



Bericht

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

nach § 88 Absatz 2 BHO

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 2 - 2021 - 0053

Potsdam, den 01. Dezember 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen / Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	Grundlagen	7
2.1	Die vier Stellschrauben in der gesetzlichen Rentenversicherung	7
2.2	Renten Anpassungsformel	8
2.3	Rentengarantie	8
2.4	Doppelte Haltelinie	8
2.5	Nachholfaktor	9
3	Mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Renten Anpassung und das Rentenniveau	10
3.1	Auswirkungen auf die Renten Anpassung zum 1. Juli 2021	10
3.1.1	Der Lohnfaktor	10
3.1.2	Der Beitragssatzfaktor	14
3.1.3	Der Nachhaltigkeitsfaktor	14
3.1.4	Der Renten Anpassungsfaktor	15
3.2	Auswirkungen auf das Rentenniveau	16
3.3	Die Renten Anpassung Ost	18
3.4	Mögliche Wirkungskdauer der Rentengarantie 2021 und Lastenverteilung	19
3.4.1	Wirkungskdauer	19
3.4.2	Lastenverteilung	20
3.5	Mögliches Nachholen der unterbliebenen Rentensenkungen	20
3.6	Mehrausgaben durch die Rentengarantie	25
3.6.1	Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung	25
3.6.2	Mehrausgaben des Bundes	29
3.7	Nachteile für die Rentenbeziehenden durch die Statistikrevision	29

3.8	Würdigung und Empfehlung	31
4	Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors – die Rentenanpassung 2024	32
4.1	Ursachen und Folgen der Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors	32
4.2	Würdigung und Empfehlung	36
5	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	36
6	Abschließende Würdigung	37
	Anhang	38

0 Zusammenfassung

Wegen der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie ist im Jahr 2020 die für die Rentenanpassung des Jahres 2021 relevante Lohngröße gesunken. Die sogenannte Rentengarantie verhindert, dass die Renten ebenfalls sinken. Damit wird der grundsätzliche Gleichlauf von Renten und Löhnen aufgehoben.

Der Bundesrechnungshof befasst sich in diesem Bericht mit den Auswirkungen der Rentengarantie auf die Rentenfinanzen und den Bundeshaushalt. Er legt dar, wie die Reaktivierung des Nachholfaktors mögliche negative Folgen der Rentengarantie abschwächen bzw. verhindern kann. Im Einzelnen:

- 0.1 Aufgrund der Corona-Pandemie sind im Jahr 2020 die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gesunken. Die Rentenanpassungsformel sieht vor, dass sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne entwickeln. Dies gilt jedoch nicht, wenn sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung ergäbe. Ein Rentenkürzungsverbot (sog. Rentengarantie) verhindert dann, dass die Rentenanpassung der Lohnentwicklung folgt. Vielmehr kommt es zu einer Nullanpassung. Zur Rentenanpassung des Jahres 2021 bleibt damit die Höhe der Renten unverändert, obwohl die Löhne im Jahr 2020 gesunken sind. In der Folge steigt das Rentenniveau. Die Rentenausgaben sind damit höher als ohne Rentengarantie. Beitragssatzsteigerungen und höhere Bundeszuschüsse sind wahrscheinlicher (Tnr. 3).
- 0.2 Da zukünftige Rentenanpassungen auf dem höheren Rentenniveau aufsetzen, können durch die Rentengarantie des Jahres 2021 das Rentenniveau und die Rentenausgaben dauerhaft höher liegen und die Rentenfinanzen belasten. Ob sich die Rentengarantie des Jahres 2021 dauerhaft auswirkt oder nur vorübergehend zu Mehrausgaben führt, hängt vor allem davon ab, ob die Rentenniveau-Haltelinie bis zum Jahr 2025 greift. Diese Haltelinie sorgt dafür, dass das Rentenniveau bis zum Jahr 2025 nicht unter 48 % sinkt. Greift die Haltelinie, würde die nächste Rentenanpassung auf dem Niveau von 48 % aufsetzen. Dies unabhängig davon, ob vorher die Rentengarantie angewendet wurde. Die Rentengarantie hätte dann keinen dauerhaften Effekt. Sollte die Rentenniveau-Haltelinie bis zum Jahr 2025 nicht greifen, lägen aufgrund der Rentengarantie die Rentenausgaben und das Rentenniveau dauerhaft höher (Tnr 3.4).
- 0.3 Die Effekte der Rentengarantie auf die Rentenausgaben könnten beseitigt oder zumindest vermindert werden, wenn die unterbliebenen Rentensenkungen in dem Sinne nachgeholt werden, dass zukünftige Rentenerhöhungen etwas niedriger ausfallen. Den dafür notwendigen Nachholfaktor hat der Gesetzgeber jedoch bis zum Jahr 2026 ausgesetzt. Selbst wenn die Auswirkungen der Rentengarantie nur vorübergehend wären, könnten mit Nachholfaktor die Rentenausgaben bis zum Jahr 2025 um insgesamt über 9 Mrd. Euro geringer ausfallen, ohne dass die Rentenniveau-Haltelinie verletzt würde. Sind die Effekte der Rentengarantie dauerhaft, wären die Einsparungen durch einen Nachholfaktor für die Rentenversicherung um ein Vielfaches

höher. Auch die Zuschüsse des Bundes wären niedriger, wenn der Gesetzgeber ab dem Jahr 2022 den Nachholfaktor reaktivieren würde (Tnr. 3.5 und 3.6).

- 0.4 Die Rentengarantie begrenzt die von den Rentenbeziehenden zu tragenden Lasten der Corona-Pandemie. Diese Lasten werden auf die Beitragszahlenden und Steuerzahlenden und damit tendenziell auf jüngere Generationen verlagert. Der Nachholfaktor könnte eine gleichmäßigere Lastenverteilung bewirken und die Mehrbelastung der jüngeren Generationen teilweise rückgängig machen (Tnr. 3.6).
- 0.5 Die Wiederbelebung des Nachholfaktors kann mögliche negative Folgen der Rentengarantie verhindern, ohne dass die rentenpolitischen Ziele wie die doppelte Haltelinie, die Angleichung der Rentensysteme in West- und Ostdeutschland und die Vermeidung von Rentensenkungen beeinträchtigt werden (Tnr. 3.5 und 3.6).
- 0.6 Eine Revision der Statistik zu den beitragspflichtigen Entgelten führt dazu, dass der für die Rentenanpassung 2021 maßgebliche Lohnfaktor noch stärker negativ ausfällt. Da die Rentengarantie wirkt, hat dies zwar keine Auswirkungen auf die Höhe der Renten. Jedoch steigt das Rentenniveau noch stärker. Anders als das zuvor beschriebene höhere Rentenniveau aufgrund der Rentengarantie ist mit diesem rein statistisch bedingten höheren Rentenniveau weder eine absolute Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner noch eine relative Besserstellung im Vergleich zu den Beitragszahlenden verbunden. Im Gegenteil: Durch die Revision ist es sogar möglich, dass die Renten mittelfristig niedriger ausfallen und die Rentenbeziehenden schlechter gestellt werden. Der Bundesrechnungshof befürwortet eine Gesetzesänderung, die den Statistikeffekt auf den Lohnfaktor rückgängig macht (Tnr. 3.7).
- 0.7 Der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel soll die Rentenerhöhung etwas dämpfen, wenn das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden steigt. Damit tragen die Rentenbeziehenden einen Teil der Lasten aufgrund der demografischen Entwicklung mit. Die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors mit dem vorläufigen Durchschnittsentgelt und die besondere Art, das vorläufige Durchschnittsentgelt zu berechnen, kann zu stark schwankenden Nachhaltigkeitsfaktoren und damit zu stark schwankenden Rentenanpassungsraten führen. So kann es aufgrund dieser Berechnungsvorschriften dazu kommen, dass die Rentengarantie im Jahr 2024 erneut greift. Dies hätte erneut ein höheres Rentenniveau und ggf. langfristig höhere finanzielle Belastungen für die gesetzliche Rentenversicherung und den Bund zur Folge. Dies könnte der Gesetzgeber vermeiden, wenn er die Berechnungsvorschriften des Nachhaltigkeitsfaktors bzw. des (vorläufigen) Durchschnittsentgelts so reformierte, dass starke Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors nicht mehr auftreten (Tnr. 4).

1 Vorbemerkungen / Anlass und Gegenstand des Berichts

Die Corona-Pandemie hat sich stark auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung ausgewirkt. Unter anderem sind die für die Rentenanpassung relevanten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2020 gesunken. Dies führt dazu, dass bei der Rentenanpassung des Jahres 2021 das Rentenkürzungsverbot – die sogenannte Rentengarantie – greift: Die Renten bleiben dadurch unverändert und die Regel, dass die Renten grundsätzlich den Löhnen folgen, wird damit außer Kraft gesetzt. Bis zum Jahr 2018 stellte der sogenannte Nachholfaktor sicher, dass der Zusammenhang zwischen Rentenentwicklung und Lohnentwicklung wiederhergestellt wurde, indem nach Anwendung der Rentengarantie die Rentenerhöhungen in späteren Jahren etwas geringer ausfielen. Im Jahr 2019 setzte der Gesetzgeber den Nachholfaktor jedoch aus, als er die sogenannte doppelte Haltelinie (Rentenniveau-Untergrenze von 48 % und Beitragssatzobergrenze von 20 %) einführte. Die Folgen der Rentengarantie ohne Anwendung des Nachholfaktors sind ein höheres Rentenniveau und höhere Rentenausgaben sowie eine Umverteilung der finanziellen Lasten der Pandemie zuungunsten der Beitragszahlenden, der Steuerzahlenden und des Bundes.

Gegen diese Folgen wendete sich der Antrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 18. Juni 2020¹, den Nachholfaktor „für die Jahre 2020 bis 2025 wieder vollständig wirken zu lassen“. Am 26. Oktober 2020 fand dazu im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales eine Expertenanhörung statt.² Der Ausschuss lehnte am 18. November 2020 den Antrag ab,³ u. a.

- weil die Rente verlässlich bleiben soll und sich Rentnerinnen und Rentner auf die Garantie verlassen können sollen, dass es keine Rentensenkung geben werde und
- weil die Reaktivierung des Nachholfaktors mit der doppelten Haltelinie und der Rentenangleichung Ost kollidieren würde.

Am 17. Dezember 2020 beriet der Deutsche Bundestag über den Antrag der FDP-Fraktion. Er beschloss mehrheitlich, der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu folgen und den Antrag abzulehnen.⁴

Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Bericht die Auswirkungen des Rentenkürzungsverbotes (Rentengarantie) dar. Er zeigt zudem die finanziellen Auswirkungen auf, wenn durch

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/20195: Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen vom 18. Juni 2020.

² Vgl. Deutscher Bundestag: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Wortprotokoll der 91. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/91 und die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen.

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/24536. Ablehnung des Antrags von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen außer der FDP-Fraktion.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 202. Sitzung 17. Dezember 2020, Tagesordnungspunkt 21, S. 25480.

zukünftig etwas geringere Rentenerhöhungen die unterbliebenen Rentensenkungen nachgeholt würden. Er legt dar, in welcher Höhe die gesetzliche Rentenversicherung Rentenausgaben einsparen könnte, wenn der Gesetzgeber den Nachholfaktor wiederbelebte. Außerdem zeigt er auf, dass weder die Rentengarantie, noch die doppelte Haltelinie und die Angleichung der Rentensysteme in West- und Ostdeutschland gefährdet sein würden, führte der Gesetzgeber den Nachholfaktor wieder ein. Vielmehr würden durch den Nachholfaktor die pandemiebedingten Lasten gleichmäßiger auf die Generationen verteilt.

2 Grundlagen

2.1 Die vier Stellschrauben in der gesetzlichen Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es vier Stellschrauben, die für die finanzielle Entwicklung maßgeblich sind:⁵

- den Beitragssatz,
- das Rentenniveau (Relation der Durchschnittsrente zum Durchschnittsentgelt),
- den Rentnerquotienten (zahlenmäßige Relation von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden) und
- die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Bundeszuschüsse).

Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Bericht dar, wie sich die aufgrund der Corona-Pandemie anzuwendende Rentengarantie auf die vier Stellschrauben auswirkt, insbesondere auf das Rentenniveau.

⁵ Vereinfacht ausgedrückt sind die vier Stellschrauben durch folgenden mathematischen Zusammenhang miteinander verbunden:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} * \text{Rentnerquotient} - \frac{\text{Bundeszuschuss}}{\text{Lohnsumme}}.$$

Vgl. dazu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 26. Mai 2020; Gz.: IX 2 - 2020 - 0860.

2.2 Rentenanpassungsformel

Das Rentenniveau wird wesentlich durch die jährlichen Rentenanpassungen und damit durch die Rentenanpassungsformel bestimmt. Sie schreibt den aktuellen Rentenwert⁶ fort und lautet vereinfacht ausgedrückt:

$$\text{Rentenanpassungsfaktor} = \text{Lohnfaktor} * \text{Beitragssatzfaktor} * \text{Nachhaltigkeitsfaktor}$$

Die Renten entwickeln sich grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten (Lohnfaktor). Die Steigerungen der Renten fallen geringer als die Lohnsteigerungen aus, wenn

- der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung gestiegen ist (Beitragssatzfaktor)⁷ und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) erhöht hat (Nachhaltigkeitsfaktor)⁸.

2.3 Rentengarantie

Im Jahr 2009 führte der Gesetzgeber die sogenannte Rentengarantie ein, die eine Rentensenkung verhindert (§ 68a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI). Wenn sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung ergäbe, bleibt der aktuelle Rentenwert unverändert (sog. Nullanpassung). Die Rentengarantie löste die sogenannte Schutzklausel ab. Diese verhinderte eine Rentensenkung nur dann, wenn sie vom Nachhaltigkeitsfaktor oder vom Beitragssatzfaktor verursacht wurde. Lohnsenkungen hätten dagegen auch eine Senkung des aktuellen Rentenwerts zur Folge gehabt.

2.4 Doppelte Haltelinie

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz⁹ führte der Gesetzgeber ab dem Jahr 2019 die sogenannte doppelte Haltelinie ein. Danach darf der Beitragssatz die Obergrenze von 20 % nicht überschreiten (Beitragssatz-Haltelinie). Sie wird durch

⁶ Der aktuelle Rentenwert ist diejenige Monatsrente, die man für einen Entgeltpunkt erhält. Mit Entgeltpunkten werden die Rentenansprüche gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt man, wenn man ein Jahr Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts in die gesetzliche Rentenversicherung einbezahlt. Das Durchschnittsentgelt ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Es wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben.

⁷ Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

⁸ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil I Nr. 40, 14. Dezember 2018, S. 2016 -2022.

Sonderzahlungen des Bundes und einen höheren zusätzlichen Bundeszuschuss gewährleistet, sollte ein Beitragssatz über 20 % drohen (Beitragssatzgarantie).¹⁰

Gleichzeitig darf das Rentenniveau 48 % nicht unterschreiten (Rentenniveau-Haltelinie). Maßgebliches Rentenniveau ist das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI. Es beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt der Beschäftigten.¹¹

Droht dieses Rentenniveau 48 % zu unterschreiten, wird der aktuelle Rentenwert abweichend vom Ergebnis der Berechnung aus der Rentenanpassungsformel so festgesetzt, dass ein Rentenniveau von 48 % eingehalten wird. Die Rentenanpassung fällt entsprechend höher aus als durch die Rentenanpassungsformel vorgegeben.

2.5 Nachholfaktor

Die Rentengarantie führt zu einem höheren aktuellen Rentenwert, auf den zukünftige Rentenanpassungen aufsetzen. Dadurch liegt der aktuelle Rentenwert im Zeitverlauf grundsätzlich auf einem höheren Niveau als ohne Rentengarantie. Dies bedeutet entsprechend ein dauerhaft höheres Rentenniveau und dauerhaft höhere Rentenausgaben, die von den Beitragszahlenden und auch vom Bund über einen höheren Bundeszuschuss zu tragen sind. Es kommt durch die Rentengarantie zu einer größeren Umverteilung von Beitragszahlenden und Steuerzahlenden einerseits zu Rentenbeziehenden andererseits bzw. tendenziell zu einer größeren Umverteilung von Jung zu Alt.

Wenn höhere Rentenausgaben und höhere Bundeszuschüsse sowie die größere Umverteilung nicht gewollt sind, aber dennoch Rentensenkungen vermieden werden sollen, müssten die unterbliebenen Rentensenkungen nachgeholt werden. Der Gesetzgeber hat dazu im Jahr 2007 mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz¹² den sogenannten Nachholfaktor eingeführt. Dieser gewährleistet, dass bei den folgenden Rentenanpassungen die Rentensteigerungen niedriger ausfallen, bis der Nachholbedarf (Ausgleichsbedarf) abgebaut ist. Begründet wurde der Nachholfaktor damit, dass

- dies der Grundsatz der Generationengerechtigkeit gebiete und

¹⁰ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), Bundesratsdrucksache 425/18. Die Sonderzahlungen von jährlich 0,5 Mrd. Euro leistet der Bund in den Jahren 2022 bis 2025.

¹¹ Die Standardrente erhält ein Versicherter, der 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Die verfügbare Standardrente ergibt sich aus der „Brutto-Standardrente“ nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung. Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Das verfügbare Durchschnittsentgelt ergibt sich nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge.

¹² Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 16, 30. April 2007, S. 554-575.

- eine dauerhafte Zusatzbelastung der Beitragszahlenden vermieden werden sollte.¹³

Der Nachholfaktor ist in § 68a Absatz 3 SGB VI geregelt. Danach sind die Rentensteigerungsraten in den Folgejahren zu halbieren, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut ist.

Der Gesetzgeber hat den Nachholfaktor jedoch mit der Einführung der doppelten Haltelinie bis zum 30. Juni 2026 ausgesetzt (§ 255g SGB VI). Er begründete dies damit, dass die Rentenniveau-Haltelinie auch nicht nachträglich durch ein Nachholen in Frage gestellt werden soll.¹⁴

3 Mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Rentenanpassung und das Rentenniveau

Die Corona-Pandemie hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stark beeinflusst. Die höhere Arbeitslosigkeit und die Ausweitung der Kurzarbeit wirken sich negativ auf die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aus, sodass diese weniger stark zunehmen als ohne Pandemie. Zudem ist die Lohnentwicklung der Beschäftigten gedämpft. Dies hat Auswirkungen auf die Rentenanpassungen der folgenden Jahre und auf das Rentenniveau.

3.1 Auswirkungen auf die Rentenanpassung zum 1. Juli 2021

3.1.1 Der Lohnfaktor

3.1.1.1 Die relevanten Lohngrößen

Zum 1. Juli 2021 wurden die Renten nach Maßgabe der Rentenanpassungsformel angepasst. Eine wichtige Bestimmungsgröße für die Rentenanpassung ist der Lohnfaktor. Der Lohnfaktor (LF) im Jahr (t) setzt sich aus zwei Komponenten zusammen:

- aus der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (BE) gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und

¹³ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/3794, S. 30.

¹⁴ Vgl. Bundesratsdrucksache 425/18, S. 34. § 255g SGB VI legt fest, dass bis zum 30. Juni 2026 kein neuer Ausgleichsbedarf aufgebaut wird. Eine Berechnung des Ausgleichsbedarfs nach § 68a SGB VI findet für die Zeit bis zum 30. Juni 2026 somit nicht statt. Dies gilt sowohl für die Anwendung der Schutzklausel nach § 68a Absatz 1 Satz 1 SGB VI als auch für das Greifen der Rentenniveau-Haltelinie nach § 255f SGB VI.

- aus der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte (VE).

$$LF_t = \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{\frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}}}{\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}}} = \text{VGR-Faktor} * \beta\text{-Faktor}.$$

Dabei beschreibt der VGR-Faktor die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß VGR (VGR-Löhne) im vergangenen Jahr. Der sogenannte β -Faktor berücksichtigt, wie sich die versicherungspflichtigen Entgelte relativ zu den **VGR-Löhnen** im vorvergangenen Jahr entwickelt haben. Der Zweck des β -Faktors besteht darin, die Rentenanpassung und damit die Rentenausgaben stärker an den Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung zu orientieren. Denn für die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte – auch **beitragspflichtige Löhne** genannt – relevant. Diese unterscheiden sich von den VGR-Löhnen. So sind in der VGR-Größe beispielsweise die Einkommen der Beamtinnen und Beamten enthalten. Zudem gehen in die VGR-Größe auch die zur Entgeltumwandlung verwendeten Lohnbestandteile und die Lohnneinkommen über der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung ein, also Einkommen, auf die keine Beiträge erhoben werden. Arbeitslosengeldbeziehende bleiben in der VGR-Größe dagegen unberücksichtigt. Die Bemessungsgrundlage der Beitragszahlungen durch die Bundesagentur für Arbeit geht aber in die versicherungspflichtigen Einkommen ein.

Für die Entwicklung der beiden Lohngrößen im Jahr 2020 ist vor allem die unterschiedliche Behandlung der Kurzarbeit von Bedeutung. Kurzarbeitende werden in der VGR mit dem tatsächlich für die verkürzte Arbeitszeit gezahlten Bruttolohn erfasst. Im Extremfall der „Kurzarbeit Null“ geht das Einkommen einer solchen kurzarbeitenden Person mit null Euro in die Berechnung ein. Das beitragspflichtige Einkommen dieser Person ist dagegen 80 % des Bruttolohns bei „normaler“ Arbeitszeit. Weil die Kurzarbeit im Jahr 2020 in Folge der Corona-Pandemie massiv ausgeweitet wurde, spiegelt sich die unterschiedliche Behandlung der Kurzarbeit in unterschiedlichen Entwicklungen der beiden Lohngrößen wider.

Wie aus der Gleichung hervorgeht, wird der β -Faktor immer dann relevant, wenn im vorvergangenen Jahr die VGR-Lohnentwicklung von der Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne abgewichen ist. Letztlich bewirkt der β -Faktor, dass die Renten sich mittel- und langfristig nicht gemäß den VGR-Löhnen, sondern gemäß den beitragspflichtigen Löhnen entwickeln.¹⁵

Die Bundesregierung ging in ihrem Rentenversicherungsbericht 2020 davon aus, dass die **VGR-Löhne** im Jahr 2020 um -1,0 % sinken werden. Für das Jahr 2021 erwartete sie einen Anstieg um +3,0 %. Aus der für die Rentenanpassung 2021 maßgeblichen

¹⁵ Wie aus der Gleichung für den Lohnfaktor hervorgeht, würde sich bei einer Betrachtung der Rentenanpassung über zwei Jahre (Lohnfaktoren der beiden Jahre werden multipliziert) der VGR-Faktor des ersten Jahres rauskürzen. Vgl. dazu auch Ausschuss für Arbeit und Soziales, Wortprotokoll der 91. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/91, S. 11 oder Gasche, M.: Wem nützt die Rentengarantie? MEA-Discussion Paper 199/2010, März 2010, S. 10-11.

Rentenwertbestimmungsverordnung 2021¹⁶ geht hervor, dass die VGR-Löhne im Jahr 2020 um rund -0,28 % gesunken sind.

Die **beitragspflichtigen Löhne und -gehälter** entwickeln sich in der Corona-Pandemie nicht so ungünstig wie die VGR-Löhne. Dies liegt vor allem daran, dass für Personen in Kurzarbeit noch 80 % des vormals verdienten Bruttoentgelts als Beitragsbemessungsgrundlage für die gesetzliche Rentenversicherung dienen. Somit erwartet die Bundesregierung auch für das Jahr 2020 noch einen Anstieg der **beitragspflichtigen Löhne**. Im Herbst 2020 schätzte sie im Rentenversicherungsbericht den Anstieg auf +1,3 %. Für das Jahr 2021 erwartete die Bundesregierung einen Anstieg um +1,1 % (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Lohnentwicklung¹⁷ der Jahre 2019 bis 2021

	VGR-Löhne		Beitragspflichtige Löhne	
2019	2,95%	$\frac{BE_{2019}}{BE_{2018}} = 1,0295$	0,81%	$\frac{VE_{2019}}{VE_{2018}} = 1,0081$
2020	-0,28%	$\frac{BE_{2020}}{BE_{2019}} = 0,9972$	1,30%	$\frac{VE_{2020}}{VE_{2019}} = 1,0130$
2021	3,00%	$\frac{BE_{2021}}{BE_{2020}} = 1,0300$	1,10%	$\frac{VE_{2021}}{VE_{2020}} = 1,0110$

Quellen: Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 und Rentenversicherungsbericht 2020.

3.1.1.2 Statistikrevision der beitragspflichtigen Entgelte

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund hat die Statistik für die beitragspflichtigen Entgelte revidiert. Seit der Einführung der sogenannten Flexirente werden auch für beschäftigte Rentnerinnen und Rentner Rentenversicherungsbeiträge abgeführt. Das Einkommen dieser Rentenbeziehenden ist somit beitragspflichtig. Die DRV Bund zählt deshalb diese Einkommen erstmalig für das Jahr 2019 zu den beitragspflichtigen Entgelten. Da die Entgelte der Rentenbeziehenden jedoch oft relativ niedrig sind, reduzieren sie die durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne bzw. dämpfen deren Anstieg. Somit fällt die Entgeltsteigerung mit Revision für das Jahr 2019 um rund zwei Prozentpunkte geringer aus als ohne Revision.¹⁸

Da die Entgeltentwicklung des Jahres 2019 für den β -Faktor des Jahres 2021 maßgebend ist, hat die Statistikrevision einen Einfluss auf die Rentenanpassung und auf das Rentenniveau des Jahres 2021.

¹⁶ Vgl. Regierungsentwurf einer Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte und zur Bestimmung weiterer Werte zum 1. Juli 2021 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2021).

¹⁷ Unterstellt wird die in der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 dargestellte und die im Rentenversicherungsbericht 2020 angenommene Lohnentwicklung.

¹⁸ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2020, S. 46.

3.1.1.3 Berechnung des Lohnfaktors zum 1. Juli 2021

Aus den Werten der in Tabelle 1 dargestellten Lohnentwicklung berechnet sich der **Lohnfaktor** für die Rentenanpassung zum 1. Juli 2021 wie folgt:

$$LF_{2021} = 0,9972 * 1,00814 / 1,02947 = 0,9972 * 0,9793 = 0,9766.$$

Der Lohnfaktor im Jahr 2021 führt damit für sich genommen zu einer Rentensenkung von -2,34 %. Davon sind 2,07 Prozentpunkte auf den β -Faktor zurückzuführen.

Der β -Faktor wird wesentlich von der **Statistikrevision** beeinflusst. Rechnet man den Revisionseffekt unter der Annahme heraus, dass er die Entwicklung der beitragspflichtigen Löhne im Jahr 2019 um -2,15 Prozentpunkte¹⁹ dämpft, würde der Lohnfaktor 0,9974 betragen. Er führte also für sich genommen zu einer Rentensenkung von -0,26 %. Insgesamt beträgt der **Revisionseffekt** auf die Rentenanpassung damit -2,08 Prozentpunkte.

3.1.1.4 Berechnung des Lohnfaktors zum 1. Juli 2022

Die Lohnentwicklung des Jahres 2020 beeinflusst auch den **Lohnfaktor** bei der Rentenanpassung zum 1. Juli 2022. Er beträgt:

$$LF_{2022} = \frac{BE_{2021}}{BE_{2020}} * \frac{\frac{VE_{2020}}{VE_{2019}}}{\frac{BE_{2020}}{BE_{2019}}} = \text{VGR-Faktor} * \beta\text{-Faktor},$$

$$LF_{2022} = 1,0300 * 1,0130 / 0,9972 = 1,0300 * 1,0158 = 1,0463.$$

Da die Entwicklung der VGR-Löhne und der beitragspflichtigen Löhne im Jahr 2020 voneinander abweichen (vgl. Tabelle 1), sorgt der **β -Faktor** für sich genommen bei der Rentenanpassung 2022 für eine Rentenerhöhung von 1,58 %. Zusammen mit dem VGR-Faktor ergibt sich ein Lohnfaktor, der für sich genommen eine Rentensteigerung von 4,63 % erzeugt.

¹⁹ In der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 wird der Revisionseffekt für die beitragspflichtigen Entgelte mit „rund 2 Prozentpunkte“ beziffert. Vgl. Rentenwertbestimmungsverordnung 2021, S. 8. Im Rentenversicherungsbericht 2020 ist aus Übersicht B 13 zu entnehmen, dass der Revisionseffekt für die beitragspflichtigen Entgelte auf 2,1 Prozentpunkte geschätzt wird. Der Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Kerstin Griesse vom 14. April 2021 auf eine Frage des Abgeordneten Birkwald (Bundestagsdrucksache 19/28552, S. 28/29) ist zu entnehmen, dass die beitragspflichtigen Löhne nach der Revision im Jahr 2019 bei 33 693 Euro lagen. Für die Berechnung der für die Rentenanpassung relevanten Lohnentwicklung wird der nicht revidierte Wert des Jahres 2018 von 33 421 Euro zugrunde gelegt. Damit ergibt sich eine Lohnentwicklung für das Jahr 2019 von $33693/33421-1=0,0081$, also 0,081 %. Hätte man für die Berechnung der Lohnentwicklung den revidierten Wert für 2018 von 32 723 Euro zugrunde gelegt und damit die Lohnentwicklung um den Revisionseffekt bereinigt, wäre die Lohnentwicklung $33693/32723-1=0,0296$, also 2,96 % gewesen. Damit beträgt der Revisionseffekt 2,15 Prozentpunkte. Dieser Wert wird nachfolgend bei den Berechnungen für die Szenarien ohne Revisionseffekt zugrunde gelegt.

3.1.2 Der Beitragssatzfaktor

Ein Anstieg des Beitragssatzes (b) wirkt sich über den Beitragssatzfaktor im Folgejahr rentendämpfend aus. Konkret berechnet sich der Beitragssatzfaktor (BF) wie folgt:

$$BF_t = (1 - 0,04 - b_{t-1}) / (1 - 0,04 - b_{t-2}).$$

Da der Beitragssatz im Jahr 2020 genauso wie im Jahr 2019 bei 18,6 % lag, beträgt der Beitragssatzfaktor bei der Rentenanpassung 2021:

$$BF_{2021} = (1 - 0,04 - 0,186) / (1 - 0,04 - 0,186) = 1,0000.$$

Der Beitragssatzfaktor hat damit keinen Einfluss auf die Rentenanpassung 2021.

Die Bundesregierung geht im Rentenversicherungsbericht 2020 davon aus, dass der Beitragssatz im Jahr 2023 auf 19,3 % und im Jahr 2024 auf 19,9 % ansteigt. Auf diesem Niveau bleibt er auch im Jahr 2025, sodass die Haltelinie von 20 % nicht erreicht wird und die Beitragssatzgarantie des Bundes nicht zum Tragen kommt. Der Beitragssatzfaktor wird somit bei den Rentenanpassungen der Jahre 2024 und 2025 rentendämpfend wirken (vgl. Tabelle 2).

3.1.3 Der Nachhaltigkeitsfaktor

Der Nachhaltigkeitsfaktor (NF) berechnet sich wie folgt:

$$NF_t = (1 - RQ_{t-1} / RQ_{t-2}) * 0,25 + 1,$$

wobei RQ für den Rentnerquotienten steht. Dieser berechnet sich aus der Anzahl der Äquivalenzrentner (ÄR) geteilt durch die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler (ÄB):

$$RQ_t = \text{ÄR}_t / \text{ÄB}_t.$$

Die Anzahl der **Äquivalenzrentner** wird ermittelt, indem die gesamten Rentenausgaben eines Kalenderjahres durch eine Regelaltersrente desselben Kalenderjahres aus der allgemeinen Rentenversicherung mit 45 Entgeltpunkten (Standardrente) dividiert wird. Die Anzahl der Äquivalenzrentner beträgt 15 896 Tausend (Tsd.) für das Jahr 2019 und 16 028 Tsd. für das Jahr 2020.

Die Anzahl der **Äquivalenzbeitragszahler** wird bestimmt, indem die Beiträge aller in der allgemeinen Rentenversicherung versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten und der Arbeitslosengeldbeziehenden eines Kalenderjahres durch den auf das Durchschnittsentgelt entfallenden Rentenversicherungsbeitrag desselben Kalenderjahres dividiert werden. Die Anzahl beträgt 30 853 Tsd. im Jahr 2019 und 30 003 Tsd. im Jahr 2020.

Für die Rentenanpassung des Jahres 2021 sind die **Rentnerquotienten** der Jahre 2019 und 2020 relevant. Diese betragen gemäß Rentenwertbestimmungsverordnung 2021:

$$RQ_{2020} = 16028 / 30003 = 0,5342 \text{ und } RQ_{2019} = 15896 / 30853 = 0,5152.$$

Die Corona-Pandemie beeinflusst über die gedämpften Beitragseinnahmen die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler des Jahres 2020 negativ, sodass der Rentnerquotient im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019 ansteigt. Dies führt zu einem Nachhaltigkeitsfaktor kleiner als eins:

$$\begin{aligned} NF_{2021} &= (1 - RQ_{2020} / RQ_{2019}) * 0,25 + 1 \\ &= (1 - 0,5342 / 0,5152) * 0,25 + 1 \\ &= 0,9908. \end{aligned}$$

Damit hat der Nachhaltigkeitsfaktor für sich genommen eine rentensenkende Wirkung von -0,92 %.

Tabelle 2

Faktoren der Rentenanpassungsformel und Rentenniveau

	Aktueller Rentenwert	Lohn-faktor	Beitragssatz-faktor ²⁰	Nachhaltig-keitsfaktor ²¹	Rentenanpas-sungsfaktor	Renten-niveau	Rentenniveau ohne Revisions-effekt
2020	34,19	1,0328	1,0000	1,0017	1,0345	48,2%	48,2%
2021	34,19	0,9766	1,0000	0,9908	1,0000*	49,4%	48,3%
2022	35,55	1,0463	1,0000	0,9937	1,0397	49,1%	48,0%
2023	36,49	1,0071	1,0000	1,0193	1,0265	50,3%	49,2%
2024	36,49	1,0260	0,9910	0,9799	1,0000*	49,2%	48,2%
2025	37,54	1,0300	0,9922	1,0066	1,0287	49,1%	48,1%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 und des Rentenversicherungsberichtes 2020. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

* Rentengarantie kommt zum Tragen. Ohne Rentengarantie würde im Jahr 2021 der Rentenanpassungsfaktor 0,9676 und im Jahr 2024 0,9963 betragen.

3.1.4 Der Rentenanpassungsfaktor

Der gesamte **Rentenanpassungsfaktor** (RF) zum 1. Juli 2021 ohne Berücksichtigung der Rentengarantie ist damit:

²⁰ Unterstellt ist die im Rentenversicherungsbericht 2020 angegebene Entwicklung des Beitragssatzes. Er steigt im Jahr 2023 auf 19,3 %, im Jahr 2024 auf 19,9 %. Dieser Wert gilt auch im Jahr 2025.

²¹ Berechnet auf Grundlage der Angaben im Rentenversicherungsbericht 2020. Die Werte für die Äquivalenzbeitragszahler ab dem Jahr 2022 wurden entsprechend der im Vergleich zum Rentenversicherungsbericht 2020 geänderten Entwicklung der VGR-Löhne angepasst, die Werte für die Äquivalenzrentner wurden nach Maßgabe der geänderten aktuellen Rentenwerte modifiziert.

$$RF_{2021} = LF_{2021} * BF_{2021} * NF_{2021} = 0,9766 * 1,0000 * 0,9908 = 0,9676.$$

Wäre zum 1. Juli 2021 die Rentenanpassungsformel vollständig angewendet worden, wären die Renten um -3,24 % gesunken. Dies verhinderte jedoch die Rentengarantie. Sie sorgte für eine Nullanpassung: $RF_{2021} = 1,0000$ (vgl. Tabelle 2).

3.2 Auswirkungen auf das Rentenniveau

Da die Löhne gesunken sind, die Renten dagegen wegen der Rentengarantie konstant bleiben, hat die Rentengarantie auch einen Einfluss auf das Rentenniveau. Dieses ist definiert als Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt (Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI).

Die **verfügbare Standardrente** ($StRv_t$) eines Jahres ergibt sich aus der Standardrente²² abzüglich der von den Rentenbeziehenden zu zahlenden Beiträgen zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung:

$$StRv_t = 45 * AR_t * 12 * (1 - 0,5 * bKV_t - bPV_t).$$

Dabei bezeichnen bKV den Beitragssatz zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR) einschließlich Zusatzbeitrag (2021: 15,9 %) und bPV den Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung (2021: 3,05 %).²³ Für das Jahr 2021 ergibt sich:

$$StRv_{2021} = 45 * 34,19 * 12 * (1 - 0,5 * 0,1590 - 0,0305) = 16431,71.$$

Die verfügbare Standardrente beträgt damit 16 431,71 Euro.

Das **verfügbare Durchschnittsentgelt** (DEv_t) des Jahres (t) ist das verfügbare Durchschnittsentgelt des vergangenen Jahres ($t-1$) multipliziert mit dem Lohnfaktor und der Veränderung der Belastung der Beschäftigten mit Sozialversicherungsbeiträgen (Veränderung der Nettoquote):

$$DEv_t = DEv_{t-1} * LF_t * (1 - (bRV_t - bAV_t - bKV_t - bPV_t) * 0,5) / (1 - (bRV_{t-1} - bAV_{t-1} - bKV_{t-1} - bPV_{t-1}) * 0,5).$$

Dabei bezeichnen bRV den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und bAV den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (2021: 2,4 %).

$$\begin{aligned} DEv_{2021} &= 34120,64 * 0,9905 * (1 - (0,186 - 0,024 - 0,159 - 0,0305) * 0,5) / \\ &\quad (1 - (0,186 - 0,024 - 0,157 - 0,0305) * 0,5) \\ &= 33282,23. \end{aligned}$$

²² Standardrente ist die Bruttorente, die sich ergibt, wenn man 45 Jahre Beiträge gemäß dem Durchschnittsentgelt entrichtet und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat.

²³ Rentenbeziehende zahlen den Beitrag zur KVdR zur Hälfte und den Beitrag zur Pflegeversicherung gänzlich.

Das verfügbare Durchschnittsentgelt beläuft sich im Jahr 2021 auf 33.282,23 Euro. Es ist also um -0,43 % gesunken.

Das **Sicherungsniveau vor Steuern** beträgt somit 0,4937 ($= 16431,71/33282,23$).

Das Rentenniveau steigt somit im Jahr 2021 auf 49,37 % (vgl. Tabelle 2).

Im Folgejahr nimmt voraussichtlich das Durchschnittsentgelt stärker zu als die Renten (Lohnfaktor größer als Rentenanpassungsfaktor), sodass das Rentenniveau leicht auf 49,1 % sinkt. Im Jahr 2023 wird vor allem der Nachhaltigkeitsfaktor für einen kräftigen Rentenanstieg sorgen, sodass das Rentenniveau auf 50,3 % steigt. Im Jahr 2024 wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor in die entgegengesetzte Richtung. Er wirkt zusammen mit dem Beitragssatzfaktor stark rentendämpfend, sodass die Rentengarantie erneut zum Tragen kommen könnte (vgl. Tz. 4). Das Rentenniveau sänke auf 49,2 %. Im Jahr 2025 läge das Rentenniveau bei 49,1 % (vgl. Tabelle 2). Die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % greift also bis zum Jahr 2025 voraussichtlich nicht.

Der Anstieg des Rentenniveaus im Jahr 2021 ist zum einen auf die Rentengarantie zurückzuführen, da zwar die Löhne gesunken sind, eine Rentensenkung aber verhindert wird. Zum anderen ist der **Revisionseffekt** für den Anstieg des Rentenniveaus verantwortlich. Denn das verfügbare Durchschnittsentgelt wird mit dem Lohnfaktor fortgeschrieben. Dieser ist im Jahr 2021 mit der Revision stärker gesunken, als es ohne Revision der Fall gewesen wäre. Dies führt zu einem niedrigeren verfügbaren Durchschnittsentgelt und damit zu einem höheren Rentenniveau. Da das verfügbare Durchschnittsentgelt auf Grundlage dieses niedrigeren Niveaus in den nächsten Jahren fortgeschrieben wird, ist es durch den Revisionseffekt dauerhaft niedriger und damit ist das Rentenniveau höher als ohne Revisionseffekt (vgl. Tabelle 2).

Ohne Revisionseffekt läge das verfügbare Durchschnittsentgelt im Jahr 2021 bei 33 991,09 Euro. Das Rentenniveau belief sich im Jahr 2021 auf 48,34 %. Damit sind vom Anstieg des Rentenniveaus im Jahr 2021 um 1,16 Prozentpunkte 0,13 Prozentpunkte auf die Rentengarantie zurückzuführen und 1,03 Prozentpunkte auf den Revisionseffekt.

Auch in den Folgejahren wäre das Rentenniveau bei Bereinigung um den Revisionseffekt um rund einen Prozentpunkt niedriger als mit Revisionseffekt (vgl. Tabelle 2). Aber auch in diesem Fall bliebe das Rentenniveau bis zum Jahr 2025 über 48 %, sodass die Rentenniveau-Haltelinie nicht greifen würde.

Die DRV Bund ging dagegen in ihrem Finanzbericht im Herbst 2020 davon aus, dass sich – ohne Revisionseffekt – im Jahr 2025 nach Anwendung der Rentenanpassungsformel rechnerisch ein Rentenniveau von knapp unter 48 % ergeben würde. Die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % hätte nach den damaligen Berechnungen der DRV Bund also gegriffen.

3.3 Die Rentenanpassung Ost

Der aktuelle Rentenwert Ost berechnete sich grundsätzlich ebenfalls gemäß der Rentenanpassungsformel. Allerdings ist für den Lohnfaktor die Entwicklung der relevanten Lohngrößen im Beitrittsgebiet maßgeblich. Der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor sind dagegen in Ost und West identisch.²⁴

Mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz²⁵ beschloss der Gesetzgeber den aktuellen Rentenwert Ost schrittweise an den aktuellen Rentenwert anzugleichen, bis zur Rentenanpassung am 1. Juli 2024 100 % des Westniveaus erreicht sind (vgl. „Angleichungstreppe“ in Tabelle 3).

Tabelle 3

Anpassungsschritte des aktuellen Rentenwerts Ost an den aktuellen Rentenwert

	Aktueller Rentenwert Ost in Prozent des aktuellen Rentenwerts („Angleichungstreppe“)
1. Juli 2018	95,8
1. Juli 2019	96,5
1. Juli 2020	97,2
1. Juli 2021	97,9
1. Juli 2022	98,6
1. Juli 2023	99,3
1. Juli 2024	100,0

Quelle: § 255a Absatz 1 SGB VI.

Damit ist der mit der Rentenanpassungsformel ermittelte aktuelle Rentenwert Ost nur dann relevant, wenn er größer ist als der aktuelle Rentenwert Ost, der sich aus der schrittweisen Angleichung an das Westniveau ergibt.

Der aktuelle Rentenwert Ost, der sich für das Jahr 2021 aus der Rentenangleichung gemäß der Angleichungstreppe ergibt, berechnet sich wie folgt:

$$AR_{Ost2021} = 0,979 * AR_{2021} = 0,979 * 34,19 \text{ Euro} = 33,47 \text{ Euro}.$$

Dieser Wert liegt um 0,72 % über dem bis dahin maßgeblichen aktuellen Rentenwert Ost von 33,23 Euro.

²⁴ Für das Beitrittsgebiet verhinderte bis zum 31. Dezember 2017 die sogenannte Schutzklausel Ost gemäß § 255a Absatz 2 SGB VI a. F. indirekt eine Rentensenkung. Denn danach war der aktuelle Rentenwert Ost mindestens um den Prozentsatz anzupassen, um den der aktuelle Rentenwert (West) angepasst wird.

²⁵ Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2017 Teil I Nr. 49, 24 Juli 2017, S. 2575-2580.

Bei Anwendung der Rentenanpassungsformel würde sich auch für den aktuellen Rentenwert Ost im Jahr 2021 eine negative Rentenanpassung ergeben, da die für das Beitrittsgebiet relevante Lohngröße um -0,14 % gesunken ist. Der Lohnfaktor Ost beträgt also 0,9986.²⁶

Damit ist der aus der Angleichungstreppe ermittelte aktuelle Rentenwert höher und für die Rentenanpassung relevant.

Gemäß § 255g SGB VI ist bis zum 30. Juni 2026 der Ausgleichsbedarf auf 1,0000 festgesetzt. Ein Nachholen unterbliebener Rentensenkungen ist somit auch für den aktuellen Rentenwert Ost ausgeschlossen.

Die Bundesregierung erwartete im Rentenversicherungsbericht 2020 auch für die Jahre 2022 bis 2024, dass der aktuelle Rentenwert Ost dem Wert entsprechen wird, der sich aus der Anwendung der Angleichungstreppe ergibt.²⁷

3.4 Mögliche Wirkungsdauer der Rentengarantie 2021 und Lastenverteilung

3.4.1 Wirkungsdauer

Der Effekt der Rentengarantie auf das Rentenniveau und damit auf die Rentenausgaben ist nur **vorübergehend**, wenn – wovon die DRV Bund noch im Herbst 2020 ausging – bis zum Jahr 2025 die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % greift. In diesem Fall ist der Ausgangspunkt für die Fortschreibung der Renten und des Rentenniveaus mit und ohne Rentengarantie derjenige aktuelle Rentenwert, der im Jahr 2025 zu einem Rentenniveau von 48 % führt. Die folgenden Rentenanpassungen setzen auf diesem Niveau auf, unabhängig davon, ob die Rentengarantie vorher gegriffen hat. Einen dauerhaften Effekt auf die Rentenausgaben durch die Rentengarantie gäbe es nicht.

Die Rentengarantie wirkt sich **dauerhaft** auf das Rentenniveau und die Rentenausgaben aus, wenn – wovon die Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2020 ausging – bis zum Jahr 2025 das Rentenniveau aufgrund der Rentengarantie über 48,0 % liegt und damit die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % bis zum Jahr 2025 nicht greift. In diesem Fall wäre wegen der Rentengarantie der Ausgangspunkt für die weitere Fortschreibung ein höherer aktueller Rentenwert und damit ein höheres Rentenniveau. In den Folgejahren wären die Rentenausgaben und das Rentenniveau stets höher als ohne Rentengarantie. Der Beitragssatz und der Bundeszuschuss lägen ebenfalls dauerhaft auf einem höheren Niveau. Die Rentengarantie hätte einen langfristigen Effekt.

²⁶ Vgl. Rentenwertbestimmungsverordnung 2021.

²⁷ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2020, S. 67, Übersicht C1.

Da der **Revisionseffekt** das Rentenniveau durchgehend um rund einen Prozentpunkt anhebt, ist es unwahrscheinlicher, dass bis zum Jahr 2025 die Haltelinie greift. Mithin ist ein dauerhafter Effekt der Rentengarantie wahrscheinlicher als ohne Revisionseffekt.

3.4.2 Lastenverteilung

Da wegen der Rentengarantie die Renten nicht sinken dürfen, wird die Beteiligung der Rentenbeziehenden an den Lasten der Corona-Pandemie begrenzt. Somit kommt es durch die Rentengarantie zu einer Lastenumverteilung: Rentenbeziehende werden entlastet. Beitragszahlende und der Bund bzw. die Steuerzahlenden werden stärker belastet. Dies bedeutet eine tendenzielle Umverteilung von Jung nach Alt.²⁸

Griffe zudem noch die Beitragssatzgarantie, würde auch die Last der Beitragszahlenden begrenzt und auf die Steuerzahlenden übertragen, weil der Bund ggf. aufgrund der Beitragssatzgarantie höhere Zuschüsse zahlen müsste. Die Lastverschiebung auf den Bund und damit auf die Steuerzahlenden wäre noch stärker.

Das Ausmaß dieser Lastenumverteilung hängt von der Wirkungskdauer der Rentengarantie ab und davon, ob und in welchem Umfang die Beitragssatzgarantie zum Tragen kommt.

3.5 Mögliches Nachholen der unterbliebenen Rentensenkungen

Derzeit ist das Nachholen der unterbliebenen Rentensenkungen gesetzlich ausgeschlossen. Gleichwohl kann man der Frage nachgehen, ob es überhaupt möglich wäre, die unterbliebenen Rentensenkungen des Jahres 2021 bei den Rentenanpassungen der Folgejahre nachzuholen, ohne andere Anpassungsvorschriften zu verletzen.

Würde die Regelung zum Nachholfaktor noch gelten, wäre der Nachholbedarf (Anpassungsbedarf) auf 3,24 % (Höhe der aufgrund der Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkung) festzusetzen gewesen (vgl. Tnr. 3.1.4). Allerdings ist fraglich, ob die im Jahr 2021 unterbliebene Rentensenkung von -3,24 % vollständig als **Nachholbedarf** anzusehen ist. Dies zum einen deshalb, weil über 2 Prozentpunkte der Rentensenkung auf einen reinen Statistikeffekt (Revisionseffekt) zurückzuführen sind und weil zum anderen die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gilt, die den Nachholbedarf begrenzen könnte.

Daher könnte man den Willen des Gesetzgebers so interpretieren, dass auch die Rentenniveau-Haltelinie bei der Bemessung des Nachholbedarfs zu berücksichtigen ist. Die unterbliebene Rentensenkung darf dann nur soweit nachgeholt werden, bis die Haltelinie von 48 %

²⁸ Zu den intergenerativen Verteilungseffekten der Rentengarantie vgl. Gasche, M.: Wem nützt die Rentengarantie? MEA-Discussion Paper 199/2010, März 2010, S. 20-22.

erreicht ist.²⁹ Somit wäre der Nachholbedarf nur so groß, wie der aktuelle Rentenwert mit Rentengarantie von dem aktuellen Rentenwert bei einem Rentenniveau von 48 % abweicht. Der aktuelle Rentenwert, der ein Rentenniveau von 48 % impliziert, beträgt im Jahr 2021 33,24 Euro.³⁰ Damit beliefe sich der Nachholbedarf auf 2,78 %.^{31,32} Diese unterbliebenen Rentensenkungen müssten nachgeholt werden, wenn man die Wirkungen der Rentengarantie bis zu einem Rentenniveau von 48 % wieder neutralisieren will.

Doch ob diese 2,78 % als Nachholbedarf anzusehen sind, ist fraglich. Denn geringere Rentensteigerungen nur aufgrund eines Statistikeffekts sind nicht zu begründen. Entsprechend dürften unterbliebene Rentensenkungen, die auf dem Revisionseffekt beruhen, nicht nachgeholt werden. Somit sind über 2 Prozentpunkte der unterbliebenen Rentensenkung nicht als Nachholbedarf anzusehen.

Berücksichtigt man beide Begrenzungen des Nachholbedarfs (Haltelinie und Revisionseffekt), muss der aktuelle Rentenwert **ohne Revisionseffekt** ermittelt werden, der im Jahr 2021 ein Rentenniveau von 48 % impliziert. Dieser liegt bei 33,95 Euro. Der Nachholbedarf beträgt damit 0,70 %.³³

Auch mit anderen Anpassungsvorschriften wären Kollisionen zu vermeiden. Deshalb müssten bestimmte „**Vorfahrtsregeln**“ gelten.³⁴ Sie könnten so festgelegt werden, dass die anderen Anpassungsvorschriften stets Vorrang vor dem Nachholen hätten. Zusammengefasst sähen sie wie folgt aus:

- Es gilt die Rentengarantie. Der aktuelle Rentenwert darf also nicht sinken.
- Bei der Bemessung des Nachholbedarfs ist die Rentenniveau-Haltelinie zu beachten. Somit wird nicht die gesamte im Jahr 2021 unterbliebene Rentensenkung nachgeholt. Vielmehr darf die unterbliebene Rentensenkung nur soweit nachgeholt werden, bis die Haltelinie von 48 % erreicht ist.³⁵
- Die unterbliebene Rentensenkung aufgrund der Revision der Statistik zu den beitragspflichtigen Entgelten stellt keinen Nachholbedarf dar.

²⁹ In diesem Sinne auch Ausschuss für Arbeit und Soziales, Wortprotokoll der 91. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/91, S. 11 und 13.

³⁰ Dieser Wert wird berechnet, indem man zunächst 0,48 mit dem verfügbaren Durchschnittsentgelt multipliziert, um auf die verfügbare Standardrente bei einem Rentenniveau von 48 % zu kommen. Zu dieser jährlich verfügbaren Standardrente addiert man die Beitragsbelastung der Rentenbeziehenden und erhält die Bruttostandardrente bei einem Rentenniveau von 48 %. Diesen Betrag dividiert man durch (45*12) und erhält so den aktuellen Rentenwert bei einem Rentenniveau von 48 %.

³¹ Dieser berechnet sich wie folgt: $1 - 33,24/34,19 = 0,0278$.

³² Anders als von der FDP-Fraktion in ihrem Antrag vorgesehen, würde der Nachholfaktor damit nicht „vollständig wirken“ (Bundestagsdrucksache 19/20195, S.2), sondern nur bis zur Rentenniveau-Haltelinie.

³³ Dieser berechnet sich wie folgt: $1 - 33,95/34,19 = 0,0070$. Der Nachholfaktor beträgt $0,9930 = 33,95/34,19$.

³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund, Ausschussdrucksache 19(11)793, 23. Oktober 2020, S. 5.

³⁵ In diesem Sinne auch Ausschuss für Arbeit und Soziales, Wortprotokoll der 91. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/91, S. 11 und 13.

- Beim Nachholen darf die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % nicht unterschritten werden.
- Der Nachholfaktor wird nur auf den aktuellen Rentenwert (West) angewendet. Für den aktuellen Rentenwert Ost bleibt er ausgesetzt. Hier gelten die bestehenden Rentenanpassungsmechanismen inklusive Angleichungstreppe weiter. So kann sich das Nachholen beim aktuellen Rentenwert (West) auch auf den aktuellen Rentenwert Ost auswirken,³⁶ da die beiden aktuellen Rentenwerte über die Angleichungstreppe verbunden sind.³⁷ Da Rentengarantie und Rentenniveau-Haltelinie für den aktuellen Rentenwert (West) stets gelten, werden diese Ziele auch für die Rentenanpassung im Beitrittsgebiet erfüllt.
- Die Anwendung des Nachholfaktors darf nicht zu einer Rentensenkung führen. Die Rentengarantie gilt somit auch beim Nachholen.

Bei Beachtung dieser Kriterien ergibt sich aufgrund der Rentengarantie 2021 der oben berechnete Nachholbedarf von 0,70 %.

Die **mit Revisionseffekt** berechnete Rentenanpassungsrate zum 1. Juli 2022 von 3,97 % reicht aus, um die unterbliebenen Rentensenkungen von 0,70 % gänzlich schon im Jahr 2022 nachzuholen und gleichzeitig die Haltelinie von 48 % einzuhalten. So ist im Jahr 2022 eine Rentenanpassungsrate von 1,72 % erforderlich, um einen aktuellen Rentenwert zu erreichen, der die Haltelinie von 48 % gewährleistet. Die Rentenanpassungsrate im Jahr 2022 läge mit Nachholen bei 3,25 %. Der Nachholbedarf wäre im Jahr 2022 gänzlich abgebaut. Das Rentenniveau läge bei 48,7 % (vgl. Tabelle 4).

Im Jahr 2024 käme die Rentengarantie erneut zum Tragen. Es gäbe eine Nullanpassung. Der neue Nachholbedarf aufgrund der Rentengarantie 2024 läge bei 0,37 %, der im Jahr 2025 abgebaut werden könnte (vgl. Tabelle 4).

³⁶ Wie stark diese Wirkung ist, hängt davon ab, wie die über die Rentenanpassungsformel ermittelte Rentenanpassungsrate Ost von der Rentenanpassungsrate für den aktuellen Rentenwert (West) unter Berücksichtigung des Nachholfaktors „nach oben“ abweicht. Ist die Abweichung größer als der jährlich vorgesehene Angleichungsschritt von 0,7 %, wirkt sich das Nachholen nicht auf den aktuellen Rentenwert Ost aus.

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund, Ausschussdrucksache 19(11)793, 23. Oktober 2020, S. 5.

Tabelle 4

Renten Anpassung im Nachholszenario mit Revisionseffekt

	Aktueller Rentenwert	Renten Anpassungsfaktor gemäß Renten Anpassungsformel	Renten Anpassungsfaktor mit Rentengarantie, Nachholfaktor und Haltelinie	Nachholbedarf (rechnerisch)	(verbleibender) Nachholbedarf unter Berücksichtigung der Haltelinie und des Revisionseffektes	Renten-niveau
2021	34,19	0,9676	1,0000	3,24%	0,70%	49,4%
2022	35,30	1,0397	1,0324		0%	48,7%
2023	36,24	1,0265	1,0265			50,0%
2024	36,24	0,9963	1,0000	0,37%	0,37%	48,9%
2025	37,14	1,0287	1,0249		0%	48,6%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 und des Rentenversicherungsberichts 2020 sowie des Finanzberichtes 3/2020 der DRV Bund. Abweichungen durch Rundungsdifferenzen. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

Tabelle 5

Renten Anpassung im Nachholszenario ohne Revisionseffekt

	Aktueller Rentenwert	Renten Anpassungsfaktor gemäß Renten Anpassungsformel	Renten Anpassungsfaktor mit Rentengarantie, Nachholfaktor und Haltelinie	Nachholbedarf (rechnerisch)	(verbleibender) Nachholbedarf unter Berücksichtigung der Haltelinie und des Revisionseffektes	Renten-niveau
2021	34,19	0,9882	1,0000	1,18%	0,70%	48,3%
2022	35,52	1,0397	1,0389		0,62%	48,0%
2023	36,24	1,0265	1,0203		0%	48,9%
2024	36,35	0,9963	1,0030	0,37%	0%	48,0%
2025	37,44	1,0287	1,0300			48,0%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 und des Rentenversicherungsberichts 2020 sowie des Finanzberichtes 3/2020 der DRV Bund. Abweichungen durch Rundungsdifferenzen. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

Ohne Revisionseffekt wäre im Jahr 2022 eine Renten Anpassungsrate von 3,89 % erforderlich, um ein Rentenniveau von 48 % zu gewährleisten. Der Nachholbedarf könnte bei einer Renten Anpassungsrate gemäß Renten Anpassungsformel von 3,97 % somit nur um 0,08 Prozentpunkte abgebaut werden. Die restlichen 0,62 Prozentpunkte müssten bei der Renten Anpassung des Jahres 2023 nachgeholt werden (vgl. Tabelle 5). Auch ohne Revisionseffekt würde es gemäß Renten Anpassungsformel im Jahr 2024 zu einer Rentensenkung kommen. Die Rentengarantie würde dies verhindern. Jedoch würde der aktuelle Rentenwert bei einer Nullanpassung nicht ausreichen, um ein Rentenniveau von 48 % zu gewährleisten. Somit griffe zusätzlich die Rentenniveau-Haltelinie und würde für eine Rentenerhöhung von 0,3 % sorgen (vgl. Tabelle 5). Auch im Jahr 2025 würde die Haltelinie greifen. Die unterbliebenen Rentensenkungen des Jahres 2024 könnten nicht nachgeholt werden.³⁸ Wegen der Wirkung

³⁸ Aufgrund der festgelegten „Vorfahrtsregeln“ würde sich kein Nachholbedarf ergeben, da ansonsten die Haltelinie von 48 % unterschritten würde.

der Haltelinie ist der aktuelle Rentenwert ohne Revisionseffekt höher als mit Revisionseffekt (37,44 Euro im Vergleich zu 37,14 Euro.).

Insgesamt zeigt sich, dass es möglich ist, die unterbliebenen Rentensenkungen des Jahres 2021 bei den Rentenanpassungen des Jahres 2022 und ggf. nach Bereinigung um den Revisionseffekt noch im Jahr 2023 nachzuholen, ohne dass die Rentenniveau-Haltelinie verletzt wird. Auch die Rentenangleichung Ost wird nicht beeinträchtigt, da sich der aktuelle Rentenwert Ost gemäß Angleichungstreppe bis zum 1. Juli 2024 an das Westniveau angleichen kann. Außerdem bliebe die Rentengarantie bestehen, weil es in keinem Jahr zu Rentensenkungen kommt.

Gleichwohl zeigt sich auch, dass das Nachholen der unterbliebenen Rentensenkungen schwierig ist, solange die Haltelinie von 48 % gilt. Unterbliebene Rentensenkungen können zwar nachgeholt werden. Allerdings sind „Vorfahrtsregeln“ für die verschiedenen Anpassungsvorschriften festzulegen.

Wie die Rentenanpassung im Jahr 2024 ohne Revisionseffekt zeigt (vgl. Tabelle 5), kann das Nachholen auch mit der Rentenniveau-Haltelinie in dem Sinne kollidieren, dass der Nachholeffekt durch die Haltelinie teilweise wieder rückgängig gemacht wird. Dies ist dann der Fall, wenn in einem Jahr nachgeholt wurde und im Jahr darauf bei der nächsten Rentenanpassung die Haltelinie wegen des Nachholens umso stärker erhöhend auf den aktuellen Rentenwert wirkt. So würde ohne Revisionseffekt im Jahr 2023 der Nachholbedarf von 0,7 % aufgrund der Rentengarantie 2021 abgebaut sein. Im Jahr 2024 kommt aber dann die Haltelinie zum Tragen und führt zu einer Rentenerhöhung um 0,3 % (vgl. Tabelle 5). Damit ist ein Teil des Nachholeffektes von ursprünglich 0,7 % durch die Haltelinie wieder getilgt worden. Diese Wirkung der Haltelinie wird jedoch später nicht durch einen Nachholfaktor neutralisiert. Somit zeigt sich hier deutlich der Konflikt zwischen Nachholen und Haltelinie.

Gleichwohl ist daraus nicht abzuleiten, dass auf das Nachholen verzichtet werden muss. Denn bei einem gänzlichen Verzicht auf das Nachholen fielen die Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und die tendenzielle Mehrbelastung der Beitragszahlenden und Steuerzahlenden höher aus.

3.6 Mehrausgaben durch die Rentengarantie

3.6.1 Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

In der rentenpolitischen Diskussion wird teilweise argumentiert, dass es eines Nachholfaktors nicht bedürfe, weil die Rentengarantie nur mittelfristig das Rentenniveau anhebe.³⁹ Ob dies so ist, ist derzeit noch unklar (siehe Tnr. 3.4.1). Zudem können auch im Fall einer nur vorübergehenden Wirkung der Rentengarantie über Jahre hinweg das Rentenniveau und die Rentenausgaben höher sein, als wenn die unterbliebene Rentensenkung nachgeholt würde.

Dies wird nachfolgend verdeutlicht, indem die Rentenniveaus und die Rentenausgaben für vier Szenarien berechnet werden:⁴⁰

- **Szenario 1 – Status quo:** Der rentenrechtliche Status quo wird angewendet. Dies bedeutet, dass die Rentengarantie und die Rentenniveau-Haltelinie gelten und dass unterbliebene Rentensenkungen nicht nachgeholt werden. Die Ergebnisse entsprechen denjenigen in Tabelle 2.
- **Szenario 2 – Rentenanpassungsformel:** Es gilt weder die Rentengarantie, noch die Rentenniveau-Haltelinie. Dies bedeutet, dass nur die Rentenanpassungsformel für die Bestimmung des aktuellen Rentenwerts und damit für die Rentenausgaben maßgeblich ist.
- **Szenario 3 – Haltelinie:** Nur die Rentenniveau-Haltelinie muss eingehalten werden, die Rentengarantie gilt nicht. Es kann also zu Rentensenkungen kommen. Allerdings muss der aktuelle Rentenwert stets wenigstens so hoch sein, dass ein Rentenniveau von 48 % gegeben ist.
- **Szenario 4 – Nachholen:** Es gelten sowohl die Rentengarantie als auch die Rentenniveau-Haltelinie. Die wegen der Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen werden bis zur Haltelinie nachgeholt. Unterstellt wird ein Nachholbedarf im Jahr 2021 von 0,70 %. Das Szenario ist damit mit dem in Tnr. 3.5 identisch.

Tabelle 6 zeigt die Ergebnisse **mit Revisionseffekt**. Im Szenario 1 – **Status quo** (mit Rentengarantie – mit Haltelinie – ohne Nachholen) sind das Rentenniveau und die Rentenausgaben höher als in den anderen drei Szenarien. So sind die Ausgaben im Status quo kumuliert bis zum Jahr 2025 um 53 Mrd. Euro höher als im Szenario 2, in dem es weder die Rentengarantie noch die Rentenniveau-Haltelinie gibt und damit nur die **Rentenanpassungsformel**

³⁹ Vgl. z. B. Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA): Missverständnis um den Nachholfaktor, 26. Juni 2020, <https://www.dia-vorsorge.de/gesetzliche-rente/missverstaendnis-um-den-nachholfaktor/>, abgerufen 4. Februar 2021 oder Steffen, J.: Viel Lärm um nichts? Reaktivierung des Nachholfaktors bei der Rentenanpassung, Juni 2020, http://www.portalsozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor_reaktivierung / abgerufen 4. Februar 2021.

⁴⁰ Erläuterungen zu den Berechnungen befinden sich im Anhang.

maßgeblich ist. In diesem Szenario wären die Renten im Jahr 2021 um -3,24 % gesunken und hätten zu entsprechend geringeren Rentenausgaben geführt. Im Vergleich zu Szenario 3, in dem die Rentengarantie nicht gilt, aber die Rentenniveau-**Haltelinie** einzuhalten ist, belaufen sich die Mehrausgaben im Status quo bis zum Jahr 2025 auf über 37 Mrd. Euro. Holt man die durch die Rentengarantie unterbliebene Rentensenkung im Ausmaß des oben berechneten Nachholbedarfs von 0,70 % im Jahr 2022 nach, lässt aber die Haltelinie wirken (Szenario 4 – **Nachholen**), könnten im Vergleich zum Status quo bis zum Jahr 2025 über 9 Mrd. Euro eingespart werden.⁴¹

Sollte in den Jahren, in denen im Status quo die Mehrausgaben durch die Rentengarantie fällig werden, auch die Beitragssatzgarantie mit einem höheren Bundeszuschuss zum Tragen kommen,⁴² wird im Wesentlichen der Bund mit diesen Mehrausgaben belastet.

Die Mehrausgaben im Status quo sind noch höher, wenn die Rentengarantie einen langfristigen Effekt auf das Rentenniveau hätte. Derzeit ist davon auszugehen, dass die Rentenniveau-Haltelinie bis zum Jahr 2025 nicht greift. Somit sind das Rentenniveau und die Rentenausgaben nicht nur bis zum Jahr 2025, sondern dauerhaft höher. Überschlägig gerechnet würden sich bis zum Ende des Projektionszeitraumes des Rentenversicherungsberichts im Jahr 2034 kumuliert für die Jahre 2026 bis 2034 im Vergleich zum Nachholszenario (Szenario 4) zusätzlich rund 42 Mrd. Euro an Mehrausgaben ergeben.⁴³ Damit sind die Ausgaben im Vergleich zu einer Situation, in der die Auswirkungen der Rentengarantie 2021 bis zur Haltelinie neutralisiert worden wären und auch der Effekt der Rentengarantie 2024 nachgeholt würde (Szenario 4), im Zeitraum 2021 bis 2034 um insgesamt 51 Mrd. Euro höher.

⁴¹ Dieser Betrag ergibt sich unter der Annahme, dass sich der aktuelle Rentenwert Ost in den Jahren 2022 bis 2024 errechnet, indem man die Angleichungstreppe anwendet. In diesem Fall ist die volle Wirkung des Nachholfaktors gegeben. Der aktuelle Rentenwert Ost kann jedoch bei Anwendung der Rentenanpassungsformel Ost höher sein als durch die Angleichungstreppe vorgegeben (vgl. Tnr. 3.3 und 3.5). Der Einspareffekt durch den Nachholfaktor wäre dann geringer. Berücksichtigte man nur die Einspareffekte für die Rentenausgaben in Westdeutschland, ergäbe sich ein Betrag von 7,3 Mrd. Euro kumuliert bis zum Jahr 2025.

⁴² Der Finanzbericht 3/2020 der DRV Bund geht nicht davon aus, dass die Beitragssatzgarantie greift, wenn gleich in den Jahren 2024 und 2025 der Beitragssatz bei 20 % liegt.

⁴³ Die Rentenausgaben zuzüglich Ausgaben für die KVdR im Status quo werden ab dem Jahr 2025 berechnet, indem im jeweiligen Jahr die Gesamtausgaben der mittleren Variante im Rentenversicherungsbericht 2020 (Übersicht B9) mit dem Anteil der Rentenausgaben plus KVdR-Ausgaben an den Gesamtausgaben im Jahr 2024 multipliziert werden. Dieser Anteil liegt bei 93 % und war in den vergangenen Jahren konstant. Die Gesamtausgaben werden durch den jährlichen aktuellen Rentenwert des Rentenversicherungsberichts 2020 – berechnet als arithmetisches Mittel der aktuellen Rentenwerte aus zwei aufeinanderfolgenden Jahren – dividiert, um zu dem Gesamtvolumen der Rentenansprüche ausgedrückt in Entgeltpunkten zu gelangen. Diese Entgeltpunktzahl wird mit dem aktuellen Rentenwert eines Jahres im Szenario 4 – ebenfalls berechnet als arithmetisches Mittel der aktuellen Rentenwerte aus zwei Jahren – multipliziert. Das Ergebnis sind die Rentenausgaben plus KVdR-Ausgaben im Szenario 4 im jeweiligen Jahr. Danach wird für das jeweilige Jahr die Differenz zu den Ausgaben im Status quo gebildet. Die kumulierten Differenzen im Zeitraum der Jahre von 2026 bis 2034 ergeben 41,9 Mrd. Euro.

Tabelle 6

Rentenniveau und Rentenausgaben für verschiedene Rentenanpassungsszenarien mit Revisionseffekt (geltendes Recht)

	Szenario 1: Status quo	Szenario 2: Rentenanpassungsformel	Szenario 3: Haltelinie	Szenario 4: Nachholen
	mit Rentengarantie mit Haltelinie ohne Nachholen	ohne Rentengarantie ohne Haltelinie	ohne Rentengarantie mit Haltelinie ⁴⁴	mit Rentengarantie mit Haltelinie mit Nachholen
	Rentenniveau (zum 1. Juli eines Jahres)			
2020	48,2%	48,2%	48,2%	48,2%
2021	49,4%	47,8%	48,0%	49,4%
2022	49,1%	47,5%	48,0%	48,7%
2023	50,3%	48,7%	49,2%	50,0%
2024	49,2%	47,4%	48,0%	48,9%
2025	49,1%	47,4%	48,0%	48,6%
	Rentenausgaben inklusive KVdR⁴⁵ in Mio. Euro			
2020	311.249	311.249	311.249	311.249
2021	320.994	315.786	316.531	320.994
2022	332.521	321.708	324.320	331.335
2023	348.994	337.615	341.440	346.587
2024	357.784	345.480	349.503	355.341
2025	367.604	354.296	358.765	364.376
	Mehrausgaben im Status quo in Mio. Euro			
2020		0	0	0
2021		5.208	4.463	0
2022		10.813	8.201	1.186
2023		11.379	7.554	2.407
2024		12.304	8.281	2.443
2025		13.308	8.839	3.228
Summe		53.012	37.338	9.263

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021, des Rentenversicherungsberichts 2020 und des Finanzberichts 3/2020 der DRV Bund. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

Ohne Revisionseffekt gäbe es im Szenario 2 (Rentenanpassungsformel) im Jahr 2021 nur eine Rentensenkung von rund 1,2 %. Die Mehrausgaben im Status quo sind dann um mehr als die Hälfte geringer und betragen kumuliert bis zum Jahr 2025 rund 20 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 7). Im Vergleich zum Szenario 3 (Haltelinie) betragen die kumulierten Mehrausgaben im Status quo ohne Revisionseffekt 4,7 Mrd. Euro anstatt 37 Mrd. Euro. Diese hohe Differenz ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Haltelinie ohne Revisionseffekt schneller greift. Auch im Nachholszenario (Szenario 4) ohne Revisionseffekt sind die Einsparungen mit 4,6 Mrd. Euro deutlich geringer als mit Revisionseffekt. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2022 nur 0,08 Prozentpunkte nachgeholt werden können und

⁴⁴ Die Rentenniveau-Haltelinie greift in den Jahren 2021, 2022, 2024 und 2025.

⁴⁵ Nähere Angaben zu den Berechnungen sind in der Anlage zu diesem Bericht.

der Rest erst im Jahr 2023. Zudem greift ohne Revisionseffekt in den Jahren 2024 und 2025 die Haltelinie (Tz. 3.5). Dies verhindert höhere Einsparungen.

Da ohne Revisionseffekt im Jahr 2025 im Status quo-Szenario die Haltelinie zwar nicht greift, aber nur wenig über 48 % liegen würde, wäre ein langfristiger Effekt der Rentengarantie zwar vorhanden, jedoch relativ gering. Insgesamt würde ohne Revisionseffekt die Rentengarantie in den Jahren 2021 bis 2034 kumuliert im Vergleich zum Nachholszenario rund 14 Mrd. Euro an Mehrausgaben verursachen.

Tabelle 7

Rentenniveau und Rentenausgaben für verschiedene Rentenanpassungsszenarien ohne Revisionseffekt

	Szenario 1: Status quo	Szenario 2: Rentenanpassungsformel	Szenario 3: Haltelinie	Szenario 4: Nachholen
	mit Rentengarantie mit Haltelinie ohne Nachholen	ohne Rentengarantie ohne Haltelinie	ohne Rentengarantie mit Haltelinie ⁴⁶	mit Rentengarantie mit Haltelinie mit Nachholen
	Rentenniveau (zum 1. Juli eines Jahres)			
2020	48,2%	48,2%	48,2%	48,2%
2021	48,3%	47,8%	48,0%	48,3%
2022	48,0%	47,5%	48,0%	48,0%
2023	49,2%	48,7%	49,2%	48,9%
2024	48,2%	47,4%	48,0%	48,0%
2025	48,1%	47,4%	48,0%	48,0%
	Rentenausgaben inklusive KVdR in Mio. Euro			
2020	311.249	311.249	311.249	311.249
2021	320.994	319.116	319.872	320.994
2022	332.521	328.617	331.239	332.377
2023	348.994	344.888	348.703	347.645
2024	357.784	352.937	356.950	355.881
2025	367.604	361.943	366.412	366.412
	Mehrausgaben im Status quo in Mio. Euro			
2020		0	0	0
2021		1.878	1.122	0
2022		3.904	1.282	144
2023		4.106	291	1.349
2024		4.847	834	1.903
2025		5.661	1.192	1.192
Summe		20.395	4.721	4.587

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021, des Rentenversicherungsberichts 2020 und des Finanzberichts 3/2020 der DRV Bund. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

⁴⁶ Die Rentenniveau-Haltelinie greift in den Jahren 2021, 2022, 2024 und 2025.

3.6.2 Mehrausgaben des Bundes

Da die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses von der Beitragssatzentwicklung abhängt (§ 213 Absatz 2 SGB VI), wirkt sich die Rentengarantie auch auf den Bundeshaushalt aus. So führen die höheren Rentenausgaben tendenziell zu einem schnelleren Anstieg des Beitragsatzes und damit auch dazu, dass der Bundeszuschuss schneller steigt. Zudem erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Beitragssatzgarantie noch bis zum Jahr 2025 greift und deshalb der Bundeszuschuss noch stärker steigen muss.

Unterbleibt das Nachholen, wäre der Beitragssatz rechnerisch um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte höher.⁴⁷ Wann deshalb eine Beitragssatzsteigerung stattfindet und sich auf den Bundeszuschuss auswirkt, ist wegen der komplizierten Regelungsmechanismen nicht abzusehen.

Eine Beitragssatzsteigerung um 0,2 Prozentpunkte sorgt derzeit für einen um 1 % oder ca. 0,5 Mrd. Euro höheren allgemeinen Bundeszuschuss jährlich. Diese jährliche zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes ließe sich durch die Reaktivierung des Nachholfaktors vermeiden.

3.7 Nachteile für die Rentenbeziehenden durch die Statistikrevision

Bei der derzeitigen Gesetzeslage wirkt sich die Statistikrevision für die beitragspflichtigen Entgelte auf den Lohnfaktor in der Rentenanpassung 2021 aus. Da im Jahr 2021 die Rentengarantie greift, hat die Statistikrevision keine Auswirkungen auf die Rentenanpassungsrate. Jedoch steigt das Rentenniveau im Jahr 2021 stärker an. Letzteres liegt daran, dass das verfügbare Durchschnittsentgelt mit dem Lohnfaktor fortgeschrieben wird (vgl. Tz. 3.4). Wenn dieser nun aufgrund der Statistikrevision um 2 Prozentpunkte geringer ist, steigt das Rentenniveau um etwa einen Prozentpunkt stärker als ohne Revisionseffekt (vgl. Tabellen 2 und 8).⁴⁸

Das höhere Rentenniveau aufgrund der Rentengarantie führt zu einer relativen Besserstellung der Rentenbeziehenden im Vergleich zu den Beitragszahlenden. Das höhere Rentenniveau aufgrund des Revisionseffektes ist dagegen ausschließlich ein statistischer Effekt. Mit ihm ist weder eine absolute Besserstellung der Rentenbeziehenden noch eine relative Besserstellung im Vergleich zu den Beitragszahlenden verbunden. Deshalb ist es nicht angebracht, unterbliebene Rentensenkungen aufgrund des Revisionseffektes nachzuholen.

Der Revisionseffekt wirkt sich nur scheinbar positiv für die Rentnerinnen und Rentner aus, indem er für ein um einen Prozentpunkt höheres Rentenniveau sorgt. Substantiell ändert

⁴⁷ Laut DRV Bund entsprechen 3,4 Mrd. Euro höhere Rentenausgaben inklusive Ausgaben für die KVdR 0,2 Beitragssatzpunkten. Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund, Ausschussdrucksache 19(11)793, 23. Oktober 2020, S. 8.

⁴⁸ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2020, S. 47.

dies für die Rentenbeziehenden nichts. So sind die aktuellen Rentenwerte im **Status quo** mit und ohne Revisionseffekt identisch, während sich die Rentenniveaus um rund einen Prozentpunkt unterscheiden (vgl. Tabelle 8).

Es könnten sich für die Rentenbeziehenden im Gegenteil sogar Nachteile ergeben, weil es mit dem Revisionseffekt unwahrscheinlicher wird, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift. Das Greifen der Haltelinie bedeutet immer, dass die Rentenanpassungen und damit die aktuellen Rentenwerte höher ausfallen. Insgesamt könnten somit ggf. mit Revisionseffekt die Rentensteigerungen geringer ausfallen als ohne Revisionseffekt.⁴⁹ Würde also ohne Revisionseffekt bis zum Jahr 2025 die Rentenniveau-Haltelinie greifen, wären der aktuelle Rentenwert und die Rentenzahlbeträge höher als mit Revisionseffekt. In den derzeitigen Berechnungen für den Status quo ohne Revisionseffekt ist dies nicht der Fall (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8

Aktueller Rentenwert und Rentenniveau mit und ohne Revisionseffekt im Status quo und im Nachholzenario

	Status quo-Szenario				Nachholzenario			
	aktueller Rentenwert		Rentenniveau		aktueller Rentenwert		Rentenniveau	
	mit Revisions- effekt	ohne Revisions- effekt	mit Revisions- effekt	ohne Revisions- effekt	mit Revisions- effekt	ohne Revisions- effekt	mit Revisions- effekt	ohne Revisions- effekt
2021	34,19	34,19	49,4%	48,3%	34,19	34,19	49,4%	48,3%
2022	35,55	35,55	49,1%	48,0%	35,30	35,52	48,7%	48,0%
2023	36,49	36,49	50,3%	49,2%	36,24	36,24	50,0%	48,9%
2024	36,49	36,49	49,2%	48,2%	36,24	36,35	48,9%	48,0%
2025	37,54	37,54	49,1%	48,1%	37,14	37,44	48,6%	48,0%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021, des Rentenversicherungsberichts 2020 und des Finanzberichts 3/2020 der DRV Bund. Berechnungen überschlägig unter Vernachlässigung eines sich möglicherweise ändernden Beitragssatzfaktors.

Der Revisionseffekt ist auf jeden Fall nachteilig für die Rentenbeziehenden, wenn es zu einem **Nachholen** der unterbliebenen Rentensenkungen käme. Das wäre selbst dann der Fall, wenn – wie oben geschehen – bei der Bestimmung des Nachholbedarfs der Revisionseffekt herausgerechnet werden würde. Zurückzuführen ist dies zum einen darauf, dass mit Revisionseffekt der gesamte Nachholbedarf schon im Jahr 2022 abgearbeitet werden kann, die Rentenanpassungen also früher gedämpft werden. Zum anderen greift auch beim Nachholen die Haltelinie eher. Insgesamt ist ohne Revisionseffekt der aktuelle Rentenwert im Jahr 2025 mit 37,44 Euro höher als mit Revisionseffekt mit 37,14 Euro. Das gilt, obwohl das Rentenniveau ohne Revisionseffekt niedriger ist (48,0 % im Vergleich zu 48,6% im Jahr 2025; vgl. Tabelle 8).

⁴⁹ Auch der Sozialbeirat weist darauf hin, dass durch den Statistikeffekt die definierten Rentenniveauuntergrenzen an Sicherungsfunktion für die Rentnerinnen und Rentner verlieren. Die Rente könnte so um bis zu zwei Prozentpunkte niedriger ausfallen. Vgl. Sozialbeirat: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2020 und zum Alterssicherungsbericht 2020, Berlin 24. November 2020, Tz. 11.

Damit sind im Falle des Nachholens die Rentenbeziehenden ohne Revisionseffekt bessergestellt, auch wenn das Rentenniveau mit Revisionseffekt durchweg höher ist.

3.8 Würdigung und Empfehlung

Die **Rentengarantie** führt zu höheren Rentenausgaben und verteilt die Lasten der Corona-Pandemie in der gesetzlichen Rentenversicherung zuungunsten der Beitragszahlenden und der Steuerzahlenden und damit des Bundes. Greift zusätzlich noch die Beitragssatzgarantie, trägt der Bund alleine die Lasten aufgrund der Rentengarantie.

Holt man durch die Reaktivierung des Nachholfaktors die unterbliebenen Rentensenkungen in dem Sinne nach, dass zukünftige Rentenerhöhungen etwas geringer ausfallen, ließen sich der Anstieg der Rentenausgaben und die Lastenumverteilung begrenzen.

Selbst wenn die Rentengarantie nur vorübergehend (bis zum Jahr 2025) das Rentenniveau beeinflussen sollte, kann die frühzeitige Reaktivierung des Nachholfaktors Mehrausgaben der Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 in Milliardenhöhe einsparen. In der Folge würde auch der Bund entlastet und für eine gleichmäßigere Lastenverteilung gesorgt.

Dies kann gelingen, ohne dass

- die Rentenniveau-Haltelinie verletzt wird,
- die Renten gesenkt werden und
- die Angleichung der Ostrenten an das Westniveau gefährdet ist.

Den Nachholfaktor zu reaktivieren, ist noch dringlicher, sollte die Rentengarantie – wovon derzeit auszugehen ist – einen dauerhaften Effekt haben. Denn in diesem Fall lägen die Rentenausgaben ohne Nachholfaktor Jahr für Jahr um mehrere Milliarden Euro höher.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof, die unterbliebenen Rentensenkungen aufgrund der Rentengarantie ab dem Jahr 2022 nachzuholen.

Der **Revisionseffekt** aufgrund der Änderung der Statistik zu den beitragspflichtigen Entgelten bläht das Rentenniveau auf, ohne dass mit dem höheren Rentenniveau ein Vorteil für die Rentenbeziehenden einhergehen würde. Es ist im Gegenteil sogar möglich, dass die Renten trotz höherem Rentenniveau niedriger sind und damit die Rentenbeziehenden durch die Revision schlechter gestellt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

- eine Gesetzesänderung, die den Revisionseffekt auf den Lohnfaktor des Jahres 2021 rückgängig macht. Diese Gesetzesänderung könnte gleichzeitig die Reaktivierung des Nachholfaktors vorsehen.
- klarzustellen, dass die unterbliebenen Rentensenkungen aufgrund des Statistikeffektes keinen Nachholbedarf darstellen.

4 Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors – die Rentenanpassung 2024

4.1 Ursachen und Folgen der Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors

Der Rentnerquotient schwankt in den Jahren 2022 und 2023 stark, sodass auch der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2023 und 2024 stark schwankt (vgl. Tabellen 2 und 9 sowie Abbildung 1). Dies führt dazu, dass bei der Rentenanpassung 2023 der Nachhaltigkeitsfaktor für starke Rentensteigerungen sorgt und im darauffolgenden Jahr stark rentendämpfend wirkt.

Die Ursachen und die Folgen dieser Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors werden nachfolgend anhand der im Rentenversicherungsbericht 2020 angegebenen Werte illustriert.

So besteht eine Folge der Schwankungen darin, dass der Nachhaltigkeitsfaktor zusammen mit dem Beitragssatzfaktor im Jahr 2024 erneut eine Rentensenkung bewirken würde:⁵⁰

$$RF_{2024} = LF_{2024} * BF_{2024} * NF_{2024} = 1,0260 * 0,9910 * 0,9759 = 0,9923.$$

Der Nachhaltigkeitsfaktor wirkt laut Rentenversicherungsbericht 2020 im Jahr 2024 allein um -2,41 % rentendämpfend. Nach der Rentenanpassungsformel müsste der aktuelle Rentenwert im Jahr 2024 um -0,77 % sinken. Dies würde erneut die Rentengarantie verhindern.

Ursächlich für die starken Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors ist im Wesentlichen die besondere Berechnungsweise der Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler (ÄB). Diese Anzahl wird bestimmt, indem die Summe der Beiträge (BZ) aller Versicherten durch den auf das Durchschnittsentgelt (DE) entfallenden Rentenversicherungsbeitrag desselben Kalenderjahres dividiert wird:

$$\text{ÄB} = \text{BZ} / (\text{b} * \text{DE}).$$

Für die Fortschreibung des Durchschnittsentgelts ist die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter gemäß VGR maßgeblich, also der VGR-Faktor im Lohnfaktor (vgl. Tnr. 3.1.1). Damit spielt der Lohnrückgang im Jahr 2020 bei der Berechnung des Durchschnittsentgelts und damit der Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler und des Nachhaltigkeitsfaktors eine Rolle.

Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem endgültigen und dem vorläufigen Durchschnittsentgelt. Für die Berechnung der Äquivalenzbeitragszahler bzw. des Nachhaltigkeitsfaktors für die Rentenanpassung zum 1. Juli eines Jahres ist das **vorläufige Durchschnittsentgelt** maßgeblich, weil das endgültige Durchschnittsentgelt des vergangenen Jahres zu diesem

⁵⁰ Zur Vereinfachung werden die Werte des Rentenversicherungsberichts 2020 aufgeführt.

Zeitpunkt noch nicht vorliegt. Das endgültige Durchschnittsentgelt wird erst im Herbst anhand der dann vorliegenden VGR-Werte bestimmt.

Das vorläufige Durchschnittsentgelt schwankt deutlich stärker als das endgültige Durchschnittsentgelt (vgl. Abbildung 2). Zurückzuführen ist dies auf die besondere Berechnungsweise des vorläufigen Durchschnittsentgelts. Es wird am Ende eines Kalenderjahres für das folgende Jahr bestimmt, indem das (endgültige) Durchschnittsentgelt des vergangenen Jahres mit der doppelten Zuwachsrate des vergangenen Jahres vervielfältigt wird (§ 69 Absatz 2 Nummer 2 SGB VI).

So bestimmt sich z. B. das vorläufige Durchschnittsentgelt des Jahres 2022, indem das Durchschnittsentgelt des Jahres 2020 mit der doppelten Zuwachsrate des Jahres 2020 vervielfältigt wird. Da die VGR-Löhne im Jahr 2020 gesunken sind und die doppelte Veränderungsrate zu verwenden ist, sinkt das vorläufige Durchschnittsentgelt relativ stark. Schwankungen in der Veränderungsrate der VGR-Löhne wirken sich so verstärkt in der Veränderungsrate des vorläufigen Durchschnittsentgelts und damit auf die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler und den Nachhaltigkeitsfaktor aus.⁵¹

Aufgrund des im Jahr 2022 deutlich gesunkenen vorläufigen Durchschnittsentgelts steigt die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler stark an (vgl. Tabelle 9). Dies führt wiederum zu einem Rückgang des Rentnerquotienten. Dieser Rückgang wirkt sich ein Jahr später im Jahr 2023 in einem deutlichen Anstieg des Nachhaltigkeitsfaktors aus (vgl. Tabelle 9 und Abbildung 1). Im Jahr 2023 steigt der Rentnerquotient wieder stark an. Dies liegt an der nunmehr wieder stark zurückgegangenen Zahl der Äquivalenzbeitragszahler. Bei der Rentenanpassung 2024 führt dies dazu, dass der Nachhaltigkeitsfaktor deutlich sinkt und sich negativ auf die Rentenanpassungsrate auswirkt. Die Rentengarantie greift wieder.⁵²

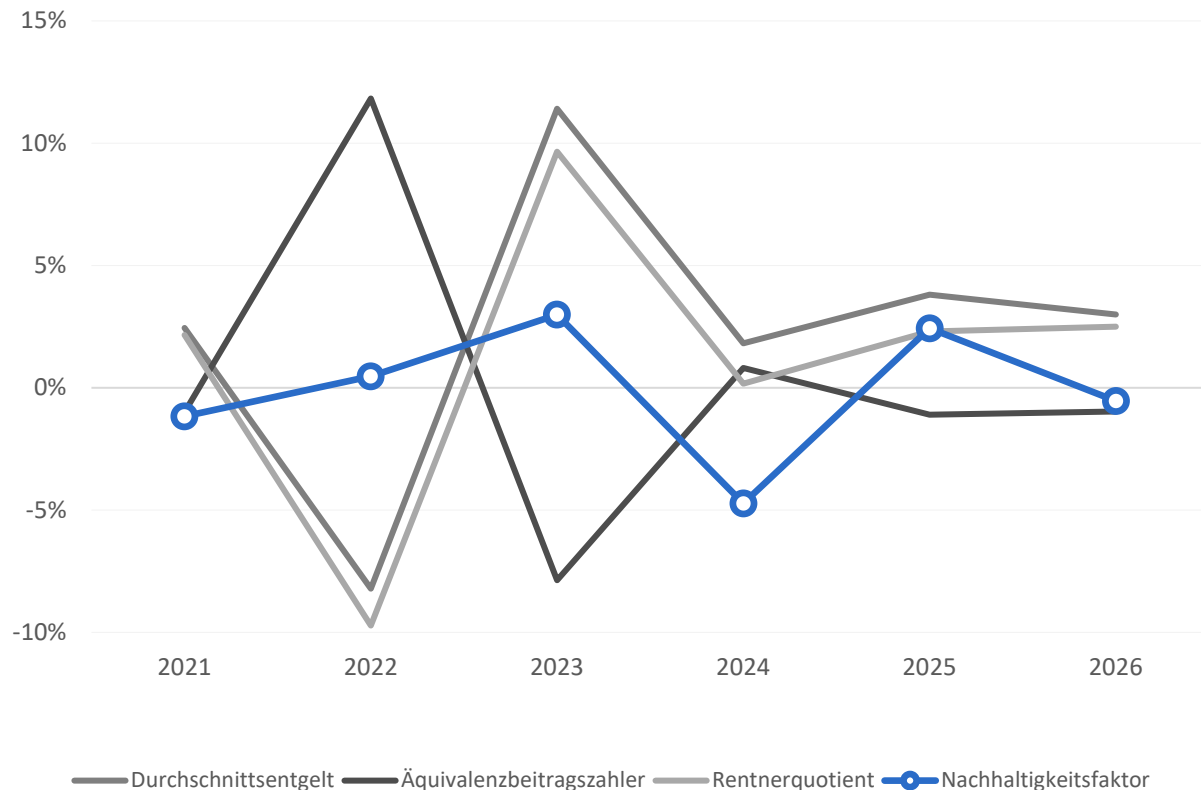
⁵¹ Vgl. dazu auch Viebrok, H.: Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, RVaktuell, 5/2020; S. 113-125, hier S. 122.

⁵² Vgl. dazu auch Sozialbeirat, a. a. O., Tz. 16.

Abbildung 1

Nachhaltigkeitsfaktor schwankt stark

Der Nachhaltigkeitsfaktor hängt von den drei Größen Durchschnittsentgelt, Äquivalenzbeitragszahler und Rentnerquotient ab. Sie werden ebenfalls stark schwanken. Die Abbildung zeigt die voraussichtlichen Veränderungsraten in den Jahren 2021 bis 2026 in Prozent.



Grafik: Bundesrechnungshof

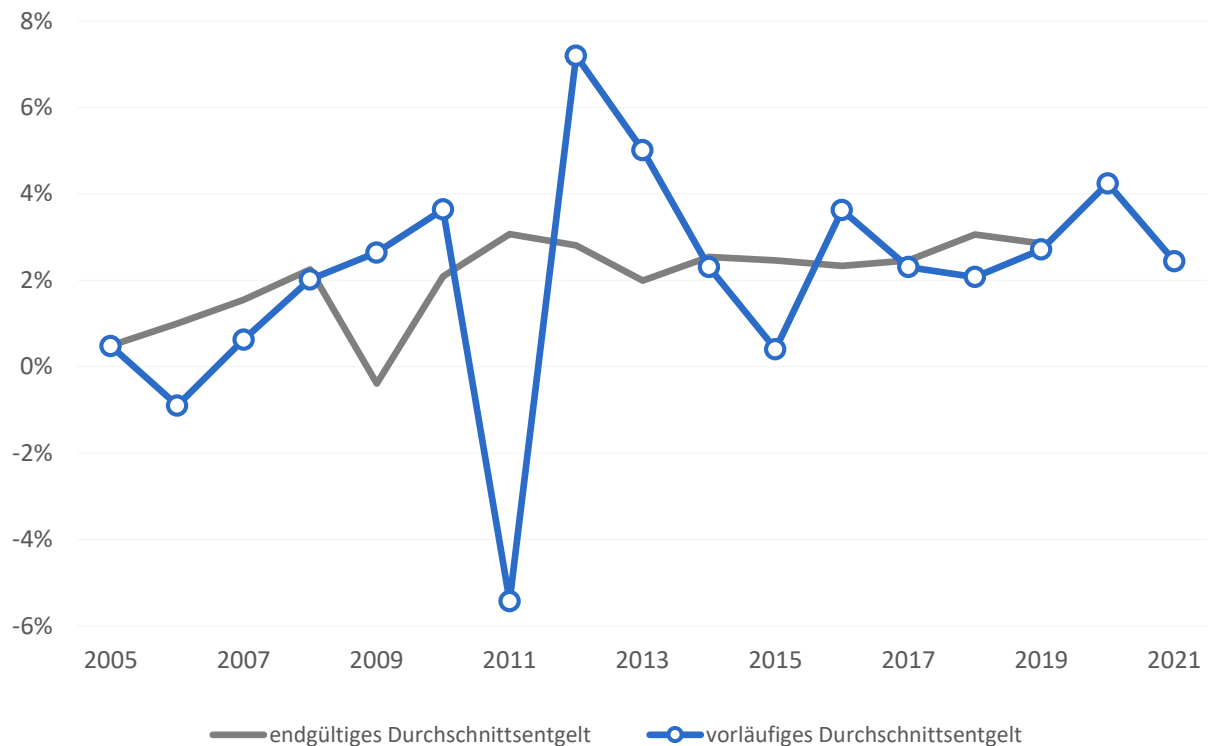
Quelle für Grundzahlen: Rentenversicherungsbericht 2020.

Das gleiche Muster von starken Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors innerhalb von zwei Jahren war in den Jahren 2012 und 2013 infolge der Finanzkrise zu beobachten. Im Jahr 2009 sanken die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Im Jahr 2011 schlug sich dies in der Berechnung des vorläufigen Durchschnittsentgelts nieder. Es sank stark (vgl. Abbildung 2). In der Folge sank der Rentnerquotient 2011, was im Jahr 2012 zu einem starken Anstieg des Nachhaltigkeitsfaktors auf 1,0209 führte. Im Jahr 2013 sackte der Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,9928 ab, da der Rentnerquotient im Jahr 2012 wieder angestiegen war. Auch diese Schwankungen waren im Wesentlichen auf das stark schwankende (vorläufige) Durchschnittsentgelt zurückzuführen.

Abbildung 2

Vorläufiges Durchschnittsentgelt schwankt deutlich stärker als endgültiges Durchschnittsentgelt.

Im Vergleich zum endgültigen Durchschnittsentgelt verzeichnete das vorläufige Durchschnittsentgelt in den Jahren 2005 bis 2021 erhebliche Schwankungen. Die Abbildung zeigt die Veränderungsraten beider Größen in Prozent. Positive Veränderungsraten zeigen ein steigendes, negative Veränderungsraten ein sinkendes Durchschnittsentgelt an.



Grafik: Bundesrechnungshof

Quelle für Grundzahlen: Anlage 1 SGB VI.

Tabelle 9

Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors und seiner Berechnungsgrößen

	Maßgebliches Durchschnittsentgelt (DE)	Äquivalenzbeitragszahlende (ÄB)	Rentnerquotient (RQ)	Nachhaltigkeitsfaktor (NF)
2020	40 551	29 924	0,5358	1,0017
2021	41 541	29 627	0,5474	0,9900
2022	38 130	33 131	0,4942	0,9946
2023	42 480	30 525	0,5419	1,0243
2024	43 255	30 774	0,5428	0,9759
2025	44 901	30 437	0,5553	0,9996

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2020.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Die starken Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors im Zuge der Finanzkrise und im Zuge der Corona-Pandemie sind weniger auf eine Veränderung der Anzahl der Beitragszahlenden oder eine Veränderung der Beitragseinnahmen zurückzuführen. Vielmehr sind sie weitgehend in der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors mittels des vorläufigen Durchschnittsentgelts begründet. Somit schlägt sich nicht – wie eigentlich intendiert – eine Veränderung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden im Nachhaltigkeitsfaktor und damit in der Rentenanpassung nieder, sondern lediglich die besondere Berechnungsweise des Durchschnittsentgelts. Der inhaltliche Sinn des Nachhaltigkeitsfaktors wird damit ausgehöhlt.

Um starke Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors und damit der Rentenanpassungen zu vermeiden, sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors und/oder des Durchschnittsentgelts überdenken. Die Schwankungen könnten schon gedämpft werden, wenn man für die Berechnung des vorläufigen Durchschnittsentgelts anstatt der doppelten Zuwachsrate der Bruttolöhne und -gehälter eines Jahres z. B. das Doppelte eines Mehrjahresdurchschnitts verwendete. Eine andere Möglichkeit besteht darin, für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht das vorläufige, sondern das endgültige Durchschnittsentgelt zu verwenden. Dieses wäre jedoch nicht erst im Herbst eines Jahres, sondern schon im Frühjahr vor der Rentenanpassung festzulegen.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Das BMAS äußerte sich mit Schreiben vom 31. August 2021 zum Bericht des Bundesrechnungshofes. Es stellte fest, dass es die im Bericht enthaltenen Berechnungen nicht vollständig nachvollziehen könne, was schon allein auf unterschiedliche Datenstände und die tatsächlich noch höhere Komplexität der Zusammenhänge zurückzuführen sein dürfte. Der Bundesrechnungshof zeige aber die Wirkungszusammenhänge im Wesentlichen zutreffend auf.

Die Aussage des Bundesrechnungshofes sei zutreffend, dass mit der Rentengarantie hauptsächlich eine Belastung der Beitragszahlenden und ggf. der Steuerzahlenden verbunden sei. Dies gelte unabhängig davon, ob die Rentenminderungen durch einen Nachholfaktor mit späteren Rentenanpassungen verrechnet würden oder nicht. Übergangsweise würden auch im Falle des Nachholens höhere Rentenausgaben entstehen, als in einem Szenario ohne Rentengarantie.

Es sei zudem zutreffend beschrieben, dass aufgrund der Revision der Statistik der beitragspflichtigen Entgelte die für die Rentenanpassung 2021 maßgebende Lohnentwicklung um rund zwei Prozent geringer ausfalle. Somit sei zum einen die rechnerische Rentenanpassung entsprechend geringer, zum anderen das für die Haltlinie von 48 % maßgebende

Rentenniveau um rund einen Prozentpunkt höher. Das BMAS stimmte zu, dass es damit wahrscheinlicher werde, dass die beabsichtigte Wirkung der Haltelinie von 48 % durch den Revisionseffekt unter Umständen nicht zum Tragen kommt, weil das Rentenniveau um mehr als einen Prozentpunkt höher liegt als ohne Revisionseffekt.

Das BMAS wies darauf hin, dass mit einer Bereinigung dieses Revisionseffektes ein dauerhafter Effekt der Rentengarantie unwahrscheinlicher würde. Denn dann würde – wie vom Bundesrechnungshof aufgezeigt – ein Greifen der Haltelinie von 48 % im Zeitraum bis zum Jahr 2025 wahrscheinlicher. Die Wirkung des ausgesetzten Nachholfaktors wäre damit nur vorübergehend und nicht dauerhaft. Das BMAS hob den niedrigeren finanziellen Effekt von 4,6 Mrd. Euro hervor, der sich bei Bereinigung um den Revisionseffekt und damit bei einer Umsetzung des Vorschlags des Bundesrechnungshofes ergeben würde.

Das BMAS bestätigte, dass der Bundesrechnungshof nachvollziehbar darlegt, dass ein bloßes Wiedereinschalten des sogenannten Nachholfaktors nicht möglich sei. Es sei wichtig, die daraus resultierenden Regelungskonflikte zwischen der Haltelinie von 48 % für das Rentenniveau und dem Nachholfaktor durch gesetzlich zu verankernde „Vorfahrtsregeln“ zu lösen.

Zusammenfassend hält das BMAS fest, dass die Komplexität der Auswirkungen der Revision der beitragspflichtigen Entgelte, des ausgeschalteten Nachholfaktors sowie der Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung im Bericht im Wesentlichen korrekt dargestellt sei. Das BMAS sei sich dieser Wirkungen bewusst. Um die weitere Entwicklung, insbesondere zum Effekt der Revision der beitragspflichtigen Entgelte im Blick zu behalten, wurde deshalb von der Bundesregierung insbesondere im Rentenversicherungsbericht 2020 das Rentenniveau auch ohne Statistikeffekt ausgewiesen.

6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen. Er empfiehlt:

- den Nachholfaktor in modifizierter Form zu reaktivieren,
- den Revisionseffekt bei der nächsten Rentenanpassung zu beseitigen und
- die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors und/oder des Durchschnittsentgelts zu überdenken.

Der Bundesrechnungshof stellt damit sein Prüfungsergebnis abschließend fest.

Erläuterungen zu den Berechnungen

Grundlage für die Berechnungen des Bundesrechnungshofes bilden die Angaben in der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021, im Rentenversicherungsbericht 2020 und für die Beitragssatzentwicklung in den anderen Sozialversicherungszweigen der Finanzbericht 3/2020 der DRV Bund. Im Rentenversicherungsbericht 2020 wurde mit -1,0 % eine andere VGR-Lohnentwicklung angenommen als die in der Rentenwertbestimmungsverordnung 2021 berücksichtigte Entwicklung von -0,28 %. Dies führte dazu, dass für die Entwicklung im Status quo nicht die im Rentenversicherungsbericht 2020 angegebene Entwicklung unterstellt werden konnte. Vielmehr musste der Status quo ebenfalls als Szenario berechnet werden. Da der Bundesrechnungshof über kein geschlossenes Rentenversicherungsmodell verfügt, musste er an einigen Stellen vereinfachend und überschlägig rechnen.

Die abweichende tatsächliche Entwicklung der VGR-Löhne führte im Vergleich zum Rentenversicherungsbericht 2020 zu abweichenden Lohnfaktoren, damit zu abweichenden aktuellen Rentenwerten und vor allem zu abweichenden Nachhaltigkeitsfaktoren, die neu und überschlägig berechnet wurden. Die Beitragssatzentwicklung und damit der Beitragssatzfaktor wurden aus Vereinfachungsgründen nicht angepasst, sondern aus dem Rentenversicherungsbericht 2020 übernommen.

Berechnung der Mehrausgaben in den vier Szenarien (Tabellen 6 und 7)

Je nach Szenario ergeben sich für die Rentenanpassung unterschiedliche aktuelle Rentenwerte. Bei der Berechnung wird zur Vereinfachung nicht berücksichtigt, dass der Beitragssatzfaktor je nach Szenario anders ausfallen kann, als im Rentenversicherungsbericht 2020 angegeben. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird jedoch angepasst. Es wird angenommen, dass für den aktuellen Rentenwert Ost stets der Wert aus der Anwendung der Angleichungstreppe relevant ist.

Grundlage für die Berechnung der Rentenausgaben in den Szenarien sind die im Rentenversicherungsbericht 2020 ausgewiesenen Rentenausgaben zuzüglich Ausgaben für die KVdR. Betrachtet werden hier in den Szenarien aufgrund der Rentengarantie, der Haltelinie und des Nachholens die Unterschiede beim aktuellen Rentenwert (West) und beim aktuellen Rentenwert Ost. Die Rentenausgaben West und die Rentenausgaben im Beitrittsgebiet eines Jahres laut Rentenversicherungsbericht werden dazu durch den jeweiligen aktuellen Rentenwert laut Rentenversicherungsbericht des jeweiligen Jahres dividiert. Da sich die aktuellen Rentenwerte erst zum 1. Juli eines Jahres verändern, wird dabei das arithmetische Mittel der aktuellen Rentenwerte aus zwei aufeinanderfolgenden Jahren verwendet. Man erhält die in diesem Jahr zu bedienenden Rentenansprüche ausgedrückt in Entgeltpunkten getrennt für Westdeutschland und das Beitrittsgebiet. Diese Entgeltpunktzahl wird für die Berechnung der Rentenausgaben in den einzelnen Szenarien und Jahren mit den für die verschiedenen Szenarien berechneten aktuellen Rentenwerten multipliziert. Dabei wird wieder das

arithmetische Mittel aus dem neuen aktuellen Rentenwert und dem vom 1. Juli des vergangenen Jahres verwendet. Das Ergebnis sind die Rentenausgaben West und die Rentenausgaben im Beitrittsgebiet im jeweiligen Jahr in den jeweiligen Szenarien. Schließlich werden die Rentenausgaben West und die Rentenausgaben im Beitrittsgebiet addiert. Beispielhaft ist diese Berechnung für das Szenario 1 (Status quo-Szenario) und das Szenario 4 (Nachholszenario) in folgender Tabelle dargestellt. Die berechneten Mehrausgaben im Status quo im Vergleich zum Nachholszenario stimmen mit denen in Tabelle 6 überein.

Berechnung der Mehrausgaben im Status quo im Vergleich zum Nachhol Szenario

Westdeutschland											
	Rentenausgaben + KVdR im RVB 2020 in Mio. Euro	Aktueller Rentenwert RVB 2020 ab 1. Juli	Aktueller Rentenwert RVB 2020 jährlich	Rentenansprüche in Mio. EP	Aktueller Rentenwert Status quo ab 1. Juli	Aktueller Rentenwert Status quo jährlich	Aktueller Rentenwert Nachholsszenario	Aktueller Rentenwert Nachholen jährlich	Rentenausgaben Status quo	Rentenausgaben Nachholsszenario in Mio. Euro	Mehrausgaben Status quo in Mio. Euro
t	A	B	$C_t=(B_{t-1}+B_t)/2$	$D=A/C/12$	E	$F_t=(E_{t-1}+E_t)/2$	G	$H_t=(G_{t-1}+G_t)/2$	$I=D*F*12$	$J=D*H*12$	K=I-J
2020	244.901	34,19	33,62	607,03	34,19	33,62	34,19	33,62	244.901	244.901	0
2021	252.419	34,19	34,19	615,24	34,19	34,19	34,19	34,19	252.419	252.419	0
2022	261.705	35,55	34,87	625,43	35,55	34,87	35,3	34,75	261.705	260.767	938
2023	275.680	36,67	36,11	636,20	36,49	36,02	36,24	35,77	274.993	273.084	1.909
2024	283.711	36,67	36,67	644,74	36,49	36,49	36,24	36,24	282.318	280.384	1.934
2025	290.458	37,46	37,07	653,04	37,54	37,02	37,14	36,69	290.066	287.519	2.547
										Summe	7.328
Beitrittsgebiet											
	Rentenausgaben + KVdR im RVB 2020 in Mio. Euro	Aktueller Rentenwert RVB 2020 ab 1. Juli	Aktueller Rentenwert RVB 2020 jährlich	Rentenansprüche in Mio. EP	Aktueller Rentenwert Status quo ab 1. Juli	Aktueller Rentenwert Status quo jährlich	Aktueller Rentenwert Nachholsszenario	Aktueller Rentenwert Nachholen jährlich	Rentenausgaben Status quo	Rentenausgaben Nachholsszenario in Mio. Euro	Mehrausgaben Status quo in Mio. Euro
t	L	M	$N_t=(M_{t-1}+M_t)/2$	$O=L/N/12$	P	$Q_t=(P_{t-1}+P_t)/2$	R	$S_t=(S_{t-1}+S_t)/2$	$T=O*Q*12$	$U=O*S*12$	V=T-U
2020	66.348	33,23	32,56	169,81	33,23	32,56	33,23	32,56	66.348	66.348	0
2021	68.575	33,47	33,35	171,35	33,47	33,35	33,47	33,35	68.575	68.575	0
2022	70.816	35,05	34,26	172,25	35,05	34,26	34,81	34,14	70.816	70.568	248
2023	74.188	36,41	35,73	173,03	36,23	35,64	35,99	35,40	74.001	73.503	498
2024	75.839	36,67	36,54	172,96	36,49	36,36	36,24	36,12	75.465	74.957	508
2025	77.642	37,46	37,07	174,56	37,54	37,02	37,14	36,69	77.538	76.857	681
										Summe	1.936

Deutschland			
t	Rentenausgaben + KVdR im Status quo in Mio. Euro W=I+T	Rentenausgaben + KVdR Nach- holszenario in Mio. Euro X=J+U	Mehrausgaben Status quo in Mio. Euro Y=W-X
2020	311.249	311.249	0
2021	320.994	320.994	0
2022	332.521	331.335	1.186
2023	348.994	346.587	2.407
2024	357.784	355.341	2.443
2025	367.436	364.293	3.143
		Summe	9.263