

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Susanna Kochskämper, Köln
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

zum Antrag "Corona-Krise generationengerecht überwinden - Nachholfaktor in der Rentenformel wieder einführen"

(BT-Drucksache 19/20195)

Ansprechpartner:

Dr. Susanna Kochskämper

Köln, 22.10.2020

Kontaktdaten Ansprechpartnerin

Dr. Susanna Kochskämper
+49 (0)221 / 4981 - 887
kochskaemper@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Rentengarantie und Nachholfaktor als Krisenmechanismus	3
2	Das Aussetzen des Nachholfaktors – kurzfristige und langfristige Folgen	4
2.1	Gemeinsame Beteiligung an der Wirtschaftskrise? Folgen des ausgesetzten Nachholfaktors bis 2025	5
2.2	Auswirkungen in der demografischen Krise – Szenarien bis 2060	7
3	Fazit	10
	Literaturverzeichnis	11

1 Rentengarantie und Nachholfaktor als Krisenmechanismus

Während der Finanzkrise – der letzten großen Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 – wurden die sogenannte Rentengarantie zusammen mit dem Nachholfaktor eingeführt. Beide Faktoren zusammen bewirken eine Verstetigung der Rentenentwicklung in einer konjunkturellen Krise auf dem Arbeitsmarkt ohne gleichzeitig die Beitragszahler¹ zusätzlich zu belasten. Für die Rentner kommt es bei diesem Mechanismus zu keinen nominalen Rentenkürzungen, was gleichzeitig einen konjunkturstabilisierenden Effekt hat. Dennoch werden auch sie an den finanziellen Folgen einer kurzfristig negativen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung beteiligt, indem unterbliebene Rentenkürzungen mit späteren Rentensteigerungen verrechnet werden.

In ihrer Kombination passen diese beiden Faktoren in den Generationenvertrag der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Denn ein Umlageverfahrens basiert auf der grundsätzlichen Idee einer Umverteilung zwischen den Generationen: Arbeitnehmer geben einen Teil ihres Lohneinkommens an die Rentnergeneration ab. Entsprechend hängen die Zahlungsfähigkeit der Arbeitnehmer für die Rente und die Rentenauszahlungen direkt zusammen. Gleichzeitig lässt sich aus dieser zugrundeliegenden Idee aber kein Anspruch der Rentnergeneration ableiten, eine gleichbleibende oder steigende Rentenzahlung zu erhalten, wenn sich die Zahlungsfähigkeit der Arbeitnehmer (kurzfristig) verschlechtert. Entsprechend ist der Mechanismus aus Rentengarantie und Nachholfaktor zu verstehen: Die Folgen von konjunkturell bedingten Arbeitsmarktproblemen treffen – wenn auch zeitversetzt – beide Generationen gleichermaßen und halten den Generationenvertrag in der Balance.

Innerhalb des sogenannten Rentenpaktes aus dem Jahr 2019 wurde der Nachholfaktor bis Mitte des Jahres 2026 ausgesetzt, gleichzeitig wurde ein Sicherungsniveau von mindestens 48 Prozent und ein Beitragssatz von höchstens 20 Prozent bis zum Jahr 2025 garantiert. Dies geschah vor dem Hintergrund einer positiven wirtschaftlichen Lage und der hohen Beitragseinnahmen in der GRV (die GRV erzielte im Jahr 2018 einen Überschuss von 4,4 Milliarden Euro).

Durch die Corona-Pandemie bedingte Wirtschaftskrise steht nun aber die ursprüngliche Begründung für das Aussetzen des Nachholfaktors auf dem Prüfstand. Denn krisenbedingt geht es nun nicht mehr nur um die langfristigen Folgen der letzten Rentenreformen, sondern auch um die kurzfristige Krisenfestigkeit der GRV.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden im Folgenden personenbezogene Substantive im Sinne einer kategorialen Beschreibung ohne Nennung der männlichen und weiblichen Form verwendet, sind aber explizit auf alle Geschlechter zu beziehen. Dort, wo geschlechterspezifische Daten und Befunde aus methodischen Gründen zu berücksichtigen sind, werden diese kenntlich gemacht.

2 Das Aussetzen des Nachholfaktors – kurzfristige und langfristige Folgen

Die Wirkungsmechanismen des ausgesetzten Nachholfaktors sind komplex. Gleichzeitig ist gegenwärtig immer noch nicht abzusehen, wie tief die durch die Pandemie ausgelöste Rezession ist und wie schnell sich die Wirtschaft erholen kann – insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtig wieder steigenden Infektionszahlen. Dennoch lassen sich anhand von annahmebasierten Szenarien die Wirkung des ausgesetzten Nachholfaktors auf die GRV verdeutlichen. Bereits in „normalen“ Zeiten sind Simulationen mit Prognoseunsicherheiten behaftet, was unter den gegebenen Bedingungen umso mehr gilt. Daher sind in der Betrachtung weniger die absoluten Größen relevant, als vielmehr der Vergleich der Entwicklungen in unterschiedlichen Szenarien, um die Richtung möglicher Effekte identifizieren zu können.

Um Wirkungszusammenhänge zu veranschaulichen, werden - hier Berechnungen zum Aussetzen des Nachholfaktors vorgestellt. Sie wurden im Rahmen eines in Kooperation des IW mit EcoAustria erstellten Generationenkontenmodells (Berger et al., 2020) vorgenommen, das unter anderem mit Daten der Konjunkturprognose des ifo-Instituts aus dem Sommer (Wollmershäuser et al., 2020) aktualisiert wurde (Kochskämper, 2020). Dieses Modell eignet sich zur Simulation langfristiger Folgen von Politikmaßnahmen, in die Informationen zur Konjunkturentwicklung eingepflegt werden können, ohne dass das Modell selbst im Sinne eines exakten Konjunktur- oder Rentenversicherungsprognosemodell misszuverstehen ist. Das Modell wurde einmal so gerechnet, wie es dem momentanen Gesetzesstand entspricht (Status-quo-Szenario). In einem zweiten Szenario wurde unterstellt, dass der Nachholfaktor ab sofort wieder in Kraft gesetzt wird (Szenario mit Nachholfaktor).

2.1 Gemeinsame Beteiligung an der Wirtschaftskrise? Folgen des ausgesetzten Nachholfaktors bis 2025

Der Unterschied zwischen den beiden Szenarien zeigt sich für den aktuellen Rentenwert. Zunächst ändert sich der aktuelle Rentenwert in beiden Szenarien im Jahr 2021 nicht, da hier die Rentengarantie greift. Doch bereits in den Folgejahren würde der Nachholfaktor greifen, wenn er zeitnah reaktiviert würde (Tabelle 2-1).

Tabelle 2-1: Aktueller Rentenwert in den Szenarien bis 2025

in Euro in jeweiligen Preisen

Jahr	Staats-quo-Szenario	Szenario mit Nachholfaktor
2020	34,19	34,19
2021	34,19	34,19
2022	35,19	34,76
2023	35,19	34,76
2024	36,23	35,27
2025	37,38	36,27

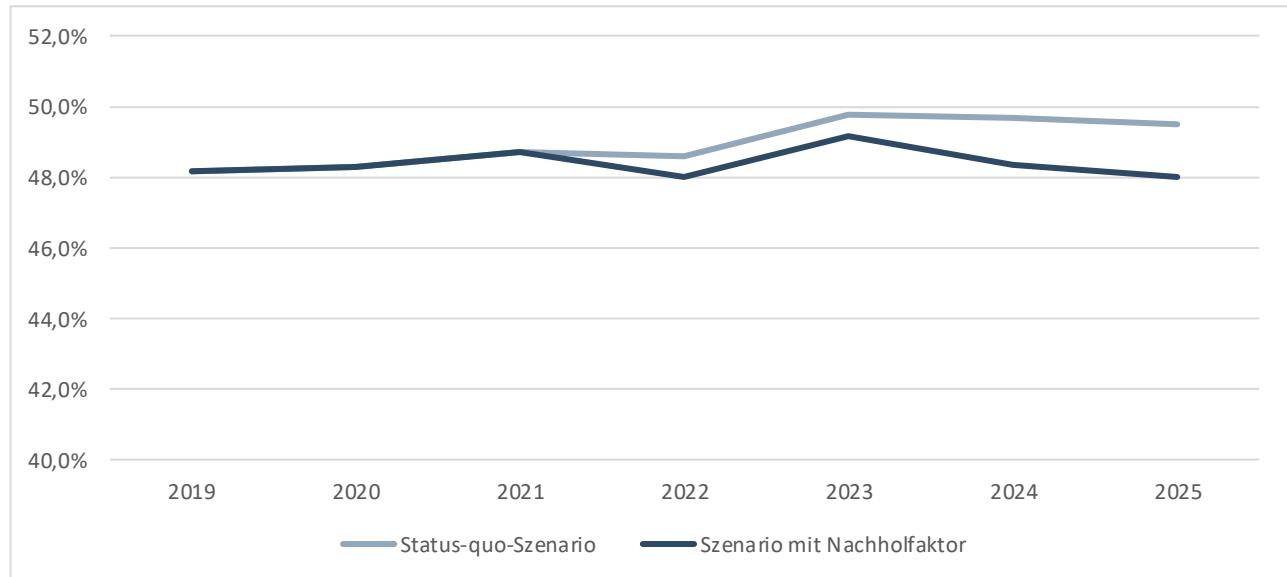
Quelle: eigene Berechnungen

Entsprechend geringer fällt der Anstieg des aktuellen Rentenwertes im Szenario mit Nachholfaktor aus.

Das heißt jedoch gleichzeitig, dass die Folgen der Wirtschaftskrise in den Szenarien unterschiedlich zwischen den Beitragszahlern und Rentnern aufgeteilt werden. Deutlich wird dies in einem Vergleich des Rentenniveaus in beiden Szenarien (Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Rentenniveau mit und ohne Nachholfaktor bis 2025

Netto-Standardrentenniveau vor Steuern, in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

*Zu besseren Sichtbarkeit des Effekts wurde das Minimum der Ordinate auf 40% gesetzt

* Der Rückgang des Sicherungsniveaus ist hierbei der Modellierung geschuldet. Denn in dem hier verwendeten Modell weicht die für die Definition des Sicherungsniveaus notwendige Größe des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ im Jahr 2020 und 2021 von der gesetzlichen Definition ab: Seine Entwicklung fällt aufgrund der Integration des Kurzarbeitergeldes anders aus als bei einer ausschließlichen Betrachtung der Löhne nach VGR-Definition. Zu dieser Betrachtung wird jedoch ab 2022 zurückgekehrt, was hier einen scheinbaren Rückgang im Sicherungsniveau verursacht. Dieser Effekt lässt sich aufgrund der Modellkonstruktion des Generationenkontenmodells nicht ausblenden. Für die ökonomische Interpretation ist aber vielmehr der Niveauunterschied zwischen den beiden Szenarien entscheidend

Analog zu einem höheren aktuellen Rentenwert bleibt auch das Sicherungsniveau vor Steuern im Status-quo-Szenario höher als in dem Fall des Szenarios mit Nachholfaktor, in dem Rentengarantie und Nachholfaktor gemeinsam wirken.

Aufgrund der hier unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung erreicht der Beitragssatz in der Simulation in beiden Szenarien bereits im Jahr 2022 die Haltelinie von 20 Prozent (Tabelle 2-2). Das Ergebnis liegt daher zwischen den optimistischen Szenarien einer nur milden Rezession und einer deutlich tieferen Rezession, wie sie bereits im Frühjahr von Börsch-Supan und Rausch (2020) vorgestellt wurden. Hier wird demnach in beiden Szenarien die Haltelinie bereits vor dem Jahr 2025 erreicht.

Tabelle 2-2: Beitragssatz in den Szenarien bis 2025

in Prozent

Jahr	Staats-quo-Szenario	Szenario mit Nachholfaktor
2020	18,6	18,6
2021	18,6	18,6
2022	20,0	20,0
2023	20,0	20,0
2024	20,0	20,0
2025	20,0	20,0

Quelle: eigene Berechnungen

Allerdings unterscheidet sich die Höhe der Mittel, die der Bund regelgebunden zur Finanzierung der GRV beitragen muss. So müsste in dieser Simulation der Bund jährlich rund 2 Milliarden Euro (in jeweiligen Preisen) an Steuermitteln weniger bis zum Jahr 2025 für die GRV beisteuern, wenn der Nachholfaktor zeitnah reaktiviert würde.

2.2 Auswirkungen in der demografischen Krise – Szenarien bis 2060

Die Simulation zeigt jedoch auch, dass die Folgen des vorübergehend ausgesetzten Nachholfaktors über das Jahr 2025 hinaus reichen. Dies ist weniger einer kurzfristig schwächeren Einnahmebasis, sondern vielmehr der asymmetrischen Erhöhung der Rentenausgaben geschuldet.

Denn erstens bleibt der aktuelle Rentenwert auch nach dem Jahr 2025 im Status-quo-Szenario auf einem höheren Niveau (Tabelle 2-3).

Tabelle 2-3: Aktueller Rentenwert in den Szenarien zwischen 2025 und 2030

in Euro in jeweiligen Preisen

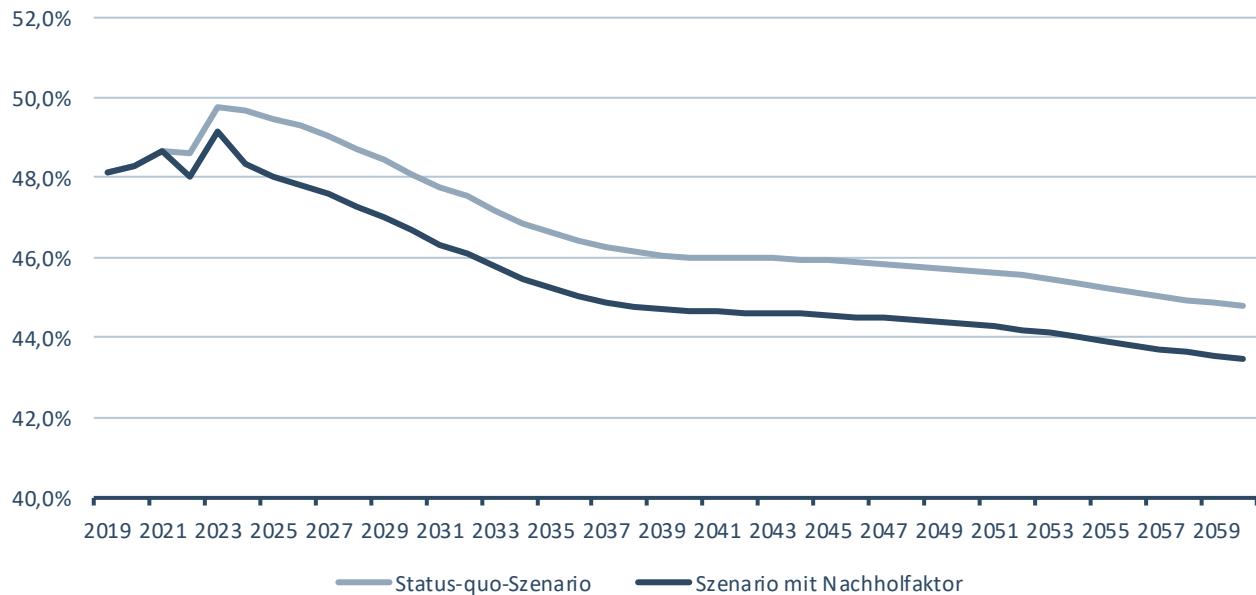
Jahr	Staats-quo-Szenario	Szenario mit Nachholfaktor
2025	37,38	36,27
2026	38,57	37,43
2027	39,69	38,59
2028	40,57	39,72
2029	41,63	40,88
2030	42,69	41,89

Quelle: eigene Berechnungen

Entsprechend höher bleibt zweitens auch das Sicherungsniveau in der langen Frist (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2: Rentenniveau mit und ohne Nachholfaktor in der langen Frist

Netto-Standardrentenniveau vor Steuern, in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

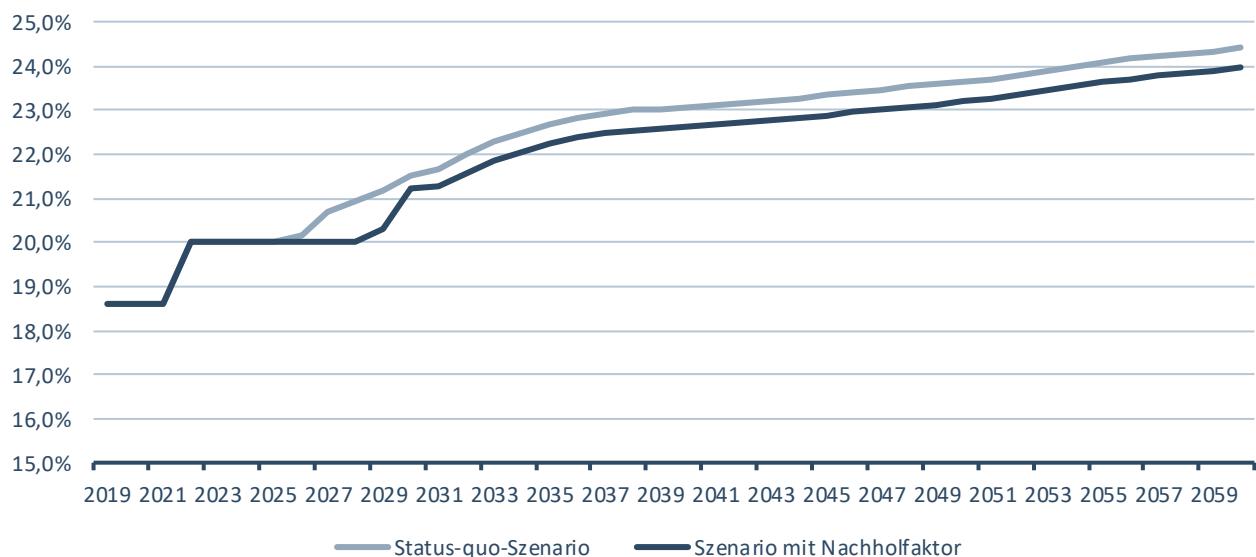
* Zu besseren Sichtbarkeit des Effekts wurde das Minimum der Ordinate auf 40% gesetzt

* Der Rückgang des Sicherungsniveaus ist hierbei der Modellierung geschuldet. Denn in dem hier verwendeten Modell weicht die für die Definition des Sicherungsniveaus notwendige Größe des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ im Jahr 2020 und 2021 von der eigentlichen Definition ab: Seine Entwicklung fällt aufgrund der Integration des Kurzarbeitergeldes anders aus als bei einer ausschließlichen Betrachtung der Löhne nach VGR-Definition. Zu dieser Betrachtung wird jedoch ab 2022 zurückgekehrt, was hier einen scheinbaren Rückgang im Sicherungsniveau verursacht. Dieser Effekt lässt sich aufgrund der Modellkonstruktion des Generationenkontenmodells nicht ausblenden. Für die ökonomische Interpretation ist aber vielmehr der Niveauunterschied zwischen den beiden Szenarien entscheidend

Da sich jedoch mittel- bis langfristig der demografische Wandel deutlich in der GRV niederschlägt, muss dieses langfristig höhere Sicherungsniveau wiederum durch langfristig höhere Beitragssätze finanziert werden (Abbildung 2-3). Sobald die bis zum Jahr 2025 gesetzten Haltelinien auslaufen, steigt der Beitragssatz im Status-quo-Szenario zunächst früher als im Alternativszenario an und bleibt dann auch über die kommenden Jahrzehnte auf einem erhöhten Niveau.

Abbildung 2-3: Beitragssatz mit und ohne Nachholfaktor in der langen Frist

in Prozent



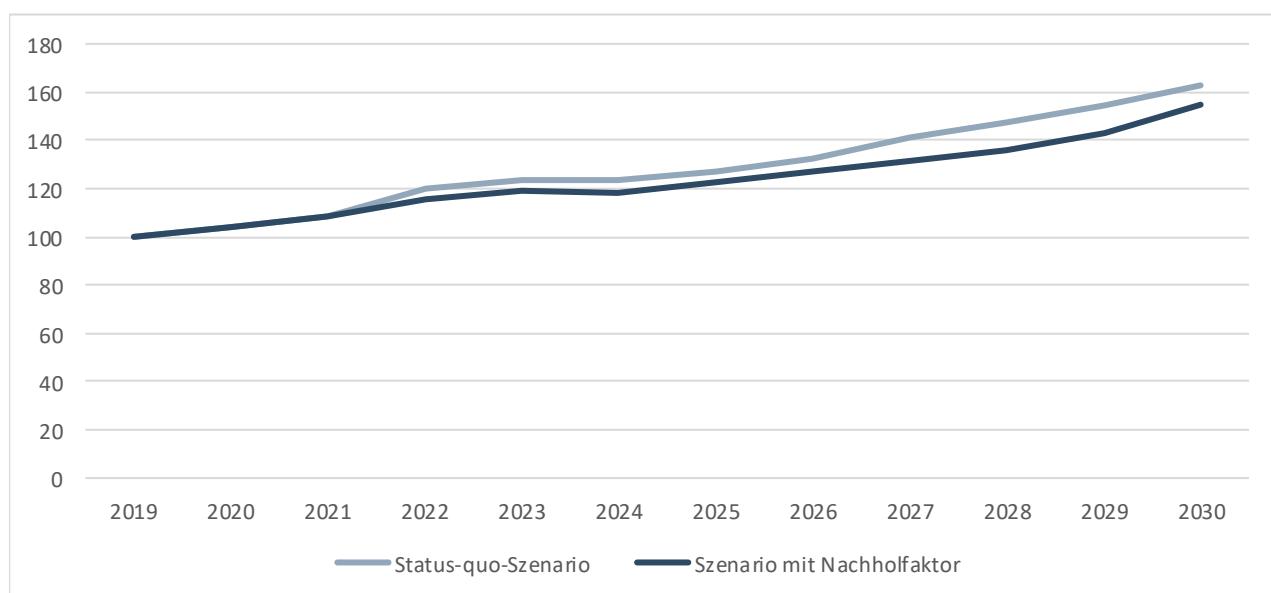
Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

*Zu besseren Sichtbarkeit wurde das Minimum der Ordinate auf 15% gesetzt.

Da auch der allgemeine Bundeszuschuss unter anderem mit der Höhe des Beitragssatzes und damit indirekt mit der Ausgabenhöhe der GRV variiert, fällt auch dieser in dem Alternativ-Szenario über das Jahr 2025 hinaus höher aus (Abbildung 2-4).

Abbildung 2-4: Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses bis 2030

In jeweiligen Preisen; Index: 2019 = 100



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

3 Fazit

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 im Rahmen des sogenannten Rentenpaktes 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.

Somit hat die Wirtschaftskrise nicht nur kurzfristige Folgen, auch die Ausgangslage, um den in Zukunft zunehmenden demografischen Herausforderungen zu begegnen, hat sich mit dem Krisenjahr verschlechtert.

Ein Wiedereinsetzen des Nachholfaktors lässt sich daher als rentenpolitische Antwort auf die Wirtschaftskrise gut begründen.

Literaturverzeichnis

Berger, Johannes / Beznoska, Martin / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2019, Das Basiszenario des Generationenchecks. Daten und Methodik, IW-Report, Nr. 30, Köln

Börsch-Supan, Axel / Rausch, Johannes, 2020, Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 73 Nr. 4, S. 36–43

Kochskämper, Susanna, 2020, Auswirkungen des Rentenpaktes in der Wirtschaftskrise. Simulation mit dem Generationencheck. IW-Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

Wollmershäuser, Timo et al., 2020, ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts, in: ifo Schnelldienst, Sonderausgabe Juli