

Materialien

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
wiedereinführen - BT-Drucksache 19/20195

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	4
Deutscher Gewerkschaftsbund	8
Prof. Dr. Martin Werding, Bochum	15
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln	23
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	27
Deutsche Rentenversicherung Bund	33
Dr. Johannes Geyer, Berlin.....	44
Dr. Susanna Kochskämper, Köln.....	51

Mitteilung

Berlin, den 19. Oktober 2020

Die 91. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 26. Oktober 2020, 13:30 bis ca. 15 Uhr 10557 Berlin Paul-Löbe-Haus Sitzungssaal: E 200

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung¹

Einzigster Punkt der Tagesordnung

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

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Corona-Krise generationengerecht überwinden –
Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen**
BT-Drucksache 19/20195

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

¹ Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird am Dienstag dem 27.10.2020 um 18:00 Uhr im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 26. Oktober 2020, 13.30 – 15.00 Uhr

Verbände:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutsche Rentenversicherung Bund

Deutscher Gewerkschaftsbund

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Einzelverständige:

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Dr. Johannes Geyer, Berlin

Dr. Susanna Kochskämper, Köln

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

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 des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion
Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor
in der Rentenformel wiedereinführen

(BT-Drucksache 19/20195)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 15.10.2020

1. Zu den Zielen des Antrags

Ziel des Antrags der FDP-Bundestagsfraktion ist die generationengerechte Überwindung der Corona-Krise. Dazu sei aus Sicht der FDP eine Änderung der Rentenanpassungsformel von 2020 bis 2025 nötig. Konkret fordert die Fraktion, den sogenannten Nachholfaktor auch für die Jahre 2020 bis 2025 zu reaktivieren. Generell sind durch die allgemeine Schutzklausel Rentenkürzungen ausgeschlossen, auch wenn sich diese entsprechend der Rentenanpassungsformel bei sinkenden Pro-Kopf-Löhnen theoretisch ergeben. Durch den Nachholfaktor fallen künftige positive Rentenanpassungen wiederum niedriger aus. Im Rahmen des Rentenpakts I wurde bis 2025 ein Rentenniveau von 48 Prozent garantiert und der Nachholfaktor ausgesetzt.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Der Sozialverband VdK Deutschland (VdK) teilt das Ziel, dass die Kosten der Corona-Krise gerecht verteilt werden. Die heutige, wie auch die zukünftigen vermögenden Generationen müssen einen gerechten Beitrag zur Finanzierung der Corona-Krise leisten. Aus Sicht des VdK braucht es deshalb Instrumente der Umverteilung. Eine Vermögensabgabe, wie sie im Grundgesetz erwähnt wird, ist in diesem Zusammenhang eine sinnvolle Möglichkeit, eine besondere Ausnahmesituation wie die derzeitige Corona-Krise finanzieren zu können.

Dagegen kritisiert der VdK die geforderte Wiedereinführung des Nachholfaktors von 2020 bis 2025 in die Rentenanpassungsformel. Diese Maßnahme führt nicht zu einer generationengerechten Überwindung der Corona-Krise, sondern zu kurzfristig niedrigeren Rentenanpassungen. Der Antrag postuliert, dass die Aussetzung des Nachholfaktors „einer Manipulation der Rentenanpassungsformel zu Lasten der Jüngeren gleich(komme)“ (Drucksache 19/20195, S. 2). Es werde laut FDP in der aktuellen Situation unweigerlich zu einer ungleichen Lastenverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung führen – auf Kosten der Steuer- und Beitragszahler der jüngeren Generationen. Das hieße, die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler müssten finanzieren, dass die Renten langfristig stärker steigen würden als die Löhne (ebenda).

Diese Aussagen der FDP-Bundestagsfraktion sind inhaltlich falsch. Auch wenn es infolge der Einführung des Nachholfaktors zu kurzfristigen Kürzungen des Rentenwerts kommen würde, würden diese 2025 wieder ausgeglichen. Die Ursache liegt in der gesetzlich festgeschriebenen Garantie des Rentenniveaus von mindestens 48 Prozent. Zudem ist der Rückgang der Bruttolöhne nicht identisch mit dem entsprechenden Rückgang des beitragspflichtigen Lohns.¹ Dies liegt an der aktuell großen Zahl der Kurzarbeiter. Bei Kurzarbeit Null geht kein Bruttolohn in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein. In die Gesamtsumme der beitragspflichtigen

¹ Die Renten folgen dem beitragspflichtigen Lohn entsprechend der Versichertenstatistik der Deutschen Rentenversicherung Bund. Die Zahlen dazu liegen jedoch erst mit einem Jahr Verspätung vor. Davon zu unterscheiden sind die Bruttolöhne je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese werden jeweils im März des Anpassungsjahres vom Statistischen Bundesamt für das Vorjahr sowie für das vorvergangene Jahr ermittelt. Ziel ist, dass die Renten sich kurzfristig entsprechend den Löhnen entwickeln. Existiert eine Differenz zwischen diesen beiden Zahlen, wird diese durch eine entsprechende Gewichtung bei der nächsten Rentenanpassung korrigiert. Dr. Johannes Steffen: http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor_reaktivierung, aufgerufen am 09.10.2020

Löhne bei der Deutschen Rentenversicherung gehen aber 80 Prozent des Soll-Entgelts ein, denn für Kurzarbeit werden Rentenversicherungsbeiträge gezahlt.

Tabelle: Aktueller Rentenwert und Rentenniveau in Prozent						
Jahr	Aktueller Rentenwert (Veränderung gegenüber Vorjahr)			Rentenniveau in Prozent		
	geltendes Recht	Mit aktiviertem Nachhol- faktor, ohne Niveau- garantie	Mit aktiviertem Nachhol- faktor und Niveau- Garantie ⁽¹⁾	geltendes Recht	Mit aktiviertem Nachhol- faktor, ohne Niveau- Garantie	Mit aktiviertem Nachhol- faktor und Niveau- Garantie ⁽¹⁾
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
2020	/	/	/	48,2	48,2	48,2
2021	0,0	0,0	0,0	48,6	48,6	48,6
2022	5,8	5,0	5,0	48,4	48,0	48,0
2023	0,9	0,8	0,9	48,4	48,1	48,1
2024	2,3	2,3	2,3	48,7	48,3	48,3
2025	1,5	0,9	2,3	48,0	47,3	48,0
2026	2,5	2,5	2,5	48,0	47,3	48,0
Σ_{21-25} ⁽²⁾	10,5	9,0	10,5	/	/	/

⁽¹⁾ FDP-Antrag ⁽²⁾ Anstieg in den Jahren 2021 bis 2025

Quelle: Dr. Johannes Steffen, www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor_reaktivierung,
abgerufen am 9.10.2020

Insgesamt impliziert der Antrag der FDP-Bundestagsfraktion, dass die aktuellen Rentnerinnen und Rentner keinen Beitrag zur Finanzierung der Corona-Krise leisten. Dies gehe auf Kosten der zukünftigen Generationen. Der VdK widerspricht dieser Sichtweise vehement. Viele Rentnerinnen und Rentner sind selbst von der Corona-Krise betroffen und haben beispielsweise ihren Minijob verloren, auf welchen sie finanziell zur Sicherung ihres Lebensunterhalts angewiesen waren. Aufgrund dieser Umstände sind sie nun auf Grundsicherung im Alter angewiesen.

Generell muss die Rentenversicherung aus Sicht des VdK langfristig wieder nach langjähriger Erwerbstätigkeit ein angemessenes Leistungsniveau sicherstellen. Unverzichtbar hierzu ist, dass in einem ersten Schritt das gegenwärtige Rentenniveau von 48 Prozent vor Steuern stabilisiert wird. Es bedarf jedoch eines Konzepts, das über das Jahr 2025 hinausgeht. Die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel müssen dauerhaft gestrichen und das Rentenniveau mittelfristig wieder auf mindestens 50 Prozent erhöht werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Vertrauens aller Generationen in die gesetzliche Rentenversicherung.

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

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 des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Bundestagsdrucksache Nr. 19/20195

Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der
Rentenformel wiedereinführen

Arbeitgeberinteresse nicht als Generationenkonflikt verkaufen

19.10.2020

Den Nachholfaktor bis 2025 nicht anzuwenden ist sozialpolitisch sinnvoll und richtig. Erst so führt die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 auch langfristig und für künftige Generationen zu einem höheren Sicherungsniveau. Der Vorschlag der FDP würde das Rentenniveau nach 2025 stärker kürzen als ohnehin schon vorgesehen und damit künftige Generationen zusätzlich belasten – insbesondere durch die dadurch nötige höhere zusätzliche Beitragsbelastung für private Rentenversicherungen.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung und
Rehabilitation

sozialpolitik.bvv@dgb.de

Telefon: 030 24060-0

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Anders als behauptet bleiben die Renten 2021 hinter den beitragspflichtigen Löhnen zurück und nicht umgekehrt. Maßgeblich können nicht statistische Effekte der Kurzarbeit sein, sondern nur die beitragspflichtigen Löhne, welche dieses Jahr steigen dürften. Die FDP folgt in ihrer Argumentation Fehleinschätzungen und Falschdarstellungen der tatsächlichen Zusammenhänge. Diese Fehler wurden medienwirksam von einschlägigen Expertinnen und Experten behauptet und veröffentlicht. Diese verfolgen dabei weder die Interessen der Rentenbeziehenden noch der Beschäftigten oder gar der zukünftigen Generationen. Ziele dieser Forderungen sind die Entlastung der Arbeitgeber und die Bedienung von Interessen privater Versicherungsunternehmen. Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass sich die FDP deren Position mit dem vorliegenden Antrag zu eigen macht. Die FDP sollte aber, anstatt mit Falschbehauptungen einen Generationenkonflikt herbeizureden, klar artikulieren, wessen Interessen sie hier vertritt.

Offensichtlich wird dies, wenn die FDP – ohne nähere Begründung – einen geringeren Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung für erstrebenswert hält, aber nicht erwähnt, wer die dadurch entstehenden Lücken im Alter bezahlen soll. Denn Beitragsatzsenkungen bedeuten Leistungskürzungen, die jemand bezahlen muss. Da dies nach dem FDP-Vorhaben aber nicht geschehen würde, wären die Leidtragenden die künftigen Generationen. Die FDP will sie mit höheren Beiträgen zur privaten Rentenversicherung belasten, damit die Unternehmer entlastet und die Aktionäre befriedigt werden können. Die FDP belastet damit die heutigen und zukünftigen Beschäftigten und erzeugt den Generationenkonflikt, den sie angeblich bekämpfen will.

Der vorliegende Antrag wird abgelehnt.

Der DGB unterstützt die mit dem Rentenpakt 2018 beschlossene Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025. Für den DGB sind aber weitere Schritte nötig, um für alle eine gute Alterssicherung aufzubauen. Dazu gehört, das Rentenniveau dauerhaft zu stabilisieren und im weiteren Schritt wieder anzuheben.

Die Positionen des DGB finden sich in „Bericht zur Rentenpolitik in Deutschland – Neue Sicherheit für alle Generationen“ (Download: www.dgb.de/-/xWZ)



Weitergehende Erläuterungen zum rentenpolitischen und fachlichen Hintergrund.

Bis Ende der 1990er Jahre folgten die Renten den Löhnen. Seit 1957 über Jahrzehnte hinweg den Bruttolöhnen, seit 1992 dann den Nettolöhnen. Es kann hier dahingestellt bleiben, wie die 1992 eingeführte Nettolohnanpassung im Detail berechnet worden ist: Der Kerngedanke jedenfalls war gerecht: Die Renten haben eine Lohnersatzfunktion. Das impliziert, dass die Nettorenten ebenso stark steigen müssen wie die Nettolöhne. Hatten die Beschäftigten mehr Netto in der Tasche – egal ob durch gute Lohnerhöhungen oder durch geringere Beiträge und Steuern –, so stiegen die Renten; das Verhältnis Nettolöhne zu Nettorenten blieb gleich (das Ergebnis war ein stabiles Nettorentenniveau). Damit wurden die Lasten automatisch gleichmäßig und angemessen zwischen den Beschäftigten und den Rentnerinnen und Rentner verteilt – keine Seite wurde einseitig überlastet. Dieser Mechanismus berücksichtigte immanent auch ein, sich als Beitragssatzänderung niederschlagendes, verändertes Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Rentenausgaben.

Ab 2001 wurden mit verschiedenen Reformen deutliche Kürzungen des Verhältnisses zwischen Renten und Löhnen, also des Rentenniveaus, im Bundestag beschlossen. Bis 2030 sollten die Nettorenten gegenüber den Nettolöhnen um bis zu 20 Prozent an Wert verlieren. Die (Netto-)Renten sollten eben nicht mehr 1:1 wie die (Netto-)Löhne steigen, sondern deutlich langsamer. Alleine von 2000 bis 2015 sind die verfügbaren Renten in Folge dessen um knapp zehn Prozent gegenüber den verfügbaren Löhnen gekürzt worden – schon ohne die zusätzlichen Effekte der nachgelagerten Besteuerung, weiterer Leistungskürzungen wie die Rente mit 67 sowie ein weitgehend gestrichenen sozialen Ausgleichs zu berücksichtigen. Seit 2014 sind die verfügbaren Renten wie die verfügbaren Löhne gestiegen, weshalb das Rentenniveau seitdem bei rund 48 Prozent verblieb. Ursache dafür ist einerseits die gute wirtschaftliche Lage, aber andererseits auch die aufgrund der massiven Leistungskürzungen hinter den Erwartungen zurückbleibenden Rentenausgaben. Daran ändert sich auch nichts durch die seit 2014 hinzugekommenen Leistungsverbesserungen auf individueller Ebene (bspw. „Mütterrente“, Erwerbsminderungsrente oder „Rente mit 63“). Wie einschneidend die Summe an Leistungskürzungen von 2000 bis 2018 ist zeigt sich daran, dass 2018 die Rentenausgaben, trotz einer größeren Anzahl an Rentenbeziehenden und trotz milliardenschwerer Leistungsverbesserungen seit 2014, zusammen einen geringeren Anteil am gesamten Wohlstand ausmachen als noch im Jahr 2000. Die Anzahl an Rentnerinnen und Rentner ist von 2000 bis 2018 um rund elf Prozent gestiegen. Der Anteil der Rentenausgaben am Volkseinkommen ist im gleichen Zeitraum um gut zehn Prozent gesunken. Jede Rentnerin und jeder Rentner bekommt damit 2018 durchschnittlich rund 20 Prozent weniger vom allgemeinen Wohlstand ab als im Jahr 2000.

Renten müssen der Lohnentwicklung folgen

Seit 2018 ist ein Rentenniveau von mindestens 48 Prozent bis 2025 gesetzlich garantiert. Die verfügbaren Renten steigen daher bis 2025 grundsätzlich wieder so stark an wie die verfügbaren Löhne. Diesen Grundsatz greift die FDP in ihrem Antrag auf und betont, dass „Renten und Löhne sich langfristig immer im Gleichklang entwickeln“ müssten, weshalb wieder der Nachholfaktor anzuwenden sei. Der DGB würde es ausdrücklich begrüßen, wenn die FDP ernst zu nehmen wäre mit Ihrer Aussage, dass sich die Renten wie die Löhne entwickeln müssen und sie sich damit endlich auch gegen das sinkende Rentenniveau aussprechen würde. Die FDP fordert aber genau das Gegenteil: Die Renten sollen nicht wie die Löhne steigen, sondern dauerhaft und deutlich langsamer. Sie ist der Meinung, dass alle Dämpfungsfaktoren voll wirken sollen und alle unterlassenen Rentenkürzungen nachgeholt werden müssen. Die FDP will die Renten langfristig stärker absenken als nach geltendem Recht vorgesehen. Aber davon profitieren die Unternehmen durch geringere Sozialbeiträge mit der Folge höherer Unternehmensgewinne und davon die Aktionäre durch höhere Dividenden. Denn ein geringerer Beitragssatz wirkt für die Arbeitgeber wie eine Lohnkürzung. Mit ihrem Gerede von einem



Generationenkonflikt versucht die FDP von ihren eigentlichen Zielen abzulenken und beschwört einen Konflikt zwischen den jungen und alten Menschen herauf.

Rentenniveau liegt 2025 weiterhin bei etwa 48 Prozent

Was die FDP in ihrem Antrag und die einschlägigen Experten in ihren Darstellungen nicht erwähnen: Liegt das Rentenniveau wie aktuell über 48 Prozent, dann greifen die Dämpfungsfaktoren wieder voll und mindern alle Rentenanpassungen. Im kommenden Jahr werden nach aktueller Schätzung und Rechtslage die Renten um keinen Cent erhöht (aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Angleichung der Renten Ost an West würden die Renten Ost dennoch um rund 0,7 Prozent steigen). Das ausgewiesene Rentenniveau aber wird aufgrund eines statistischen Effektes steigen. Da ab 2022 das Rentenniveau dann über 48 Prozent liegt, werden die Renten schon nach geltendem Recht ab 2022 langsamer steigen als die Löhne, so dass in 2025 das Rentenniveau voraussichtlich bei 48 Prozent liegen wird anstatt wie behauptet dauerhaft zu steigen (Vergleiche dazu bspw. Dr. Johannes Steffen (2020): Reaktivierung des Nachholfaktors (Abrufbar unter portal-sozialpolitik.de => Themen & Grafiken => Info-Grafiken. Aber auch eigene Berechnungen des DGB sowie erste Vorausberechnungen der Rentenversicherung kommen zu ähnlichen Ergebnissen).

Der Vorschlag der FDP will daran zweierlei ändern:

1) Die Renten würden ab 2022 noch stärker hinter den Löhnen zurückbleiben als bisher vorgesehen; da das Rentenniveau aber ohnehin Richtung 48 Prozent tendiert, kann der Nachholbedarf bis 2025 gar nicht voll nachgeholt werden,

2) daher dürfte nach 2025 ein Rest-Nachholbedarf verbleiben. Dann würden die Rentenerhöhungen nach 2025 noch geringer ausfallen als nach geltendem Recht. In der Folge würde das Rentenniveau deutlich stärker sinken.

Die Anwendung des Nachholfaktors würde also zum einen die Niveaustabilisierung bis 2025 konterkarieren und zum anderen die Rechnung nicht den heutigen, sondern insbesondere den künftigen Rentnerinnen und Rentnern präsentieren – also den heute jungen Menschen. Ihre Renten würden dank dem FDP Vorschlag dauerhaft geringer ausfallen als nach geltendem Recht. Aus diesem Grund ist es sehr zweifelhaft, ob die Anwendung des Nachholfaktors und die Ermittlung des Ausgleichsbedarfs auch in der Zeit bis 2025 im Interesse der jüngeren Beschäftigten liegen.

Die relevanten Löhne unterscheiden können

- Als dritten wesentlichen Aspekt verwechseln FDP und die erwähnten einschlägigen Studien die Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter (bBE^{DRV}), wie sie aus der Statistik Rentenversicherung ermittelt werden

und die

- vom Statistischen Bundesamt ermittelten Bruttolöhne je Arbeitnehmer (BE^{VGR}) bzw. die Bruttolohn- und –gehaltssumme (BLG^{VGR}).

Dabei entwickeln sich in einer Krise die Zahlenwerke je nach Lohndefinition verschieden, da insbesondere Kurzarbeitende und Arbeitslose nicht in beiden Systemen gleichermaßen berücksichtigt werden. Davon zu unterscheiden sind außerdem noch die zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils vertraglich vereinbarten individuellen Gehälter.

So ist es relativ wahrscheinlich, dass im Jahr 2020

a) die vereinbarten Gehälter pro Monat oder Stunde weiter steigen.



Die in 2020 ausgezahlten Lohnerhöhungen basieren meist auf Vereinbarungen aus 2019, so dass die vereinbarten Gehälter auch 2020 weiter gestiegen sind. Gleichwohl, können die ausgezahlten Gehälter davon abweichen, weil einerseits Mehrarbeit geleistet und ausgezahlt wird, andererseits Beschäftigten in Kurzarbeit sind.

b) die BE^{VGR} geringer ausgewiesen werden.

Hintergrund hierfür ist die Kurzarbeit. Denn wer Kurzarbeit leistet, wird in der Statistik des Statistischen Bundesamtes weiterhin als beschäftigte Person geführt, allerdings nur noch mit dem verbliebenen Lohnanteil: Bei "Kurzarbeit 50%" also mit halbem Lohn, bei "Kurzarbeit Null" mit 0 Euro Lohn. Das Kurzarbeitsgeld wird nicht dazu gezählt. Die Kurzarbeit senkt also die in die Statistik eingehenden insgesamt ausgezahlten Gehälter, lässt aber die Zahl der Beschäftigten unverändert. In der Folge sinkt der statistisch so ermittelte Lohn pro Kopf.

c) die bBE^{DRV} leicht steigen.

In die bBE^{DRV} geht bei Kurzarbeit neben dem (noch) gezahlten Lohn zusätzlich auch 80 Prozent des wegen der Kurzarbeit nicht gezahlten Lohns in die Statistik ein. Außerdem gehen auch die Arbeitslosengeldbeziehenden in die Statistik mit 80 Prozent ihres versicherten Lohns ein.

Auswirkungen von Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsentwicklung auf die Rentenanpassung

Alle aus den drei Berechnungsweisen folgenden Lohnzahlen gehen als Kombination in den Lohnfaktor der Rentenanpassungsformel ein. Denn zunächst mal steigen die vereinbarten Löhne im Durchschnitt auch 2020 an – insbesondere die tarifgebundenen Löhne wurden vielfach bereits 2019 fest vereinbart. Diese Lohnerhöhung wirkt dann unmittelbar auf die bBE^{DRV} wie auch die BE^{VGR} . Ohne Wirtschaftskrise wären beide also in 2020 gestiegen. Die Wirtschaftskrise wirkt sich nun auf beide Lohnabgrenzungen tendenziell mindernd aus. Die Kurzarbeit wirkt auf beide Lohnabgrenzungen mindernd – die Wirkung auf die BE^{VGR} ist aber etwa fünfmal stärker als auf die bBE^{DRV} . Die Wirkung der Arbeitslosigkeit wiederum senkt grundsätzlich die bBE^{DRV} , da das Arbeitslosengeld in diese Lohnstatistik eingeht, allerdings nur mit 80 Prozent des vorhergehenden versicherten Entgelts eingehen. Auf die BE^{VGR} wirkt sich dieser Effekt zunächst nicht aus. Allerdings kann es einen, systematisch aber nicht eindeutigen Einfluss, Effekt der Arbeitslosigkeit auf die bBE^{DRV} wie auch die BE^{VGR} geben: War der Lohn der Arbeitslosengeldbeziehenden im Schnitt vorher überdurchschnittlich (bzw. unterdurchschnittlich), dann hat dies senkende (bzw. erhöhende) Wirkung auf bBE^{DRV} wie auch BE^{VGR} . Da das durchschnittliche Entgelt nach bBE^{DRV} jedoch niedriger liegt als das nach BE^{VGR} , ist die mindernde Wirkung auf die bBE^{DRV} stärker (bzw. die erhöhende Wirkung auf die bBE^{DRV} geringer) als auf die BE^{VGR} . Lohnerhöhend wirken hingegen wegfallende Minijobs.

Gehen Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit wieder zurück, sind die Wirkungen analog spiegelbildlich. Ein Rückgang der Kurzarbeit erhöht die ausgewiesenen BE^{VGR} wie auch die bBE^{DRV} , der Effekt ist bei den BE^{VGR} aber stärker. Würde nur der Kurzarbeitseffekt beachtet, würden die Gehälter nach beiden Statistiken wieder ihren Ausgangswert erreichen. Etwas komplizierter ist es, falls die Kurzarbeit in Arbeitslosengeldbezug mündet, denn dann würden zunächst nur die BE^{VGR} wieder auf ihren Ausgangswert zurückpendeln, während dies bei den bBE^{DRV} im Wesentlichen erst nach Ende des Arbeitslosengeldbezugs passieren würde.

Renten bleiben 2021 voraussichtlich hinter den maßgeblichen Löhnen zurück

Davon ausgehend, dass in 2020 die vereinbarten Gehälter steigen, führt der erwartete Umfang an Kurzarbeit dazu, dass die BE^{VGR} sinken werden.



Zur Veranschaulichung dient ein vereinfachtes Beispiel: Steigen die vereinbarten Löhne um drei Prozent und beträgt der mindernde Effekt der Kurzarbeit fünf Prozentpunkte, so sinken die BE^{VGR} in 2020 statistisch gesehen um rund zwei Prozent – sie sinken als um 2 Prozent anstatt um 3 Prozent zu steigen. Der Effekt der Kurzarbeit auf die bBE^{DRV} ist aber nur etwa ein Fünftel so stark wie auf die BE^{VGR} , mindert die bBE^{DRV} also nur um rund einen Prozentpunkt (statt um fünf). Dann steigen die bBE^{DRV} immer noch um 2 Prozentpunkte (drei minus ein Prozentpunkt).

Viele weitere Effekte sind für beide Lohnstatistiken denkbar: so geht bspw. die steuer- und sozialabgabenfreie Corona-Prämie von maximal 1.500 Euro zwar in die BE^{VGR} , aber eben nicht in die bBE^{DRV}

Abbildung 1: Die Rentenanpassungsformel gemäß §68 SGB VI

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{BE_{t-1}^{VGR^t}}{BE_{t-2}^{VGR^{t-1}}} * \frac{100 - 4(AVA_{2012}) - RVB_{t-1}}{100 - 4(AVA_{2012}) - RVB_{t-2}} * \left(1 - \frac{\frac{Rentenvolumen_{t-1}}{Standardrente_{t-1}}}{\frac{Beitragsvolumen_{t-1}}{Beitrag\ auf\ DE^{GRV}_{t-1}}} * \alpha + 1 \right) * \frac{BE_{t-2}^{VGR^t}}{BE_{t-3}^{VGR^{t-1}}} * \frac{bBE_{t-2}^{RV}}{bBE_{t-3}^{RV}}$$

aRW = aktueller Rentenwert

BE = Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Ein-Euro-Jobs nach Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamts

bBE = beitragspflichtige Bruttolohn und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (nach GRV-Daten)

AVA = Altersvorsorgeanteil ab 2012 beträgt der Wert 4

RVB = Rentenversicherungsbeitrag zu Gesetzlichen Rentenversicherung

Rentenvolumen = Summe der insgesamt ausgezahlten Renten

Beitragsvolumen = Gesamtvolumen der Beiträge aller rentenversicherungspflichtig Beschäftigten (inkl. Beitragsaufstockung bei KUG), geringfügig Beschäftigten und Beziehern von Arbeitslosengeld

Beitrag auf DE^{SGB} = Der auf das (vorläufige) Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI entfallende Beitrag zur GRV

Der Index t steht dabei für das Kalenderjahr der Rentenanpassung, t-1 für das Kalenderjahr davor, t-2 für zwei Jahre vorher und t-3 dann entsprechend drei Jahre vorher.

Quelle: eigene Darstellung

ein. Ein Rückgang von Minijobs wiederum wirkt erhöhend auf beide Lohnabgrenzungen. Etliche Beschäftigte haben Mehrarbeit und Überstunden geleistet, während andere Stunden abgebaut haben.

Alles in allem dürften die bBE^{DRV} in 2020 um knapp einen Prozent steigen und die BE^{DRV} um etwa 1,5 Prozent sinken. Damit wäre die Aussage der FDP, die Löhne würden 2020 sinken, nur bezogen auf das statistisch ermittelte Entgelt nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung BE^{VGR} richtig. Die für die Rentenversicherung eigentlich maßgeblichen beitragspflichtigen Löhne würden aber auch in 2020 steigen – wenn auch nur gering. Allerdings gehen in die Rentenanpassung 2021 die Löhne



nach VGR ein, so dass die für die Rentenanpassung relevante Mischung aus VGR-Entgeltentwicklung 2020 und Korrekturfaktor für 2019 sinken würde. In der Konsequenz gäbe es in 2021 eine Nullrunde bei den (West-)Renten, obwohl die beitragspflichtigen Entgelte in 2020 gestiegen sein dürften. Damit werden in 2021 nicht die RentnerInnen begünstigt, sondern eigentlich sogar die Beitragszahlenden, da die Rentenerhöhung ausfällt. Finanziell wird die Rentenversicherung dadurch also entlastet, obwohl das Rentenniveau, aufgrund statistisch verzerrender Effekte der Kurzarbeit, steigt. Ab 2022 wird der Effekt tendenziell gegenläufig, da der Korrekturfaktor die fälschlich unterlassene Rentenerhöhung nachholt. Allerdings überlagern sich insbesondere ab 2022 noch eine Reihe weiterer statistischer und formelgebundener Mechanismen.

Die Regeln zur Rentenanpassung sind mittlerweile ein komplexes Zusammenspiel aus der Rentenanpassungsformel und einer Vielzahl an Schutzklauseln und Ergänzungsregeln. Zwei tiefergehende Analysen und Darstellungen dieser Wirkzusammenhänge, insbesondere im Kontext der vielfältigen Auswirkungen von Kurzarbeit und der Corona bedingten Wirtschaftskrise, sind zu finden unter:

Dr. Holger Viebrok (2020): Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie. In: RV-aktuell 5/2020, S. 113-125. Als Download verfügbar über Startseite -> Über uns & Presse -> Mediathek -> Zeitschriften -> RVaktuell -> RVaktuell 2020.

Ingo Schäfer (2020): Rente in der Krise? Keine Spur!. Abrufbar unter <https://www.wsi.de/de/blog-17857-rente-in-der-krise-keine-spur-24599.htm> (abgerufen am 15.10.2020)

Schon allein dieser sehr kurze Überblick zeigt, dass die Wirkungen von Lohnerhöhung, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit sowie Wirtschaftsentwicklung auf die Rentenanpassung und das Rentensystem insgesamt nicht so schematisch einfach darzustellen sind wie vielfach von Ökonomen angenommen. Insbesondere aber zeigt sich, dass vermeintliche Gerechtigkeitsfragen keineswegs so eindeutig sind, wie es FDP und einschlägige Ökonomen glauben machen wollen.

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.

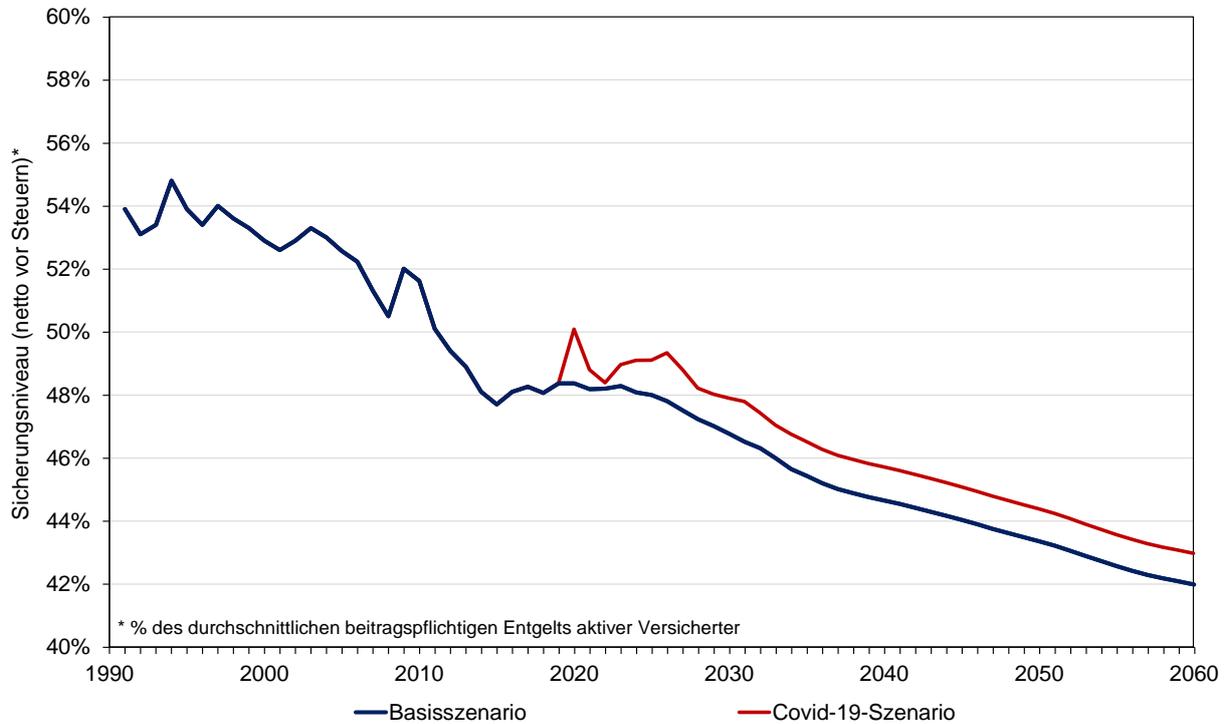
Neben einem erneuten mechanischen Effekt der zeitlichen Verzögerung, mit der die Lohnentwicklung bei den jährlichen Rentenanpassungen berücksichtigt wird, resultiert aus der Anwendung der Schutzklausel jedoch ein das Rentenniveau erhöhender Effekt, der durch Berechnung eines Ausgleichsfaktors $< 1,0000$ 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.

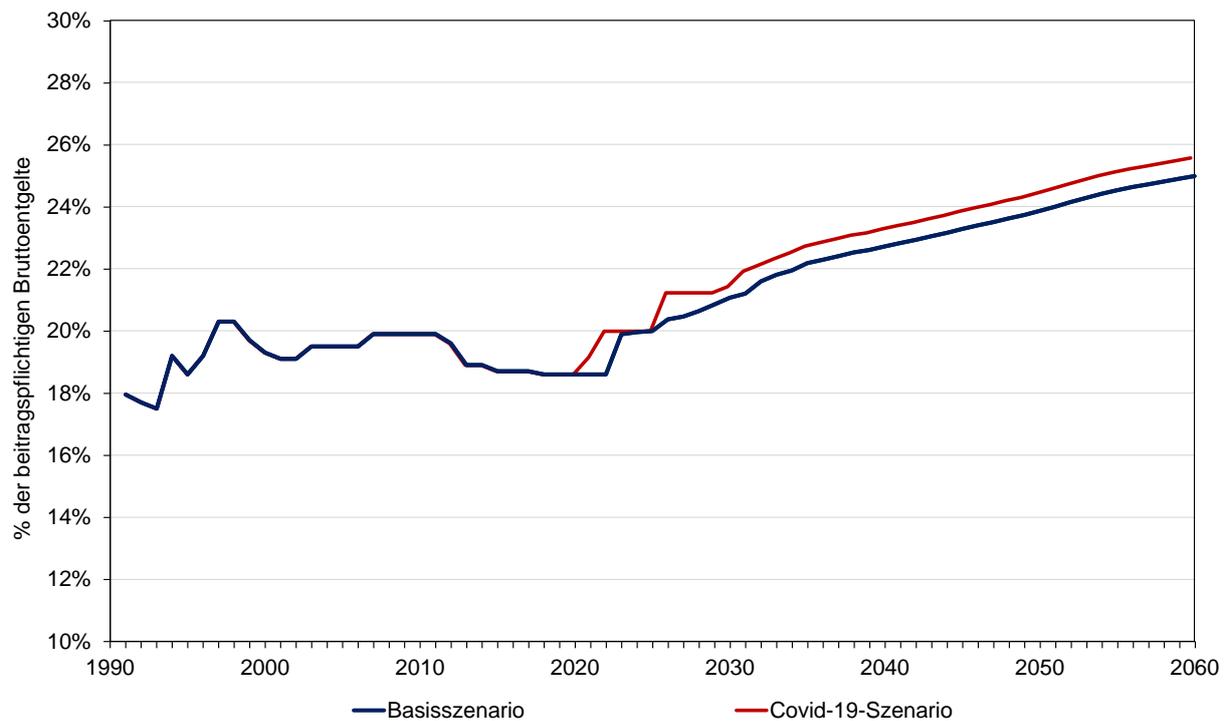
Dies bestätigen etwa Berechnungen des Sachverständigen im Rahmen einer aktuellen Studie für den Bundesrechnungshof (Werding und Läßle 2020). Die dort auf Basis differenzierterer Annahmen zur Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen in der aktuellen Wirtschaftskrise ermittelten Effekte für Rentenniveau 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 Regelun-

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.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, 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 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 19/20195

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020

**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät**

**Institut für
Ökonometrie und
Statistik**

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-5831/2982
bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 22.10.2020

Der Bundesarbeitsminister: „Es gilt das Grundprinzip, dass die Renten den Löhnen folgen. In guten wie in schlechten Zeiten.“

Zusammenfassung

Die 2018 im RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz erfolgte, mit der Sicherung des Rentenniveaus von 48% begründete Einführung des § 255g (Aussetzen des Nachholfaktors bis 2025/26) war seinerzeit bereits nicht zwingend notwendig, da durch die Niveausicherungsklausel in § 255e schon ein Rentenniveau von mindestens 48% bis 2025 gesichert war; mit oder ohne Nachholfaktor ist davon auszugehen, dass das Rentenniveau 2025 bei 48% liegen wird. § 255g wurde 2018 in der Anhörung jedoch nicht thematisiert. Um die Corona-Krise generationengerecht zu überwinden, bedarf es allerdings anderer Maßnahmen als der jetzt angestrebten Gesetzesänderung. Im Übrigen gibt es im Bereich der Erwerbsminderungsrenten eine größere Gerechtigkeitslücke als mit diesem Antrag der FDP angesprochen wird.

1. Als im Frühjahr dieses Jahres von manchen gegen die Rentenerhöhung dieses Jahres Stimmung gemacht wurde, hat Bundesarbeitsminister Heil zurecht darauf verwiesen, dass die Rentenanpassung dieses Jahres von der Lohnentwicklung des vergangenen Jahres bestimmt werde. Er hat sich dabei zu folgendem Sätzen veranlasst gesehen: "Es gilt das Grundprinzip, dass die Renten den Löhnen folgen. In guten wie in schlechten Zeiten." Er hat dabei jedoch offenbar übersehen, dass die Gesetzeslage gegenwärtig eine andere ist, wie auch der vorliegende Antrag zeigt. In schlechten Zeiten darf die Lohnentwicklung nicht mehr in jedem Fall als Vorbild für die Rentenentwicklung dienen.
2. Um negative Rentenanpassungen zu vermeiden, wurde im SBG VI im §68a eine Schutzklausel eingeführt, die derartige Rentenanpassungen verhindern sollte, und ein Nachholfaktor, um die unterlassenen negativen Anpassungen bei späteren Rentenwerterhöhungen anzurechnen.

Besucheranschrift:
Universitätsstr. 24
Gebäude 101
50931 Köln
Postanschrift:
50923 Köln

Zu diesem Zweck wurde ein Ausgleichsbedarf eingeführt, der nur Wirkung entfaltetete, wenn er bei Nachholbedarf einen Wert unter eins annahm.

3. Etwas versteckt hat sich 2018 im RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz die folgende Ergänzung von SGBVI gefunden:

„§ 255g

Ausgleichsbedarf bis zum 30. Juni 2026

Der Ausgleichsbedarf beträgt in der Zeit bis zum 30. Juni 2026 1,0000. Eine Berechnung des Ausgleichsbedarfs nach § 68a erfolgt in dieser Zeit nicht.“

Das in der Begründung zur Einführung dieser Bestimmung geschilderte Problem hätte – wenn es überhaupt bestand – durch adäquate Anwendung des Ausgleichsfaktors bei Beibehaltung desselben allerdings 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.

4. Die FDP will mit ihrem im Titel plakativen Antrag erreichen, dass dieser Passus zurückgenommen wird, wobei offenbleiben muss, wie Generationengerechtigkeit hier zu definieren und herzustellen wäre.
5. Um es kurz zu sagen: Der jetzt geltende § 255g SGB VI kann in seinen Auswirkungen unmittelbar positiv für die Rentnerinnen und Rentner, eher negativ für die Beitragszahler sein, und er wird auch Folgen für die Steuerzahler haben, sofern, was möglich erscheint, eine u.a. durch eine negative Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtigen Verdiensten resultierende Rentenanpassung nach unten bis 2025 durch Aussetzen des Ausgleichsbedarfs unberücksichtigt bleibt.
6. Trotz der zu erwartenden Lohnentwicklung dieses Jahres, deren Höhe zwar noch nicht abzuschätzen ist, deren Richtung im Vergleich mit dem Vorjahr jedoch eindeutig zu sein scheint, wird eine Rentenanpassung nach unten, unabhängig von § 255g, im Jahr 2021 vermieden. Das hat allerdings Auswirkungen, die von manchen als paradox bezeichnet werden könnten. Das Rentenniveau steigt, da bei konstantem Rentenwert die Nennergröße der Rentenniveaufinition sinkt.¹ Das Rentenniveau steigt also, ohne dass die Rentnerinnen und Rentner mehr bekommen hätten. Dies ist jedoch nicht der wesentliche Punkt, auf den sich der Antrag der FDP bezieht, entscheidend ist, dass die ggf. notwendige Rentenkürzung später nicht durch Verrechnen mit Steigerungen nachgeholt wird.
7. Bei einer, vereinfacht gesagt, Reduktion der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelte² – nicht einer Rentenreduktion – von beispielsweise 2 % in diesem Jahr, könnte somit das Rentenniveau 2021 ceteris paribus um ca. einen Punkt steigen. Das wäre allerdings auch ohne den § 255g der Fall gewesen. Der Nachholfaktor hätte diesen Effekt mittelfristig korrigiert, das geschieht jetzt nicht. Das de facto Abschaffen des Nachholfaktors bis 2025 kann nun bewirken, dass das Rentenniveau bis 2025 ohne die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen bei mindestens 48% liegt.³

¹ Das Rentenniveau lässt sich etwas vereinfacht wie folgt darstellen:

$$\text{Rentenniveau} = \frac{\text{Standardrente - Sozialabgaben Rentner}}{\text{Durchschnittsentgelt RV - Sozialabgaben Arbeitnehmer}} \cdot 100$$

² Genauer, des Nenners der Rentenniveaufinition.

³ Zur Problematik der Definition des Rentenniveaus und zur Rentenformel vgl. Bomsdorf, Eckart: Die Rentenanpassungsformel und das Rentenniveau sind, richtig umgesetzt, besser als ihr Ruf – ein Plädoyer. Deutsche Rentenversicherung 75/2020, Heft 1, S. 92-109.

Die Niveauschutzklausel erwiese sich in diesem Fall quasi als obsolet. Die evtl. jedoch notwendige Erhöhung des Beitragssatzes führt zusätzlich zu einer weiteren Zunahme des Rentenniveaus.

8. Das Aussetzen des Ausgleichsbedarfs mag verständlich erscheinen, es gewährt unter Umständen den Rentnerinnen und Rentnern zeitlich begrenzt etwas, was ihnen dem Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung und der Rentenformel von vor 2019 nach nicht dauerhaft zusteht. Dies wäre allerdings weitgehend schon durch die Niveauschutzklausel gesichert, und das ist gewollt. Die wichtigere Frage ist letztlich, ob das Aussetzen des Ausgleichsbedarfs dauerhaft über 2025 hinaus gelten soll, das ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Antrags.
9. Ein schwerwiegenderes Problem, das wohl allen Mitgliedern des Ausschusses für Arbeit und Soziales bekannt ist, blieb 2018 und auch danach unbehandelt. Bei der Einführung der Grundrente sind die Bestandsrentnerinnen und -rentner einbezogen worden, bei Anpassung der Zurechnungszeiten für Erwerbsminderungsrenten ist dies seinerzeit unverständlicherweise nicht geschehen. Dies hat dazu geführt, dass es bei den Erwerbsminderungsrenten eine unterschiedliche Behandlung beim Bestimmen der Zurechnungszeiten gibt – mit der Folge, dass bestimmte Stichtage zu teils gravierenden Unterschieden in der Höhe der Erwerbsminderungsrente führten, je nachdem, ob die Rente vor oder nach einem Stichtag beantragt bzw. erhalten wurde. Hier sind neue Ungerechtigkeiten entstanden. An dieser Stelle besteht dringend Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf die EM-Bestandsrenten bzw. die Übergänge in der Verschiebung des Endes der Zurechnungszeit (zu einer ausführlicheren Darstellung dieser Problematik vgl. Bomsdorf und Hofmann(2020))⁴.

⁴ Bomsdorf, Eckart, und Markus Hofmann: Bei Erwerbsminderungsrenten auch den Bestand an Verbesserungen teilhaben lassen. Eine Aufforderung an die Politik. Arbeitspapier. Köln/Berlin 2020.

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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

Nachholfaktor wieder in Kraft setzen

Stellungnahme 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“ (Bundesdrucksache 19/20195)

22. Oktober 2020

Der derzeit ausgesetzte Nachholfaktor sollte wieder in Kraft gesetzt werden. Er sollte auch auf die Rentenanpassungen bis 2025 wieder Anwendung finden können.

Aufgrund der 2009 eingeführten sog. Rentengarantie (Rentenschutzklausel nach § 68a SGB VI) sinken die Renten auch dann nicht, wenn die Löhne sinken. Die Anwendung der Rentengarantie führt zu einer Schlechterstellung der beitragszahlenden Beschäftigten gegenüber den Rentnern: Zum einen, weil sich ihre Einkommen im Verhältnis zu den Rentnern durch sie schlechter entwickeln, zum anderen weil die Kosten der Rentengarantie beitragsatzerhöhend wirken, wodurch sich die verfügbaren Einkommen der Beschäftigten weiter verringern. Zudem werden auch die Arbeitgeber durch die Anwendung der Rentengarantie zusätzlich belastet und die Arbeitskosten erhöht.

Wenn der Gesetzgeber trotz der mit der Rentengarantie verbundenen Verwerfungen weiter an ihr festhalten will, sollte er zumindest die damit verbundenen Zusatzbelastungen begrenzen. Wenn Rentner durch die Rentengarantie von negativen wirtschaftlichen Entwicklungen abgekoppelt werden, dann können sie nicht auch noch in vollem Umfang profitieren, wenn eine wirtschaftliche Erholung einsetzt.

Konsequent wäre, die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentendämpfungen in vollem Umfang bei den nächsten Rentenerhöhungen zu verrechnen, bis die Wirkung der Rentengarantie ausgeglichen ist. Zumindest sollte die derzeit ausgesetzte Regelung zum Nachholfaktor wieder in Kraft gesetzt werden, wenngleich mit ihr unterbliebene Rentendämpfungen jeweils nur zur Hälfte mit der nächsten Rentenanpassung verrechnet werden, so dass die mit der Anwendung der Rentengarantie verbundenen Zusatzbelastungen höher als nötig ausfallen.

Bei einem Verzicht auf die Wiedereinführung des Nachholfaktors würde das Rentenniveau nach aktuellem Stand bis 2023 auf über 50 % steigen und sich auch in den Folgejahren oberhalb der vom Gesetzgeber definierten Haltelinie von 48 % bewegen. Die Mehraufwendungen der Rentenversicherung wären erheblich: Schon 2022 droht der Rentenversicherung dann ein Verlust in zweistelliger Milliardenhöhe und eine äußerst kräftige Beitragssatzanhebung im Folgejahr. Das zu Recht von der Regierungskoalition im Koalitionsvertrag festgelegte Ziel, dass die Sozialbeiträge 40 % nicht überschreiten sollen, wäre dann – ohne durchgreifende Reformen an anderer Stelle – nicht mehr zu erreichen. Auch die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung würde erschwert. Die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 22 % in 2030 geriete in Gefahr.



Dabei müssen gerade jetzt in Anbetracht des in den nächsten Jahren bevorstehenden Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge die Weichen in der Rentenpolitik so gestellt werden, dass sie dauerhaft finanzierbar bleibt. Während heute auf 100 Personen im Alter von 20 bis 67 Jahren rund 30 Personen im Alter von über 67 Jahren kommen, werden es im Jahr 2040 bereits rund 50 Personen sein. Auch deshalb sind zusätzliche Belastungen der Rentenversicherung durch den Verzicht auf notwendige Rentendämpfungen nicht verantwortbar.

Mit der Festschreibung des Rentenniveaus auf mindestens 48 % (Haltelinie), durch die der Nachhaltigkeitsfaktor seine Wirkung kaum mehr entfalten kann, hat die Koalition bereits zu Beginn der Legislaturperiode die Kosten der Alterung bis auf Weiteres ausschließlich den Beitragszahlern zugeschoben. Wenn nun auch noch die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ausschließlich zu Lasten der Jüngeren gehen soll, obwohl sie Lohneinbußen, Arbeitsplatzverluste, künftige Mehrbelastungen durch höhere Schulden und auch noch höhere Sozialbeiträge verkraften müssen, würde erneut gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen.

Die Kosten aus der Alterung der Gesellschaft und die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie müssen in der Rentenversicherung gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden. Dies kann erreicht werden, wenn sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor als auch der Nachholfaktor wieder bei der Rentenanpassung uneingeschränkt Anwendung finden.

Wie erheblich die Zusatzbelastungen für die Rentenversicherung sein können, wenn rentendämpfende Faktoren in die Zukunft verschoben werden, zeigt ein Blick in die Vergangenheit. Im Zeitraum 2005 bis 2011 gab es kein einziges Jahr, in dem der Gesetzgeber nicht korrigierend in den Wirkungsmechanismus der neuen Rentenanpassungsformel eingegriffen hat, indem er die Anwendung rentendämpfender Faktoren ausgesetzt hat. Es hat bis 2014 gedauert, bis die aufgeschobenen rentendämpfenden Faktoren wie ursprünglich vom Gesetzgeber geplant Anwendung finden konnten (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Eingriffe in die Rentenformel zum 1. Juli eines jeden Jahres

Jahr	Entstandener Ausgleichsbedarf (in %) ¹⁾		Unterlassene Riester-Treppen (in %) ²⁾		Höhe der Eingriffe insgesamt (in %) ³⁾	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
2005	1,11	1,00	0,00	0,00	1,11	1,00
2006	1,75	1,30	0,00	0,00	1,75	1,30
2007	1,75	1,30	0,00	0,00	1,75	1,30
2008	1,75	1,30	0,64	0,64	2,39	1,94
2009	1,75	1,30	1,28	1,28	3,03	2,58
2010	3,81	1,83	1,28	1,28	5,09	3,11
2011	2,85	1,43	1,28	1,28	4,13	2,71
2012	0,71	0,00	0,64	0,64	1,35	0,64
2013	0,46	0,00	0,00	0,00	0,46	0,00
2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00



- 1) Aufgrund der Schutzklauseln unterbliebene Rentendämpfungen (2005, 2006, 2010) sowie durch die „Rentengarantie“ verhinderte Rentenkürzungen (2010). Unterbliebene Rentendämpfungen sind ab 2011 schrittweise nachzuholen. Vgl. Soziale Selbstverwaltung (2010), S. 35 ff.
- 2) Durch die wiederholte Aussetzung der Riester-Treppe vorgenommene Sonder-Rentenerhöhungen (2008, 2009). Das schrittweise Anheben des Altersvorsorgeanteils war bei den Rentenanpassungen 2012 und 2013 nachzuholen. Vgl. Soziale Selbstverwaltung 2008, S. 41 ff.
- 3) Summe aus Ausgleichsbedarf und Sonder-Rentenerhöhungen.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund, „Rentenversicherung in Zeitreihen 2013“, S. 270 ff. sowie Deutsche Rentenversicherung Bund, „SGB VI – Text und Erläuterungen“, 17. Auflage, S. 1251 ff. und Soziale Selbstverwaltung (2014), S. 35 ff.; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Die damit verbundenen Kosten für Arbeitgeber, Beitragszahler und den Bund beliefen sich in der Summe auf 44 Mrd. € (vgl. Übersicht 2). Allein im Jahr 2011 haben die Mehrausgaben der Rentenversicherungsträger durch die Eingriffe in die Rentenformel in 2011 bei rund 10 Mrd. € gelegen.

Wenn bereits die Verschiebung rentendämpfender Faktoren in die Zukunft derart hohe Kosten nach sich ziehen kann, ist es umso wichtiger, dass es überhaupt zu einem Nachholen der unterbliebenen rentendämpfenden Wirkung kommt. Daher ist die Wiedereinführung eines – zumindest hälftig wirkenden – Nachholfaktors unverzichtbar.

Übersicht 2: Kosten der Eingriffe in die Rentenformel im jeweiligen Kalenderjahr

Jahr	Höhe der Eingriffe insgesamt (in %) ¹⁾			Renten- ausga- ben (Mrd. €)	Zu- schüsse zur KVdR ³⁾ (Mrd. €)	Ge- samtaus- gaben ⁴⁾ (Mrd. €)	Kosten der Ein- griffe ⁵⁾ (Mrd. €)			
	1. Halb- jahr	2. Halb- jahr	Gesamt ²⁾							
Westdeutschland										
2005	0,00	1,11	0,56	156,4	10,5	166,9	0,9			
2006	1,11	1,75	1,43	157,0	10,2	167,3	2,4			
2007	1,75	1,75	1,75	158,3	10,7	169,1	3,0			
2008	1,75	2,39	2,07	160,5	11,0	171,5	3,6			
2009	2,39	3,03	2,71	164,1	11,2	175,3	4,8			
2010	3,03	5,09	4,06	167,0	11,2	178,2	7,2			
2011	5,09	4,13	4,61	168,2	11,8	180,0	8,3			
2012	4,13	1,35	2,74	171,3	12,0	183,4	5,0			
2013	1,35	0,46	0,91	173,5	12,2	185,7	1,7			
2014	0,46	0,00	0,23	175,7	12,3	188,1	0,4			
SUMME:							37,2			
Ostdeutschland										
2005	0,00	1,00	0,50	42,4	2,9	45,3	0,2			
2006	1,00	1,30	1,15	42,6	2,8	45,3	0,5			
2007	1,30	1,30	1,30	42,3	2,9	45,1	0,6			
2008	1,30	1,94	1,62	42,6	3,0	45,6	0,7			
2009	1,94	2,58	2,26	43,5	3,1	46,6	1,1			
2010	2,58	3,11	2,85	44,2	3,1	47,3	1,3			
2011	3,11	2,71	2,91	44,0	3,2	47,2	1,4			
2012	2,71	0,64	1,68	44,7	3,3	47,9	0,8			
2013	0,64	0,00	0,32	45,6	3,3	48,9	0,2			
2014	0,00	0,00	0,00	46,6	3,4	50,0	0,0			
SUMME:							6,8			
Gesamtdeutschland (Kosten in Mrd. €)										
<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	SUMME:
1,2	2,9	3,5	4,3	5,8	8,6	9,7	5,8	1,8	0,4	44,0

1) Die Werte für das 2. Halbjahr sind der Übersicht 1 entnommen. Sie gelten zeitversetzt auch für das 1. Halbjahr des Folgejahres.

2) Der kalenderjährliche Eingriff ergibt sich als Durchschnitt des 1. und 2. Halbjahrs.

3) KVdR = Krankenversicherung der Rentner.

4) Vom Aktuellen Rentenwert abhängige Ausgaben insgesamt (= Rentenausgaben zzgl. KVdR-Zuschüsse).

5) Produkt aus Gesamtausgaben und jahresdurchschnittlicher Eingriffshöhe.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Rentenversicherungsbericht“, diverse Jahrgänge; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

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 „hälftige 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 Netto Rentenniveau 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 längerfristige 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 weitere 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.

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Johannes Geyer, Berlin

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

DIW Berlin, 10108 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 16. Oktober 2020 |
Seite 1/6

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Oktober 2020 zum Antrag der FDP „Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen“ (Drucksache 19/20195)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei schicke ich meine Stellungnahme zum Antrag der FDP-Abgeordneten und FDP-Bundestagsfraktion.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Geyer

Abteilung Staat

Dr. Johannes Geyer

Stellvertretender Abteilungsleiter

T +49 30 897 89 -258

F +49 30 897 89 -200

jgeyer@diw.de

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Postanschrift:

DIW Berlin, 10108 Berlin

T +49 30 89789-0

F +49 30 89789-200

www.diw.de

Vorstand

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (*Präsident*)

Angelica E. Röhr

Prof. Dr. Stefan Liebig

Vorsitzender des Kuratoriums

Prof. Dr. Axel A. Weber

Rechtsform

Eingetragener Verein

Sitz in Berlin

Amtsgericht Charlottenburg

95 VR 136 NZ

USt-IdNr. DE 136622485

Steuer-Nr. 27 640 50519

Bankverbindungen

Berliner Volksbank eG

Bankleitzahl 100 900 00

Kontonummer 8 848 124 002

BIC (SWIFT-Code) BEVODE33XXX

IBAN DE17 1009 0000 8848 1240 02

DB Privat- und Firmenkundenbank AG

Bankleitzahl 100 708 48

Kontonummer 512 366 600

BIC (SWIFT-Code) DEUTDE33XXX

IBAN DE28 1007 0848 0512 3666 00

Seite 2/6

Inhalt des Antrags

1. Der vorliegende Antrag „*Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen*“ der FDP fordert eine Reaktivierung des Nachholfaktors in der Rentenanpassungsformel. Diese Forderung ist relevant, da die aktuellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Corona-Infektionen voraussichtlich dazu führen werden, dass die Löhne 2020 zurückgehen. Insbesondere betrifft dies die Bruttolöhne und -gehälter nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Das hat nach der Rentenanpassungsformel zur Folge, dass die Renten 2021 (in Westdeutschland) voraussichtlich nicht steigen werden und sich ggf. rechnerisch sogar eine negative Rentenanpassung ergeben kann. Da der Nachholfaktor, der diese Senkung in den Folgejahren mit Rentensteigerungen verrechnen würde, aber bis 2025 ausgesetzt ist, wird diese Anpassung nicht vorgenommen. Im Antrag wird gefordert, diesen Faktor zu reaktivieren, um Rentnerinnen und Rentner stärker an den Kosten der Corona-Krise zu beteiligen.

Einordnung

2. Die Corona-Krise bedingt eine weltweite Wirtschaftskrise deren Ausmaß und weiterer Verlauf heute noch nicht verlässlich abzuschätzen ist. Die Krise wird sich kurz- und mittelfristig auch auf die Finanzen der Rentenversicherung auswirken. Für die Einschätzung der Bedeutung des Nachholfaktors werden die kurzfristigen Dynamiken aber von besonderer Bedeutung sein. Die Unsicherheiten beim Abschätzen dieser Folgewirkungen sind dabei erheblich.
3. Eine Schwierigkeit für die Abschätzung der kurzfristigen Effekte der Wirtschaftskrise ergibt sich aus dem komplizierten Zusammenspiel unterschiedlicher Berechnungsgrößen in der Rentenanpassungsformel (vgl. dazu die Ausführungen in Viebrok (2020)). So gewinnt beispielsweise die Kurzarbeit in der Krise an Bedeutung, hat aber unterschiedliche Implikationen für die unterschiedlichen Durchschnittslohngrößen in der Rentenformel. Der negative Effekt der Kurzarbeit ist stärker bei den VGR-Löhnen ausgeprägt als beim beitragspflichtigen Entgelt der Rentenversicherung, da hier noch Beiträge in Höhe von 80% des wegfallenden Soll-Entgelts gezahlt werden. Zum Zeitpunkt der jährlichen Rentenanpassung liegen die Daten zum beitragspflichtigen Entgelt aber erst für das vorvergangene Jahr vor. Deswegen wird näherungsweise die Änderung der VGR-Löhne zugrundegelegt und mit einem Korrekturfaktor

Seite 3/6

multipliziert. Mittelfristig führt diese Korrektur dazu, dass die Renten mit dem beitragspflichtigen Entgelt wachsen. Kurzfristig kann es Abweichungen davon geben.

4. Diese Abweichungen können wie in der vorliegenden Krise erheblich sein. So führt der erwartete Rückgang der VGR-Löhne im Jahr 2020 vermutlich zu einer Nullrunde bei der Rentenanpassung 2021 (Westdeutschland). Sollte sich die Wirtschaft 2021 wieder erholen, kann für 2022 der umgekehrte Effekt erwartet werden. Dann werden die VGR-Löhne überproportional wachsen, d.h. stärker als die beitragspflichtigen Entgelte, und es kommt in der Folge zu einer relativ hohen Rentenanpassung 2022. In 2023 könnte es dann wieder zu einer entgegengesetzten Bewegung kommen.
5. Die Krise senkt die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung im Jahr 2020. Die zurückgehenden Beiträge werden 2021 über den Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die Rentenanpassung wirken. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird bestimmt durch die Veränderung des Rentnerquotienten und seinem Gewicht (0,25) in der Rentenanpassungsformel. Der Rentnerquotient ist ein standardisierter Ausdruck, der die Zahl der sogenannten Äquivalenzrentner (Rentenvolumen geteilt durch Standardrente) und Äquivalenzbeitragszahler (Beitragsvolumen geteilt durch Beiträge auf Durchschnittsentgelt) ins Verhältnis setzt (zu den statistischen Problemen bei der Festlegung des Durchschnittsentgelts, siehe Viebrok (2020)).
6. Der Lohnfaktor ist auch relevant für die Fortschreibung des Rentenniveaus. Im kommenden Jahr wird es deswegen vermutlich zu einem Anstieg des Rentenniveaus bei gleichzeitig ausfallender Rentenanpassung kommen.
7. Um die kurzfristigen Effekte der Corona-Krise zu simulieren, ist es notwendig Annahmen über diese kleinteiligen interdependenten Prozesse zu formulieren. Erste vorläufige Schätzungen des DIW Berlin zeigen einen ähnlichen Verlauf von Beitragssatz und Rentenniveau wie in Kochskämper (2020). Alle Modellrechnungen zu den kurzfristigen Effekten der Krise sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Die üblicherweise verwendeten semi-aggregierten Simulationsmodelle zur Abschätzung von Rentenniveau und Beitragssatz haben ihre Stärken eher in der langen Frist, da sie nicht über diesen Detailgrad bei der Modellierung und bei den erforderlichen Daten verfügen. So ist es beispielsweise relevant ob bzw. wann die Haltelinie von 48% effektiv greift, das hätte dann wiederum langfristige Konsequenzen für alle berechneten Größen. Gleichzeitig werden die Berechnungen deutlich komplexer, wenn die Nachhaltigkeitsreserve, die gerade noch relativ gut gefüllt ist, schrumpft und sich eher an ihrer unteren Grenze bewegt. Hier

Seite 4/6

wäre es sinnvoll auf erste Rechnungen der Rentenversicherung zu warten, um die Größenordnung der zu erwartenden Wirkungen auf die Rentenanpassung in der kurzen und mittleren Frist abzuwarten. Dadurch könnte man die quantitative Bedeutung des Nachholfaktors besser einschätzen.

Haltelinie und Ausgleichsbedarf

8. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2018 wurde vereinbart, dass das Rentenniveau der gesetzlichen Rente bei 48% bis zum Jahr 2025 abgesichert werden soll. Dafür sollte die Rentenformel geändert werden. Im RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (2019) wurden schließlich die Haltelinien bei Niveau (48%) und Beitragssatz (20%) fixiert. Im selben Gesetz wurde festgelegt, dass der „Ausgleichsbedarf“ bis Juni 2026 auf 1,0000 fixiert wird und eine Berechnung in dieser Zeit nicht erfolgt.
9. Der Ausgleichsbedarf steht im Zusammenhang mit der sogenannten Schutzklausel (§68a SGB VI) nach der es zu keiner negativen Anpassung des aktuellen Rentenwerts kommen darf. Ergibt sich bei der Rentenanpassung rechnerisch ein negativer Anpassungsbedarf, wird dieser mit künftigen Rentensteigerungen verrechnet. Künftige Steigerungen werden maximal um 50% gekürzt. Dadurch ist ein einmal erreichter nominaler Rentenwert geschützt. In den Folgejahren dämpft der Abbau des Ausgleichsbedarfs dann aber die Rentenanpassungen. Diese werden grundsätzlich halbiert bis der Anpassungsbedarf abgebaut ist. So folgt die Rentenanpassung in bestimmten Jahren den rechnerischen Änderungen der Rentenanpassungsformel nicht unmittelbar, sondern erst in der mittleren Frist.
10. Dieser Mechanismus greift aktuell nicht. Ein Ausgleichsbedarf wird nicht berechnet, also auch bei künftigen Rentenanpassungen nicht gegengerechnet. Je nachdem wie stark die Rezession in Folge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ausfallen wird, könnte die Aussetzung des Ausgleichsbedarfs auch eine Wirkung über die Haltelinien hinaus entfalten (Kochskämper 2020; Viebrok 2020). Das Rentenniveau und der Beitragssatz würden dann höher ausfallen als bei einer Reaktivierung des Ausgleichsbedarfs. Grundsätzlich könnte die Entwicklung auch günstiger ausfallen, dann wäre der Unterschied zwischen Reaktivierung des Nachholfaktors und dem geltenden Recht nicht besonders groß (Steffen 2020). Dieser Effekt könnte eintreten, da die Dämpfungsfaktoren der Rentenformel bei einem höheren Niveau als 48%

Seite 5/6

voll wirken und dazu führen, dass die Renten hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Sollte dann die Haltelinie zum Tragen kommen, würde dieser Effekt den Effekt des Ausgleichsbedarfs überlagern. Allerdings ist das eine empirische Frage, die sich erst mit dem Vorliegen der entsprechenden Daten abschätzen lässt.

11. Die Idee hinter der Aussetzung des Ausgleichsbedarfs war, den erreichten Stand der Niveausicherung durch die Haltelinie nicht nachträglich zu relativieren. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: *„Der Ausgleichsbedarf wird dabei so geregelt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch nicht nachträglich durch eine Verrechnung in Frage gestellt wird.“* (BT-Drucksache 19/4668, S.37). Dahinter stand also die Annahme oder Befürchtung, dass ein potenzieller Ausgleichsbedarf nach 2025 im Zweifel wieder angewendet worden wäre. Das hätte eine Dämpfung der dann – nach heutiger Erwartung - ohnehin schwächeren Rentenentwicklung zur Folge gehabt. Im Kern geht es bei der Aussetzung des Ausgleichsbedarfs also auch um das verteilungspolitische Ziel der Niveausicherung in der GRV – implizit auch über 2025 hinaus. Allerdings sollten die Zielsetzungen für die Niveausicherung nach 2025 konkretisiert werden.
12. Ergäbe sich ein Ausgleichsbedarf, bricht die Aussetzung des Nachholfaktors offensichtlich mit der lohnbezogenen Rentenanpassung. Die negative Lohnentwicklung wird dann auch nicht nachgeholt. Im Antrag wird dies als Bruch mit dem Prinzip der lohnbezogenen Rente kritisiert. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass die Rentenversicherung grundsätzlich einer politischen Steuerung unterliegt. Regelgebundenheit macht die Rente verlässlich, enthält aber noch keine Aussagen über den Inhalt der Regeln. Man könnte der Kritik am Aussetzen des Nachholfaktors dementsprechend entgegenhalten, dass auch die Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenformel von dem Prinzip der lohnbezogenen Rente abgewichen ist. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor führt zu einer Abweichung von diesem Prinzip. Dahinter stehen verteilungspolitische und auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen um die in der Demokratie gestritten wird. Offen soll an dieser Stelle bleiben, ob eine andere Regelung als die Aussetzung des Nachholfaktors die Niveaueziele nicht transparenter hätte festlegen können.
13. Entsprechend ergibt sich aus dem Niveaueziel der 48% nicht zwingend ein komplettes Aussetzen des Nachholfaktors. Theoretisch wäre es denkbar, dass man bei einem höheren Rentenniveau diesen Spielraum nutzt, um den Beitragssatz nicht oder nicht so stark zu erhöhen und Steuerzuschüsse begrenzt. Das ist im Kern eine verteilungspolitische Frage.

Seite 6/6

14. Der Vorschlag der FDP erläutert nicht wie der Ausgleichsbedarf bei geltender Haltelinie von 48% auf- und abgebaut werden soll (Viebrok 2020). Und diese Frage weist auch über den aktuellen Anwendungsfall hinaus. Denn Haltelinien werden in unterschiedlichen Zusammenhängen auch für die Zeit nach 2025 gefordert (vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020)). Für die langfristige Orientierung der Rentenversicherung wäre es deswegen sinnvoll Regeln für den Fall zu entwickeln, dass ein Ausgleichsbedarf bei gleichzeitig geltendem Niveauziel existiert.
15. Die Krise zeigt eindrücklich, dass die Anpassungsregeln der Rente vereinfacht werden müssen und insbesondere Anpassungseffekte, die sich allein aus datentechnischen, statistischen Gründen einstellen, aber keine besser begründeten strukturellen Ursachen haben, vermieden werden sollten.

Quellen

- Kochskämper, Susanna. 2020. „Auswirkungen des Rentenpaktes in der Wirtschaftskrise“. IW-Gutachten. IW Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/INSM_Gutachten_Nachholfaktor.pdf.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. 2020. „Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“. Band I-Empfehlungen. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/Bericht%20der%20Kommission/bericht-der-kommission.html>.
- Steffen, Johannes. 2020. „Viel Lärm um nichts? Reaktivierung des Nachholfaktors bei der Rentenanpassung“. www.portal-sozialpolitik.de/ (blog). 2020. http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor_reaktivierung.
- Viebrok, Holger. 2020. „Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie“. *RV Aktuell*, Nr. 5: 113–25.

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 wiedereinführen"

(BT-Drucksache 19/20195)

Ansprechpartner:

Dr. Susanna Kochskämper

Köln, 22.10.2020

Kontakt Daten 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 Lohn Einkommens 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 Konjunkturerwicklung 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	Stauts-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

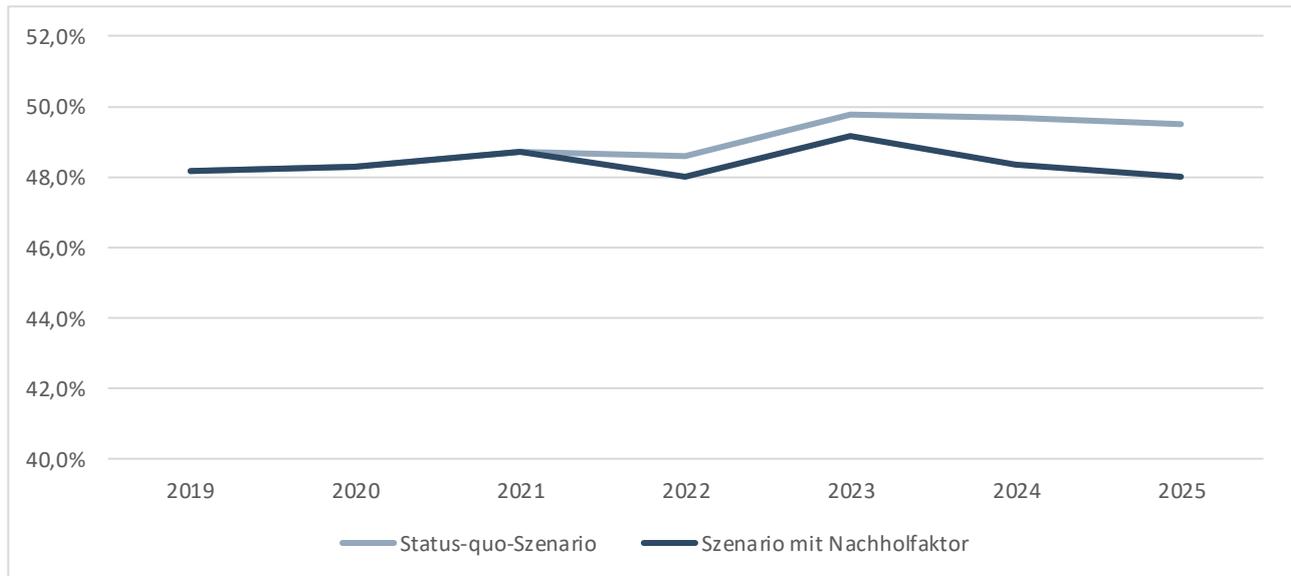
Quelle: eigene Berechnungen

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	Stauts-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 Einnahmehbasis, 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

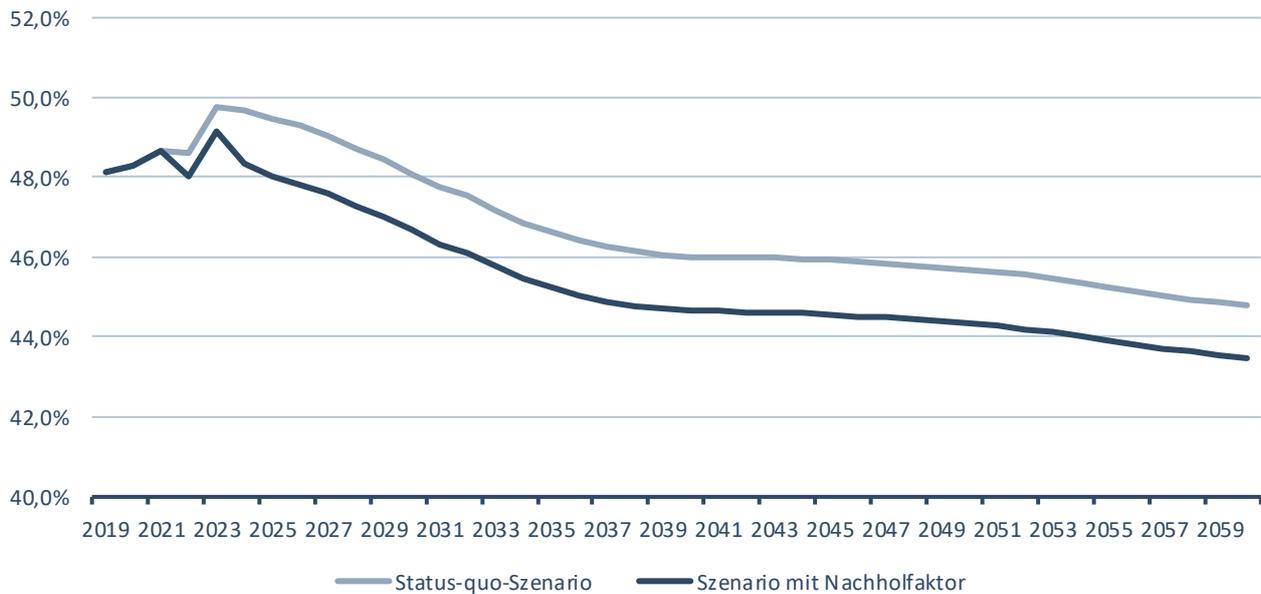
Jahr	Stauts-quo-Szenario	Szenario mit Nachholfaktor
2025	37,38	36,27
2026	38,57	37,43
2027	39,69	38,59
2028	40,57	39,72
2029	41,63	40,88
2030	42,69	41,89

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

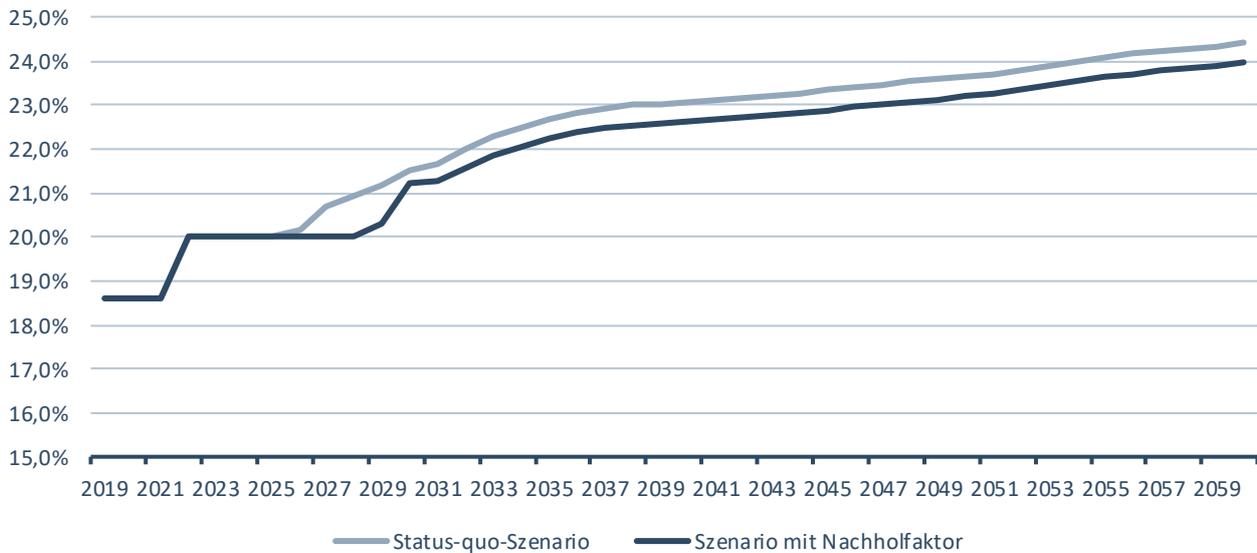
*Zu besserer Sichtbarkeit des Effekts wurde das Minimum der Ordinate auf 40% gesetzt

* 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



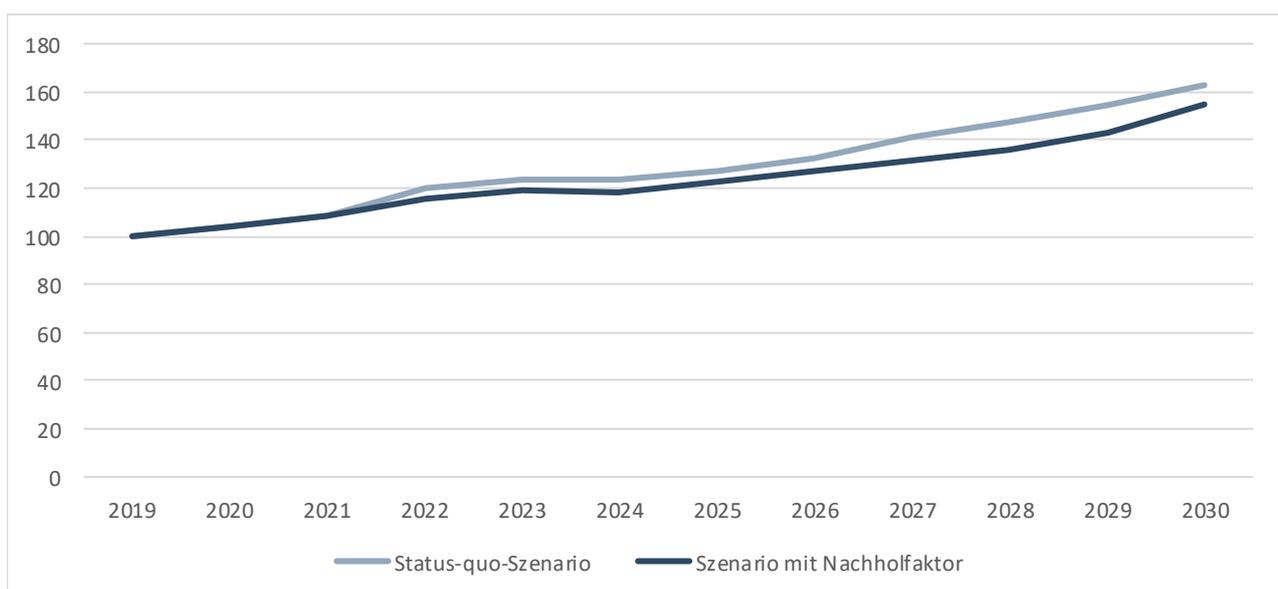
Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

*Zu besserer 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 weniger 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 Basisszenario 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