

45 Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenanpassung 2021 kann sowohl jüngere als auch ältere Generationen benachteiligen

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 kann wegen eines Statistikeffekts dazu führen, dass die Renten der älteren Generationen in den nächsten Jahren weniger steigen werden. Gleichzeitig belastet der ausgesetzte Nachholfaktor die jüngeren Generationen.

Die jährliche Anpassung der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung richtet sich nach der sogenannten Rentenanpassungsformel. Danach entwickeln sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten. Ergäbe sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung, z. B. weil die Löhne gesunken sind, greift die Rentengarantie. Sie verhindert, dass die Renten tatsächlich sinken. Die Rentenausgaben sind dementsprechend höher als sie es ohne Rentengarantie gewesen wären. Bis zum Jahr 2018 begrenzte der Nachholfaktor die Wirkungen der Rentengarantie. Er sorgte dafür, dass die Renten in den nächsten Jahren etwas weniger stiegen. Der Gesetzgeber setzte den Nachholfaktor jedoch für die Jahre 2019 bis 2025 aus.

Im Jahr 2021 wirkte die Rentengarantie. Die Renten blieben konstant, obwohl die Löhne gesunken waren. Da die Ausgaben mit Rentengarantie höher sind als ohne, könnte der Beitragssatz nun früher steigen. In der Folge erhöht sich auch der Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung, da er u. a. an die Beitragssatzentwicklung gekoppelt ist. Die Mehrausgaben für die Rentengarantie müssen somit Beitrags- und Steuerzahlende, also überwiegend die jüngeren Generationen finanzieren.

Das Rentenniveau, also das Verhältnis der Durchschnittsrente zu den durchschnittlichen Löhnen, darf laut Gesetz in den Jahren 2019 bis 2025 nicht unter 48 % sinken (Rentenniveau-Haltelinie). Das bedeutet: Würde das Rentenniveau bei Anwendung der Rentenanpassungsformel unter 48 % fallen, steigen die Renten stärker als durch die Formel vorgegeben, um so das Mindestrentenniveau von 48 % zu halten.

Das Rentenniveau stieg im Jahr 2021 an. Für einen Teil des Anstiegs war die Rentengarantie verantwortlich, für den Großteil jedoch ein Statistikeffekt. Das höhere Rentenniveau geht

daher nicht mit höheren Renten einher. Im Gegenteil: Mit dem höheren Rentenniveau ist es unwahrscheinlicher, dass die Renten künftig stärker steigen, um das Mindestrentenniveau von 48 % zu halten. Der Statistikeffekt könnte somit höhere Renten verhindern und ist deshalb nachteilig für die Rentenbeziehenden, also für die eher älteren Generationen.

Beide negativen Folgen der Rentenanpassung 2021 sollte der Gesetzgeber beseitigen. Zum einen sollte er das Rentenniveau um den Statistikeffekt bereinigen. Dies würde die Rentenbeziehenden und damit die älteren Generationen begünstigen. Zum anderen sollte der Gesetzgeber den Nachholfaktor reaktivieren. Die Rentenerhöhungen in den Folgejahren fielen dann etwas geringer aus, bis die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen nachgeholt worden sind. Dadurch würde die Rentenversicherung allein bis zum Jahr 2025 rund 9 Mrd. Euro weniger ausgeben. Dies würde die Beitragszahlenden und damit die jüngeren Generationen begünstigen. Zusammen könnten diese Maßnahmen einen Ausgleich zwischen den älteren und jüngeren Generationen schaffen.

45.1 Prüfungsfeststellungen

Rentenanpassung, Rentengarantie und Nachholfaktor

Das BMAS passt die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung jährlich nach einer gesetzlichen Vorschrift an, der sogenannten **Rentenanpassungsformel**. Maßgeblich sind dabei verschiedene Faktoren. So sorgt z. B. der Lohnfaktor dafür, dass sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten entwickeln. Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt die demografische Entwicklung und dämpft die Rentensteigerung etwas, wenn sich die Anzahl der Rentenbeziehenden im Verhältnis zur Anzahl der Beitragszahlenden erhöht hat.

Ist das Ergebnis der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung, z. B. weil die Löhne der Beschäftigten gesunken sind, greift die **Rentengarantie**. Sie verhindert, dass die Renten ebenso wie die Löhne sinken. Somit steigt durch die Rentengarantie das **Rentenniveau**, also das Verhältnis der Durchschnittsrente zu den durchschnittlichen Löhnen. Mit Rentengarantie sind die Rentenausgaben höher als sie es ohne Rentengarantie gewesen wären. Dies hat zur Folge, dass der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung früher steigen muss. Da der Bundeszuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung von der Höhe des Beitragssatzes abhängt, führt die Rentengarantie auch zu höheren Ausgaben des Bundes.

Bis zum Jahr 2018 begrenzte der **Nachholfaktor** diese Wirkungen der Rentengarantie. Er sorgte dafür, dass Rentensenkungen, die wegen der Rentengarantie in einem Jahr unterblieben waren, in den nächsten Jahren nachgeholt wurden. Die Renten stiegen dann in den Jahren nach dem Wirken der Rentengarantie etwas weniger, bis der durch sie entstandene Nachholbedarf abgebaut war. Durch das Nachholen erreichten das Rentenniveau und die Rentenausgaben den Wert, den sie ohne Rentengarantie gehabt hätten.

Der Gesetzgeber führte jedoch für die Jahre 2019 bis 2025 ein **Mindestrentenniveau von 48 %** ein (**Rentenniveau-Haltelinie**). Damit das Nachholen nicht in Konflikt mit der Rentenniveau-Haltelinie gerät, setzte er den Nachholfaktor für diesen Zeitraum aus. Denn das Nachholen kann zu einem Rentenniveau unter 48 % führen. Dieser mögliche Konflikt war auch ein wesentlicher Grund dafür, dass der Deutsche Bundestag im Jahr 2020 einen Antrag auf Reaktivierung des Nachholfaktors ablehnte.

Die Rentenniveau-Haltelinie soll für die Rentenbeziehenden ein bestimmtes Versorgungsniveau sichern. Das bedeutet: Würde das Rentenniveau bei Anwendung der Rentenanpassungsformel unter 48 % fallen, steigen die Renten stärker als durch die Formel vorgegeben, um so das Mindestrentenniveau von 48 % zu gewährleisten.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2021 auf über 106 Mrd. Euro. Das BMAS stellt die Berechnung und das Ergebnis der jährlichen Rentenanpassung in der Rentenanpassungsverordnung dar. Im jährlichen Rentenversicherungsbericht zeigt es die voraussichtlichen Rentenerhöhungen und die Rentenniveaus für die nächsten 15 Kalenderjahre auf.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 – Wirkung der Rentengarantie

Bei der Rentenanpassung zum 1. Juli 2021 hätte der Lohnfaktor eine Rentensenkung um 2,3 % und der Nachhaltigkeitsfaktor eine Senkung um 0,9 % verursacht. Somit hätten die Renten nach der Rentenanpassungsformel um insgesamt 3,2 % sinken müssen. Wegen der Rentengarantie blieben die Renten jedoch konstant. Das Rentenniveau stieg von 48,2 auf 49,4 %, weil die durchschnittlichen Renten sich nicht änderten, die durchschnittlichen Löhne aber sanken.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 – der Statistikeffekt

Für die Höhe des Lohnfaktors im Jahr 2021 spielte eine Revision in der Statistik zu den beitragspflichtigen Entgelten eine bedeutende Rolle. Diese Statistikrevision machte allein zwei Prozentpunkte der negativen Lohnentwicklung aus. Ohne diesen Statistikeffekt wäre der Lohnfaktor nur um 0,3 % gesunken. Die Rentenanpassungsformel hätte dann nur eine Rentensenkung von 1,2 % ergeben. Das Rentenniveau wäre wegen der Rentengarantie nicht auf 49,4 %, sondern nur auf 48,4 % gestiegen. Damit sind ein Prozentpunkt der Rentenniveausteigerung des Jahres 2021 auf den Statistikeffekt zurückzuführen und 0,2 Prozentpunkte auf die Rentengarantie.

Da im Jahr 2021 die Rentengarantie griff, wirkte sich der Statistikeffekt im Jahr 2021 nicht auf die Rentenhöhe aus. Dies kann sich jedoch künftig ändern. Durch den Statistikeffekt ist das Rentenniveau dauerhaft um einen Prozentpunkt höher. Damit ist es unwahrscheinlicher, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift und für höhere Rentenanpassungen sorgt. Der

Statistikeffekt kann somit in den kommenden Jahren dazu führen, dass die Renten weniger stark steigen.

Reaktivierung des Nachholfaktors mit „Vorfahrtsregeln“

Die Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung und für den Bund aufgrund der Rentengarantie könnten niedriger ausfallen, wenn der Gesetzgeber den Nachholfaktor reaktiviert. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass dies möglich ist, ohne andere rentenpolitische Ziele, wie z. B. die Rentenniveau-Haltelinie, die Rentengarantie oder die Angleichung der Ostrenten an das Westniveau zu gefährden. Dazu bedarf es bestimmter „Vorfahrtsregeln“. So dürften z. B. in einem Jahr unterbliebene Rentensenkungen nur soweit nachgeholt werden, bis die Rentenniveau-Haltelinie erreicht ist. Zudem darf der Statistikeffekt keinen Nachholbedarf begründen.

Das BMAS müsste den Nachholfaktor unter diesen Bedingungen wieder in Kraft setzen und den Statistikeffekt beim Rentenniveau herausrechnen.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde so bis zum Jahr 2025 fast 9 Mrd. Euro weniger ausgeben. Auch der Bund könnte etwa 0,5 Mrd. Euro einsparen.

Position des BMAS

Das BMAS ist sich der Wirkungen der Rentengarantie und der Bedeutung des Statistikeffektes auf die Rentenanpassung bewusst. Es betonte, dass die Bundesregierung insbesondere im Rentenversicherungsbericht 2020 und in der Rentenanpassungsverordnung 2021 das Rentenniveau auch ohne Statistikeffekt ausgewiesen habe. Hierdurch wollte sie die weitere Entwicklung im Blick behalten, insbesondere zum Effekt der Statistikrevision der beitragspflichtigen Entgelte.

Das BMAS hielt es für nachvollziehbar, dass ein bloßes Wiedereinschalten des Nachholfaktors nicht möglich sei. Vielmehr müssten daraus resultierende Regelungskonflikte zwischen der Rentenniveau-Haltelinie von 48 % und dem Nachholfaktor durch gesetzlich zu verankernde „Vorfahrtsregeln“ gelöst werden.

Es wies aber darauf hin, dass der Deutsche Bundestag ein Wiedereinsetzen des Nachholfaktors im Jahr 2020 abgelehnt hatte.

45.2 Würdigung

Die Rentengarantie und das Aussetzen des Nachholfaktors führen zu höheren Rentenausgaben und Mehrausgaben des Bundes. Dies belastet Beitragszahlende sowie Steuerzahlende und damit die jüngeren Generationen zusätzlich.

Der Statistikeffekt bläht das Rentenniveau auf, ohne dass damit höhere Renten verbunden wären. Das Versorgungsniveau der Rentenbeziehenden erscheint durch den Statistikeffekt besser, als es tatsächlich ist. Der höhere Wert täuscht Rentenbeziehende und die Öffentlichkeit. Der Statistikeffekt kann sich sogar substanziell nachteilig für die Rentenbeziehenden auswirken. So kann er niedrigere Rentenerhöhungen und damit ein schlechteres Versorgungsniveau zur Folge haben.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 belastet aufgrund der Rentengarantie die jüngeren Generationen. Gleichzeitig birgt sie wegen des Statistikeffektes die Gefahr, dass auch die älteren Generationen dauerhaft schlechter gestellt werden. Es gilt, die Generationengerechtigkeit im Blick zu behalten. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen. Dies würde Klarheit über das tatsächliche Versorgungsniveau schaffen und ließe zugunsten der älteren Generationen die Schutzfunktion der Rentenniveau-Haltelinie vollständig wirken.
- den Nachholfaktor in modifizierter Form unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ wiederzubeleben. Damit würde die Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 rund 9 Mrd. Euro weniger ausgegeben müssen, was die jüngeren Generationen entlastet.

Die „Vorfahrtsregeln“ verhindern eine Kollision mit anderen rentenpolitischen Zielen. Im Unterschied dazu sah der im Deutschen Bundestag abgelehnte Antrag zur Reaktivierung des Nachholfaktors keine vergleichbaren „Vorfahrtsregeln“ vor.

Diese Maßnahmen würden die finanziellen Lasten gleichmäßiger auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und Bundeshaushalt verteilen. Sie würden die negativen Effekte der Rentenanpassung 2021 begrenzen und einen Ausgleich zwischen den Generationen schaffen.

45.3 Stellungnahme

Das BMAS hat ergänzend zu seiner früheren Stellungnahme ausgeführt, dass der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorsehe, den Nachholfaktor rechtzeitig vor der Rentenanpassung 2022 wieder einzusetzen. Die Haltelinie solle dabei beachtet werden. Darüber hinaus wolle die Koalition den Statistikeffekt beseitigen. So könne die Haltelinie ihre vorgesehene Wirkung entfalten und ein Rentenniveau von mindestens 48 % sicherstellen.

45.4 Abschließende Würdigung

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht zwar vor, das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen und den Nachholfaktor unter Beachtung der Haltelinie für das Rentenniveau zu reaktivieren. Aber erst ein Gesetz wird zeigen, ob und vor allem wie das BMAS die Ankündigungen des Koalitionsvertrages umsetzt. Insbesondere wird es darauf ankommen, wie der Nachholfaktor ausgestaltet ist. Davon hängt ab, ob es

gelingt, den vom Bundesrechnungshof geforderten Ausgleich zwischen den Generationen zu erreichen.

Deshalb hält der Bundesrechnungshof an seinen Forderungen fest, den Statistikeffekt zu beseitigen und den Nachholfaktor in modifizierter Form unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ zu reaktivieren.