

23. Oktober 2020

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund
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

**Stellungnahme
der Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

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 wiedereinführen**

BT-Ds. 19/20195

I. Einleitung

Mit dem vorliegenden Antrag wird eine vorzeitige Reaktivierung des bis 2025 ausgesetzten so genannten Nachholfaktors in der Rentenanpassungsformel angestrebt.

Der Nachholfaktor steht im Zusammenhang mit der Rentengarantie, mit der Kürzungen des aktuellen Rentenwertes (ARW) ausgeschlossen werden (Schutzklausel). Ein Vorläufer der Rentengarantie (damals im § 68 Abs. 6 SGB VI verankert) wurde bereits mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz vom 21.7.2004 (BGBl I S. 1791) beschlossen. Er bezog sich nur auf Rentenkürzungen durch das Zusammenwirken von Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor. Die Regelungen für den Auf- und Abbau von Ausgleichsbedarf finden bzw. fanden sich in §§ 68a und 255a Abs. 4 (letztgenannte Vorschrift für ARW Ost) und wurden in der ursprünglichen Fassung zum 1.3.2007 durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vom 20.4.2007 (BGBl. I S. 554) eingeführt. Durch eine Gesetzesänderung vom 15.07.2009 (BGBl. I S. 1939) wurden Rentenkürzungen auch für den Fall einer negativen anpassungsrelevanten Lohnentwicklung ausgeschlossen.

Für aktuelle Rentenwerte Ost wurde die Regelung mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz vom 17.7.2017 (BGBl. I S. 2575) durch die so genannte Angleichungstreppe ersetzt. Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (RV-LVStabG) vom 28.11.2018 (BGBl. I S. 2016) wurde der Ausgleichsbedarf dann generell bis zum 30. Juni 2026 auf Eins festgelegt (§ 255g SGB VI), d.h. in dieser Zeit erfolgt keine Berechnung des Ausgleichsbedarfs nach § 68a und damit auch keine Reduzierung der Rentenanpassung durch den Nachholfaktor. Nach geltendem Recht wird der Nachholfaktor zur turnusmäßigen Rentenanpassung am 1.7.2026 für den dann geltenden gesamtdeutschen aktuellen Rentenwert wieder wirksam.

Die Höhe der individuellen Renten und das allgemeine Rentenniveau richten sich am aktuellen Rentenwert aus, der jährlich angepasst wird und im zweiten Halbjahr 2020 34,19 EUR West und 33,23 EUR Ost beträgt. Die Rentenanpassungsformel besteht aus dem Lohnfaktor, dem Beitragssatzfaktor und dem Nachhaltigkeitsfaktor. Ihr Ziel ist es, einen Gleichklang der Einkommensentwicklung der Rentner mit den Arbeitseinkommen der Beschäftigten herzustellen, wobei jedoch demographische Belastungen durch Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor auf Rentenbezieher*innen und Beitragszahler*innen (sowie indirekt auf Steuerzahler*innen) verteilt werden. Aufgrund sinkender Löhne oder einer ungünstigen demografischen Entwicklung kann das Produkt der drei Faktoren kleiner als Eins werden. Ohne Rentengarantie würde das zu einer Minderung des aktuellen Rentenwerts führen.

In der vor 2019 geltenden Fassung schließt die Rentengarantie jedoch Kürzungen des aktuellen Rentenwertes aus. Etwaige unterbliebene Kürzungen wurden stattdessen nach der

Rechtslage bis 2018 im Ausgleichsbedarf gesammelt. Solange Ausgleichsbedarf bestand, wurden die Rentenanpassungen der folgenden Jahre um maximal die Hälfte vermindert und gleichzeitig der Ausgleichsbedarf entsprechend reduziert. Auf diese Weise wurden unterbliebene Kürzungen in den Folgejahren mit der Rentenanpassung verrechnet, ohne dass es dadurch zu einer Minderung des aktuellen Rentenwertes kommen konnte. Hier wird der „hälf tige Anpassungsfaktor“, dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend, als Nachholfaktor bezeichnet.

II. Finanzpolitischer Hintergrund

Die Einführung des Nachholfaktors im Jahr 2007 wurde im Gesetzentwurf damit begründet, dass ansonsten die Rentengarantie zu einer dauerhaften Zusatzbelastung der Beitragszahler führe. Hier gelte es, „die Maßnahme im Sinne der Generationengerechtigkeit fortzuentwickeln“ (BT-Ds. 16/3794, S. 30). Hintergrund war, dass die Rentengarantie schon in den Jahren 2005 und 2006 wirksam wurde und (im Vergleich zur Situation ohne Garantie) zu höheren aktuellen Rentenwerten führte, die dann die Basis für die weitere Fortschreibung bildeten und somit die Renten, das Rentenniveau sowie die Rentenausgaben dauerhaft anheben konnten.

Der Nachholfaktor wurde seinerzeit nicht sofort wirksam, sondern nach den gesetzlichen Vorgaben erst ab dem Jahr 2011. Zu dem Zeitpunkt sollte er aber alle seit dem Jahr 2005 unterbliebenen Rentenminderungen nachträglich ausgleichen. Bis zum Jahr 2010 wurde der Ausgleichsbedarf daher im Rahmen der Rentenanpassungen nur fortgeschrieben. Der aufgelaufene Ausgleichsbedarf, in Prozent umgerechnet, belief sich 2011 auf 3,81 % West und 1,83 % Ost und wurde bis 2014 (Ost: 2012) vollständig abgebaut. Seither wurde kein neuer Ausgleichsbedarf aufgebaut, vielmehr ergaben sich infolge der positiven Wirtschaftsentwicklung Rentenanpassungen von durchgehend mindestens 1,9 % West und 2,5 % Ost.

Der aktuelle Einbruch in der Wirtschaftsentwicklung durch die COVID-19-Pandemie führt nach Datenstand vom September 2020 im laufenden Jahr voraussichtlich zu sinkenden durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In der Folge wird das Zusammenwirken der Faktoren der Rentenanpassungsformel im Jahr 2021 voraussichtlich dazu führen, dass die Rentengarantie greift.

Sollten wie erwartet 2021 die Durchschnittslöhne wieder steigen, wäre im Folgejahr 2022 wieder mit einer positiven Rentenanpassung zu rechnen. Da der Aufbau von Ausgleichsbedarf 2021 ausgesetzt ist, erfolgt nach geltendem Rechtsstand 2022 auch keine Minderung der Rentenanpassung durch den Nachholfaktor. Der vorliegende Antrag sieht darin die Gefahr, dass die Renten dauerhaft stärker steigen als die Löhne. Streng genommen würde sich langfristig

zwar nicht der prozentuale Anstieg erhöhen, aber es lässt sich bestätigen, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Basis der Fortschreibung und damit längerfristig die nominalen aktuellen Rentenwerte – und damit letztlich auch die Rentenausgaben – höher ausfallen können.

Insgesamt ähnelt die Situation damit derjenigen in den Jahren 2005 und 2006, die zur Einführung der Schutzklausel geführt hatte. Im Unterschied zu damals gelten heute jedoch die Haltelinien für den Beitragssatz und für das Rentenniveau. Diese Haltelinien wurden mit dem RV-LVStabG 2018 eingeführt; danach darf bis 2025 der Beitragssatz den Wert von 20 % nicht über- und das Nettorentenniveau vor Steuern den Wert von 48 % nicht unterschreiten.

Die Anwendung des Nachholfaktors kann mit der Haltelinie für das Rentenniveau kollidieren (siehe unten). Nach der Begründung im Gesetzentwurf wurde daher der „Ausgleichsbedarf [...] so geregelt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch nicht nachträglich durch eine Verrechnung in Frage gestellt wird“ (BT-Ds. 19/4668, S. 37). Konkret wurde der Aufbau von Ausgleichsbedarf für den genannten Zeitraum ausgesetzt.

III. Auswirkungen einer vorzeitigen Wiedereinführung des Nachholfaktors

Der vorliegende Antrag lässt die Details einer vorzeitigen Wiedereinführung offen. Im Folgenden wird auf einige Fragen eingegangen, die bei einer Umsetzung gegebenenfalls zu klären wären. Die Fragen beziehen sich auf mögliche Kollisionen mit anderen diskretionären Eingriffen in die Rentenanpassungsformel, für die gewissermaßen „Vorfahrtsregeln“ zu bestimmen wären.

A. Kollision mit Angleichung Ost

Der Ausgleichsfaktor wurde für den aktuellen Rentenwert Ost bereits ab 2018 durch die so genannte Angleichungstreppe ersetzt, wonach sich der aktuelle Rentenwert Ost als fester Prozentsatz des aktuellen Rentenwertes (West) errechnet. Der Prozentsatz steigt jährlich um 0,7 Prozentpunkte, so dass eine vollständige Angleichung des aktuellen Rentenwertes Ost zum 1. Juli 2024 erreicht wird. Damit würde sich auch die Wirkung eines Nachholfaktors West auf den aktuellen Rentenwert übertragen. Dies gilt allerdings nur, wenn die Faktoren der Rentenanpassungsformel nicht einen höheren aktuellen Rentenwert und damit eine schnellere Angleichung ergeben. Zur Überprüfung wird weiterhin ein Vergleichswert für den aktuellen Rentenwert Ost berechnet, der im zweiten Halbjahr 2020 33,13 EUR beträgt und damit 0,10 EUR unter dem aktuellen Rentenwert Ost liegt. Der vorliegende Antrag geht nicht darauf ein, ob sich die Reaktivierung des Nachholfaktors auch auf den Vergleichswert beziehen soll. Wenn die Angleichung Vorrang haben soll, wäre eine dämpfende Wirkung des Ausgleichsfaktors nur insoweit möglich, als der Vergleichswert über dem Wert der Angleichungstreppe liegt.

Für das Jahr 2024 wäre zudem zu klären, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe der verbleibende Ausgleichsbedarf Ost in den gemeinsamen Ausgleichsbedarf aufgehen soll.

Des Weiteren wäre die „Schutzklausel Ost“ zu beachten, wonach die Rentenanpassung Ost mindestens so hoch ausfallen muss wie die Rentenanpassung West (§ 255a Abs. 2 SGB VI). Im Folgenden wird wegen der technisch kaum auflösbaren Kollisionen nur der Nachholfaktor West betrachtet.

B. Kollisionen mit Haltelinien

Wie bereits erwähnt, kann es bei Wiedereinführung des Nachholfaktors zu einem Widerspruch zwischen diesem Faktor und der Haltelinie für das Rentenniveau kommen. Nach dem Datenstand vom September 2020 wäre dies bereits 2022 der Fall. Grundsätzlich wären für die vorgeschlagene Anwendung des Nachholfaktors zunächst vier Konstellationen zu unterscheiden, wobei im Folgenden zum Teil vereinfachend mit Prozentsätzen statt Faktoren argumentiert wird:

Aufbau von Ausgleichsbedarf:

1. Der aktuelle Rentenwert, der sich vor Anwendung der Rentengarantie ergibt, führt zu einem Rentenniveau oberhalb des Wertes der Haltelinie von 48 %. In diesem Fall würde der volle Prozentsatz der unterbliebenen Rentenkürzung in den Ausgleichsbedarf überführt werden. Dieser relativ einfache Fall entspricht dem geltenden Recht vor 2019 für aktuelle Rentenwerte (West).
2. Der aktuelle Rentenwert, der sich ohne Rentengarantie ergibt, führt zu einem Rentenniveau unterhalb des Wertes der Haltelinie. In diesem Fall wäre zu entscheiden, ob der volle Prozentsatz wie unter Ziffer 1 in den Ausgleichsbedarf überführt wird oder nur der Teil, der auf den Abstand zwischen den Werten von Haltelinie und Rentengarantie entfällt. Der Abstand könnte dann auch Null betragen, wenn die Haltelinie kein Sinken des aktuellen Rentenwertes zuließe. Zu klären wäre von daher, ob auch eine theoretische Rentenminderung, die wegen der Haltelinie gar nicht wirksam werden könnte, in den Ausgleichsbedarf eingehen soll.

Abbau von Ausgleichsbedarf:

3. Der aktuelle Rentenwert, der sich nach Anwendung des Nachholfaktors ergibt, führt zu einem Rentenniveau oberhalb der Haltelinie. In diesem Fall würde der Nachholfaktor die Rentenanpassung und den Ausgleichsbedarf mit dem vollen Prozentsatz reduzieren. Dies entspricht wieder dem geltenden Recht vor 2019 für aktuelle Rentenwerte (West).

4. Der aktuelle Rentenwert, der sich mit dem Nachholfaktor ergibt, führt zu einem Rentenniveau unterhalb der Haltelinie. In diesem Fall wäre wiederum zu entscheiden, ob bei der Rentenanpassung der Nachholfaktor voll wirken soll oder nur bis zu dem Wert, der sich durch die Haltelinie ergibt. Im ersten Fall würde insoweit die Haltelinie durch den Nachholfaktor außer Kraft gesetzt, im zweiten Fall umgekehrt der Nachholfaktor durch die Haltelinie. Im zweiten Fall wäre zu entscheiden, ob der Ausgleichsbedarf trotzdem durch den gesamten Nachholfaktor oder nur mit dem wirksam werdenden Anteil vermindert wird.

Der Ausgleichsbedarf, der dem Nachholfaktor in den Fällen 3 und 4 zugrunde liegt, kann sich zudem wie in 2 erläutert unterscheiden, je nachdem, ob er mit oder ohne Berücksichtigung der Haltelinie ermittelt werden soll. Es läge nahe, jeweils nur jene Teile des Ausgleichsfaktors bzw. des Nachholfaktors zu verwenden, die zu einem Rentenniveau oberhalb der Haltelinie von 48 % führen, zumal der vorliegende Antrag nicht explizit auf eine Aufhebung der Haltelinien abzielt. Dies schränkte die Wirkung einer vorzeitigen Wiedereinführung jedoch ein.

C. Finanzielle Auswirkungen

Je nachdem, welche Grundannahmen zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung getroffen werden, welche Konstellation sich im Einzelfall ergibt und welche „Vorfahrtsregel“ gelten soll, kann sich das Ergebnis drastisch unterscheiden, insbesondere wenn die Rückwirkungen über den Beitragssatz auf die Rentenanpassungsformel in Verbindung mit den Haltelinien in den Folgejahren in die Rechnung einbezogen werden.

Anhand einer einfachen Modellrechnung lässt sich jedoch die Größenordnung des Effektes für 2021/2022 abschätzen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass derzeit weder die Lohnentwicklung nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2020 noch die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte 2019 bekannt sind, die beide in die Rentenanpassung 2021 eingehen. Die Modellrechnung stellt daher keine Prognose dar.

Mit den auf Basis der Interimsprojektion der Bundesregierung im September 2020 getroffenen Annahmen ergäbe sich für 2020 ohne Rentengarantie eine Minderung des aktuellen Rentenwertes um 1,7 %. Daraus ergäbe sich ein Rentenniveau von 47,7 %, die Haltelinie wäre somit unterschritten. Unter Berücksichtigung der Haltelinie könnte sich der aktuelle Rentenwert um maximal 1,1 % vermindern. Hier wäre zu entscheiden, ob der gesamte oder nur der nicht auf die Haltelinie entfallende Teil in den Ausgleichsbedarf eingehen soll.

Für das Jahre 2022 wird wieder ein Anstieg des aktuellen Rentenwertes erwartet. Nach den im September getroffenen Annahmen läge die Rentenanpassung ohne Nachholfaktor in einer

Größenordnung von über 4 %; die hälftige Rentenanpassung wäre also hoch genug, um den Ausgleichsbedarf in dem Jahr komplett abzubauen. Die Rentenanpassung 2022 müsste sich dazu um 1,7 %-Punkte oder 1,1 %-Punkte vermindern. Allerdings wäre dadurch wieder die Haltelinie für das Rentenniveau unterschritten. Um die Haltelinie noch einzuhalten, dürfte der Nachholfaktor sich nur um rund 0,5 %-Punkte auswirken. Der verbleibende Ausgleichsbedarf würde dann erst in der Rentenanpassung 2023 abgebaut werden. Derzeit entsprechen 1,1 % der jährlichen Rentenausgaben inklusive Krankenversicherung der Rentner rund 3,4 Mrd. EUR, was wiederum 0,2 Beitragssatzpunkten entspricht. Die genaue zeitliche Verteilung des Effektes hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung des vorgezogenen Nachholfaktors, dem Zusammentreffen mit den Haltelinien und der unsicheren Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen ab. Nach der Interims-Finanzschätzung vom September 2020 liegt der Beitragssatz 2024 und 2025 auf der Haltelinie von 20 %. Bei den beitragspflichtigen Entgelten für das Jahr 2019 in der Statistik ist allerdings damit zu rechnen, dass deren Zunahme gegenüber dem Vorjahr wegen der Neuerfassung von beschäftigten Rentenbeziehenden mit einem Alter ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze niedriger ausfallen wird. Dadurch kann die Rentenanpassung 2021, die sich ohne Rentengarantie ergeben würde, niedriger ausfallen als bisher geschätzt, was zu einem entsprechend höheren Nachholbedarf führen würde. Die genaue Stärke des Effektes ist noch nicht bekannt.

D. Entwicklung nach 2025

Der vorliegende Antrag wird mit der Besorgnis begründet, dass aufgrund des Aussetzens des Nachholfaktors bis 2025 die Rentenausgaben auch dauerhaft höher ausfallen könnten. Dieser Fall kann in folgenden Konstellationen eintreten:

- Der aktuelle Rentenwert des Jahres 2025, der den Ausgangspunkt für die Fortschreibung bildet, ergibt ohne Anwendung des Nachholfaktors ein höheres Rentenniveau als mit dessen Anwendung. Voraussetzung dafür wäre, dass nicht ohnehin in beiden Fällen die Haltelinie von 48 % maßgebend ist.
- Auch wenn der aktuelle Rentenwert 2025 in beiden Fällen durch die Haltelinie bestimmt wird, kann sich die Rentenanpassung im Folgejahr 2026 je nach Anwenden oder Aussetzen des Ausgleichsfaktors unterscheiden. Dies hängt mit dem Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel zusammen. Wird beispielsweise der Beitragssatz 2025 durch die Haltelinie auf 20 % begrenzt, so fällt die Rentenanpassung 2026 durch den Beitragssatzfaktor umso niedriger aus, je niedriger der Beitragssatz 2024 ist. In diesem Fall ergibt sich nämlich eine stärkere Zunahme des Beitragssatzes von 2024 nach 2025. Diese stärkere Zunahme wirkte sich mit dem Beitragssatzfaktor 2026 dämpfend

auf die Rentenanpassung aus. Insofern kann die vorzeitige Reaktivierung des Nachholfaktors auch bei unverändertem aktuellem Rentenwert 2025 längerfristig Wirkungen auslösen.

Liegt der Beitragssatz dagegen 2024 und 2025 in allen Fällen auf der Haltelinie und wird auch der aktuelle Rentenwert 2025 durch die Haltelinie für das Rentenniveau bestimmt, ergeben sich keine langfristigen Wirkungen.

IV. Weitere Aspekte

Eine vorzeitige Reaktivierung des Nachholfaktors könnte auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben. Höhere Renten, die zunächst nicht durch eine Anhebung des Beitragssatzes, sondern durch den Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden, stärken die Binnennachfrage, was gerade in der aktuellen Corona-Krise erwünschte Wirkungen erzeugen könnte. Allerdings hätte die Finanzierung der höheren Ausgaben aus der Nachhaltigkeitsrücklage auch deren schnelleres Abschmelzen auf den gesetzlich vorgegebenen Mindestwert zur Folge; die dann nach den gesetzlichen Regelungen vorgesehene Beitragssatzanhebung müsste entsprechend früher oder höher ausfallen.

Die Finanzentwicklung in der Rentenversicherung beeinflusst die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses. Dieser wird nach festen gesetzlichen Regeln (§ 213 SGB VI) und mit einem besonderen Beitragssatz fortgeschrieben, wie er sich ohne Erhöhungsbetrag und zusätzlichen Bundeszuschuss aus dem Umfang der Nachhaltigkeitsrücklage und den übrigen Einnahmen und Ausgaben ergäbe. Eine spätere oder geringere Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes, wie sie sich bei vorzeitiger Wiedereinführung des Nachholfaktors ergeben könnte, wird in der Regel von einer Reduzierung des besonderen Beitragssatzes und damit von einem langsameren Anstieg des Bundeszuschusses begleitet. Bis 2025 wird zudem der zusätzliche Bundeszuschuss aufgestockt, wenn dies zur Einhaltung der Haltelinie für den Beitragssatz erforderlich ist (§ 287 Abs. 2 SGB VI). Gegebenenfalls könnten niedrigere Rentenausgaben auch hier zu einer Entlastung des Bundes führen.

Eine weiterer Aspekt betrifft die Transparenz der Regeln für die Rentenanpassung: Eine vorzeitige Wiedereinführung des Nachholfaktors bei weiter geltenden Haltelinien würde die – ohnehin bereits stark beeinträchtigte – Transparenz der Regeln zur Rentenanpassung noch weiter reduzieren. Für die in Abschnitt III beschriebenen Konstellationen wären entsprechende „Vorfahrtsregeln“ vorzusehen.

V. Fazit

Der Nachholfaktor ist bis zur Rentenanpassung 2025 ausgesetzt, weil er sonst mit der Haltelinie für das Rentenniveau kollidieren könnte. Ähnlich wie bereits 2005 und 2006, das heißt vor seiner Einführung, führt das Aussetzen des Nachholfaktors bei der aktuellen Wirtschaftsentwicklung voraussichtlich – mindestens vorübergehend – zu höheren Rentenausgaben, einem Anstieg einer Anhebung des Nettorentenniveaus vor Steuern und – soweit die Haltelinie nicht bereits überschritten ist – zu einem Anstieg des Beitragssatzes. Grund ist der starke Einbruch bei den Bruttolöhnen und -gehältern 2020 infolge der COVID-19-Pandemie, der für sich genommen zu niedrigeren durchschnittlichen Nettolöhnen, nicht jedoch zu sinkenden Nettorenten führt.

Wie beschrieben, kollidiert eine vorzeitige Reaktivierung des Nachholfaktors voraussichtlich mit der Haltelinie für das Rentenniveau. Dabei ist angesichts der unsicheren Wirtschaftsentwicklung in Verbindung mit den Haltelinien noch unklar, ob und inwieweit die Reaktivierung auch noch nach 2025 das Rentenniveau und die Rentenausgaben verändern würde. Verlässliche Aussagen dazu erscheinen aus heutiger Sicht nicht möglich.