

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Oktober 2020 zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Corona-Krise generationengerecht überwinden - Nachholfaktor in der Rentenformel wie-
dereinführen - BT-Drucksache 19/20195

siehe Anlage

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Werding

Zum geltenden Rentenanpassungsrecht

1. Jährliche Anpassungen der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfolgen in Deutschland auf Basis längerfristig gültiger Regeln, nicht auf Basis diskretionärer Entscheidungen. Von dieser jahrzehntelangen Tradition wurde in der Vergangenheit nur in wenigen Ausnahmefällen abgewichen (vgl. Gasche und Kluth 2011, Tabelle 1, S. 14).

Nach dem derzeit geltenden Recht (§ 68 SGB VI) werden die gesetzlichen Renten – wie seit der Rentenreform 1957 unter dem Stichwort „dynamische Rente“ durchgängig, wenn auch mit verschiedenen Modifikationen praktiziert – im Kern mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer angepasst. Korrigiert werden die lohnbezogenen Anpassungen nach der seit 2005 unverändert geltenden Rentenanpassungsformel durch zwei Faktoren, die als Selbststabilisierungsmechanismen für die finanzielle Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems gelten (vgl. Börsch-Supan 2007). Der „Beitragsfaktor“ reagiert dabei v.a. auf Änderungen des Beitragssatzes der allgemeinen Rentenversicherung, der „Nachhaltigkeitsfaktor“ auf Änderungen des sog. Äquivalenzrentnerquotienten und somit mittelbar auf die demographischen Fundamentaldaten für die Rentenfinanzierung. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden bei allen genannten Größen jeweils Änderungen berücksichtigt, die sich im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr ergeben haben.

2. Neben diesen Standardbestimmungen enthält das geltende Rentenanpassungsrecht als Sonderregelung eine sog. „Schutzklausel“ (§ 68a SGB VI), die 2009 – im Kontext der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise – so verändert wurde, dass die Renten im Falle sinkender Bruttolöhne

und -gehälter je Arbeitnehmer nicht gleichfalls gesenkt, sondern konstant gehalten werden. Damit sich das Verhältnis der Renten zu den Bruttolöhnen und -gehältern („Rentenniveau“) dadurch nicht dauerhaft erhöht, wird bei Anwendung dieser Ausnahmeregelung allerdings ein „Ausgleichsfaktor“ berechnet, um den die Rentenanpassungen in den Folgejahren – sobald die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wieder steigen – zu vermindern sind, bis der Ausgleichsbedarf in Höhe der unterbliebenen Rentenminderung vollständig verschwunden ist. Einzelne Ausgleichsschritte bestehen dabei maximal in einer Halbierung der nach §68 SGB VI ermittelten, unverminderten Rentenanpassungen.

3. Eine weitere Sonderregelung wurde im Rahmen der Rentenreform 2018 eingeführt. Seither legt der neu ins Gesetz eingefügte Satz 1 von § 154 Abs. 3 SGB VI fest, dass das Rentenniveau, gemessen als Sicherungsniveau vor Steuern, bis zum Jahr 2025 48 Prozent nicht unterschreiten und der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung im selben Zeitraum 20 Prozent nicht überschreiten darf („doppelte Haltelinie“). Für den Fall, dass das Rentenniveau durch Rentenanpassungen gemäß § 68 SGB VI in den Jahren bis 2025 48 Prozent unterschreiten würde, regelt der seinerzeit gleichfalls neu eingefügte § 255e SGB VI, dass eine entsprechend stärkere Anpassung vorzunehmen ist.

Im Zuge derselben Reform wurde zudem § 255g SGB VI neu gefasst. Dieser besagt nun, dass der Ausgleichsfaktor nach § 68a SGB VI bis zur Rentenanpassung 2026 auf den neutralen Wert 1,0000 gesetzt wird, so dass im Falle eines Wirksamwerdens der in Tz. 2 genannten „Schutzklausel“ im Zeitraum bis 2025 keine späteren Dämpfungen der Rentenanpassungen erfolgen. Begründet wurde diese Änderung im Gesetzentwurf wie folgt: „Der Ausgleichsbedarf wird dabei so geregelt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch nicht nachträglich durch eine Verrechnung in Frage gestellt wird“ (BT-Drs. 19/4668, S. 37). Über dieses Ziel schießt die Regelung allerdings hinaus, weil sie die Aussetzung des Ausgleichsfaktors nicht davon abhängig macht, ob durch seine Anwendung ein Rentenniveau von 48% unterschritten würde oder nicht.

Absehbare Effekte der aktuellen Wirtschaftskrise für die Rentenanpassungen 2021/22

4. Die aktuelle, durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise führt aller Voraussicht nach dazu, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2020 gegenüber dem für 2019 ermittelten Wert sinken. Für 2021 und evtl. weitere Jahre wird im Rahmen einer mehr oder weniger rasch erfolgenden Erholung der wirtschaftlichen Entwicklung dagegen mit einem gegenüber langjährigen Durchschnittswerten beschleunigten Wachstum dieser Größe gerechnet. Wie stark diese Schwankungen sein werden, lässt sich derzeit allerdings noch nicht absehen. Hinzu kommt, dass es für die Rentenanpassungen nicht auf die tatsächliche Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer ankommt, deren Veränderungen während der Krise z.B. durch Zahlung von Kurzarbeitergeld gedämpft wird, sondern auch darauf, wie diese Vorgänge bei den für die Rentenanpassung maßgeblichen Größen statistisch erfasst werden. Neben den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gehört

dazu auch ein Korrekturfaktor, der – mit einer zusätzlichen zeitlichen Verzögerung um ein Jahr – Abweichungen zwischen der Lohnentwicklung lt. VGR und der Entwicklung der in der GRV beitragspflichtigen Löhne und Gehälter berücksichtigt. Schließlich werden die Effekte der Lohnentwicklung für die Rentenanpassung voraussichtlich auch durch parallele Schwankungen des Äquivalenzrentnerquotienten verstärkt, die aus einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 und einem erwarteten Rückgang in den Folgejahren resultieren. Wiederum lässt sich derzeit noch nicht absehen, wie stark diese Schwankungen sein werden.

5. Zum 1. Juli 2020 wurden die gesetzlichen Renten in Westdeutschland auf Basis der Rentenanpassungsformel in § 68 SGB VI um 3,45% erhöht. (Die gleichzeitig vorgenommene Rentenanpassung in Ostdeutschland um 4,2% ergab sich aus einem gezielten Angleichungsprozess der Berechnungsgrundlagen der gesetzlichen Renten in West- und Ostdeutschland, der im Jahr 2017 beschlossen wurde und in der seither gültigen Fassung von § 255a SGB VI geregelt ist.) Für das Sicherungsniveau vor Steuern im Jahr 2020 wurde dabei auf Basis der Bestimmungen in § 154 Abs. 3a SGB VI ein Wert von 48,2% festgestellt, so dass die derzeit geltende „Haltelinie“ für das Rentenniveau (siehe Tz. 3) nicht als verletzt gilt. Bei diesen Berechnungen blieb der für 2020 erwartete Rückgang der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (siehe Tz. 4) unberücksichtigt. Bei einer Neuberechnung *ex post* wird sich das Rentenniveau für 2020 daher aller Voraussicht nach deutlich erhöhen. Ausschlaggebend dafür ist ein mechanischer – und durchaus intendierter – Effekt der zeitlichen Verzögerung, mit der sich die Lohnentwicklung bei regulären Rentenanpassungen auf die Entwicklung der gesetzlichen Renten auswirkt.
6. Bei der Rentenanpassung 2021 ist aufgrund der zuvor skizzierten Schwankungen der Lohnentwicklung (sowie der Entwicklung des Äquivalenzrentnerquotienten) damit zu rechnen, dass die in § 68a SGB VI geregelte Schutzklausel zur Anwendung kommt (siehe Tz. 2). Dagegen ist nicht damit zu rechnen, dass eine Verletzung der Haltelinie für das Rentenniveau festgestellt wird, da bei der (vorläufigen) Fortschreibung des Sicherungsniveaus vor Steuern für 2021 die tatsächliche Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von 2019 auf 2020 berücksichtigt wird. Sollten die Löhne, wie erwartet, von 2020 auf 2021 im Zuge eines Erholungsprozesses von der aktuellen Wirtschaftskrise mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate steigen, dürfte sich der Anstieg des Rentenniveaus, der sich bei einer Neuberechnung *ex post* für 2020 ergeben dürfte (siehe Tz. 5) bei einer gleichartigen Neuberechnung für 2021 aber zurückbilden.

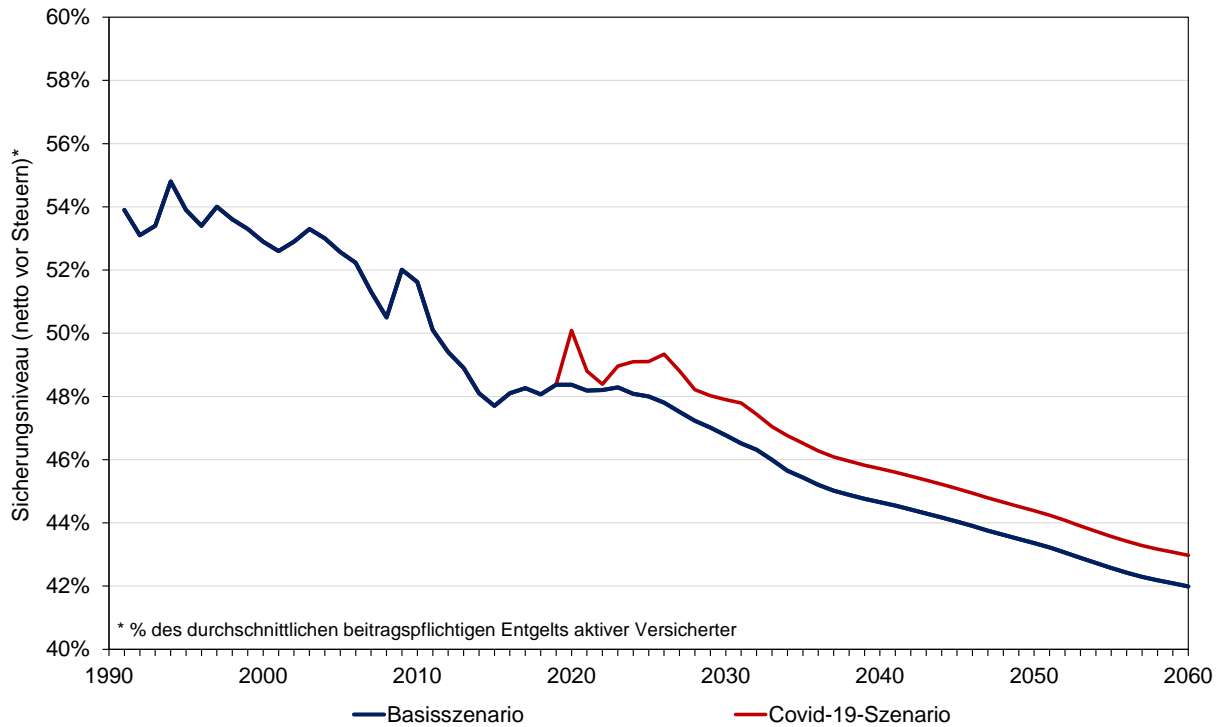
Neben einem erneuten mechanischen Effekt der zeitlichen Verzögerung, mit der die Lohnentwicklung bei den jährlichen Rentenanpassungen berücksichtigt wird, resultiert aus der Anwendung der Schutzklausel jedoch ein das Rentenniveau erhöhender Effekt, der durch Berechnung eines Ausgleichsfaktors $< 1,0000$ eigentlich als Ausgleichsbedarf für die Rentenanpassungen der Folgejahre festgehalten werden müsste. Dem steht allerdings § 255g SGB VI entgegen. Nach einer Anwendung der Schutzklausel im Jahr 2021 bleibt das Rentenniveau im Vergleich zum Grundsatz lohnbezogener Rentenanpassungen (siehe Tz. 1) daher permanent erhöht.

7. Überdurchschnittliche Lohnsteigerungen, wie sie für 2020/21 – nach einem Rückgang der Löhne von 2019 auf 2020 – aus heutiger Sicht zu erwarten sind, werden gegebenenfalls bei der Rentenanpassung 2022 berücksichtigt und wirken sich dann entsprechend stark rentensteigernd aus. Diese Situation bietet prinzipiell die Gelegenheit, die resultierende, starke Rentenerhöhung in diesem Jahr zu dämpfen und den 2021 entstehenden Ausgleichsbedarf gemäß § 68a Abs. 3 SGB VI teilweise – mit einer Fortsetzung in den Folgejahren – wieder abzubauen. Da die RentnerInnen im Rahmen der Rentenanpassung 2021 bei Anwendung der Schutzklausel in § 68a Abs. 1 SGB VI vor einer ansonsten vorzunehmenden Rentensenkung geschützt werden, würde genau dadurch für Rentenanpassungen gesorgt, die im längerfristigen Durchschnitt lohnbezogen bleiben, und eine davon abweichende, permanente Erhöhung des Rentenniveaus verhindert.
8. Die weitere Entwicklung von Löhnen, Renten und Rentenniveau bis 2025 ist aus heutiger Sicht nicht im Detail einschätzbar. Es ist denkbar, dass in diesem Zeitraum, etwa aufgrund von Anhebungen des Beitragssatzes der GRV, die Haltelinie für das Rentenniveau bindet – mit, aber auch ohne Anwendung des für diesen Zeitraum ausgesetzten Ausgleichsfaktors nach § 68a SGB VI. Denkbar ist dabei im Übrigen auch, dass die für eine entsprechende Prüfung nach § 154 Abs. 3a SGB VI angestellten (vorläufigen) Berechnungen des Sicherungsniveaus vor Steuern eine Unterschreitung des Schwellenwertes von 48% anzeigen, die bei einer Neuberechnung *ex post* nicht vorliegt, oder dass die Berechnungen nicht auf eine Verletzung der Haltelinie hindeuten, die sich bei einer Neuberechnung *ex post* doch ergibt. Unabhängig davon gilt: Sollte die Haltelinie in diesem Zeitraum auch ohne Anwendung des Ausgleichsfaktors binden, hat dies gleichfalls einen permanenten Effekt für das Rentenniveau, der den zuvor herausgearbeiteten permanenten Effekt einer Anwendung der Schutzklausel ohne späteren Ausgleich überlagert und aufhebt.
9. Mögliche, dauerhafte Effekte für das Rentenniveau und daher auch für den Beitragssatz der GRV, die aus der aktuellen Wirtschaftskrise und der Aussetzung des Ausgleichsfaktors bei Anwendung der Schutzklausel nach § 68a SGB VI resultieren, wurden in der Fachdiskussion zuerst von Börsch-Supan und Rausch (2020) aufgezeigt. Von überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen in den Jahren nach dem für 2020 erwarteten Rückgang der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sehen die Autoren dabei vereinfachend ab. Qualitativ bleiben ihre Befunde von dieser Annahme, die v.a. zu einer weniger starken Rentenanpassung 2022 führt, aber unberührt.

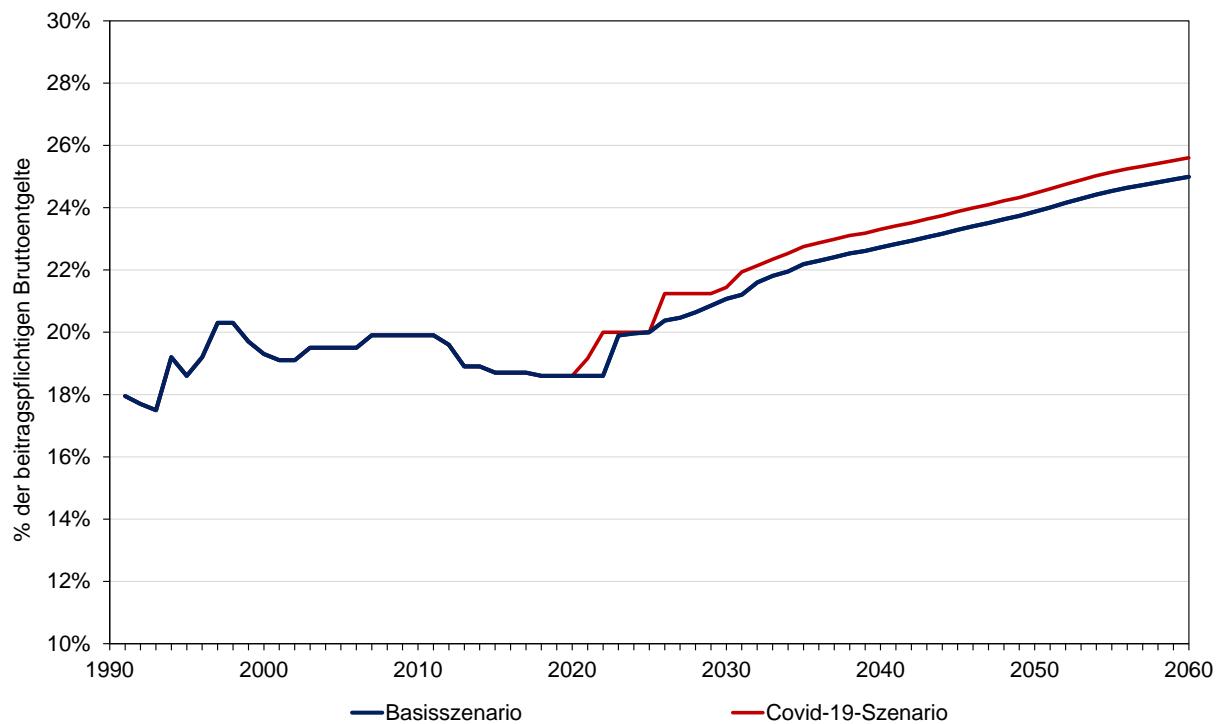
Dies bestätigen etwa Berechnungen des Sachverständigen im Rahmen einer aktuellen Studie für den Bundesrechnungshof (Werdning und Läßle 2020). Die dort auf Basis differenzierterer Annahmen zur Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen in der aktuellen Wirtschaftskrise ermittelten Effekte für Rentenniveau und GRV-Beitragssatz, die sich am Vergleich des in der Studie gebildeten „Covid-19-Szenarios“ zum „Basisszenario“ ablesen lassen, zeigt Abbildung 1. Die simulierten Verläufe des Sicherungsniveaus vor Steuern zeigen – aufgrund zeitlich verzögerter Anpassungen an die jeweilige Lohnentwicklung – Ausschläge in verschiedener Richtung. Sie deuten aber ebenfalls auf bleibende Effekte für die finanzielle Entwicklung der GRV hin.

Abbildung 1: Rentenfinanzen (1991–2060) – Effekte der aktuellen Wirtschaftskrise

a) Rentenniveau



b) Beitragssatz der GRV



Quellen: DRV; SIM.18 (Prof. Werding)

Schlussfolgerungen

10. Versucht man, die in dieser Stellungnahme erläuterten Regelungen zur Anpassung gesetzlicher Renten sowie ihre Auswirkungen im Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise sozial- und wirtschaftspolitisch zu würdigen, lassen sich folgende Punkte festhalten:
- Als temporäre Abweichung von der langjährigen Praxis regelgebundener, im Kern lohnorientierter Rentenanpassungen erscheint die Einführung und Anwendung der Schutzklausel nach § 68a SGB VI im Falle krisenbedingt sinkender Löhne mit Blick auf die finanzielle Lage der RentnerInnen als vertretbar, aber nicht als zwingend.
 - Als Regelung, die gegebenenfalls im Jahr 2 einer heftigen Krise zum Tragen kommt, kann sie zudem als automatischer Stabilisator wirken und die konjunkturelle Erholung beschleunigen – zumindest soweit die jeweilige Krise in erster Linie auf eine Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zurückzuführen ist. Für die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Krise gilt dies bislang nur eingeschränkt. Sollte es bis zum Sommer 2021 gelingen, die weitere Ausbreitung dieser neuartigen Infektionskrankheit, etwa durch wirksame Impfungen, einzudämmen, gewinnt dieser Gesichtspunkt an Gewicht. Aber auch unter dieser Rücksicht wäre eine spätere („antizyklische“) Rückführung der Effekte der Schutzklausel angebracht.
 - Die Aussetzung des mit der Schutzklausel verbundenen Ausgleichsfaktors für die Zeit bis zur Rentenanpassung 2026 erscheint dagegen als unbegründete Abweichung vom Grundsatz lohnorientierter Rentenanpassungen. Unter den – bei der Neufassung des § 255g SGB VI im Jahr 2018 sicherlich nicht erwarteten – Bedingungen der aktuellen Krise kann sie permanente Wirkungen auf das Rentenniveau und den Beitragssatz der GRV entfalten, die die ohnedies absehbare finanzielle Anspannung der GRV in der bevorstehenden akuten Phase der demographischen Alterung noch verschärfen.
 - Um sicher zu stellen, dass die zur gleichen Zeit eingeführte „Haltelinie“ für das Sicherungsniveau vor Steuern bei 48% bis 2025 eingehalten wird und auch nicht durch nachträgliche Verrechnung mit einem in der Zeit bis 2025 entstandenen, noch nicht vollständig wieder abgebauten Ausgleichsbedarf unterlaufen wird, ist eine vollständige Aussetzung des Ausgleichsfaktors nicht erforderlich. Vielmehr lassen sich Regelungen zum Ausgleichsfaktor prinzipiell so auf die Regelungen zur Haltelinie abstimmen, dass letztere bis 2025 rechnerisch nicht verletzt wird. Sofern die 48%-Schwelle im Jahr 2025 bindet, könnte ergänzend vorgesehen werden, dass ein nach der Rentenanpassung 2025 verbleibender Ausgleichsbedarf mit Wirkung für die Folgejahre gestrichen wird.
11. Nebenbei deuten die in dieser Stellungnahme angestellten Überlegungen (insbes. Tz. 5 und 8) allerdings auf nennenswerte Schwierigkeiten, die Einhaltung der Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern in den nächsten Jahren sachgerecht die prüfen. Die dafür geltenden Regelungen

gen führen bei glatten Verläufen von Löhnen und Beschäftigung zwar nur zu tendenziell vernachlässigbaren Fehleinschätzungen. Angesichts der enormen Schwankungen, die die relevanten Größen im Krisenverlauf bisher und aller Voraussicht nach auch weiterhin zeigen, dürften sich die Resultate dagegen als wenig verlässlich erweisen und könnten sogar irreführend werden.

Literatur

Gasche, Martin und Sebastian Kluth (2011), „Auf der Suche nach der besten Rentenanpassungsformel“, *MEA Discussion Paper* Nr. 241-2011 (ohne die in dieser Stellungnahme zitierte Tabelle abgedruckt in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 61(1/2021), S. 3–45).

Börsch-Supan, Axel (2007), „Über selbst-stabilisierende Rentensysteme“, in: Ulrich Becker, Franz-Xaver Kaufmann, Bernd Baron von Maydell, Hans F. Zacher (Hrsg.), *Alterssicherung in Deutschland*, Nomos: Baden-Baden, S. 157–170.

Börsch-Supan, Axel und Johannes Rausch (2020), „Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung“, *ifo-Schnelldienst* Bd. 73, Heft 4/2020, S. 36–43.

Werding, Martin und Benjamin Läpple (2020), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung*, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofs, FiFo-Bericht Nr. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Köln.