

Update 2022 der Generationenbilanz: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand

Fokus: Die Rentenanpassung als Spielball der Politik

B. Raffelhüschen, T. Brinkschmidt, T. Kohlstruck,
S. Seuffert, F. Wimmesberger

Stiftung Marktwirtschaft
Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pressegespräch am 28. Juni 2022

Kernaussagen

I. Überblick Staatsschulden

Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke (NHL) aus expliziten und impliziten Staatsschulden auf 398,4 Prozent des BIP (14,2 Billionen Euro). Die Staatsfinanzen haben sich seit dem Sommer 2021 besser entwickelt als ursprünglich angenommen (NHL Sommer-Update 2021: 439,2 Prozent). Insbesondere die deutlich optimistischeren Erwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzung bezüglich zukünftiger Steuereinnahmen bewirken eine Reduktion der impliziten Schulden.

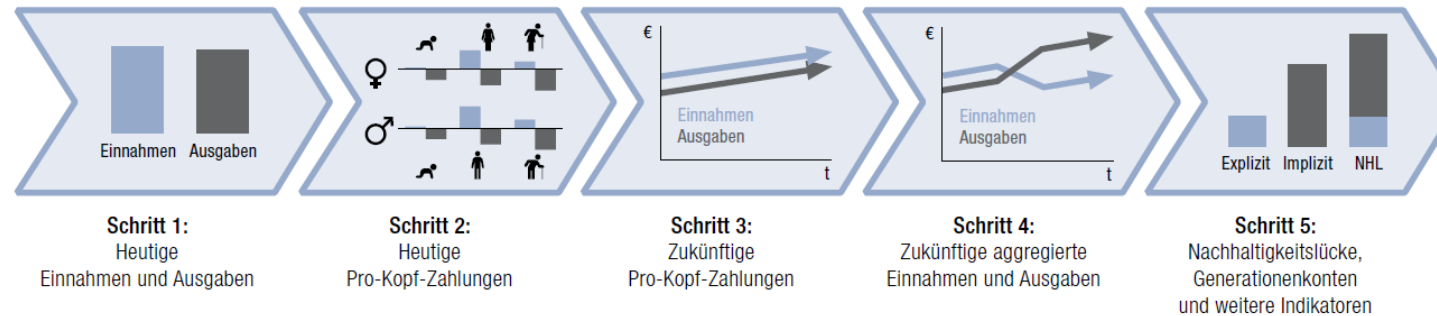
II. Rentenanpassungsgesetz 2022

Das Rentenanpassungsgesetz 2022 beinhaltet neben allgemeinen gesetzlichen rentenanpassungstechnischen Maßnahmen auch leistungsrechtliche Änderungen und bewirkt insgesamt einen Anstieg der impliziten Verschuldung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) um 5,8 Prozentpunkte. Mit der Reaktivierung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Rentenniveaus werden vordergründig sowohl die Interessen der Beitragszahler als auch jene der Rentner adressiert. Tatsächlich verringert der eigens für das Jahr 2022 eingeführte „Alibiparagraph“ 255j SGB VI die Wirkung des Nachholfaktors um fast zwei Drittel.

III. Transparenzvorschlag für die Rentenanpassung

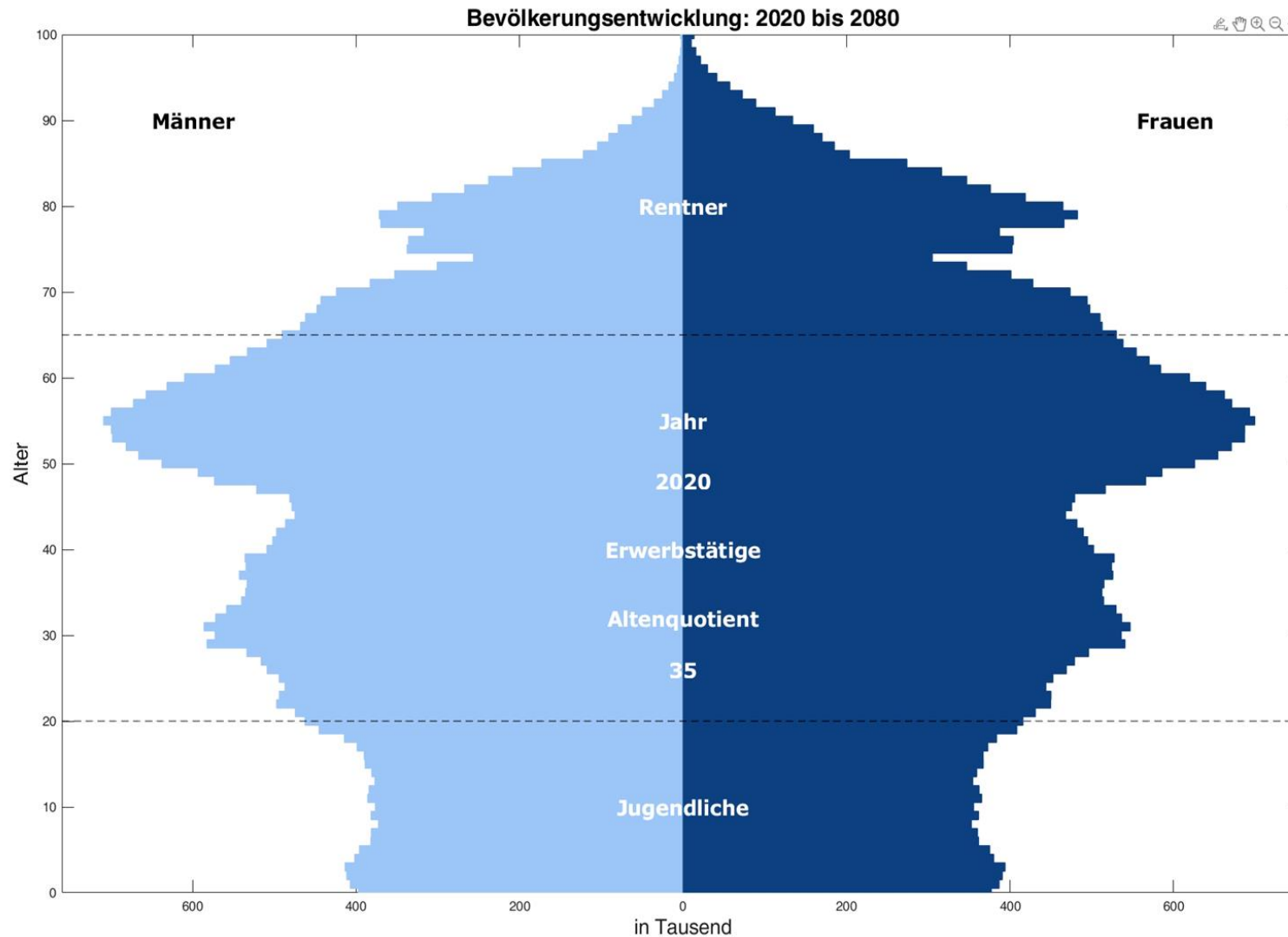
Im gesetzlichen Status quo (mit unbeeinträchtigt Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2026) werden etwa 42 Prozent der demografischen Belastung von den Rentnern getragen. Eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie bei 48 Prozent entspräche demgegenüber lediglich einem Belastungsanteil von etwa 10 Prozent. Eine solche fast vollständige Abwälzung der demografischen Belastungen auf die Jüngeren würde einen Anstieg des GRV-Beitragssatzes auf über 27 Prozent bewirken und stünde im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Der vorgestellte „Transparenzvorschlag“ zur Reformierung und Vereinfachung der Rentenanpassung sieht eine politische Bestimmung und transparente Kommunikation der intergenerativen Lastenverteilung anstelle intransparent wirkender Haltelinien für das Rentenniveau vor.

Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten



1. Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR), bilden den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung.
2. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt.
3. Daraufhin werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben.
4. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im nächsten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden.
5. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke (NHL) sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

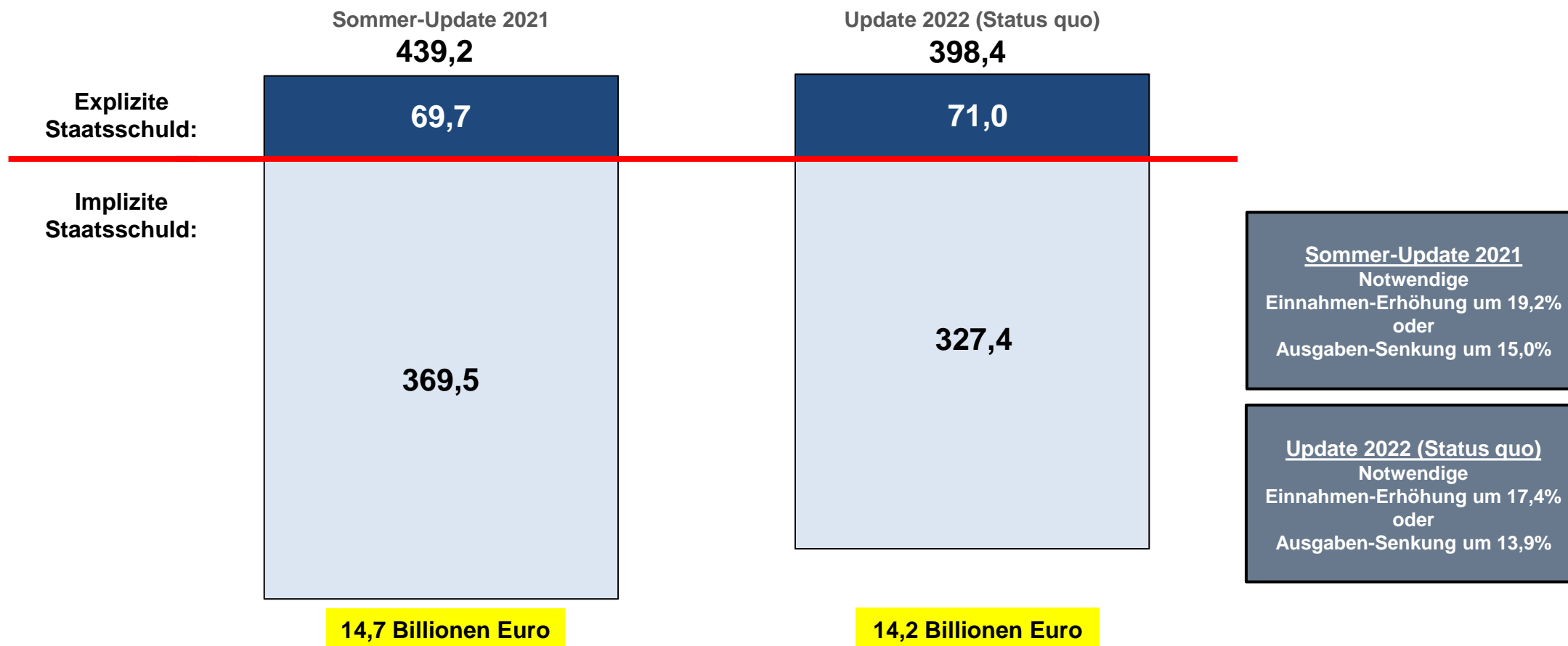
Die demografische Entwicklung von 2020 bis 2080



Optimistischere Erwartungen reduzieren implizite Schulden

Nachhaltigkeitslücke (= Summe aus impliziter und expliziter Staatsschuld)

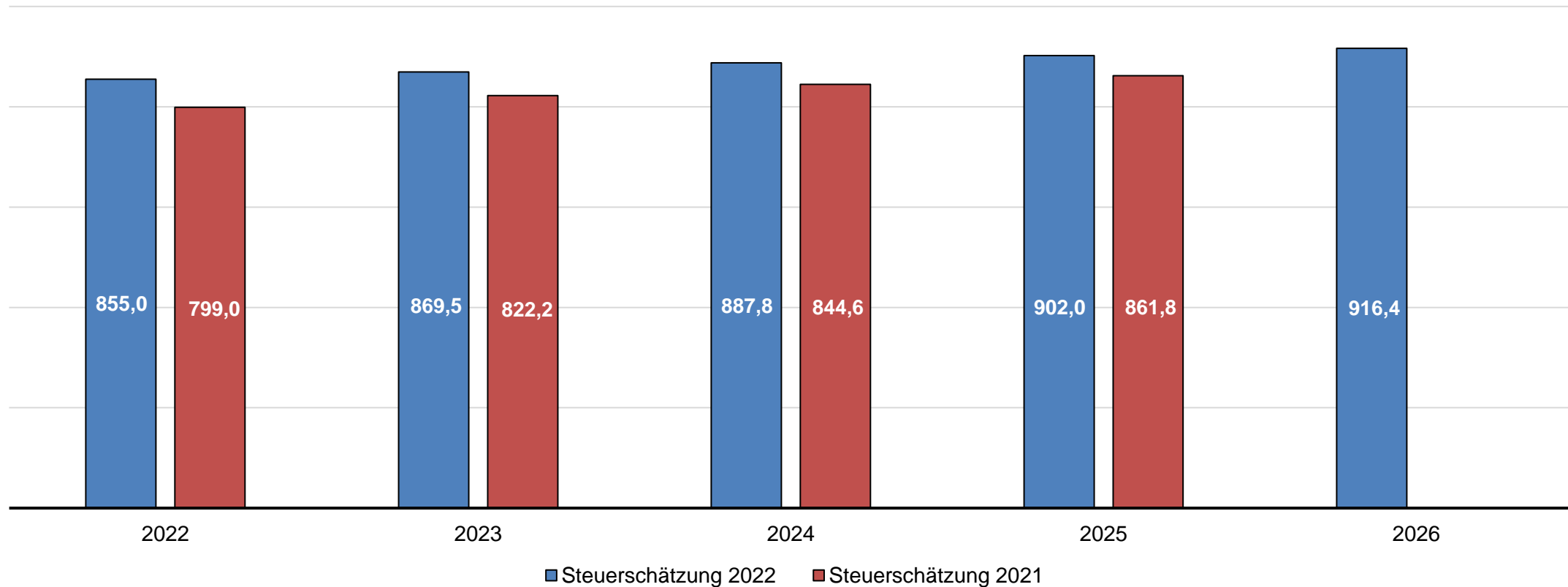
in Prozent des jeweiligen BIP*



* Referenz-BIP für Update 2022 (BIP 2021) = 3,57 Billionen Euro; Update 2021 (BIP 2020) = 3,34 Billionen Euro.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Optimistischere Zukunftserwartungen

Steuereinnahmen laut Arbeitskreis Steuerschätzung
in Milliarden Euro, bereinigt um Inflationsannahmen



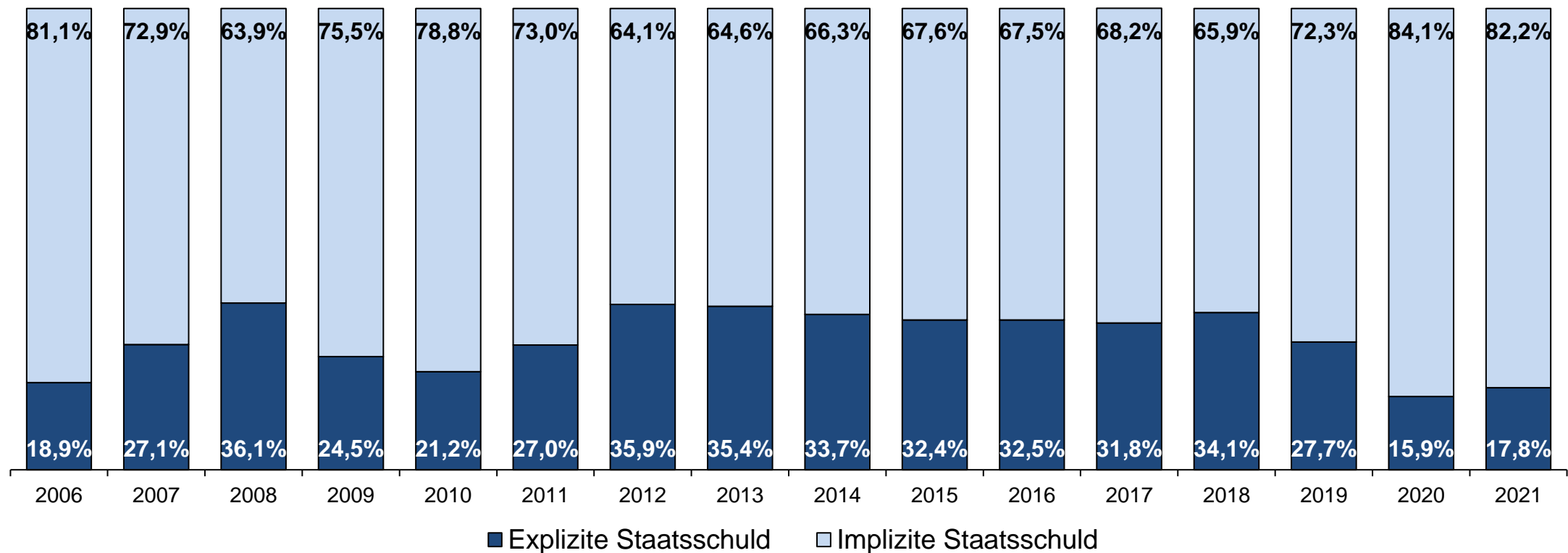
Zeitlich begrenzte Ausgabenprogramme

Kosten laut Gemeinschaftsdiagnose
in Milliarden Euro 2022

Energiepreispauschale	8,8 Milliarden Euro
9-Euro-Ticket	2,5 Milliarden Euro
Tankrabatt	3,1 Milliarden Euro
Bundeswehrsondervermögen	100,0 Milliarden Euro
Insgesamt	114,4 Milliarden Euro
Nachhaltigkeitslücke	+ 2,9 Prozentpunkte

Der Staat weist nur knapp ein Fünftel seiner Schulden aus

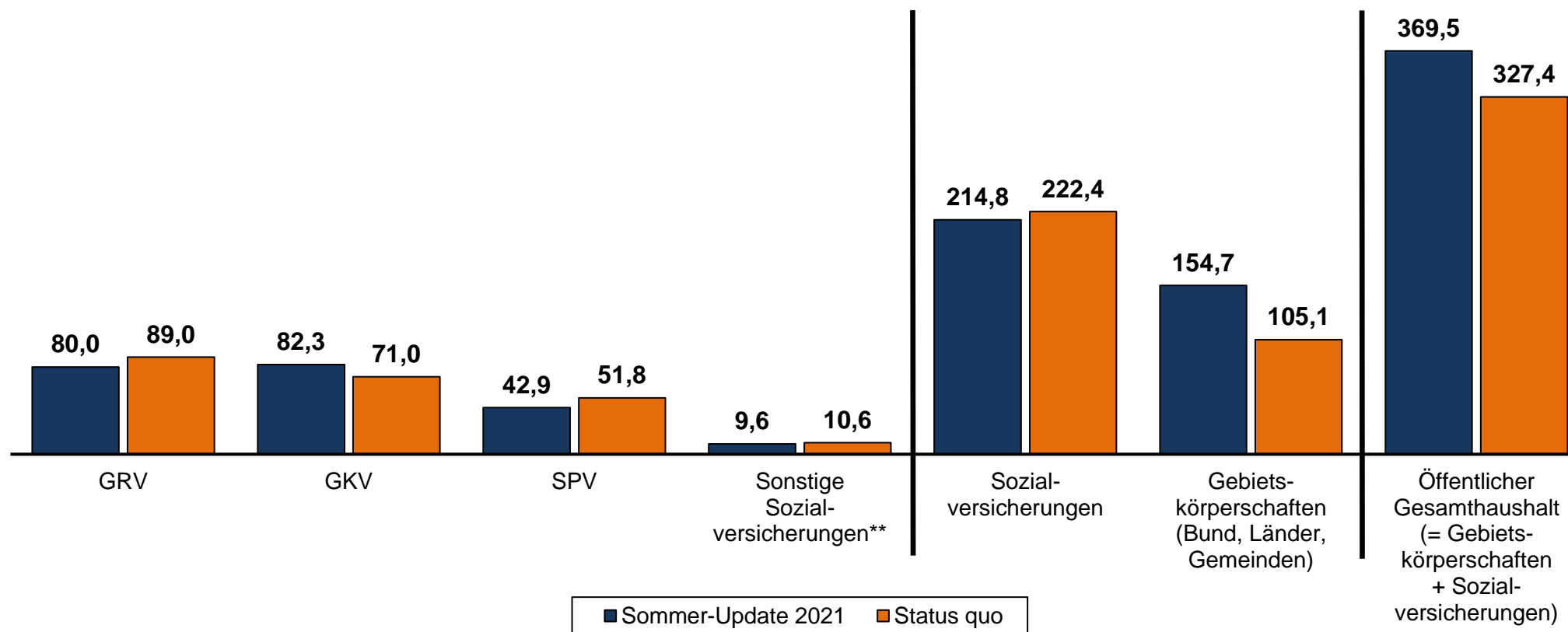
Expliziter und impliziter Teil der Staatsschulden im Zeitverlauf
in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke



Implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich

Implizite Staatsschuld im Sommer 2021 und 2022

in Prozent des jeweiligen BIP*



* Referenz-BIP für Update 2022 (BIP 2021) = 3,57 Billionen Euro; Update 2021 (BIP 2020) = 3,34 Billionen Euro.

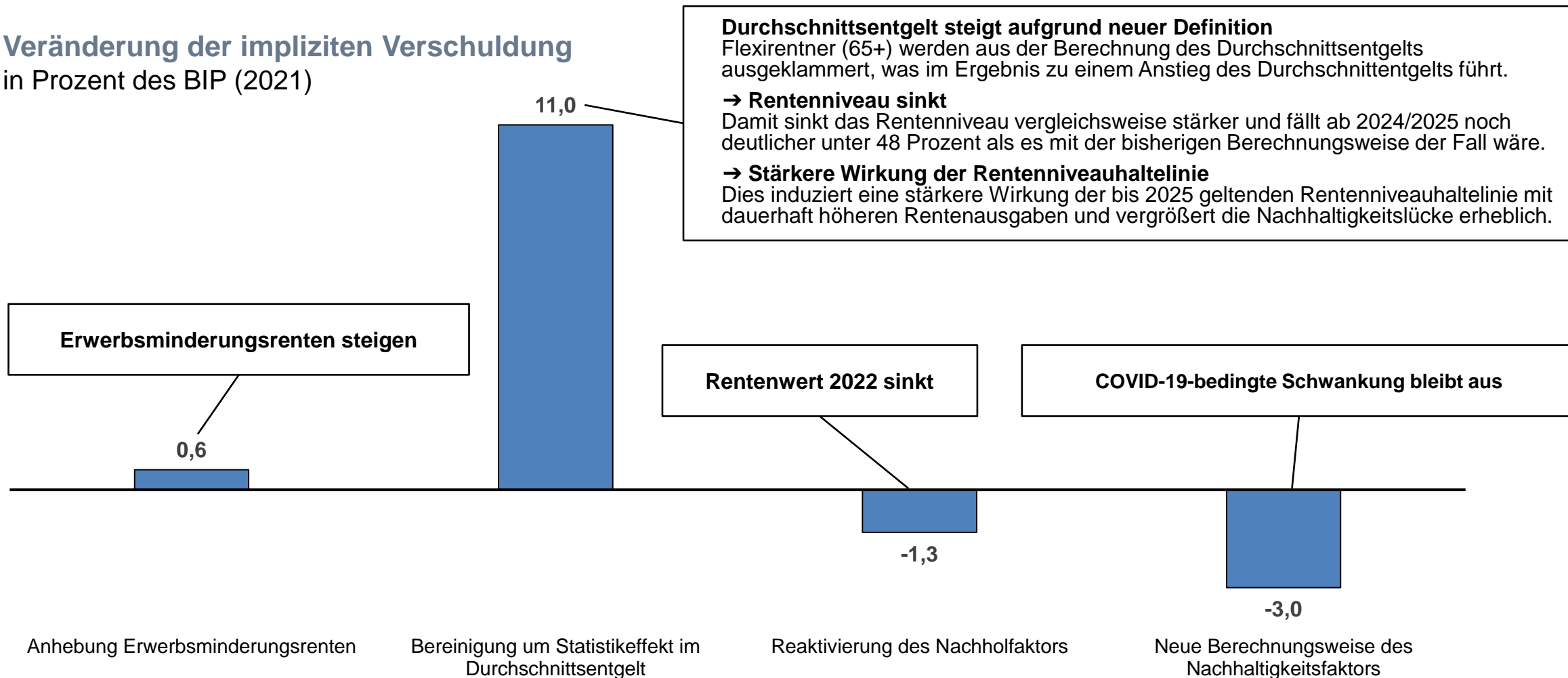
** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Rentenanpassungsgesetz 2022 im Überblick

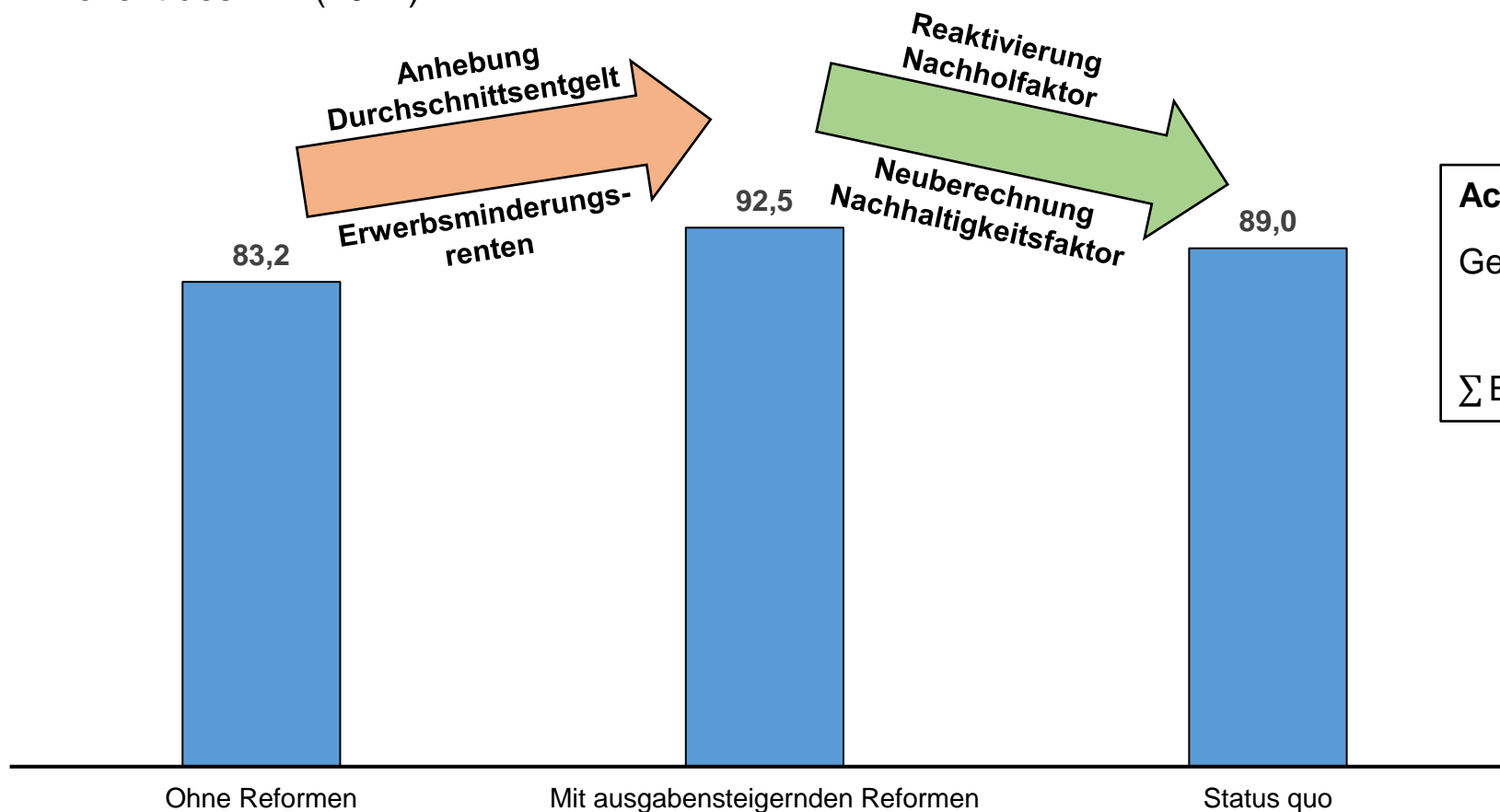
Isolierte Wirkung der einzelnen Rentenreformelemente

Veränderung der impliziten Verschuldung
in Prozent des BIP (2021)



Wirkung des Renten Anpassungsgesetzes 2022

Implizite Verschuldung der GRV
in Prozent des BIP (2021)



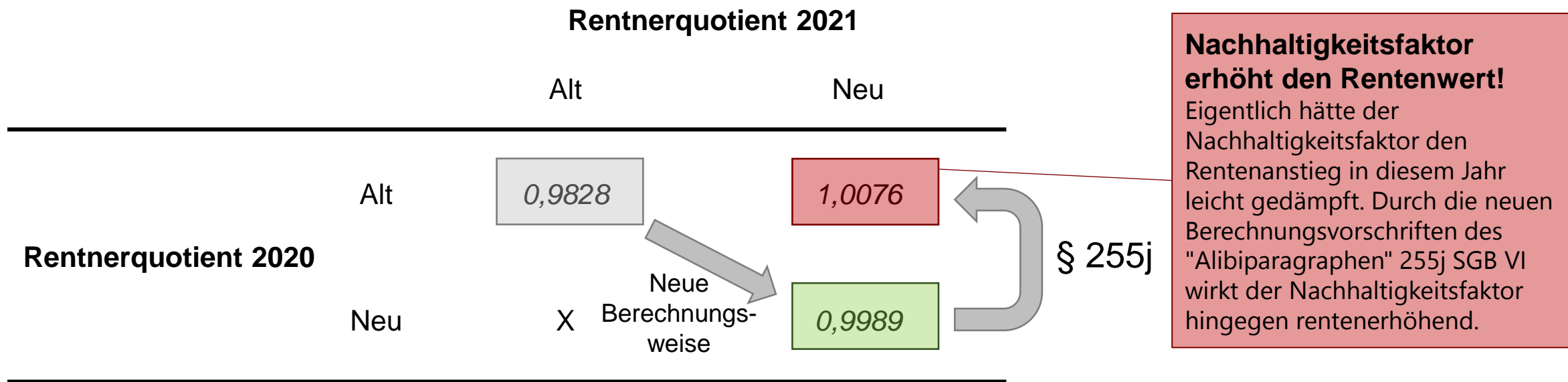
Achtung Interaktionseffekte!

Gesamteffekt	= 5,8 %-Punkte
≠	
∑ Einzeleffekte	= 7,3 %-Punkte

Der „Alibiparagraph“

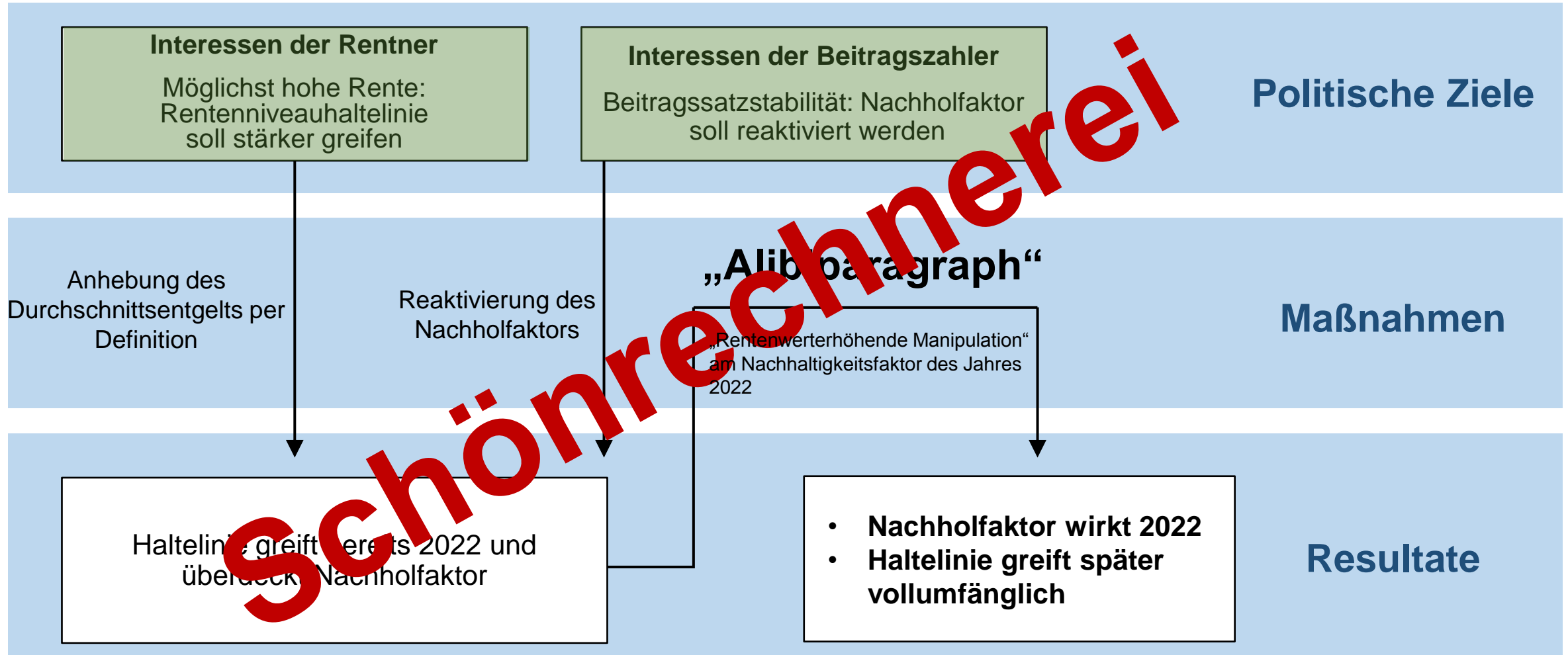
Der „Alibiparagraph“ 255j SGB VI

Nachhaltigkeitsfaktor bei Veränderung der Berechnungsweisen des Rentnerquotienten



$$\text{Rentenwert}_{2022} = \text{Rentenwert}_{2021} \cdot \text{Lohnfaktor} \cdot \text{Beitrags-satzfaktor} \cdot \left[\left(1 - \frac{\text{Rentnerquotient}_{2021}}{\text{Rentnerquotient}_{2020}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]$$

Die Hintergründe der Einführung des „Alibiparagraphen“



Rentenanpassungsgesetz 2022 im Detail (1/2)

I. Reaktivierung des Nachholfaktors

Die Rentengarantie verhinderte im Rahmen der Rentenanpassung 2021 ein Absinken des Rentenwertes. Die Reaktivierung des sogenannten Nachholfaktors bewirkt die nachträgliche Berücksichtigung dieser und zukünftiger negativer Lohnentwicklungen.

II. „Alibiparagraph“ 255j SGB VI: Das Scheingeschäft mit dem Nachholfaktor

Der Nachhaltigkeitsfaktor ist ein Instrument zur Dämpfung des Rentenwertes bei einer alternden Bevölkerung. In der Rentenanpassung 2022 erhöht der Nachhaltigkeitsfaktor den Rentenwert jedoch, weil durch die Einführung des Paragraphen 255j SGB VI für das Jahr 2022 einmalig eine andere Berechnungsweise gilt. Ohne diesen „Alibiparagraphen“ wäre der aktuelle Rentenwert weniger stark gestiegen, so dass der Nachholfaktor das Rentenniveau 2022 unter 48 Prozent gesenkt hätte. Dadurch hätte die Rentenniveauhaltelinie gegriffen. Durch den „Alibiparagraphen“ steigt der Rentenwert 2022 dagegen stark genug an, um ihn über den Nachholfaktor dämpfen zu können, ohne die Rentenniveauhaltelinie zu verletzen. Kurz gesagt: Der Nachhaltigkeitsfaktor steigert den Rentenwert, damit der Nachholfaktor ihn senken kann.

III. Neue Berechnungsweise für den Nachhaltigkeitsfaktor verhindert schwankende Rentenwertanpassung

Bisher wurde zur Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Durchschnittslohn aus dem jeweils zwei Jahre zurückliegenden Durchschnittslohn berechnet, indem das damalige Lohnwachstum zweifach aufgeschlagen wurde. Lohnwachstumsschwankungen – wie beispielsweise im Rahmen der COVID-19-Pandemie – wurden dadurch in den Folgejahren verstärkt an den Nachhaltigkeitsfaktor weitergegeben und bewirkten Ausschläge in der Rentenanpassung. Diese Berechnungsweise wurde durch einen deutlich weniger schwankungsanfälligen Ansatz ersetzt.

Rentenanpassungsgesetz 2022 im Detail (2/2)

IV. (Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts per Definition → Stärkere Wirkung der Rentenniveaulinie

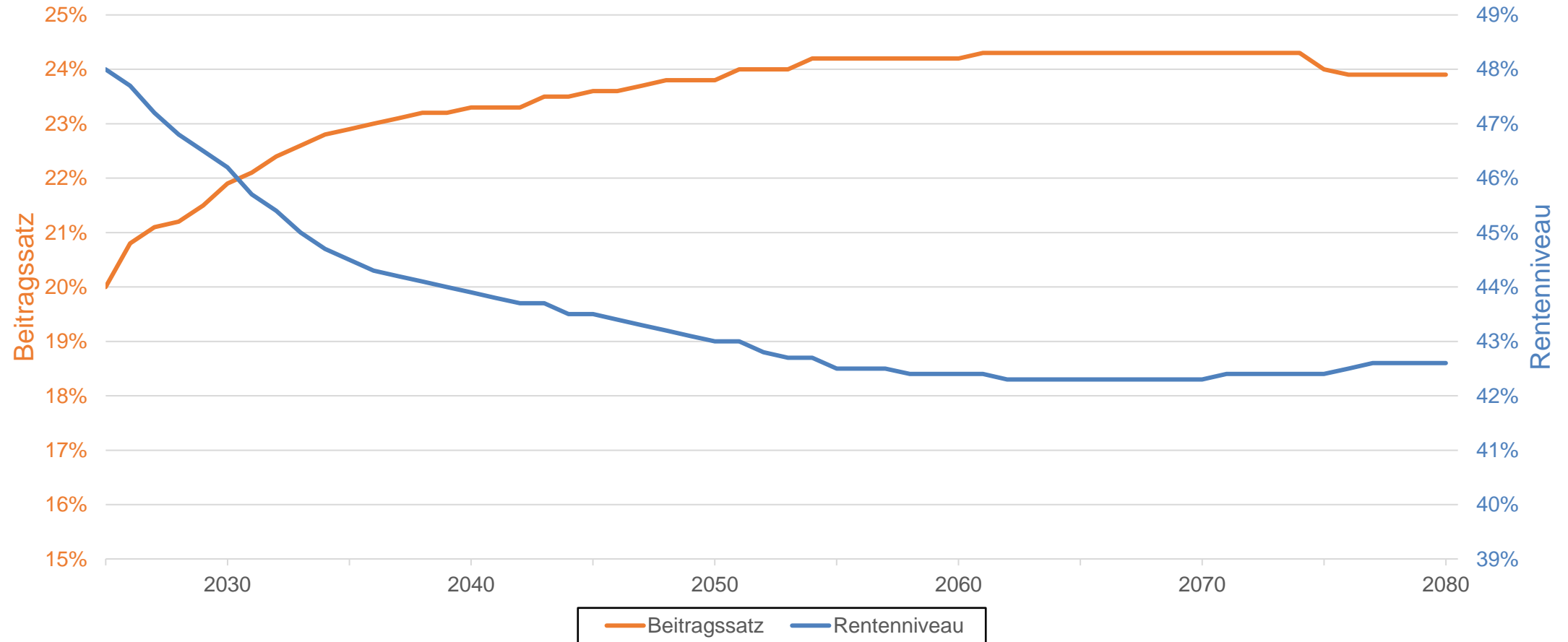
Infolge des Flexirentengesetzes wurde die Definition des Durchschnittsentgelts in der Statistik der Rentenversicherung angepasst, wodurch sich eine statistische Absenkung ergab. Das Rentenanpassungsgesetz 2022 revidiert diese Anpassung, wodurch das Durchschnittsentgelt wieder steigt. Dies führt zu einem geringeren Rentenniveau. Dadurch wird zukünftig (wieder) eine stärkere Anhebung des Rentenniveaus und damit des Rentenwertes nötig sein, um das Mindestsicherungsniveau der Rentenniveaulinie von 48 Prozent einhalten zu können.

V. Aufstockung von Erwerbsminderungsrenten

Bestandsrentner, die zwischen 2001 und 2018 in die Erwerbsminderungsrente eingetreten sind, erfahren eine Anhebung ihrer Rentenansprüche um bis zu 7,5 Prozent.

Was tun nach 2025?

Beitragssatz und Rentenniveau im Status quo



Wer trägt eigentlich die demografische Belastung?

Rentenanpassungsformel im Status quo

$$\text{Rentenwert}_t = \text{Rentenwert}_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{\overline{BE}_{t-1}}{\overline{BE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-2}}{\overline{BPE}_{t-3}}}_{\text{Lohnfaktor}} \cdot \underbrace{\frac{1 - BS_{t-1}}{1 - BS_{t-2}}}_{\text{Beitrags-satzfaktor}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

verbleibende demografische Belastung
Traglast der Rentner = 25 %

Transparenzvorschlag zur regelbasierten intergenerativen Lastenverteilung

$$\text{Rentenwert}_t = \text{Rentenwert}_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{\overline{BE}_{t-1}}{\overline{BE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-2}}{\overline{BPE}_{t-3}}}_{\text{Lohnfaktor}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha^* + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

gesamte demografische Belastung
Traglast der Rentner = ?

Wer soll die Belastung tragen? Der „richtige“ Wert für α^*

