivierung des Nachholfaktors und seine vollständige Wirksamkeit für die Jahre 2020 bis 2026. „Dieses Aussetzen des Nachholfaktors kommt einer Manipulation der Rentenanpassungsformel zu Lasten der Jüngeren gleich“, was zugleich zu einer Doppelbelastung der jüngeren Generationen führe: „Sie müssten neben den kurzfristigen und hoffentlich nur temporären Einkommenseinbußen (z.B. durch Kurzarbeit) mittelfristig für höhere Ausgaben der Rentenversicherung aufkommen, wobei langfristig und absehbar dieses höhere Ausgabenniveau vor dem Hintergrund des demografischen Wandels für sie selbst nicht gehalten werden kann“ (vgl. Deutscher Bundestag 2020: 2). Nichtsdestotrotz fand dieser Antrag im Parlament keine Mehrheit. Zwar wird der Nachholfaktor von der neuen Ampel-Regierung wieder aktiviert werden, jedoch sind die Kosten, die bereits heute entstanden, erheblich und nachhaltig und belasten die gegenwärtigen und zukünftigen Beitragszahler immens.

Gleiches gilt für die Mütterrente II. Politisch wird sie von der Bundestagsfraktion der Grünen wie folgt kritisiert: „Die Bundesregierung schafft mit der neuen Mütterrente vor allem eines: neue Verliererinnen und Verlierer. Erstens wird sie bei der großen Mehrheit der heutigen Rentner zu geringeren Rentenerhöhungen führen, ohne dass sie selbst von der Mütterrente profitiert. Zweitens belastet die Mütterrente II sämtliche Beitragszahler über einen höheren Rentenbeitragssatz, ohne dass sie selbst diese Leistung in Zukunft beziehen können. Und drittens werden gerade Mütter mit wenig oder keinem Einkommen und vielen Kindern im Regen stehen gelassen, denn bei Empfängern von Grundsicherung wird die Mütterrente vollständig angerechnet.“ (Kurth 2018). Damit wird die Zielungenaugigkeit dieser Maßnahme unterstrichen, die ebenfalls Fuest in der Frankfurter Allgemeinen (2018) bemängelt: „Das ist eindeutig keine Maßnahme gegen Altersarmut, sondern eine Umverteilung zugunsten von Müttern und zulasten von Beitragszahlern und Steuerzahlern“.

Sowohl die Mütterrente, wie auch der Nachholfaktor wurden im Rahmen des Bundestagswahlkampfes thematisiert. Die Aussetzung des Nachholfaktors und dessen Wiedereinführung ist ein höchst aktuell debattiertes Thema, das im Zuge der Rentenanpassung im kommenden Jahr weiter an Bedeutung gewinnen wird. Durch diese Maßnahme werden die Renten ab Juli 2020 nicht, wie ursprünglich prognostiziert, um 5,2 Prozent, sondern um 4,4 Prozent steigen (vgl. Handelsblatt 2021). Alles in allem sind die angesprochenen Komponenten des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes als aktuell und kritisch anzusehen.

Literaturverzeichnis

Bach, S., H. Buslei & M. Harnisch (2018): „Die Mütterrente II kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute“. DIW Wochenbericht 28: 614-623.

Börsch-Supan, A. & J. Rausch (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. Ifo Schnelldienst 71 (09): 23-30.

Bomsdorf, E. (2020): „Schriftliche Stellungnahme zur Ausschussdrucksache 19(11)794“. Abrufbar via: <https://www.bundestag.de/resource/blob/800622/ac5cf1fac03e279985c0d978f75bbaee/19-11-791-data.pdf>

Bundesrechnungshof (2020): „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zu finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2020“ (Gz.: IX2-2019-0958).

Deutscher Bundestag (2020): „Antrag der Fraktion der FDP – Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen“ (Drucksache 19/20195).

Deutscher Bundestag (2021): „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Martin Sichert und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/26939 – Zukünftige Tragfähigkeit der öffentlichen Sozialkassen“ (Drucksache 19/27949).

Frankfurter Allgemeine (2018): „Zulasten der Beitragszahler. Der Ifo-Chef kritisiert die neue Rentenreform“ (14. Juli 2018). Abrufbar via <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ifo-chef-kritisiert-die-neue-rentenreform-15690861.html>

Frankfurter Allgemeine (2021): „Erhöhung 2022. Renten steigen voraussichtlich um mehr als 5 Prozent“ (2. November 2021). Abrufbar via <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/renten-steigen-2022-wohl-um-mehr-als-5-prozent-17615283.html>

Geyer, J., P. Haan & M. Harnisch (2020): „Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut“. Arbeitspapier 07/2020 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung).

Handelsblatt (2021): „Nachholfaktor. Rentenerhöhung könnte geringer ausfallen“ (28. November 2021). Abrufbar via: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nachholfaktor-rentenerhoehung-koennte-geringer-ausfallen/27841450.html>

Kochskämper, S. (2020): „Schriftliche Stellungnahme zur Ausschussdrucksache 19(11)794“. Abrufbar via: <https://www.bundestag.de/resource/blob/800764/b646c432344a1d93bbce32b79a9759ed/19-11-795-data.pdf>

Kurth, M. (2018): „Die neue Mütterrente. Lange Liste neuer Verliererinnen und Verlierer“ (11. Juli 2018). Pressemitteilung. Abrufbar via: <https://www.gruene-bundestag.de/presse/pressemitteilungen/die-neue-muetterrente-lange-liste-neuer-verliererinnen-und-verlierer>

Pimpertz, J. & R. M. Schüler (2021): „Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Simulation im Generationencheck“. IW-Gutachten.

Statistisches Bundesamt (2021): „Verdienste und Arbeitskosten. Reallohnindex und Nominallohnindex. 2. Vierteljahr 2021“ (22. September 2021). Abrufbar via: https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/Publikationen/Downloads-Realloehne-Nettoverdienste/reallohnindex-pdf-5623209.pdf?__blob=publicationFile

Thum, M., J. Ragnitz, F. Rösel & M. Werding (2021): „Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer. Ein Gutachten erstellt im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Vorgelegt vom ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Niederlassung Dresden“.

Werdning, M. (2020): „Schriftliche Stellungnahme zur Ausschussdrucksache 19(11)794“. Abrufbar via: <https://www.bundestag.de/resource/blob/800488/f7b4f3056184d985c9aa2bad054a5a88/19-11-790-data.pdf>



Verfasser:
Carl-Georg Christoph Luft
Jörg Tremmel