

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Bundestagsdrucksache Nr. 19/20195

Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der
Rentenformel wiedereinführen

Arbeitgeberinteresse nicht als Generationenkonflikt verkaufen

19.10.2020

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

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung und
Rehabilitation

sozialpolitik.bvv@dgb.de

Telefon: 030 24060-0

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

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

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

Der vorliegende Antrag wird abgelehnt.

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

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



Weitergehende Erläuterungen zum rentenpolitischen und fachlichen Hintergrund.

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

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

Renten müssen der Lohnentwicklung folgen

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



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

Rentenniveau liegt 2025 weiterhin bei etwa 48 Prozent

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

Der Vorschlag der FDP will daran zweierlei ändern:

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

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

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

Die relevanten Löhne unterscheiden können

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

und die

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

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

So ist es relativ wahrscheinlich, dass im Jahr 2020

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



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

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

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

c) die bBE^{DRV} leicht steigen.

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

Auswirkungen von Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsentwicklung auf die Rentenanpassung

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

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

Renten bleiben 2021 voraussichtlich hinter den maßgeblichen Löhnen zurück

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



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

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

Abbildung 1: Die Rentenanpassungsformel gemäß §68 SGB VI

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

aRW = aktueller Rentenwert

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

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

AVA = Altersvorsorgeanteil ab 2012 beträgt der Wert 4

RVB = Rentenversicherungsbeitrag zu Gesetzlichen Rentenversicherung

Rentenvolumen = Summe der insgesamt ausgezahlten Renten

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

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

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

Quelle: eigene Darstellung

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

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



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

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

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

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

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