



IW-Gutachten

Auswirkungen des Rentenpak- tes in der Wirtschaftskrise

Simulation mit dem Generationencheck
Susanna Kochskämper

Auftraggeber: INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 21.09.2020

Kontakt Daten Ansprechpartner

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

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Die Rentenversicherung in der Corona-Krise 2020	4
2 Überblick über die Finanzierungsgrundlagen der GRV	5
3 Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die gesetzliche Rentenversicherung: das Zusammenspiel komplexer Mechanismen	9
3.1 Die Wirkung verschiedener Komponenten auf die Rentenfinanzierung, Stand August 2020	9
3.2 Zeitliche Wirkung der Wirtschaftskrise auf die Rentenfinanzen – theoretische Überlegungen	13
3.2.1 Ausgangslage im Jahr 2020	13
3.2.2 Rentenanpassung und weitere Entwicklung im Jahr 2021	14
3.2.3 Rentenanpassung und weitere Entwicklung im Jahr 2022	15
4 Die Bedeutung des Nachholfaktors – Rechnungen im Generationencheck	16
4.1 Anpassungen des Generationenchecks für das Krisenjahr 2020	16
4.2 Ergebnisse für die GRV ohne und mit Nachholfaktor im Vergleich	18
5 Zusammenfassung und Ausblick	22
Abbildungsverzeichnis	23
Tabellenverzeichnis	23
Literaturverzeichnis	24

Zusammenfassung

Schon kurz nach Beginn des Lockdowns wurde in der Wissenschaft diskutiert, wie sich die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf die gesetzlichen Sozialversicherungen und insbesondere auf die gesetzliche Rentenversicherung auswirken. Dabei rückt das Aussetzen des Nachholfaktors ins Zentrum der Kritik. Eigentlich ist dieser dafür zuständig, dass sich konjunkturell bedingte Belastungen bei bestehender Rentengarantie nicht einseitig auf die Beitragszahler niederschlagen.

Im Rahmen des sogenannten Rentenpaktes 2019, mit dem die beiden Haltelinien für die Entwicklungen von Beitragssatz und Sicherungsniveau bis zum Jahr 2025 neu justiert wurden, ist dieser Nachholfaktor jedoch bis Mitte der 2020er Jahre ausgesetzt worden. Das hätte auf Grundlage der zunächst sehr pessimistischen Konjunkturprognosen aus dem Frühjahr 2020 sehr deutliche Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gehabt und die Rentner im Vergleich zu den Beitragszahlern deutlich bessergestellt. Inzwischen gibt es jedoch Indikatoren, die darauf hinweisen, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ebenso wie die Einnahmenseite der GRV weitaus weniger stark beeinträchtigt sein könnten als ursprünglich befürchtet. Deshalb wird auf Basis der inzwischen etwas optimistischeren Erwartungen zur Wirtschaftsentwicklung überprüft, ob die Annahme weiterhin trägt, dass das Aussetzen des Nachholfaktors die Beitragszahler zusätzlich belastet.

Genutzt wird dazu der im Auftrag der INSM von EcoAustria in Kooperation mit dem IW entwickelte Generationencheck (Berger et al., 2019). Der Generationencheck ist ein Modell, das auf der Methodik von Generationenkonto-Modellen basiert. Es dient dazu, langfristige Auswirkungen der Gesetzgebung und der politischen Rahmenbedingungen zu analysieren und Handlungsbedarfe abzuleiten. In diesem Generationencheck werden die aktuellen konjunkturellen Erwartungen zugrunde gelegt und dann zwei Szenarien für die gesetzliche Rentenversicherung miteinander verglichen – eines, in dem der Nachholfaktor nach bisherigem Recht ausgesetzt ist, ein anderes, in dem er wieder in Kraft gesetzt wird. Es zeigt sich, dass ein Aussetzen des Nachholfaktors nicht nur einen temporären, sondern einen dauerhaften Anstieg von Rentenniveau und Beitragssatz sowie den benötigten Bundesmitteln bewirkt. Entsprechend höher fällt die Belastung für die Beitrags- und Steuerzahler aus, wenn nach Überwinden der Wirtschaftskrise der demografische Wandel für die gesetzliche Rentenversicherung voll wirksam wird.

Die Ergebnisse dieser Studie ergänzen damit die bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Krise geäußerte Kritik an dem Aussetzen des Nachholfaktors, auch wenn der Effekt hier weniger stark ausgeprägt ist als in ursprünglichen Szenarien mit einer tieferen Rezession.

1 Die Rentenversicherung in der Corona-Krise 2020

Bereits frühzeitig nach Beginn des Lockdowns wurde in der Wissenschaft diskutiert, wie sich die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf die gesetzlichen Sozialversicherungen und insbesondere auf die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) auswirkt. Dabei schien es bis zuletzt, als seien die Kassen gut gefüllt, woraus die Politik Handlungsspielraum bei den Leistungen ableitete: Vor dem Hintergrund einer positiven wirtschaftlichen Lage und der hohen Beitragseinnahmen in der GRV (die GRV erzielte im Jahr 2018 einen Überschuss von 4,4 Milliarden Euro) trat unter anderem im Jahr 2019 der sogenannte Rentenpakt (Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung) in Kraft. Festgelegt wurde hier neben weiteren Reformen die „doppelte Haltlinie“ – Garantie des Sicherungsniveaus bis zum Jahr 2025 bei mindestens 48 Prozent, Garantie des Beitragssatzes bis zum Jahr 2025 bei höchstens 20 Prozent. In diesem Zuge wurde auch der Nachholfaktor bis Mitte des Jahres 2026 ausgesetzt. Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens wurde Kritik aus der Wissenschaft laut (beispielsweise Börsch-Supan/Rausch, 2018), die sich vor allem auf die langfristig hohen Kosten der doppelten Haltlinie bezogen hat. Zu dieser Zeit stand jedoch weder das Aussetzen des Nachholfaktors im Fokus der Debatte, noch ging es um die Gefahr einer erneuten Wirtschaftskrise, sondern um das langfristige demografische Risiko.

Mit dem Lockdown und der Pandemie-bedingten Wirtschaftskrise erscheinen diese Reformen jedoch in einem neuen Licht. Insbesondere rückt nun das Aussetzen des Nachholfaktors ins Zentrum der Kritik (vor allem Börsch-Supan/Rausch, 2020). Dieser wurde im Rahmen der letzten großen Wirtschaftskrise – der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 – zusammen mit der Rentengarantie eingeführt, die im Rahmen der Schutzklausel (§ 68a Abs. 1 SGB VI) festgelegt ist. Grundsätzlich folgt die Rentenentwicklung der Lohnentwicklung. Die Rentengarantie verhindert nominale Kürzungen im Rahmen der jährlichen, regelgebundenen Rentenanpassung, sollten sich Lohn- und Beschäftigungsentwicklung negativ entwickeln. Damit bewirkt sie eine kurzfristige Stabilisierung der Rentenauszahlungen. Um aber die finanziellen Folgen einer solchen Garantie nicht ausschließlich den Beitragszahlern anzulasten, wurde gleichzeitig mit der Rentengarantie der sogenannte Nachholfaktor etabliert. Er sorgt dafür, dass unterbliebene Rentenkürzungen mit späteren Rentensteigerungen verrechnet werden. Finanzielle Folgen von konjunkturell bedingten Arbeitsmarktproblemen kommen bei der Kombination von Rentengarantie mit Nachholfaktor damit für die Rentner nicht sofort zum Tragen, sondern werden über einen längeren Zeitraum gestreckt. Die Rentenentwicklung wird damit mittelfristig verstetigt – ohne dass damit auf lange Sicht eine Kürzung von Renten verbunden wäre. Dieser Mechanismus ist aber mit dem Rentenpakt 2019 befristet bis Mitte der 2020er Jahre ausgesetzt.

Nun aber zeichnet sich ab, dass die Corona-Pandemie einen Wirtschaftseinbruch in historischem Ausmaß zur Folge haben wird. Damit ist jedoch die Rentenpolitik der bisherigen Legislaturperiode einer ganz neuen Bewertung unterzogen: Krisenbedingt geht es nicht mehr nur um die langfristigen Folgen der letzten Rentenreformen, sondern auch um die kurzfristige Krisenfestigkeit der GRV. Die ursprüngliche Begründung, den Nachholfaktor bei bestehender Rentengarantie auszusetzen, um die neu adjustierten Haltlinien einhalten zu können, steht unter veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf dem Prüfstand.

Es ist allerdings entscheidend, wie genau sich die Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt und hierbei insbesondere auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirkt, werden die Ausgaben der GRV doch zum überwiegenden Teil aus den Beiträgen auf sozialversicherungspflichtigen Entgelten finanziert. In den Prognosen aus dem Frühjahr 2020 wurden noch starke Einbrüche erwartet, die auch in erste Berechnungen für die Rentenversicherung einfließen (Börsch-Supan/Rausch, 2020). Das Aussetzen des Nachholfaktors hätte auf Grundlagen dieser Prognosen sehr deutliche Auswirkungen auf die Finanzlage der GRV gezeigt. Unter dieser Prämisse erscheint es offensichtlich, dass aufgrund der jüngsten Reformen die Bezieher gesetzlicher Renten im Vergleich zu den Beitragszahlern deutlich weniger stark von der Krise betroffen wären.

Inzwischen weisen aber Indikatoren darauf hin, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, vor allem aber die Einnahmenseite der GRV, aktuell weitaus weniger stark beeinträchtigt sein könnte als ursprünglich befürchtet. Im Folgenden wird deshalb auf Basis aktueller Erwartungen überprüft, ob die Annahme weiterhin trägt, dass das Aussetzen des Nachholfaktors die Beitragszahler zusätzlich belastet.

Genutzt wird hierzu der im Auftrag der INSM von EcoAustria in Kooperation mit dem IW entwickelte Generationencheck (Berger et al., 2019) – ein Generationenkonto-Modell, in dem alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht differenziert und auf der Grundlage aktueller Bevölkerungsvorausberechnungen in die Zukunft projiziert werden. In dieses Modell werden verschiedene Annahmen zur Entwicklung relevanter wirtschaftlicher Größen eingespielt. Dazu wird auf die aktuelle Konjunkturprognose des ifo-Instituts aus dem Sommer 2020 (Wollmershäuser et al.) zurückgegriffen.

In dieser Analyse werden Rentengarantie und Nachholfaktor in der GRV variiert, um die Folgen beider Komponenten herauszustellen. In Abschnitt 2 werden dazu die Finanzierungsgrundlagen der GRV erläutert, in Abschnitt 3 wird gezeigt, wie sich die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen nach den ursprünglichen Anpassungsmechanismen vor 2019 auswirken müssten. In Abschnitt 4 wird dargestellt, wie das Modell an diese jüngsten Entwicklungen angepasst wurde, um anschließend zu zeigen, welche Folgen das Aussetzen des Nachholfaktors in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunkturprognosen hat.

2 Überblick über die Finanzierungsgrundlagen der GRV

Grundsätzlich werden die Rentenausgaben über die Beiträge der Mitglieder (erhoben als Beitragssatz auf das (Lohn-)Einkommen und über Steuermittel finanziert. Sowohl Beitragssatz als auch die Höhe der Rentenausgaben sowie die Höhe der Steuermittel sind jedoch keine fixen Größen, sondern werden jährlich regelgebunden neu berechnet.

Die Höhe der ausgezahlten Renten bestimmt sich vereinfacht ausgedrückt aus der individuellen Summe der Entgeltpunkte, die vor allem aus der jeweiligen Erwerbs- und Beitragsbiografie resultiert, und dem aktuellen Rentenwert. Im Zuge der jährlichen Rentenanpassung wird dieser an die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Komponenten angepasst. Entsprechend ist seine

Entwicklung sowohl von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen (zumindest war dies bis zum Jahr 2019 der Fall) als auch von langfristigen Änderungen in der Versichertenstruktur abhängig:

- Bis zum Rentenpakt 2019 galt grundsätzlich eine Orientierung an der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter, um sicherzustellen, dass sich die Einkommensposition der Rentenbezieher nicht im Verhältnis zu der Erwerbsbevölkerung verschlechtert (oder verbessert). Dieses Prinzip sollte trotz Rentengarantie grundsätzlich beibehalten werden, weshalb sie bei Einführung mit dem **Nachholfaktor** flankiert wurde. Mit dem Aussetzen des Nachholfaktors wurde das Prinzip durchbrochen, sodass dieser Zusammenhang je nach wirtschaftlicher Entwicklung bis Mitte der 2020er Jahre nicht mehr zwingend gilt.
- Darüber hinaus fließt mit dem **Nachhaltigkeitsfaktor** eine weitere Komponente in die Berechnung der jährlichen Rentenanpassung ein, die Änderungen im zahlenmäßigen Verhältnis zwischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Rentnern berücksichtigt. Der Faktor soll dauerhaft der demografischen Entwicklungen Rechnung tragen, reagiert aber auch auf kurzfristig wirkende Einflüsse.

Umgesetzt wird die Rentenanpassung jeweils zum 1. Juli eines Jahres über die Rentenanpassungsformel:

$$aRW = aRW_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{BE_{t-3}}{bBE_{t-2}} \cdot \frac{BE_{t-3}}{bBE_{t-3}}}_{\text{Bruttolohnfaktor}} \cdot \underbrace{\frac{100 - 4 - RVB_{t-1}}{100 - 4 - RVB_{t-2}}}_{\text{Riester-Faktor}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \cdot \alpha \right) + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

aRW

Zu bestimmender aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli des jeweiligen Jahres; aRW_{t-1} ist der bis dato gültige aktuelle Rentenwert.

Bruttolohnfaktor

Verhältnis der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (nach VGR) im vergangenen Kalenderjahr zu denen des vorvergangenen Kalenderjahres, korrigiert um das Verhältnis der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter (ohne Beamte) des vorvergangenen und vorvorvergangenen Jahres.

Riester-Faktor (Beitragsatzfaktor)

Altersvorsorgeanteil (derzeit unverändert 4 Prozent) und Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vergangenen Kalenderjahr (t-1) im Verhältnis zum vorvergangenen Kalenderjahr (t-2).

Nachhaltigkeitsfaktor

Verhältnis der Rentnerquotienten RQ (Relation von Standardrenten zu Äquivalenzzahlungsbeträgen) des vergangenen (t-1) und des vorvergangenen (t-2) Kalenderjahres gewichtet mit dem Faktor α (gegenwärtig 0,25).

$$\text{Berechnung } RQ_{t-x}: \frac{\frac{\text{Rentenvolumen}_{t-x}}{\text{Standardrente}_{t-x}}}{\frac{\text{Beitragsvolumen}_{t-x}}{\text{Beitrag auf vorläufiges Durchschnittsentgelt}_{t-x}}}$$

Der Beitragssatz wird wiederum jeweils für den 1. Januar eines Jahres neu festgesetzt. Er ändert sich, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage einen bestimmten Korridor über- oder unterschreitet. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird gebildet, um ein kurzfristiges Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben in der GRV abzufedern.

Neben den Beiträgen finanziert sich die GRV aus Steuermitteln. Ein Teil der Steuermittel wird als „Beiträge“ für versicherungsfremde Leistungen (u. a. Kindererziehungszeiten) verbucht.

Darüber hinaus finanzieren die sogenannten Bundeszuschüsse die Rentenausgaben mit, die aus grundsätzlich versicherungsfremden Aufgaben resultieren:

- Der allgemeine Bundeszuschuss orientiert sich an der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (VGR) des vorvergangenen im Vergleich zum vorvorvergangenen Jahr sowie an der Entwicklung des sogenannten „fiktiven Beitragssatzes“ (der Beitragssatz, der notwendig wäre, gäbe es den Bundeszuschuss nicht):

$$aB = \frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}} * \frac{RVB^f_t}{RVB^f_{t-1}}$$

- Der zusätzliche Bundeszuschuss ist abhängig von der Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz. Dabei bleiben Änderungen der Steuersätze im Jahr ihres Wirksamwerdens unberücksichtigt (§ 213 Abs. 3 Satz 3):

$$zB = \frac{USt_t}{USt_{t-1}}$$

- Darüber hinaus existiert ein sogenannter „Erhöhungsbetrag“ innerhalb des Bundeszuschusses. Dieser entwickelt sich mit der Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme (also nicht den Bruttoentgelten je Arbeitnehmer) des vergangenen zum vorvergangenen Jahr fort:

$$zBE = \frac{BLG_{t-1}}{BLG_{t-2}}$$

Neben diesen Grundsätzen zur Anpassung der einzelnen Finanzierungskomponenten gelten erstens Haltelinien für Beitragssatz und Standardrentenniveau und zweitens die Rentenschutzklausel:

- Bis zum Jahr 2030 dürfen der Beitragssatz 22 Prozent nicht überschreiten, das Sicherungsniveau vor Steuern 43 Prozent nicht unterschreiten (§ 154 Abs. 3).
- Nach der Rentenschutzklausel (§ 68a) darf der aktuelle Rentenwert (nominal) nicht sinken (sogenannte Rentengarantie). Sollte ein Ausgleichsbedarf bestehen, wird dieser mit zukünftigen Steigerungen des aktuellen Rentenwertes verrechnet (Nachholfaktor). Sobald Lohn- und Beschäftigungsniveau wieder ansteigen, was in der Systematik der Rentenanpassungsformel eigentlich auch einen Anstieg des aktuellen Rentenwertes zu Folge hätte, fallen die möglichen Erhöhungen nur halb so hoch aus. Dies geschieht so lange, bis für die Rentnergeneration die vermiedene Kürzung des aktuellen Rentenwertes wieder ausgeglichen wurde.

Seit dem Jahr 2019 ist darüber hinaus die sogenannte „doppelte Haltelinie“ wirksam: Der allgemeine Beitragssatz darf bis zum Jahr 2025 nicht über 20 Prozent steigen, das Standardrentenniveau (netto vor Steuern) nicht unter 48 Prozent sinken (§ 154 Abs. 3 SGB VI). Gleichzeitig wurde der Nachholfaktor bis zum 30.6.2026 ausgesetzt (§ 255g SGB VI). Entsteht in diesem Zeitraum eine Finanzierungslücke in der GRV, wird diese über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses geschlossen. Die Berechnung des zusätzlichen Bundeszuschusses für das Folgejahr

wird auf Grundlage des zusätzlichen Bundeschusses ohne Erhöhung durchgeführt (§ 287 Abs. 2 SGB VI).

3 Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die gesetzliche Rentenversicherung: das Zusammenspiel komplexer Mechanismen

Gegenwärtig erleben wir eine Wirtschaftskrise in historischem Ausmaß. Sie wird ihre Spuren auch in der GRV hinterlassen – allerdings werden diese nicht vollständig im System der GRV erkennbar sein, sondern sich auch in anderen Sozialversicherungszweigen zeigen.

3.1 Die Wirkung verschiedener Komponenten auf die Rentenfinanzierung, Stand August 2020

Zum 1. Juli 2020 wurde der aktuelle Rentenwert neu berechnet. Wie oben beschrieben, wirken hier Faktoren der vergangenen und vorvergangenen Jahre – sie beziehen sich also auf eine Zeit, in der sich Löhne und Beschäftigung noch positiv entwickelt haben. Entsprechend wurde auch im Jahr 2020 der aktuelle Rentenwert erhöht, obwohl sich Deutschland zu diesem Zeitpunkt schon in der Rezession befand.

Ob der Beitragssatz zum 1. Januar 2021 angepasst werden muss, hängt von der Entwicklung der Beitragseinnahmen im Jahr 2020 und mittelbar von der Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage ab:

- Die monatlichen Beitragseinnahmen lagen in Summe bis einschließlich August 2020 jeweils nominal höher als die des Vorjahres (Deutsche Rentenversicherung, 2020). Auch die Einnahmen aus den Pflichtbeiträgen von Januar bis Juli 2020 waren insgesamt höher als die des Vorjahres, wenngleich sie im März und vor allem im April niedriger lagen als in den jeweils beiden Monaten des Vorjahres.
- Die Nachhaltigkeitsrücklage lag im Dezember 2019 mit 1,88 Monatsausgaben über dem vorgesehenen Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben, ist aber bis zum Juli 2020 auf 1,66 Monatsausgaben abgeschmolzen (Deutsche Rentenversicherung, 2020).

Aufgrund der immer noch recht hohen Nachhaltigkeitsrücklage für das verbleibende zweite Halbjahr 2020 und einer trotz Krise nicht deutlich rückläufigen Einnahmenentwicklung in der GRV wird daher im Folgenden davon ausgegangen, dass der Beitragssatz auch im Jahr 2021 bei 18,6 Prozent liegen wird.

Weshalb die Einnahmen der GRV trotz Wirtschaftskrise zum gegenwärtigen Zeitpunkt recht stabil sind, lässt sich auf Grundlage der aktuellen Datenlage nur vermuten. Ein Faktor könnte sein, dass im Zuge der Krise der Bezug von Arbeitslosengeld I für diejenigen verlängert wurde, deren Anspruch zwischen Mai und Dezember 2020 eigentlich ausgelaufen wäre. Da die Bundesagentur für Arbeit für Arbeitslosengeld-I-Empfänger Beiträge zur Rentenversicherung auf Basis von 80 Prozent des letzten Bruttoarbeitsentgelts entrichtet, für Arbeitslosengeld-II-Empfänger

hingegen nicht, kann sich dies stabilisierend auf die Einnahmen der Rentenversicherung auswirken.

Darüber hinaus wirken gegenwärtig noch Tariflohnvereinbarungen aus dem Vorjahr nach. In manchen Branchen wurden Tarifverhandlungen auf den Herbst 2020 verschoben, über mögliche Abschlüsse kann hier nicht spekuliert werden. Allerdings wurden im 1. Halbjahr 2020 für Ärzte an Universitätskliniken und bei der Deutschen Telekom (Kestermann et al., 2020) bereits Lohnsteigerungen vereinbart. Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel anzunehmen, dass die Tariflöhne nicht einbrechen, sondern gegebenenfalls sogar leicht steigen (s. hierzu auch Wollmershäuser et al., 2020, S. 42). So sind die Tarifverdienste bisher im 1. Quartal 2020 nominal um 3,2 Prozent zum Vorjahresquartal, im 2. Quartal um 1,5 Prozent zum Vorjahresquartal angestiegen (Statistisches Bundesamt, 2020a). Auch die Bruttostundenverdienste sind im Vergleich zum Vorjahresquartal im 2. Quartal 2020 noch gestiegen, während die Bruttomonatsverdienste aufgrund eines geringeren Arbeitszeitvolumens zurückgegangen sind (Statistisches Bundesamt 2020b) – im 1. Quartal 2020 zeigte sich noch ein Anstieg der Bruttomonatsverdienste im Vergleich zum Vorjahresquartal.

Schließlich wird die GRV auch durch den hohen Einsatz von Kurzarbeit in der aktuellen Krise gestützt, was wiederum den Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Bruttomonatslöhne teilweise kompensieren kann. So bezogen im Mai 6,7 Millionen Menschen Kurzarbeitergeld, für Juni wurden für 387.000 Personen Kurzarbeit angezeigt und im Juli für 190.000 Personen (Bundesagentur für Arbeit, 2020).

Kurzer Überblick über die Kurzarbeit-Regelungen im Jahr 2020 und 2021

In der Regel beträgt der allgemeine Leistungssatz des Kurzarbeitergeldes 60 Prozent (beziehungsweise 67 Prozent mit Kinderfreibetrag) der Nettoentgeltdifferenz des Monats, in dem der Arbeitseinsatz reduziert wurde. Der Leistungssatz wurde im April 2020 – zunächst befristet bis Ende des Jahres 2020, im August 2020 verlängert bis zum 31. Dezember 2021 – noch einmal erhöht. Ab dem vierten Monat beträgt er in diesem Zeitraum 70 Prozent (beziehungsweise 77 Prozent mit Kinderfreibetrag) und ab dem siebten Monat 80 (beziehungsweise 87 Prozent mit Kinderfreibetrag). Gleichzeitig wurde die Bezugsdauer verlängert: Zunächst wurde Kurzarbeitergeld, das bereits 2019 angelaufen war, bis zu 21 Monate, aber maximal bis zum 31.12.2020 gewährt, im August 2020 wurde beschlossen, das Kurzarbeitergeld auf bis zu 24 Monate zu erweitern, falls es vor Dezember 2020 eingeführt wurde, längstens bis zum Dezember 2021. Gleichzeitig werden – und das ist für die GRV relevant – Beiträge zur Sozialversicherung weitergezahlt. Diese werden bei Kurzarbeit in der Regel auf Grundlage eines fiktiven Entgelts in Höhe von 80 Prozent des normalen Bruttoentgelts bemessen. Grundsätzlich müssen die Arbeitgeber diese Beiträge alleine tragen. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde jedoch zunächst festgesetzt, dass in der Zeit vom 1.3.2020 bis zum 31.12.2020 die Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit in pauschalierter Form erstattet werden, auch dies wurde im August 2020 auf einen Zeitraum bis zum 30. Juni 2021 verlängert. Darüber hinaus wurde entschieden, dass Betrieben, die Kurzarbeit bis zum 30. Juni 2021 eingeführt haben, die Sozialversicherungsbeiträge im Zeitraum 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2021 zur Hälfte erstattet werden. Eine vollständige Erstattung erfolgt, falls während der Kurzarbeit eine Qualifizierung stattfindet.

Das Kurzarbeitergeld wirkt über zwei Kanäle auf die GRV: Erstens wird bei seinem Einsatz im Krisenjahr die Einnahmeseite der GRV gestützt – allerdings auf Kosten der Bundesagentur für Arbeit und damit auf die eines anderen Sozialversicherungsträgers beziehungsweise angesichts des in Aussicht stehenden Bundeszuschusses an die Bundesagentur indirekt zu Lasten des Steuerzahlers. Defizite, die also eigentlich aufgrund eines Beschäftigungsvolumenrückgangs entstehen würden, fallen somit nicht vollständig in der GRV an, sondern belasten die Bilanz der Bundesagentur für Arbeit. Zweitens führt das Kurzarbeitergeld dazu, dass sich künftige Berechnungsgrundlagen ändern: Zwar wird es in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bei den Bruttolöhnen und -gehältern nicht berücksichtigt, allerdings sehr wohl in der Berechnung der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter.

Damit spielt für künftig notwendige Anpassungen des aktuellen Rentenwertes und des Beitragsatzes (sowie gegebenenfalls Erhöhungen der Steuerzuschüsse aufgrund der festgelegten Haltelinien) zum einen eine Rolle, wie sich der Arbeitsmarkt im Jahr 2020 und in den Folgejahren entwickelt. Zum anderen wirken aber Regelungen wie die zur Kurzarbeit in den Folgejahren für die Rentenberechnung nach.

Gegenwärtig ist noch nicht sicher absehbar, wie sich der Arbeitsmarkt bis Ende des Jahres 2020 oder im Jahr 2021 entwickeln wird. Bisher verfügbare Daten zeigen, dass die Erwerbstätigkeit allgemein und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Besonderen in den letzten Monaten im Verhältnis zu den Vergleichsmonaten des Vorjahres spürbar zurückgegangen ist. Zwar lag die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Januar 2020 mit gut 33,6 Millionen deutlich über der Anzahl im Vorjahresmonat (knapp 33,2 Millionen). Sie ging dann aber insbesondere im April und Mai stark zurück und lag damit im Mai 2020 mit 33,3 Millionen unter der des Vorjahres (33,4 Millionen). Das ifo-Institut (Wollmershäuser et al., 2020, S. 40 ff.) geht jedoch in seiner jüngsten Konjunkturprognose vom Sommer 2020 davon aus, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2020 weniger stark von der Krise betroffen sein wird und sich entsprechend erholt. Für 2020 wird insgesamt ein – wenn auch sehr moderater – Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahr prognostiziert. Eine überproportional starke Krisenbetroffenheit wird hingegen für Selbstständige und ausschließlich geringfügig Beschäftigte angenommen. Für 2021 wird dann eine generelle Erholung des Arbeitsmarktes mit einem Anstieg der Erwerbstätigkeit – wenn auch noch nicht ganz auf Vorkrisenniveau – und einem weiteren Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vorhergesagt.

Hinsichtlich der Verdienste geht das ifo-Institut für das Jahr 2020 von einem Sinken des Verdienstes je Arbeitnehmer (nach VGR) aus, prognostiziert allerdings für 2021 ein kräftiges Ansteigen im Zuge der angenommenen wirtschaftlichen Erholung.

Wie stark das Kurzarbeitergeld die beitragspflichtigen Löhne stützt, ist dagegen schwer einzuschätzen – unter anderem weil aus der Anmeldung von Kurzarbeit noch nicht hervorgeht, in welchem Stundenumfang reguläre Beschäftigung reduziert werden musste. Wie oben beschrieben, verzeichnen die Pflichtbeitragseinnahmen der Rentenversicherung trotz Rückgang der Bruttomonatsverdienste im 2. Quartal nur für April 2020 einen deutlichen Einbruch im Vergleich

zum Vorjahresmonat, für Mai und Juni 2020 liegen sie schon wieder über denen der Vorjahresmonate. Für das Jahr 2020 geht das ifo-Institut von einem Rückgang der Sozialbeitragseinnahmen von insgesamt nur -0,8 Prozent aus, eben weil die Beitragszahlungen der Bundesagentur für Arbeit die wegbrechenden Sozialbeiträge kompensieren. Entsprechend wird hier davon ausgegangen, dass die beitragspflichtigen Löhne zwar leicht zurückgehen, allerdings nicht in dem Ausmaß der Bruttolöhne, die in die VGR einfließen.

3.2 Zeitliche Wirkung der Wirtschaftskrise auf die Rentenfinanzen – theoretische Überlegungen

3.2.1 Ausgangslage im Jahr 2020

Im Jahr 2020 wurde bereits der aktuelle Rentenwert zum 1. Juli aufgrund der günstigen Arbeitsmarktentwicklung in den Vorjahren erhöht. Angenommen werden für das Jahr 2020 ferner, wie oben beschrieben, höchstens leicht rückläufige oder sogar relativ stabile Beitragseinnahmen. Der allgemeine Bundeszuschuss für das Jahr 2020 ist von der Wirtschaftskrise nicht betroffen, da seine Anpassung auf Grundlage der Entwicklung der VGR-Löhne des vorvergangenen Jahres erfolgt. Entsprechend ist hier sogar von einer Steigerung auszugehen, da die positive Bruttolohnentwicklung der vergangenen Jahre nachwirken wird. Der zusätzliche Bundeszuschuss kann hingegen aufgrund krisenbedingt rückläufiger Umsatzsteuereinnahmen eher beeinträchtigt werden – auch wenn die Mehrwertsteuersenkung für das Jahr 2020 nicht in die Berechnung einfließt – und im Jahr 2020 entsprechend geringer ausfallen als im Vorjahr. Der Erhöhungsbetrag wiederum wird im Jahr 2020 ebenso wie der allgemeine Bundeszuschuss nicht sinken, da er auf der Entwicklung der Bruttolohnsumme des Vorjahres beruht – folglich wird er ansteigen.

Aufgrund einer nicht ausreichenden Datenlage ist noch nicht hinreichend abschätzbar, ob der steigende allgemeine Bundeszuschuss und der steigende Erhöhungsbetrag einen möglichen Rückgang des zusätzlichen Bundeszuschusses kompensieren oder sogar überkompensieren können. Im Folgenden wird aber davon ausgegangen, dass der Rückgang des zusätzlichen Bundeszuschusses durch die Erhöhung der anderen beiden Steuerzuschüsse aufgefangen werden kann.

Zusammengefasst wird für das Jahr 2020 folgende Ausgangslage angenommen:

- Erhöhung des aktuellen Rentenwertes im Juli 2020
- Rückgang der Bruttomonatsverdienste bei in Summe stabiler sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Jahr 2020, allerdings Kompensation durch das Kurzarbeitergeld, entsprechend nur leichter Rückgang der „beitragspflichtigen Löhne“
- Stabile Finanzsituation der GRV im Jahr 2020 aufgrund relativ stabiler Einnahmen und hoher Nachhaltigkeitsrücklage im Dezember 2019 sowie ausreichend hoher Steuerzuschüsse, somit keine Beitragssatzänderung im Januar 2021

3.2.2 Rentenanpassung und weitere Entwicklung im Jahr 2021

Obwohl noch mit hoher Unsicherheit behaftet, wird im Folgenden den Annahmen des ifo-Instituts gefolgt und unterstellt, dass sich die Wirtschaftsleistung und damit auch der Arbeitsmarkt im Jahr 2021 erholen.

Anpassung des aktuellen Rentenwertes

Aufgrund des angenommenen Bruttolohnrückgangs im Jahr 2020 sinkt der Bruttolohnfaktor im Jahr 2021. Die Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors ist komplex, da zu seiner Berechnung das vorläufige Durchschnittsentgelt herangezogen wird (siehe hierzu im Detail Viebrok, 2020, S. 121 ff.). Dessen Fortschreibung erfolgt mit der verdoppelten Veränderung des endgültigen Durchschnittsentgelts aus dem vergangenen Kalenderjahr zum vorvergangenen Kalenderjahr. Diese Fortschreibung wird um zwei Jahre mit konstanter Veränderung verlängert. Entsprechend fließt im Jahr 2021 ein vorläufiges Durchschnittsentgelt in die Rentenberechnung ein, das auf Basis der Veränderung des endgültigen Durchschnittsentgelts aus dem Jahr 2019 gebildet wird. Bei einem angenommen annähernd konstanten oder leicht rückläufigen Beitragsvolumen im Jahr 2020 und bei einem in der Formel steigenden vorläufigen Durchschnittsentgelt geht somit die (fiktive) Zahl der Äquivalenzbeitragszahler zurück – entsprechend steigt der Rentnerquotient, was wiederum einen sinkenden Nachhaltigkeitsfaktor zur Folge hat.

Damit wäre im Jahr 2021 auf Grundlage der hier getroffenen Annahmen sowohl über den Bruttolohnfaktor als auch über den Nachhaltigkeitsfaktor eine negative Rentenanpassung die Folge, gälte die Rentengarantie nicht. Wahrscheinlich ist daher eine „Nullrunde“ bei der zum 1.7.2021 anstehenden Rentenanpassung. Dadurch sind die Rentner um ein Jahr zeitversetzt ebenfalls von der Wirtschaftskrise betroffen – aufgrund der Rentengarantie allerdings nicht vollumfänglich. Entsprechend ist von einem höheren Netto-Rentenniveau vor Steuern – im Folgenden vereinfacht als Rentenniveau bezeichnet – auszugehen als es ohne Rentengarantie der Fall wäre.¹

Eingewendet werden könnte an dieser Stelle, dass das Rentenniveau hierbei nur einen unzureichenden Vergleich liefert. Denn es wird anhand des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ gemessen, das mit der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben wird. Wird hingegen Kurzarbeitergeld gezahlt, ist die tatsächliche Einkommenssituation der Arbeitnehmer weniger negativ als es diese Größe suggeriert. Man mag deshalb einwenden, dass ausschließlich die Betrachtung der beitragspflichtigen Löhne die „korrekte“ Bezugsgröße darstellen würde. Dieses Argument wird nochmals in Abschnitt 4 aufgegriffen.

Entwicklung der Beitragseinnahmen und Anpassung der Bundeszuschüsse

Erholt sich der Arbeitsmarkt im Jahr 2021, ist mindestens mit stabilen, wenn nicht sogar steigenden Beitragseinnahmen im Jahr 2021 zu rechnen. Für die Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses spielt das aktuelle Krisenjahr auch im Jahr 2021 noch keine Rolle, entsprechend

¹ Die für die Berechnung des Rentenniveaus maßgebliche Größe des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ wird auf Basis des endgültigen Durchschnittsentgelts berechnet (§ 154 Abs. 3a SGB VI). Entsprechend wirken auch hier Lohn- beziehungsweise Beschäftigungseinbrüche zeitversetzt.

ist mit einer Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zu rechnen.² Steigen auch die Umsatzsteuereinnahmen im Jahr 2021 wieder an, würde sich ebenso der zusätzliche Bundeszuschuss erhöhen. Für den Erhöhungsbetrag hingegen würde nun das Krisenjahr wirksam und die ungünstige Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme entsprechend einfließen. Daher fiel dieser niedriger aus als der Erhöhungsbetrag des Vorjahres und würde die Einnahmenseite dämpfen.

3.2.3 Rentenanpassung und weitere Entwicklung im Jahr 2022

Anpassung des aktuellen Rentenwertes

Im Jahr 2022 wird das Krisenjahr im Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassungsformel wirksam werden. Denn wie bei Viebrok (2020, S. 121 f.) detailliert beschrieben, wird in diesem Jahr das vorläufige Durchschnittsentgelt sinken und damit die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler ansteigen. Entsprechend kann der Nachhaltigkeitsfaktor unter ansonsten unveränderten Annahmen steigen. Der Beitragssatzfaktor kann ebenfalls höher ausfallen, weil nun auch das Krisenjahr im Korrekturfaktor der VGR-Löhne – den beitragspflichtigen Bruttolöhnen – wirksam wird.

Unter diesen Voraussetzungen könnte der aktuelle Rentenwert im Jahr 2022 erhöht werden. Da gleichzeitig der Nachholfaktor ausgesetzt ist, fiel die Erhöhung sogar umfangreicher aus als bei einem wirksamen Nachholfaktor. Denn wäre er in Kraft, würde die Stabilisierung des aktuellen Rentenwertes im Jahr 2021 nur schrittweise ausgeglichen und die Rentenerhöhung entsprechend gedämpft.

Ohne Nachholfaktor fiel daher auch das Rentenniveau im Jahr 2022 höher aus als bei einem wirksamen Nachholfaktor.

Entwicklung der Beitragseinnahmen und Anpassung der Bundeszuschüsse

Im Jahr 2022 sind unter den hier getroffenen Annahmen die Beitragseinnahmen nicht mehr direkt vom Krisenjahr betroffen. Allerdings schlägt sich im Jahr 2022 der Einbruch der Bruttolöhne (nach VGR) aus dem Jahr 2020 bei der Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses nieder. Diese wirken daher im Jahr 2022 negativ auf die Höhe des Bundeszuschusses ein, während der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag – gegeben eine ab dem Jahr 2021 wieder positive wirtschaftliche Entwicklung – ansteigen können. Der allgemeine Bundeszuschuss wirkt in diesem Jahr damit zunächst einnahmendämpfend. Da allerdings die doppelte Haltelinie wirksam ist, könnte eine Rentenerhöhung im Jahr 2022 auch eine Erhöhung des Bundeszuschusses notwendig machen, um den Beitragssatz zu stabilisieren.

² Zusätzlich wird ab dem Jahr 2021 die sogenannte „Grundrente“ wirksam, deren etwaige Mehrkosten über den allgemeinen Bundeszuschuss finanziert werden sollen. Laut Gesetzesentwurf werden diese im Einführungsjahr mit rund 1,3 Milliarden Euro veranschlagt, der Bundeszuschuss wird um 1,4 Milliarden Euro erhöht werden. Diese Summe wird hier in Folge jedoch nicht berücksichtigt, da der Fokus auf den krisenbedingten Anpassungsmechanismen der GRV und ihren Folgen liegt.

4 Die Bedeutung des Nachholfaktors – Rechnungen im Generationencheck

Um die komplexen Wirkungsmechanismen in ihrem Zusammenspiel zu überblicken, die aufgrund des ausgesetzten Nachholfaktors während der Wirtschaftskrise betroffen sind, und damit genauer die Entwicklung des Beitragssatzes, des Sicherungsniveaus und der Bundesmittel einzuschätzen, kann der Generationencheck (Berger et al., 2019) genutzt werden. Grundsätzlich basiert der Generationencheck auf Annahmen – die Ergebnisse treffen daher nur dann ein, wenn die zugrundeliegenden Modellannahmen in der Realität vollständig erfüllt werden. Bereits für normale Zeiten sind Simulationen mit Prognoseunsicherheit behaftet. Die endgültigen Folgen der Corona-Pandemie für die Wirtschaft und damit auch für die Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollständig absehbar. Damit stehen diese Annahmen unter einem noch größeren Vorbehalt als solche, die für „normale“ Zeiten ohnehin schon gelten. Dennoch eignet sich der Generationencheck, um im Rahmen einer Szenariotechnik verschiedene Politikmaßnahmen zu vergleichen und ihre Wirkung herauszustellen. Im Folgenden wird überprüft, wie sich das im Rahmen des Rentenpakts vorgenommene Aussetzen des Nachholfaktors auf die GRV auswirkt. Entscheidend ist also nicht das exakte Ergebnis, sondern die Differenz zwischen den Ergebnissen verschiedener Szenarien.

4.1 Anpassungen des Generationenchecks für das Krisenjahr 2020

In den Generationencheck fließen verschiedene gesamtwirtschaftliche Daten ein. Um die Analyse des Krisenjahres 2020 und seines Folgejahres 2021 vorzunehmen, wurde er zunächst mit den gegenwärtig verfügbaren Daten für das Jahr 2019 zum Arbeitsmarkt (Statistisches Bundesamt, 2019, 2020c) und zum Bruttoinlandsprodukt (Statistisches Bundesamt, 2020d) aktualisiert und so kalibriert, dass die Größen für das nun geltende Basisjahr 2019 mit den realwirtschaftlichen Größen übereinstimmen.

Prognoseungewissheit bei der Grundrente

Im Generationencheck nicht berücksichtigt ist die ab dem Jahr 2021 geltende Grundrente. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind keine Daten verfügbar, die eine Modellierung des alters- und geschlechtsspezifischen Profils der Grundrentenempfänger erlauben würde, geschweige denn künftige Ansprüche abbilden könnten. Das Einfügen der bisher allgemeinen Schätzungen der Bundesregierung zu Berechtigten und etwaigen Kosten könnte vor dem Hintergrund dieser Unsicherheit aber enorme Verzerrungen im Modell hervorrufen und unplausible Ergebnisse erzeugen. Deshalb wird an dieser Stelle vorläufig auf eine Modellierung verzichtet, bis belastbare Daten vorliegen. Für den in dieser Analyse vorgenommenen Vergleich spielt die Grundrente darüber hinaus keine entscheidende Rolle. Denn sie soll über den allgemeinen Steuerzuschuss finanziert werden und gerade nicht beitragsatzwirksam werden. Auch die Höhe des Rentenniveaus bleibt von der Grundrente unberührt, da sie für dessen Berechnung keine Rolle spielt.

Nur in dem Fall, dass die für die Finanzierung der Grundrente erforderlichen Steuermittel deutlich höher oder deutlich geringer ausfielen als gegenwärtig angenommen, könnten die Nachhaltigkeitsrücklage und damit mittelbar der Beitragssatz betroffen sein. Allerdings ist für diesen Fall

gerade nicht absehbar, ob die Politik gegebenenfalls weitere Steuermittel bewilligt, damit der Beitragssatz durch die Grundrente dennoch nicht beeinträchtigt wird.

Für das Jahr 2020 wird die jüngste Prognose des ifo-Instituts (Wollmershäuser et al., 2020, hier relevant insbesondere S. 38 sowie 40 ff.) zugrunde gelegt, die ursprüngliche Modellierung des Generationenchecks wird für diese Jahre angepasst. Im Detail wird die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) korrigiert – dies beeinflusst das Niveau künftiger Staatsausgaben und -einnahmen. Gleichzeitig werden für die Jahre 2020 und 2021 BIP- und Bruttolohnwachstum voneinander entkoppelt und das Bruttolohnwachstum der ifo-Prognose eingefügt. Damit wird indirekt eine höhere Lohnquote als ursprünglich im Modell angelegt unterstellt. Ebenfalls korrigiert wird die Erwerbslosenquote gemäß der Annahmen des ifo-Instituts (Wollmershäuser et al., 2020, S. 44 f.) und dabei der Annahme gefolgt, dass die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt und dabei insbesondere die der Selbstständigen und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zurückgeht. Entsprechend wird die Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für die Jahre 2020 und 2021 an den Erwerbstätigen gemäß der Schätzung des ifo-Instituts angepasst, um der überproportionalen Betroffenheit der übrigen Erwerbstätigen Rechnung zu tragen. Da keine eigene Einschätzung vorgenommen werden kann, ob sich die Änderungen auf dem Arbeitsmarkt alters- beziehungsweise geschlechtsspezifisch unterscheiden, wird hier keine Differenzierung nach beiden Merkmalen vorgenommen (obwohl die aktuellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (2020) darauf hindeuten, dass tendenziell Männer etwas häufiger betroffen sind und Unterschiede zwischen den Altersgruppen auftreten).

Gleichzeitig ist zu erwarten, dass – wie beschrieben – unter anderem der massive Einsatz von Kurzarbeit die Einnahmen der Sozialversicherungen stabilisiert (Wollmershäuser et al., 2020, S. 44). Für die GRV deutet sich dies bereits an (Deutsche Rentenversicherung, 2020). Deshalb wird eine Modifikation im „Rententeil“ des Generationenchecks vorgenommen. Für die Jahre 2020 und 2021 wird angenommen, dass sich der Lohn der *sozialversicherungspflichtig* Beschäftigten aus zwei Teilen zusammensetzt: Zum einen aus dem tatsächlichen Bruttomonatslohn, zum anderen aus dem Kurzarbeitergeld. Entsprechend wird die in das Modell einfließende Entlohnung für das Jahr 2020 nur moderat gesenkt und hier die von Wollmershäuser et al. (2020, S. 44) angenommene Wachstumsrate der Sozialbeitragseinnahmen zugrunde gelegt.

Dieses Vorgehen ist der Problematik geschuldet, dass der Generationencheck als ein auf die lange Frist angelegtes Generationenkonto-Modell kein Konjunkturmodell beinhaltet und deshalb Maßnahmen, die auf eine kurzfristige Stabilisierung der Konjunktur ausgelegt sind, nicht im Detail abgebildet werden können. Würde jedoch die angenommene Änderung der Bruttomonatslöhne (ohne Kurzarbeitergeld) in das Modell eingefügt, ergäbe sich für die GRV ein Einnahmerückgang, der gegenwärtig nicht zu beobachten ist. Umgekehrt werden durch das hier gewählte Vorgehen die *beitragspflichtigen Löhne* gegebenenfalls leicht überschätzt, was einen etwas zu positiven Effekt auf die Rentenanpassung und einen etwas dämpfenden Effekt auf das Rentenniveau zur Folge hat.

Für die Jahre ab 2022 wird angenommen, dass die Entwicklungen des BIP, der Erwerbstätigkeit sowie der Löhne und Gehälter wieder auf den ursprünglichen Wachstumspfad zurückkehren.

Darüber hinaus werden keine weiteren Folgen durch COVID-19 in das Modell integriert. Das bedeutet insbesondere, dass weder Annahmen darüber getroffen werden, ob und wie sich die Gesamtmortalität durch COVID-19 für die älteren Jahrgänge verändert, noch ob und welche Änderungen des unterstellten Wanderungssaldos und/oder der Geburtenraten sich in den kommenden Jahren ergeben.

4.2 Ergebnisse für die GRV ohne und mit Nachholfaktor im Vergleich

Die oben beschriebenen Annahmen werden in den Generationencheck eingefügt. In einem weiteren Schritt lässt sich ermitteln, welche Auswirkungen das Aussetzen des Nachholfaktors für die GRV in den kommenden Jahren hat. Dazu wird das Modell einmal so gerechnet, wie es dem momentanen Gesetzesstand entspricht (Status-quo-Szenario). In einem zweiten Szenario wird hingegen unterstellt, dass der Nachholfaktor wie ursprünglich konzipiert in Kraft wäre (Szenario mit Nachholfaktor). In diesem zweiten Fall werden die finanziellen Folgen der nicht erfolgten Rentenkürzung im Jahr 2021 in den folgenden Jahren durch einen schwächeren Anstieg des aktuellen Rentenwertes ausgeglichen.

Sofort sichtbar wird der Unterschied zwischen den beiden Szenarien für den aktuellen Rentenwert. In der mittleren Frist bis zum Jahr 2031 zeigt sich, dass im Generationencheck der Nachholfaktor in den Jahren nach der Krise greifen würde, wäre er in Kraft gesetzt: So ändert sich der aktuelle Rentenwert aufgrund der oben beschriebenen, zeitverzögerten Reaktion auf die Krise in der Rentenanpassungsformel im Jahr 2021 nicht, steigt aber aufgrund der angenommenen wirtschaftlichen Erholung in den Folgejahren in beiden Szenarien wieder an (Tabelle 4-1).

Tabelle 4-1: Aktueller Rentenwert in den Szenarien bis 2031

in Euro in jeweiligen Preisen

Jahr	Stauts-quo-Szenario	Szenario mit Nachholfaktor
2020	34,19	34,19
2021	34,19	34,19
2022	35,19	34,76
2023	35,19	34,76
2024	36,23	35,27
2025	37,38	36,27
2026	38,57	37,43
2027	39,69	38,59
2028	40,57	39,72
2029	41,63	40,88
2030	42,69	41,89

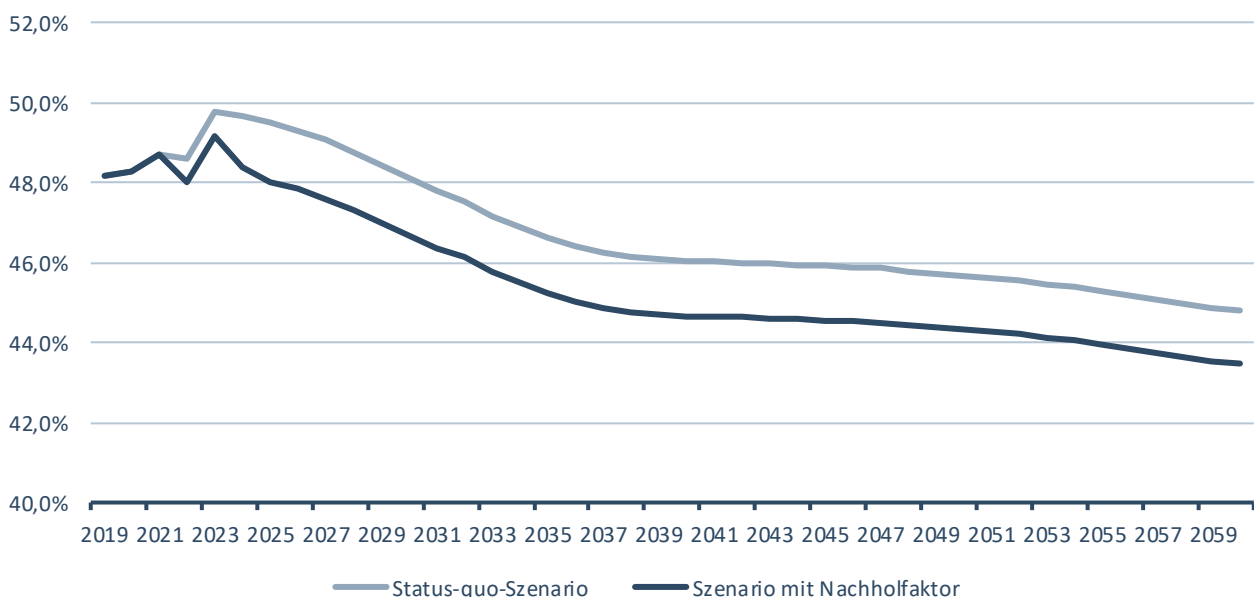
Quelle: eigene Berechnungen

Im Szenario mit Nachholfaktor fällt dieser Anstieg allerdings nach 2021 geringer aus, so dass der aktuelle Rentenwert auch in der mittleren Frist auf einem geringeren Niveau bleibt als im Status quo-Szenario.

Die Folgen der Krise werden in diesem Szenario mit Nachholfaktor entsprechend anders zwischen den Beitragszahlern und Rentnern aufgeteilt. Sichtbar wird dies in dem Vergleich des Rentenniveaus in beiden Szenarien (Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1: Rentenniveau mit und ohne Nachholfaktor

Netto-Standardrentenniveau vor Steuern, in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

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

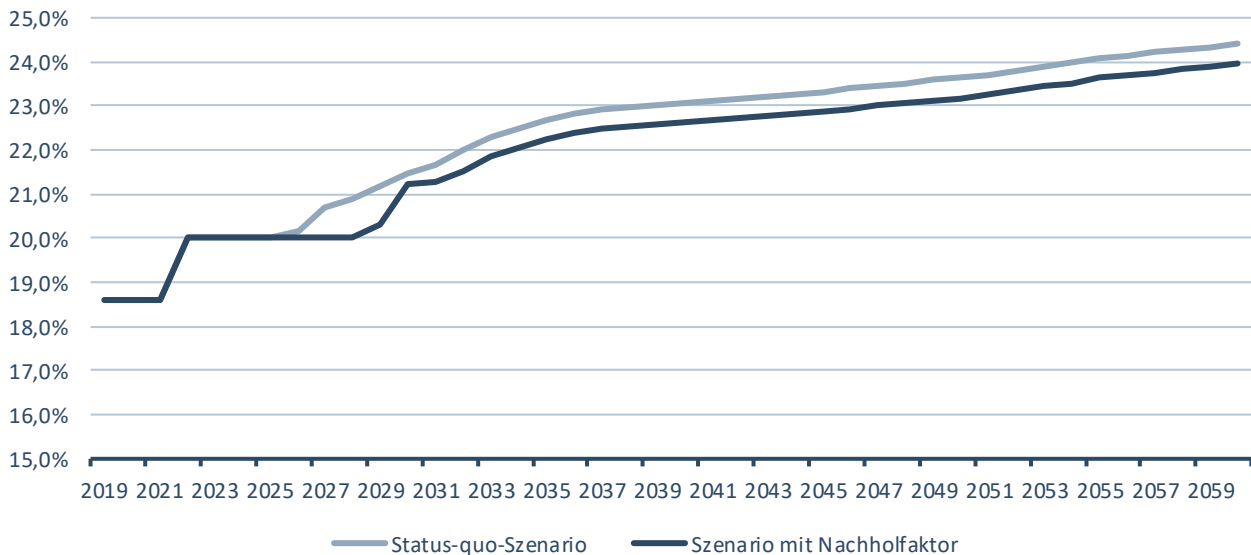
Aufgrund der Modellierung der sozialversicherungspflichtigen Löhne, in die das Kurzarbeitergeld integriert wurde, reagiert das Rentenniveau in beiden Szenarien ebenfalls zeitverzögert. Der Rückgang im Jahr 2022 ist hierbei der Modellierung geschuldet. Denn dabei weicht die für die Definition des Sicherungsniveaus notwendige Größe des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ im Jahr 2020 und 2021 von der eigentlichen Definition ab: Seine Entwicklung fällt aufgrund der Integration des Kurzarbeitergeldes anders aus als bei einer ausschließlichen Betrachtung der Löhne nach VGR-Definition. Zu dieser Betrachtung wird jedoch ab 2022 zurückgekehrt, was hier einen scheinbaren Rückgang im Sicherungsniveau verursacht. Dieser Effekt lässt sich aufgrund der Modellkonstruktion des Generationenchecks nicht ausblenden. Für die ökonomische Interpretation ist aber vielmehr der Niveauunterschied zwischen den beiden Szenarien entscheidend: Im Status-Quo-Szenario bleibt das Sicherungsniveau auch langfristig höher als in dem Fall, in dem Rentengarantie und Nachholfaktor gemeinsam wirken.

Der Beitragssatz erreicht in beiden Szenarien bereits im Jahr 2022 die Haltelinie von 20 Prozent. Allerdings überschreitet er diese im Status-quo-Szenario direkt nach Ende der doppelten

Halteline im Jahr 2025, während er im Szenario mit Nachholfaktor noch einige Jahre darüber hinaus konstant bleiben kann (Abbildung 4-2).

Abbildung 4-2: Beitragssatz mit und ohne Nachholfaktor

in Prozent



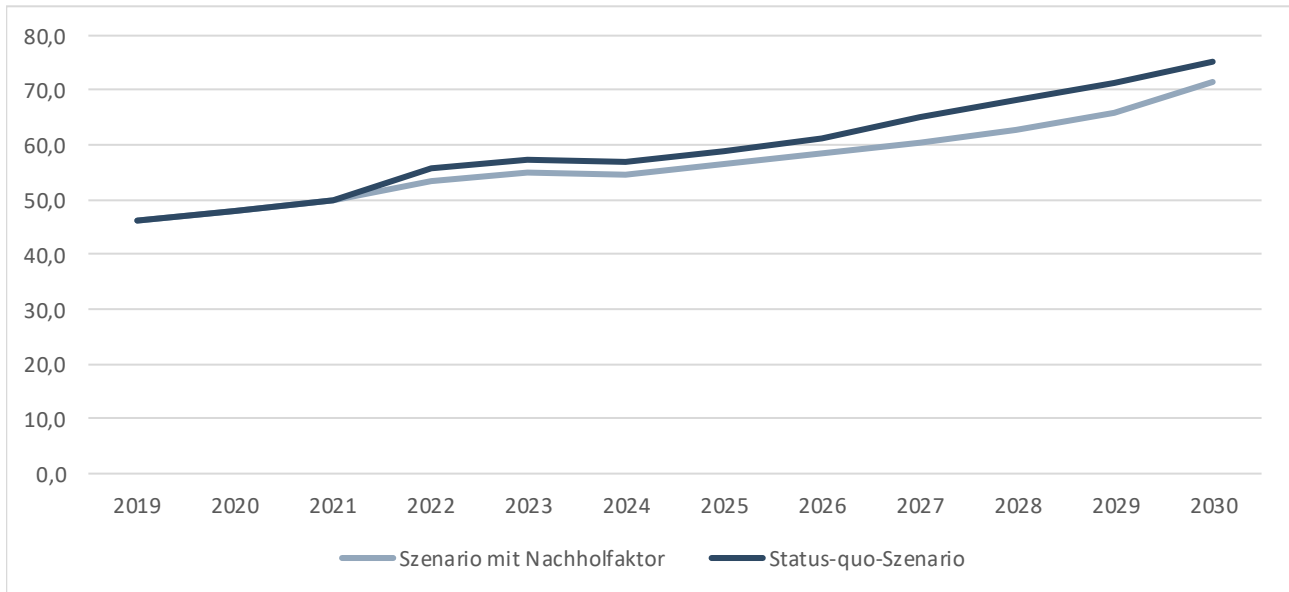
Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

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

Entsprechend unterscheidet sich auch die Höhe der Mittel, die der Bund regelgebunden zur Finanzierung der GRV beitragen muss. Für das hier untersuchte Thema von besonderem Interesse ist dabei der allgemeine Bundeszuschuss. Denn er variiert mit Höhe des Beitragssatzes und damit indirekt mit Ausgabenhöhe der GRV. So liegt der zur Finanzierung notwendige allgemeine Bundeszuschuss im Status-quo-Szenario im Jahr 2022 um 20 Prozent höher als im Jahr 2019, gerechnet in den jeweiligen Preisen. Im Szenario mit Nachholfaktor steigt er zwar auch, aber mit einem Anstieg um 16 Prozent gegenüber dem Jahr 2019 weniger stark (Abbildung 4-3).

Abbildung 4-3: Allgemeiner Bundeszuschuss in der mittleren Frist

In Milliarden Euro



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung

Damit entsteht in den Jahren zwischen 2020 und 2030 ein Mehrfinanzierungsbedarf aus Steuermitteln von insgesamt rund 30,7 Milliarden Euro (in jeweiligen Preisen) bei den bestehenden Regelungen in Vergleich zu einem Szenario, in dem der Nachholfaktor wirksam ist.

Auch diese Differenz setzt sich in der mittleren Frist fort, da mit der vergleichsweise höheren Rentenanpassung, den daraus resultierenden höheren Rentenausgaben sowie des in der Folge höheren Beitragssatzes auch der allgemeine Bundeszuschuss auf ein höheres Niveau steigt.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise wird auch in der GRV Spuren hinterlassen. Zwar lässt die gegenwärtige Entwicklung der Einnahmen vermuten, dass sich die Krise noch nicht im Jahr 2020 in den Finanzen der GRV niederschlägt. Einen maßgeblichen Einfluss hat dabei vermutlich die Bundesagentur für Arbeit, da über das Kurzarbeitergeld und aufgrund der Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (teilweise) stabilisiert werden können. Gleichzeitig wirken über die Rentenanpassungsformel konjunkturelle Entwicklungen mit einer Zeitverzögerung, so dass die Rentner im Krisenjahr selbst noch nicht betroffen sind.

Mittelfristig wird sich die veränderte wirtschaftliche Lage aber auch in der gesetzlichen Rentenversicherung niederschlagen. Mit dem Rentenpakt 2019 wurde darüber hinaus an einer weiteren Schraube im Gefüge des ohnehin komplexen Finanzmechanismus gedreht. Dies führt dazu, dass die Wirtschaftskrise nicht nur in der mittleren, sondern auch in der langen Frist die Finanzentwicklung der Rentenversicherung beeinflussen wird.

Das ist weniger einer gegebenenfalls kurzfristig schwächeren Einnahmebasis geschuldet. Denn mit Einführung der doppelten Haltelinie und vor allem mit dem Aussetzen des Nachholfaktors erhöhen sich vor allem die Ausgaben der Rentenversicherung asymmetrisch. Das zeigt ein Vergleich von zwei Szenarien im Generationencheck, indem in einem Szenario der Nachholfaktor bis Mitte 2026 ausgesetzt wurde, in einem anderen hingegen der Nachholfaktor über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg wirksam war.

Bleibt der Nachholfaktor befristet außer Kraft, liegen Rentenhöhe und Beitragssatz nicht nur in den Jahren direkt nach der Krise sondern auch bis ins Jahr 2025 hinein auf einem höheren Niveau. Entsprechend höher fällt die Belastung für die Beitragszahler auch ab dem Jahr 2026 aus. Die Ergebnisse dieser Studie ergänzen damit die bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Krise geäußerte Kritik an dem Aussetzen des Nachholfaktors, auch wenn die Effekte auf der Grundlage der inzwischen vorliegenden Informationen weniger stark ausfallen dürfte als in den ursprünglichen Szenarien mit einer tieferen Rezession.

Mit Blick auf die unveränderten demografischen Herausforderungen erscheint die Wiedereinführung des Nachholfaktors eine gut begründete rentenpolitische Antwort auf die zusätzlichen Herausforderungen, die sich aus der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ergeben. Zwar wird dies allein nicht den vor allem langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels entgegenwirken können. Der Nachholfaktor ist aber zum einen eine Schraube im Gefüge des Rentenanpassungsmechanismus, um die konjunkturell bedingten Lasten in der GRV kurzfristig zwischen Beitragszahlern und Rentnern möglichst gleichmäßig zu verteilen. Zum anderen wirkt sich die Entscheidung über das Wiedereinsetzen des Nachholfaktors auf die langfristigen Leitlinien der Rentenpolitik aus. Denn damit werden unter anderem das Beitragssatz- und Sicherungsniveau für das Jahr 2025 bestimmt und damit der Ausgangspunkt für die folgenden Dekaden, in denen der demografische Wandel in der GRV voll zu Tragen kommen wird.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Rentenniveau mit und ohne Nachholfaktor.....	19
Abbildung 4-2: Beitragssatz mit und ohne Nachholfaktor.....	20
Abbildung 4-3: Allgemeiner Bundeszuschuss in der mittleren Frist	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Aktueller Rentenwert in den Szenarien bis 2031.....	18
--	----

Literaturverzeichnis

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

Börsch-Supan, Axel / Rausch, Johannes, 2018, Die Kosten der doppelten Haltelinie, in: ifo Schnelldienst, 71 Nr. 9, S. 23–30

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

Bundesagentur für Arbeit, 2020, Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Juli, 2020

Deutsche Rentenversicherung, 2020, Kennzahlen der Finanzentwicklung, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html [29.08.2020]

Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Clauss, Judith, 2020, Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2020: Tarifpolitik unter dem Einfluss der Corona-Pandemie, IW-Report, Nr. 36, Köln

Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt. Fachserie 21 4.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2020a, Verdienste. Tarifverdienste, Tarifbindung. Pressemitteilung vom 28. August 2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/inhalt.html> [29.08.2020]

Statistisches Bundesamt, 2020b, Verdienste. Reallöhne und Nettoverdienste. Pressemitteilungen vom 11. August 2020 und vom 23. Juni 2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/inhalt.html> [29.08.2020]

Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020c, Erwerbstätigkeit. Eckzahlen zum Arbeitsmarkt, Deutschland. Deutschland für die Jahre 2009, 2018 und 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/eckwerttabelle.html> [23.08.2020]

Statistisches Bundesamt, 2020d, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt (BIP), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html> [23.08.2020]

Viebrok, Holger, 2020, Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, in: RVaktuell, Nr. 5, S. 113–125, [https://www.deutsche-](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitsmarkt/COVID-19-Pandemie/113-125.html)

[rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zeitschriften/RVaktuell/2020/Artikel/artikel_heft_05.pdf;jsessionid=2CD02F71912BA4094A2711BAD9AC7B84.delivery1-2-replication? blob=publicationFile&v=2](https://www.ifo.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zeitschriften/RVaktuell/2020/Artikel/artikel_heft_05.pdf;jsessionid=2CD02F71912BA4094A2711BAD9AC7B84.delivery1-2-replication?blob=publicationFile&v=2) [29.08.2020]

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