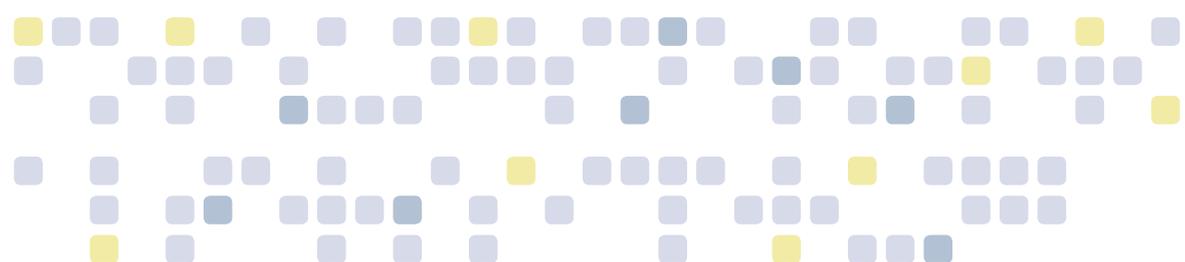


 FNA-Journal


Heft 2/2023

Internationaler Workshop
"Inflation und Alterssicherung"
Ergebnisbericht



Deutsche
Rentenversicherung

Bund

Internationaler Workshop

Inflation und Alterssicherung

Ergebnisbericht¹

1. Einführung

Die Inflation erreichte 2022 historische Dimensionen mit zweistelligen jährlichen Preissteigerungsraten in 12 der 27 EU-Länder. Ein Workshop der DRV Bund brachte Ende Januar 2023 internationale Akteure der Alterssicherung in Berlin zusammen, um u.a. die damit einhergehenden Risiken für die ältere Bevölkerung sowie Handlungsoptionen zu diskutieren. Diese Kurzzusammenfassung gibt die wesentlichen Ergebnisse und Impulse des Workshops wieder.

2. Risiken für die Alterssicherung

In den Diskussionen kristallisierten sich die folgenden zentralen Risiken heraus:

- Hohe Preissteigerungen bergen Risiken für die Alterssicherung, die je nach Ausgestaltung des Rentensystems sehr unterschiedlich zu Tage treten können.
- Preisindexierte Rentensysteme können Kaufkraftverluste von Rentner:innen schneller ausgleichen, führen jedoch zu Finanzierungsrisiken und intergenerativen Verteilungsfragen.
- In lohnindexierten Systemen sind hohe Inflationsraten mit geringeren Risiken für die Finanzierung verbunden.
- Lohnindexierte Systeme führen über längere Zeiträume grundsätzlich zu höheren Rentenanpassungen als inflationsindexierte Systeme; sie bergen jedoch in Zeiten hoher Inflation und negativer Reallohnsteigerungen das Risiko temporär signifikanter Kaufkraftverluste für Rentner:innen.
- Hohe Inflationsraten erhöhen das Risiko einer temporären Zunahme von Altersarmut und eines Anstiegs der Bezieher:innen von bedarfsgeprüften Leistungen – insbesondere in lohnindexierten Rentensystemen.
- Die hohen Steigerungen der Lebenshaltungskosten können problematische Verhaltensänderungen im Hinblick auf das Altersvorsorgespahren und die Renteneintrittsentscheidung anstoßen.²

3. Wie haben andere Länder auf die Inflation reagiert?

- Die meisten OECD-Staaten koppeln die Leistungen ihrer gesetzlichen Rentensysteme zumindest teilweise an die Inflationsentwicklung.
- Nur drei OECD-Länder (Deutschland, Schweden und Litauen) indexieren die einkommensbezogenen gesetzlichen Renten ausschließlich an die Lohnentwicklung (mit Dämpfungsfaktoren).

¹ Diese Zusammenfassung wurde mit den Workshopteilnehmer:innen abgestimmt und von Christoph Freudenberg und Tim Deeken erstellt.

² Dies ist u.a. in Rentensystemen denkbar, in denen die Renten an die (temporär höhere) Preisentwicklung gekoppelt sind, die Ansprüche bis zum Renteneintritt wiederum an die (temporär geringere) Lohnentwicklung angepasst werden. Daten aus Finnland und Tschechien zeigen, dass diese Indexierungsunterschiede zu einem signifikanten Anstieg der Frühverrentung in 2022 beitrugen.

- Zahlreiche Länder ergriffen 2022 zusätzliche, diskretionäre Maßnahmen, um die Kaufkraftverluste der Rentner:innen abzumildern (bspw. durch Vorziehen von Rentenanpassungen in Frankreich oder unterjährige Anpassungen in Tschechien).³
- Einige Länder wie Deutschland, Österreich, Polen sowie Portugal verabschiedeten dabei Einmalzahlungen für Rentner:innen (und andere Gruppen).

4. Handlungsbedarf und -optionen

Was lässt sich aus den skizzierten Risiken ableiten? Besteht Handlungsbedarf im Bereich der Rentenpolitik und wenn ja, welche sozialpolitischen Handlungsoptionen bieten sich an?

Handlungsbedarf kann vor dem Hintergrund der Inflation insbesondere bei der Finanzierung und hinsichtlich der Angemessenheit von Alterseinkommen bestehen. Letzterer Aspekt erscheint im deutschen lohnindexierten System zentraler. Der folgende Abschnitt konzentriert sich daher auf Handlungsoptionen und -bedarfe zur Kompensation von Kaufkraftverlusten. In preisindexierten Rentensystemen stellt sich hingegen deutlicher die Frage der fiskalischen Tragfähigkeit. Für dieses Thema sei auf ein aktuelles Papier der OECD (2022)⁴ verwiesen.

Bevor auf mögliche Maßnahmen zur Kompensation von Kaufkraftverlusten der Rentner:innen eingegangen wird, soll zunächst erörtert werden, welche Gruppen in Zeiten von hoher Inflation einen besonderen Schutzbedarf aufweisen.

4.1 Welche Gruppen sind schutzbedürftig?

Wie stark sich Preissteigerungen für einzelne Haushalte auswirken und welcher Schutzbedarf sich daraus ableiten lässt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab.

- In besonderer Weise belastet von den hohen Preissteigerungen sind Haushalte, die ihr Konsumverhalten nicht an die gestiegenen Lebenshaltungskosten anpassen können (bspw. Pendler:innen ohne Homeofficemöglichkeit).
- Zudem wirken sich die hohen Preissteigerungen besonders auf den Lebensstandard von Haushalten aus, die ihr Einkommen auf Grund eingeschränkter Erwerbsfähigkeit nicht anpassen können (bspw. Pflegende oder erwerbsgeminderte Personen).
- Betroffen sind zudem Haushalte, die nicht auf Ersparnisse zurückgreifen können.

Ein besonderer Schutzbedarf könnte daher im Hinblick auf Rentner:innen bestehen, die insbesondere die folgenden Kriterien erfüllen:

- Die Anpassung der Alterseinkommen liegt deutlich unterhalb der Preissteigerungen für Rentnerhaushalte.
- Der Konsumanteil für Güter, die besonders von der Inflation betroffen sind (Energie und Lebensmittel) ist vergleichsweise hoch, was eher für Rentner:innen mit geringen und mittleren Haushaltseinkommen zutrifft.
- Eine Anpassung des Konsumverhaltens an die Veränderung der Preise ist nur beschränkt oder nur mit deutlichen Wohlfahrtseinbußen möglich.
- Kaufkraftverluste können nicht durch ausreichende Ersparnisse kompensiert werden. Dies trifft vermutlich vermehrt für Rentner:innen mit einem geringen Haushaltseinkommen bzw. Vermögen zu.

³ Siehe OECD (2022), How inflation challenges pensions.

⁴ Siehe OECD (2022), How inflation challenges pensions, S. 9.

- Es besteht keine Möglichkeit zusätzliches Einkommen durch Erwerbsarbeit zu generieren, was bspw. bei voll Erwerbsgeminderten und Rentner*innen in höherem Lebensalter gegeben ist.

Ein besonderer Schutzbedarf könnte folglich im Fall hoher Kaufkraftverluste bei Rentner:innen der unteren Mittelschicht entstehen, die nicht durch bedarfsgeprüfte Systeme (bspw. Grundsicherung oder Wohngeld) abgesichert sind.

4.2 Handlungsoptionen

Vor diesem Hintergrund diskutierten die Workshop-Teilnehmer:innen mehrere Maßnahmen, um die Kaufkraftverluste in Zeiten von Hochinflation abzufedern.

I. Differenzielle Rentenanpassung

Einige Länder differenzieren ihre Rentenanpassung bereits nach Rentenhöhe der Leistungsbezieher:innen, bspw. Österreich bis 2022, Italien oder Portugal⁵. Diese Maßnahme ist jedoch wenig zielgenau in Systemen, in denen die Renten nur einen Teil der Haushaltseinkommen abbilden, wie in Deutschland. In solchen Systemen korrelieren niedrige Renten häufig nicht mit geringen Alterseinkommen, da ein großer Anteil der Alterseinkommen von Bezieher*innen geringer Renten aus anderen Quellen und Systemen (private Altersvorsorge, Beamtenversorgung, Ausland) stammt. Auch sagt eine geringe individuelle gesetzliche Rente wenig über das Alterseinkommen im Haushaltskontext aus. Folglich wäre eine differenzielle Anpassung nach Höhe der gesetzlichen Rente in Systemen wie in Deutschland kein passendes Instrument, um hohe Kaufkraftverluste von Haushalten mit geringeren Einkommen auszugleichen.

II. Einmalzahlungen – gezielt oder ungezielt?

Einmalzahlungen wie die in Deutschland 2022 genutzte Energiepreispauschale oder der in Österreich gezahlte Anti-Teuerungsbonus ermöglichen es, zeitnah Kaufkraftverluste steigender Lebenshaltungskosten abzufedern. Zudem können diese Leistungen Vertrauen stärken in Krisenzeiten. Im Vergleich zu Preisbremsen, bspw. im Strom- und Gasmarkt, die versuchen, den Kaufkraftverlust direkt am Markt einzudämmen, schwächen Einmalzahlungen zudem nicht die Signalwirkung von Preisen.

Einmalzahlungen bieten sich dabei als Überbrückungsmaßnahme an, bis die regulären Rentenanpassungen die Preissteigerungen in ausreichendem Maße kompensieren. Damit erhöhen Einmalzahlungen – im Vergleich zu zusätzlichen Rentenanpassungen – nicht die langfristigen Ausgaben des Staates oder der Rentenversicherung. Gleichfalls sind sie demnach auch nicht dafür angelegt, den Ausgleich langfristiger Kaufkraftverluste zu sichern.

Pauschale Einmalzahlungen erhöhen das Einkommen von Haushalten mit geringeren Einkommen überproportional und können damit die Kaufkraftverluste dieser Gruppe stärker abfedern. Die häufige Nutzung von Einmalzahlungen kann jedoch Erwartungen wecken, dass der Staat jegliche Kaufkraftverluste der Bürger kompensiert (Vollkasko-Mentalität). Umso mehr ist es ratsam, dieses Instrument nur zu nutzen, wenn ein außergewöhnlicher Bedarf besteht.

Pauschale Einmalzahlungen an größere Bevölkerungsgruppen können mit hohen finanziellen Kosten einhergehen. Die an alle Rentner:innen im Dezember 2022 ausgezahlte Energiepreispauschale in Deutschland bspw. kostete rund 6 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Die

⁵ Siehe OECD (2022), How inflation challenges pensions, S. 6.

Ausgaben für den Grundrentenzuschlag werden im Bundeshaushalt 2023 mit knapp 1 Mrd. Euro beziffert. Aus Finanzierungssicht und vor dem Hintergrund des speziellen Schutzbedarfs, könnte sich eine Nutzung gezielter Einmalzahlungen speziell an Gruppen mit einem niedrigen Haushaltseinkommen im Falle höherer Kaufkraftverluste anbieten.

Für die Umsetzung gezielter Einmalzahlungen bedarf es allerdings einer ausreichenden Dateninfrastruktur und zahlreicher Informationen auf Haushaltsebene, u.a. zu den Einkommen und zur Bankverbindung der Haushalte. Diese Informationen liegen in Deutschland nur begrenzt und häufig nur für einzelne Bevölkerungsgruppen vor. Folglich ist eine gezielte Einmalzahlung, von der alle Bürger:innen mit entsprechend niedrigen Einkommen profitieren können, momentan nicht umsetzbar. Perspektivisch könnte diese Maßnahme in einigen Jahren auf Basis der Dateninfrastruktur des von der Bundesregierung anvisierten Klimageldes erfolgen.

Die folgenden alternativen Maßnahmen sind vor diesem Hintergrund aktuell denkbar, um mögliche Einmalzahlungen gezielter und weniger kostspielig auszugestalten:

- a. Eine stärkere Besteuerung von Einmalzahlungen von bis zu 100% für Haushalte mit hohem Einkommen.
- b. Eine Einkommensprüfung analog zum bestehenden System des Grundrentenzuschlags für die Gruppe von Leistungsbezieher:innen der gesetzlichen Rente. Dieses Verfahren – dessen administrative Umsetzung für alle Rentner:innen geprüft werden müsste und in der Umsetzung vermutlich mehrere Monate benötigt – basiert auf Einkommensdaten der Finanzämter sowie Informationen aus dem Rentenbezugsmitteilungsverfahren. Die Anwendung dieser Einkommensprüfung ist jedoch nur für GRV-Rentner:innen denkbar. Diese Eingrenzung würde aber die Frage aufwerfen, warum andere Gruppen – bspw. einkommensschwache Erwerbstätige – bei dieser gezielten Einmalzahlung unberücksichtigt bleiben.

III. Ein Vorziehen von Rentenanpassungen

Ein Vorverlegen von Rentenanpassungen ermöglicht eine zeitnahe, schnellere Abfederung von Kaufkraftverlusten. Die administrative Umsetzung dieser Maßnahme kann jedoch einige Zeit (Monate) in Anspruch nehmen. Daher ist sie eher sinnvoll, wenn die Inflation stark zunimmt und die nächste Rentenanpassung noch viele Monate in der Zukunft liegt – wie im Fall Frankreichs im Frühjahr 2022. Das Vorziehen von Rentenanpassungen führt jedoch zu Mehrausgaben, die begrenzt werden, wenn diese vorzeitigen Rentenerhöhungen bei der nächsten Rentenanpassung verrechnet werden.

IV. Eingriff in die Rentenformel – Zusätzliche Rentenanpassungen

Vor dem Hintergrund möglicher mittelfristiger Kaufkraftverluste in lohnindexierten Systemen sind zudem zusätzliche Rentenanpassungen denkbar. Diese könnten sicherstellen, den Kaufkraftverlust der Rentner:innen nicht nur temporär – wie bei Einmalzahlungen –, sondern auch langfristig zu kompensieren. Damit wären jedoch entsprechend höhere langfristige Rentenausgaben verbunden, die zu einer höheren Beitragsbelastung und damit geringeren verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer führen könnten. Ein solcher diskretionärer Eingriff in die Rentenformel läuft zudem Gefahr, in eine Spirale weiterer Eingriffe zu münden. Könnte sich damit doch die Erwartung verfestigen, dass Rentenanpassungen unterhalb der Inflation stets einen Eingriff rechtfertigen. Zudem stellt sich die Frage, warum Kaufkraftverluste von Rentnern:innen durch eine zusätzliche Rentenanpassung kompensiert werden sollen, vergleichbare reale Einkommensverluste der Erwerbstätigen hingegen nicht. Im Fall des

deutschen Punktesystems wäre überdies zu erörtern, ob von einer höheren Indexierung auch die entgeltbasierten Rentenanwartschaften der noch aktiven Versicherten profitieren sollen, was mit zusätzlichen langfristigen Kosten verbunden wäre.

Zusammenfassend kann sozialpolitischer Handlungsbedarf bestehen, wenn die Rentenanpassungen deutlich geringer ausfallen als die Inflationsraten. Vor diesem Hintergrund gilt es zunächst, die Inflationsentwicklung der kommenden Monate und die Dynamik der Alterseinkommen genau zu beobachten. Zu beachten ist dabei, dass Haushalte unterschiedliche Potentiale haben Kaufkraftverluste zu kompensieren, sei es über Veränderungen der Konsumstruktur, über Ersparnisse oder zusätzliches Einkommen. Gerade für Rentner:innen der unteren Mittelschicht, die nicht bereits über staatliche bedarfsgeprüfte Systeme abgesichert sind, können diese Kompensationsmechanismen ggf. begrenzt sein. Für diese Gruppe könnten daher (zielgerichtete) Einmalzahlungen in Betracht gezogen werden, um die Folgen (zu) hoher Kaufkraftverluste auszugleichen.

5. Neue Forschungsfragen

Die historisch hohen Preissteigerungen stoßen eine Vielzahl von (teils neuen) Forschungsfragen für die Alterssicherung an. Im Folgenden sind ausgewählte Fragen knapp skizziert:

- Wie stark sind ältere Menschen von den hohen Inflationsraten betroffen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen?
- Welche Möglichkeiten haben gerade ältere Menschen, um Preisschocks auszugleichen u.a. durch Vermögen, Konsumanpassungen und Erwerbseinkommen?
- In welchem Umfang werden Leistungen der privaten und betrieblichen Alterssicherung im Zuge der hohen Inflation dynamisiert? Welche Auswirkungen hat das auf die Weiterentwicklung des Leitbildes der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen?
- Welche inflationsinduzierten Verhaltensänderungen ergeben sich im Kontext der Alterssicherung u.a. im Hinblick auf Altersvorsorgespargen und Renteneintritt?
- Wie kommt es, dass die Länder Europas sehr unterschiedlich auf den Inflationsschock reagiert haben?

6. Teilnehmer:innen des Workshops

- Monika Queisser (OECD)
- Winfried Pinggera (Pensionsversicherungsanstalt Österreich)
- Daniela Czellary-Ulrich (Pensionsversicherungsanstalt Österreich)
- Sébastien Grobon (Conseil d'Orientation des Retraités)
- Astrid Klesse (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)
- Konrad Haker (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
- Christian Pfarr (Bundesbank)
- Timm Bönke (DIW Berlin)
- Judith Niehues (IW Köln)
- Maximilian Stockhausen (IW Köln)
- Volker Schmitt (Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung)
- Gundula Roßbach (DRV Bund)
- Reinhold Thiede (DRV Bund)
- Holger Viebrok (DRV Bund)
- Brigitte L. Loose (DRV Bund)
- Christoph Freudenberg (DRV Bund)
- Tim Deeken (DRV Bund)
- Matthias Römer (DRV Bund)

Impressum

Herausgeber:

Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund
0640-FNA, 10704 Berlin

Redaktion: Stefan Jahn

Postanschrift: 0640-FNA, 10704 Berlin

ISSN 2192-7960

Die Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Deutschen Rentenversicherung Bund wieder. Nachdruck ist nur unter Quellenangabe und nur mit Genehmigung des Herausgebers zulässig.

Berlin, April 2023