



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr.h.c. Axel Boersch-Supan, Ph.D

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2022 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)

20/1680

Siehe Anlage

Stellungnahme zur Rentenanpassung 2022

Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Bundestagsanhörung 31. Mai 2022

1. Nachholfaktor

Der Nachholfaktor ist ein Bestandteil der Rentengarantie und wurde mit ihr zusammen eingeführt. Die Rentengarantie ist ein notwendiger Schutz der Rentnerinnen und Rentner, die vor allem im hohen Alter keine Möglichkeit mehr haben, auf starke Wirtschaftseinbrüche zu reagieren oder diese im Laufe der Zeit wieder auszugleichen. Aufgrund der deutschen Rentenanpassungsformel würde eine solche Rentengarantie jedoch bewirken, dass die Rentnerinnen und Rentner bei einem Wirtschaftseinbruch geschützt, am darauf folgenden Aufschwung aber wieder vollumfänglich teilnehmen. Diese Asymmetrie würde bedeuten, dass jeder Wirtschaftseinbruch die ältere Generation permanent besser stellt, auf Kosten einer permanenten Beitragserhöhung zu Lasten der jüngeren Generation. Da der Gesetzgeber diese Asymmetrie nicht wollte, wurde der Nachholfaktor eingeführt. Er beseitigt diese paradoxe Asymmetrie, indem die Rentnerinnen und Rentner zwar am Aufschwung teilnehmen, dies aber nur hälftig, bis die ursprüngliche Balance zwischen Rentenniveau und Beitragssatz wieder hergestellt wird. Die Wiedereinführung des Nachholfaktors stellt also den Wunsch des Gesetzgebers bei Einführung der Rentengarantie wieder her und ist sowohl aus rentensystematischen als auch Generationengerechtigkeitsgründen zu begrüßen.

2. Rentenanpassung 2022

Die Rentenanpassung 2022 beruht neben der folgerichtigen Wiedereinsetzung des Nachholfaktors auf mehreren zusätzlichen Faktoren, deren kompliziertes Zusammenspiel im Nachklang der Corona-Pandemie gemäß des vorliegenden Referentenentwurfs zu einer ungewöhnlich hohen Rentenanpassung zugunsten der Rentnerinnen und Rentner führt. Hierzu gehört zum einen die Neudefinition der beitragspflichtigen Entgelte und zum anderen die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers, also sehr technischen Änderungen, die im Rahmen des Ermessensspielraums des BMAS konkretisiert wurden.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Rentenanpassungen für die alten Bundesländer in Prozent und aufgespalten in die einzelnen Komponenten. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern ist analog, allerdings kommt hier noch die Angleichung Ost-West hinzu.

Zunächst ließ der in Folge der Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftseinbruch die Bruttolöhne sinken. Aufgrund der Beitragszahlungen durch die Bundesagentur für Arbeit im Falle von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit hat dies aber nicht zu einer negativen Entwicklung der Beitragsgrundlage geführt, so dass die Beitragseinnahmen im Jahr 2020 sogar höher ausfielen als in 2019.

Da die Entwicklung der Beitragsgrundlage im Jahr 2021 noch nicht bekannt war, hätte die negative Entwicklung der Bruttolöhne zu einer Senkung des aktuellen Rentenwertes von 3.24% geführt (rot unterlegt), wenn die Rentengarantie nicht gegriffen hätte. Der Großteil dieser Rentenkürzung wäre dabei allerdings auf die Neudefinition der beitragspflichtigen Entgelte 2018/2019 zurückgegangen. Diese Neudefinition schließt die bislang vernachlässigten (im Mittel niedrigen) Entgelte von Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze aufgrund des Flexirentengesetzes ein. Deren Einbeziehung wirkt sich nach 2019 stark dämpfend auf die beitragspflichtigen Entgelte aus. Insgesamt verursachte dieser „Statistikeffekt“ eine Dämpfung von ungefähr zwei Prozentpunkten (grün unterlegt). Dieser wurde mit dem Nachholfaktor verrechnet, so dass der nun angesetzte Ausgleichsbedarf (blau unterlegt) niedriger als die Hälfte des nachzuholenden Ausgleichs ist.

Schließlich wurde das vorläufige Durchschnittsentgelt des Äquivalenzbeitragszahlers neu definiert, das sich nun nicht mehr auf eine Schätzung der vorvorvergangenen Bruttolöhne, sondern auf die des letzten Jahres stützt. Dies verändert dementsprechend den Nachhaltigkeitsfaktor.

In der konkreten Ausgestaltung dieser Änderungen liegt viel Ermessensspielraum. Tabelle 1 zeigt fünf Varianten für die Berechnung der Rentenanpassung 2022. Die erste ist die vom BMAS gewählte und im vorliegenden Gesetzentwurf dem Bundestag vorgeschlagene Variante. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Großteil der Rentensteigerung auf den Wiederaufholeffekt bei der Bruttolohnentwicklung zurückgeht, also den Konjunkturaufschwung nach der Coronakrise, sowie auf der anfangs beschriebenen Differenz zwischen den Entwicklungen der Bruttolöhne und der Beitragsgrundlage 2019/2020 dank der Einbeziehung von Kurzarbeitsgeld und Arbeitslosenunterstützung. Die weiteren Varianten dienen zum Vergleich.

Zum einen war es nicht zwingend, den Statistikeffekt mit dem Nachholfaktor zu verrechnen. Würde man dies nicht tun, würde die zweite Variante entstehen mit dem im Gesetz vorgesehenen hälftigen Ausgleichsbedarf (rot hinterlegt) und einer dementsprechend niedrigeren Rentenanpassung.

Die dritte Variante nimmt die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers heraus. Bei der Beibehaltung wäre es in den Folgejahren allerdings zunächst zu einer starken Rentenerhöhung (mittels des Nachhaltigkeitsfaktors) gekommen, gefolgt von einer Dämpfung, die evtl. eine weitere Nullrunde zur Folge gehabt hätte. Diese Variante wäre also wenig sinnvoll gewesen.

Allerdings geht aus dem Referentenwurf nicht hervor, wieso für die Bestimmung des Nachhaltigkeitsfaktors 2022 die Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers nicht auch rückwirkend für den Rentnerquotienten 2020 erfolgt ist. Dieser Fall wird in der vierten Variante gezeigt und hätte zu einer um knapp einen Prozentpunkt niedrigeren Rentenanpassung geführt.

Würde in dieser vierten Variante zudem darauf verzichtet, ebenso wie in der zweiten Variante den Statistikeffekt mit dem Nachholfaktor zu verrechnen, sondern den Ausgleichsbedarf hälftig anzusetzen, würde in dieser fünften Variante eine deutlich niedrigere Rentenanpassung folgen.

Tabelle 1: Entwicklung der Rentenanpassungen und Varianten der Berechnung 2022

Rentenanpassung in Prozent	Bruttolohnentwicklung	Korrektur zu beitragspf. Entgelt	Nachhaltigkeitsfaktor	Beitragssatzfaktor	Nachholfaktor	Anpassung des aktuellen Rentenwerts
2018	2.73%	0.20%	0.29%	0.00%	0.00%	3.23%
2019	2.87%	-0.46%	0.64%	0.13%	0.00%	3.18%
2020	2.95%	0.32%	0.17%	0.00%	0.00%	3.45%
2021	-0.28%	-2.07%	-0.92%	0.00%	0.00%	-3.24%
Vorgelegter Gesetzentwurf für 2022	3.48%	2.24%	0.76%	0.00%	-1.17%	5.35%
wie oben, aber ohne Einrechnung des Statistikeffektes in den Nachholfaktor	3.48%	2.24%	0.76%	0.00%	-1.62%	4.88%
Ohne Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers	3.48%	2.24%	0.31%	0.00%	-1.17%	4.88%
Neudefinition des Äquivalenzbeitragszahlers bereits für 2020	3.48%	2.24%	-0.08%	0.00%	-1.17%	4.48%
wie oben, aber ohne Einrechnung des Statistikeffektes in den Nachholfaktor	3.48%	2.24%	-0.08%	0.00%	-1.62%	3.99%

3. Bewertung

Zunächst ist es wichtig, in diesem technischen Klein-Klein nicht die großen Linien zu verlieren: Wir können stolz darauf sein, dass wir einen Sozialstaat haben, der die Folgen der Pandemie für die Beschäftigten durch die Kurzarbeiterregelungen und für die Rentnerinnen und Rentner durch die Rentengarantie so weit abgemildert hat, dass es in unserem Land zu keinen schwerwiegenden Einkommensverlusten gekommen ist. Dass dies durch eine erhöhte Schuldenaufnahme finanziert wird, ist selbstverständlich, bringt uns aber ins Obligo bei der jüngeren Generation.

Das technische Klein-Klein zeigt jedoch, wie kompliziert und intransparent die Berechnung der Rentenanpassung geworden ist. Ob die entsprechenden Berechnungsvorschriften des SGB VI für Bundestagsabgeordnete, gar für den Normalbürger verständlich sind, ist zweifelhaft. Vor allem die Konstruktion des Äquivalenzbeitragszahlers ist unnötig komplex und weicht von der ursprünglichen Idee des Nachhaltigkeitsfaktors ab, der die Beschäftigungssituation abbilden sollte, nicht die Entgelte der Beschäftigten. Hier gibt es Änderungs- und Vereinfachungsbedarf.

Es stellen sich aber auch Fragen der Generationengerechtigkeit und der fiskalischen Klugheit. Zum einen ist es das Recht der Bundesregierung, die entstehenden Ermessungsspielräume bei der Berechnung der Rentenanpassung nach ihren Vorstellungen auszunutzen. Auffällig ist aber, dass sie alle in eine Richtung zeigen, nämlich großzügig gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern. Das ist erfreulich für diese große Wählerschicht, geht aber auf Kosten der jüngeren Generation, weil es den Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve beschleunigt und zu einer höheren Belastung der Beitragszahler und, über den Bundeszuschuss, zu einer höheren Belastung der Steuerzahler führt. Ob diese konsequente Mehrbelastung der jüngeren Generation gerecht ist, müssen die Abgeordneten entscheiden – auch diejenigen, die sich das Schlagwort der Generationengerechtigkeit im Wahlkampf zu eigen gemacht haben.

Zum zweiten ist klar, dass der Bundeshaushalt durch die Folgekosten der Pandemie und des Ukraine - Krieges, zudem durch dringend nötige Zukunftsinvestitionen in Klima, Infrastruktur und Bildung bereits unter großem Druck steht. Ob es in dieser Situation klug ist, eine außerordentlich hohe und den Bundeshaushalt auf lange Zukunft hin weiter belastende Rentenanpassung herbeizuführen, ist zweifelhaft. Auch das müssen die Abgeordneten aller Fraktionen entscheiden, wenn sie die langfristige Zukunft unseres Landes ins Auge nehmen. Sie hängt von den noch zu finanzierenden Zukunftsinvestitionen in unsere Jugend ab.