

Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Die Finanzentwicklung der Rentenversicherung und ihr nahestehender Institutionen in der COVID-19-Pandemie

Gundula Roßbach, Berlin

Die institutionelle Ausgestaltung der allgemeinen Rentenversicherung und ihre Einbettung in den bundesdeutschen Sozialstaat haben sich in der COVID-19-Pandemie bewährt. Die Regelungen zum Kurzarbeitergeld stabilisieren nicht nur die Beschäftigung, sondern auch das Beitragsaufkommen der allgemeinen Rentenversicherung und den Erwerb von Anwartschaften für die Alterssicherung der Menschen in Kurzarbeit. Der Rückgang bei den Beitragseinnahmen in den am stärksten betroffenen Monaten konnte abgedeckt werden, da die allgemeine Rentenversicherung Anfang 2020 über eine vergleichsweise hohe Rücklage verfügte. Hätte diese dagegen bei ihrem Minimum von 0,2 Monatsausgaben gelegen, wären besondere Liquiditätssichernde Maßnahmen unvermeidlich geworden. Ohne die hohe Rücklage hätten die Beitragsausfälle in der COVID-19-Pandemie nach den gesetzlichen Regeln bereits im Jahr 2021 zu einem starken Anstieg des Beitragssatzes geführt. In der Folge wäre der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bereits im laufenden Jahr auf über 40 Prozent gestiegen. Die automatischen Mechanismen im System der Sozialversicherungen und insbesondere eigene Finanzreserven in der Nachhaltigkeitsrücklage haben die Leistungsfähigkeit der allgemeinen Rentenversicherung in den am stärksten von den Auswirkungen der Pandemie betroffenen Monaten sichergestellt. Die Regeln, nach denen sich die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung an demografische Veränderungen, Entwicklungen am Arbeitsmarkt und konjunkturelle Schwankungen anpasst, verteilen die finanziellen Be- und Entlastungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auf Rentner, Beitragszahler und Steuerzahler.

1. Einleitung¹

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und der zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen haben auch in der Rentenversicherung Spuren hinterlassen. Ob und inwieweit die COVID-19-Pandemie Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität der Rentenversi-

cherung hat, ist das Thema dieses Beitrags. Dabei wird die Rentenversicherung nicht isoliert betrachtet, sondern der Blick wird auch

¹ Teile dieses Beitrags basieren auf einem Vortrag der Autorin, der am 12. Februar unter dem Titel „Die Rentenversicherung: Nachhaltig in der Corona-Krise?“ im Rahmen der Jahrestagung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung 2021 gehalten wurde.

auf die Beziehungen zu anderen Zweigen der Sozialversicherung und den Bund gelenkt. Denn zum einen stützt die Verteilung der sozialen Risiken zwischen den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung in einer Wirtschaftskrise. Zum anderen sorgen die gesetzlichen Vorschriften im SGB VI dafür, dass die Auswirkungen der Krise auf Beschäftigung und Löhne von den Beitragszahlern und Rentnern sowie dem Bund (beziehungsweise den Steuerzahlern) gemeinsam getragen werden. Weitere finanzielle Rahmenbedingungen werden durch staatliche Ziele im Hinblick auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Haushalte der Gebietskörperschaften sowie die nationalen und europäischen Fiskalregeln gesetzt.

Bund und Länder haben mit umfangreichen Hilfsmaßnahmen auf die COVID-19-Pandemie reagiert. Nach Angaben im Jahreswirtschaftsbericht 2021 der Bundesregierung gehen die ergriffenen Maßnahmen mit einer Nettokreditaufnahme allein des Bundes in Höhe von rund 130 Milliarden Euro im Jahr 2020 und geplant knapp 180 Milliarden Euro in diesem Jahr einher.² Unter dem Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit wird auf die Bewältigung der gesundheitlichen Folgen und die Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen eine fiskalische Erholung folgen müssen – das heißt eine Erhöhung der Einnahmen, eine Rückführung der öffentlichen Ausgaben und der Abbau der deutlich gestiegenen Staatsverschuldung. In der Sozialversicherung führt ein erhöhter Einnahmenbedarf regelhaft zu einer Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge. Hier wird es zu einem Zielkonflikt mit dem Wunsch auf Begrenzung des Anstiegs des Gesamtsozialversicherungsbeitrags auf maximal 40 Prozent kommen, wie er unter anderem von der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) gefordert wird.³ Seit dem vergangenen Jahr gibt es eine Sozialgarantie, die einen Anstieg der Sozialbeiträge auf mehr als 40 Prozent bis zum Ende dieses Jahres verhindern soll, indem darüber hinausgehende Finanzbedarfe aus dem

Bundeshaushalt gedeckt werden sollen.⁴ Das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen finanziellen Belastungen und die politischen Entscheidungen darüber, wie diese innerhalb von und zwischen verschiedenen Generationen verteilt werden, wirken sich daher auch auf die Alterssicherung der Menschen und die Finanzierung der allgemeinen Rentenversicherung aus.

Die finanzielle Lage der gesamten Sozialversicherung hat sich in der COVID-19-Pandemie negativ entwickelt, wobei die verschiedenen Zweige abhängig vom jeweils versicherten Risiko unterschiedlich betroffen sind. Stark gestiegene Ausgaben, vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung⁵, sowie konjunkturbedingte Einnahmefälle haben dazu geführt, dass die Rücklagen stark abgeschmolzen sind und für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, nicht mehr zur Verfügung stehen.⁶

Im nächsten Abschnitt werden die gesamtstaatlichen finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie skizziert und der Zusammenhang zur Finanzlage der Sozialversicherung beleuchtet. Verbindungen zu Aspekten der Nachhaltigkeit werden im Abschnitt 3 dargestellt. Abschnitt 4 stellt die Auswirkungen auf die Finanzentwicklung der

² Siehe BMWi 2021, Jahreswirtschaftsbericht 2021.

³ Siehe BDA-Kommission, Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, Bericht der Kommission vom 29.07.2020.

⁴ Die Sozialgarantie ist Bestandteil des von der Regierungskoalition am 3. Juni 2020 beschlossenen Konjunkturpakets (Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktmapier.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 18.03.2021).

⁵ Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat im Jahr 2020 61 Milliarden Euro aufgewendet, um die Folgen der Pandemie am Arbeitsmarkt abzufedern. Im Jahr 2019 lagen die Ausgaben bei 33,2 Milliarden Euro, siehe <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-07-haushalt-der-ba-rekordausgaben-im-jahr-2020>, abgerufen am 18.03.2021.

⁶ Zu diesem Ergebnis kommt auch der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates in seiner 14. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits vom 21. Oktober 2020, siehe Veröffentlichung der Stellungnahmen des unabhängigen Beirats auf der Internetseite des Stabilitätsrats unter https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html, abgerufen am 18.03.2021.

Rentenversicherung im Jahr 2020 dar. Die Wirkung der langfristigen Ausgleichsmechanismen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit wird im Abschnitt 5 untersucht. Abschnitt 6 enthält abschließende Bemerkungen.

2. Entwicklung der gesamtstaatlichen Finanzen in der COVID-19-Pandemie

Die gravierenden Auswirkungen der Pandemie sowie der zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen auf die Staatsfinanzen werden den finanziellen Handlungsspielraum in der Sozialpolitik in den nächsten Jahren voraussichtlich spürbar einschränken. Für den öffentlichen Gesamthaushalt, zu dem neben dem Bund und den Ländern auch die Gemeinden und die Sozialversicherungen zählen,⁷ erwartet der Stabilitätsrat zur Sicherung solider öffentlicher Haushalte ein Finanzierungsdefizit von 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das Jahr 2020 und 7 Prozent für das laufende Jahr.⁸

In der europäischen Haushaltsüberwachung ist die Entwicklung des sogenannten strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits relevant, das um konjunkturelle Einflüsse bereinigt ist. Der Stabilitätsrat schätzt das strukturelle Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts 2020 auf rund 2,5 Prozent und 2021 auf 6 Prozent des BIP. Die zur Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln gesetzlich festgelegte Obergrenze von 0,5 Prozent wird damit deutlich überschritten.⁹ Da diese Defizitgrenze für die Jahre 2020 und 2021 außer Kraft gesetzt wurde, stellt die Überschreitung allerdings keinen Verstoß gegen die europäischen Fiskalregeln dar.¹⁰ Aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung ihrer Haushalte stellen die Sozialversicherungen grundsätzlich nur ein begrenztes Risiko für den öffentlichen Gesamthaushalt dar.¹¹ Dies liegt im Wesentlichen darin begründet, dass eine Kreditfinanzierung ihrer Leistungsausgaben qua Gesetz nicht vorgesehen ist. Der Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben hat vielmehr grund-

sätzlich über eine Anpassung der jeweiligen Beitragssätze und Bundesmittel zu erfolgen (vgl. Abschnitt 5). Vorübergehende Defizite oder Überschüsse führen dazu, dass vorhandene Rücklagen ab- oder aufgebaut werden. Im Jahr 2020 sind die Rücklagen der Sozialversicherungen stark abgeschmolzen. Der Fokus liegt dabei auf der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der allgemeinen Rentenversicherung, auf die zusammengenommen rund 92 Prozent der gesamten Leistungsausgaben der Sozialversicherungen im Jahr 2019¹² entfielen und deren Zusammenwirken für die Finanzentwicklung der Sozialversicherung in der COVID-19-Pandemie von entscheidender Bedeutung ist.¹³

Die Finanzreserven der gesetzlichen Krankenkassen beliefen sich Ende 2019 auf 19,8 Milliarden Euro und der Gesundheitsfonds verfügte im Januar 2020 über eine Liquiditätsreserve in einer Größenordnung

7 Anders als die nationale Schuldenbremse, die für die Haushalte von Bund und Ländern gilt, beziehen sich die europarechtlichen Verpflichtungen auf den öffentlichen Gesamthaushalt, zu dem auch die Gemeinden und die Sozialversicherungen einschließlich ihrer jeweiligen Extrahaushalte gehören.

8 Siehe Stabilitätsrat, Dezember 2020, Beschluss des Stabilitätsrates vom 18. Dezember 2020 zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation und zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz, https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen_node.html;jsessionid=9DF9C0C46F36A78FF6E9CC0220AC4A88.intranet631, abgerufen am 18.03.2021.

9 Zur Einhaltung der EU-Haushaltsregeln darf nach § 51 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen eine Obergrenze von 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.

10 Der Deutsche Bundestag hat am 2. Juli 2020 für das Jahr 2020 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 des Grundgesetzes festgestellt und am 8. Dezember 2020 beschlossen, dass diese Notsituation im Jahr 2021 fortbesteht.

11 Für eine ausführliche Darstellung des Bezugs der nationalen und europäischen Verschuldungsregeln zu den Haushalten der Sozialversicherungen siehe *Brüggemann-Borck, I./Fasshauer, S. und Reineke, U.*, Stabilitätsrat zur Sicherung solider öffentlicher Haushalte, DRV 1/2019, S. 8–24.

12 Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2019, Juni 2020.

13 Zu den Sozialversicherungen gehören in Deutschland außerdem die Pflegeversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung, die hier nicht weiter betrachtet werden.

von rund 10,2 Milliarden Euro.¹⁴ Nach Berechnungen des GKV-Schätzerkreises zu Mitte Januar 2021 beträgt die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds noch rund 6,4 Milliarden Euro, darüber hinaus beliefen sich zum Stichtag 30. September 2020 die Finanzreserven der gesetzlichen Krankenkassen auf rund 17,8 Milliarden Euro.¹⁵ Ohne weitere gesetzliche Maßnahmen hätte die für 2021 erwartete Unterdeckung im Gesundheitsfonds zu einer Verdoppelung des durchschnittlichen Zusatzbeitragsatzes auf 2,2 Prozent geführt. Um den Zusatzbeitragsatz 2021 weitestgehend stabil zu halten und um die in der Regierungskoalition vereinbarte Deckelung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags bei 40 Prozent zu erfüllen, hat die Bundesregierung eine Verteilung der finanziellen Lasten auf den Bund, die Krankenkassen und die Beitragszahler beschlossen. Danach wird die Finanzierungslücke im Gesundheitsfonds 2021 über einen ergänzenden Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds von 7,7 Milliarden Euro, die Beteiligung der Krankenkassen aus ihren Finanzreserven von 8 Milliarden Euro sowie mit der Anhebung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags um 0,2 Prozentpunkte auf 1,3 Prozent geschlossen.¹⁶ Die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit (BA), die im Jahr 2019 noch bei 25,8 Milliarden Euro lag, wird Ende 2021 voraussichtlich vollständig aufgebraucht sein. Im Haushaltsplan 2021 der BA sind zudem Liquiditätshilfen des Bundes in Höhe von insgesamt rund 10,3 Milliarden Euro für 2020 und 2021 berücksichtigt, die vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie nicht als rückzahlbares Darlehen, sondern als Zuschuss gewährt werden.¹⁷

Die Rücklage der allgemeinen Rentenversicherung lag Ende 2019 bei 40,5 Milliarden Euro und schmilzt nach den Angaben im Rentenversicherungsbericht 2020 bis Ende 2021 voraussichtlich um rund 12,5 Milliarden Euro ab.¹⁸

Der Abbau der Finanzreserven der Sozialversicherungen 2020 und 2021 beschränkt die finanziellen Handlungsspielräume zur

Bewältigung der Herausforderungen demografischer Wandel, Digitalisierung und Klimawandel und bei der Abfederung zukünftiger Krisen. Er erhöht zudem den negativen Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts, dessen strukturelle Komponente die entscheidende Größe in der europäischen Haushaltsüberwachung darstellt. Insgesamt verfügen die Sozialversicherungen nach der COVID-19-Pandemie über deutlich weniger Rücklagen, sodass der Druck auf einen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und der Bundeszuschüsse spürbar wachsen wird. Nach der Bewältigung der Gesundheitskrise und der Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen steht zugleich auch der Bund unter erheblichem Konsolidierungsdruck.

3. Nachhaltigkeitsaspekte in der Rentenversicherung

Fragen der Nachhaltigkeit stellen sich für die Rentenversicherung in verschiedenen Kontexten. Die Deutsche Rentenversicherung konzentriert sich dabei grundsätzlich auf zwei Ebenen: zum einen auf die organisatorische Ebene, die das Handeln der Verwaltung betrifft, und zum anderen auf die institutionelle Ebene, bei der es um die Regeln geht, nach denen die allgemeine Rentenversicherung als wesentliche Säule der Alterssicherung sowie als Zweig der Sozialversicherung handelt. In diesem Abschnitt wird insbesondere die institutionelle Ebene betrachtet und hier insbesondere

¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Vorläufige Finanzergebnisse der Krankenkassen in 2019, Pressemitteilung vom 6. März 2020, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/finanzergebnisse-gkv-2019.html>, abgerufen am 18.03.2021.

¹⁵ Vgl. Bundesministerium für Finanzen, Monatsbericht des BMF, Februar 2021.

¹⁶ Die Defizitdeckung im Gesundheitsfonds 2021 ist im Gesetz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege (GPVG) geregelt, das am 26. November 2020 vom Bundestag beschlossen wurde und zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist.

¹⁷ Siehe Haushaltsplan 2021 der BA, https://www.arbeitsagentur.de/datei/nhp-2021_ba146853.pdf, abgerufen am 18.03.2021.

¹⁸ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Rentenversicherungsbericht 2020, Übersicht B1.

die Regeln, nach denen sich die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung entwickelt.¹⁹

Für die allgemeine Rentenversicherung ist von zentraler Bedeutung, welche automatischen Mechanismen in einer Krise die Institution finanziell stützen und ob diese nachhaltig funktionieren oder Anpassungen notwendig sind. Diese Mechanismen sollen zum einen die kurzfristige Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung gewährleisten sowie zum anderen die Einnahmen und Ausgaben bei sich ändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten automatisch in ein Gleichgewicht bringen. In Bezug auf die COVID-19-Pandemie ist daher zwischen den unmittelbaren Folgen der Krise sowie den kurz-, mittel- und langfristigen Folgen der zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen zu unterscheiden.

Die kurzfristige Stabilisierung der Finanzlage in 2020 erfolgte mithilfe der hohen Nachhaltigkeitsrücklage und durch das Zusammenwirken mit den anderen Zweigen der Sozialversicherung. Die Regelungen in der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung begrenzen die Auswirkungen der Krise auf die Altersvorsorge der Versicherten durch Beitragszahlung auf Lohnersatzleistungen an die allgemeine Rentenversicherung. Die Resilienz der Rentenversicherung hängt somit entscheidend von eigenen Finanzreserven und den finanziellen Verbindungen zwischen den Zweigen der Sozialversicherung ab. Zudem ist die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung von der Situation am Arbeitsmarkt und der Konjunktur abhängig.

Die gesetzlichen Finanzierungsregeln und deren automatische Anpassungen sorgen weiterführend für einen Selbstregulierungsmechanismus, der regelhaft für einen Ausgleich zwischen den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung sorgt. Über einen vergleichbaren Mechanismus verfügen die anderen Zweige der Sozialversicherung – abgesehen von der grundsätzlichen Möglichkeit der Beitragsanpassung – nicht.

4. Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Finanzentwicklung der Rentenversicherung im Jahr 2020

Primär ist die allgemeine Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie auf der Einnahmenseite betroffen. Die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit stieg rasant, die Anzahl der Beschäftigten ging darüber hinaus im vergangenen Jahr zurück, weil Beschäftigte arbeitslos wurden, die Unternehmen frei werdende Stellen nicht wieder besetzten und weniger neue Stellen geschaffen wurden.²⁰

Die Arbeitslosigkeit ist von März 2020 bis Februar 2021 von rund 2,3 auf 2,9 Millionen gestiegen.²¹ Unter dem Neuzugang an Arbeitslosen befinden sich in der Regel viele im Rechtskreis SGB III, die einen befristeten Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben. Die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III stieg von März 2020 bis Februar 2021 von knapp 0,9 Million auf knapp 1,3 Millionen. Für die Wirkung auf die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung ist entscheidend, dass bei Bezug von Arbeitslosengeld I von der BA Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt werden, die sich an 80 Prozent des früheren Arbeitsentgelts orientieren. Bei anschließendem Bezug von Arbeitslosengeld II (Grundsicherung für Arbeitslose) erhält die allgemeine Rentenversicherung seit 2011 allerdings keine Beiträge von der BA mehr.²²

Zudem ist die Zahl der Beziehenden von Kurzarbeitergeld in der Krise von rund

19 Für eine ausführliche Beschäftigung mit dem Thema Nachhaltigkeit im Kontext der Sozialversicherungen siehe *Fasshauer, S. und Freudenberg, C.*, Nachhaltigkeit von Sozialversicherungsträgern: Welchen Beitrag leistet die Deutsche Rentenversicherung zur Agenda 2030?, DRV 3/2019, S. 289–311.

20 Wie die Arbeitsmarktentwicklung in der COVID-19-Pandemie die monatlichen Beitragseinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung 2020 beeinflusst hat, untersucht *Brüggemann-Borck, I.* in: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung in der COVID-19-Pandemie, DRV 4/2020, S. 433–456.

21 Quelle: statistik.arbeitsagentur.de, Stand Februar 2021.

22 Zuvor wurden für Arbeitslosengeld II-Beziehende jedoch nur geringe Beiträge an die allgemeine Rentenversicherung geleistet, beruhend auf einer Beitragsbemessungsgrundlage von 205 Euro im Monat.

134 Tausend im Februar auf knapp 6 Millionen im April 2020 dramatisch gestiegen. Im Dezember 2020 lag sie nach der ersten Hochrechnung der BA noch bei 2,4 Millionen. Kurzarbeit war schon in der Finanzkrise 2009 das Mittel der Wahl zur Bewältigung der Krise. Für die Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung ist von besonderer Bedeutung, dass die Arbeitgeber auch im Falle des Bezugs von Kurzarbeitergeld weiterhin Beiträge an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zahlen. Diese knüpfen an einem fiktiven Entgelt an, das 80 Prozent des entfallenden Soll-Entgeltes entspricht. Die betreffenden Beiträge werden von der BA in der COVID-19-Pandemie bis längstens 30. Juni 2021 vollständig und bis längstens 31. Dezember hälftig erstattet, unter bestimmten Voraussetzungen (Qualifizierung und Weiterbildung während der Kurzarbeit) auch in voller Höhe. Die Beiträge zur Rentenversicherung bei Bezug von Kurzarbeitergeld werden wie die „normalen“ Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit im Lohnabzugsverfahren entrichtet und sind für die allgemeine Rentenversicherung nicht von diesen unterscheidbar.

Den Arbeitgebern wurden darüber hinaus bis Ende Mai und erneut seit November des vergangenen Jahres erleichterte Möglichkeiten zur Stundung der Sozialversicherungsbeiträge eingeräumt. Diese Möglichkeiten haben zumindest in den ersten Monaten der Pandemie eine zentrale Rolle bei der Einnahmentwicklung gespielt.

Abbildung 1 zeigt die geschätzten Auswirkungen der Kurzarbeit und der Beitragsstundungen auf die monatlichen Pflichtbeiträge im Lohnabzugsverfahren in Prozent. Insbesondere in den ersten Krisenmonaten März und April 2020 sind die Pflichtbeiträge in größerem Umfang zurückgegangen. Der starke Rückgang ist zu einem großen Teil durch die für die Arbeitgeber erleichterten Möglichkeiten zur Beitragsstundung hervorgerufen worden. Genaue Zahlen zu Anzahl und Umfang von Stundungen und deren konkreten Beitragswirkungen bei den Beitragseinzugsstellen liegen aktuell nicht vor.

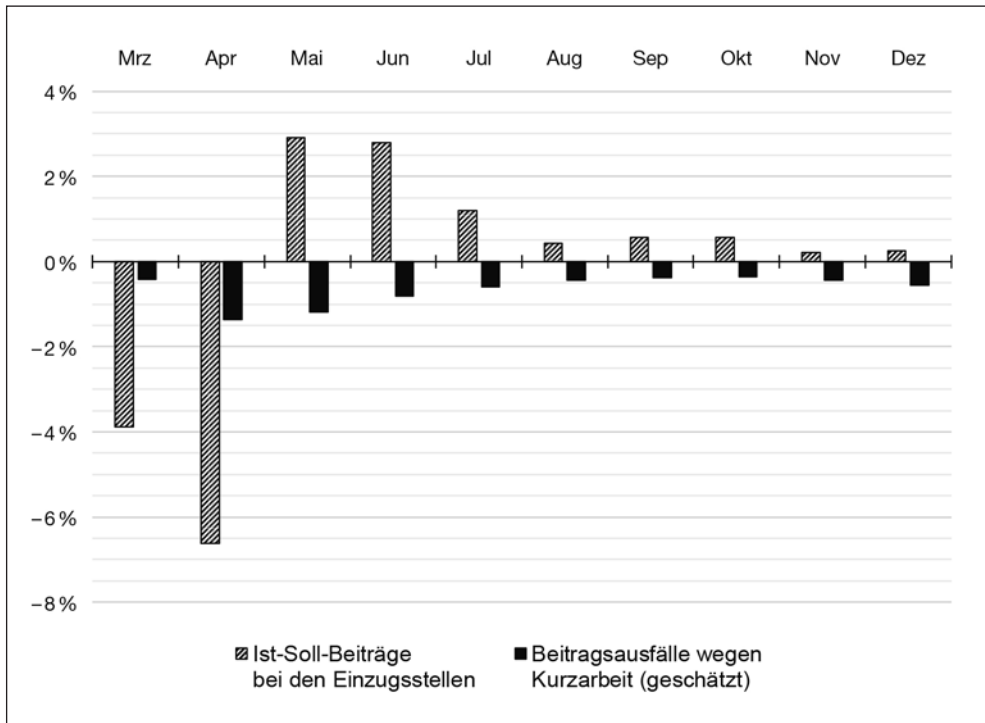
Daher wurde für die Darstellung die von den Einzugsstellen gemeldete Differenz zwischen Gesamt-Ist- und Soll-Beiträgen herangezogen. Hinzuweisen ist darauf, dass darin auch andere Ursachen für Beitragsrückgänge enthalten sein können (zum Beispiel Abmeldungen wegen Insolvenz oder aus sonstigen betrieblichen Gründen). Erfreulicherweise konnten die gestundeten Beiträge des ersten Lockdowns in 2020 in den Monaten ab Mai größtenteils wieder zurückgezahlt werden.

Die Beitragsausfälle aufgrund von Kurzarbeit haben in den einzelnen Monaten wegen der fortgesetzten Beitragszahlung eine deutlich schwächere Wirkung. Sie summieren sich insgesamt jedoch auf mehr als eine Milliarde Euro in 2020. Gäbe es die fortgesetzte Beitragszahlung bei Kurzarbeit nicht, wäre der Ausfall etwa viermal so hoch gewesen. Die Beitragsausfälle aufgrund von Kurzarbeit werden – anders als bei den Stundungen dargestellt – nicht mehr ausgeglichen.

Weitere große, derzeit aber noch nicht zu beziffernde Einflussfaktoren beziehen sich auf das Durchschnittsentgelt der Beschäftigten, das durch den Abbau von Überstunden und weniger Zuschläge beeinflusst werden kann. Vergleicht man die erwarteten Beitragseinnahmen aus der Finanzschätzung im Februar 2020, also kurz vor der COVID-19-Pandemie, mit den vorliegenden vorläufigen Rechnungsergebnissen für 2020, so ergeben sich Mindereinnahmen von insgesamt 4,0 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 2). Bei den Pflichtbeiträgen aus Erwerbstätigkeit, einschließlich der auf Kurzarbeit entfallenden Beiträge, liegen die Mindereinnahmen sogar bei 5,7 Milliarden Euro. Sie wurden jedoch durch höhere Beiträge auf Arbeitslosengeld und andere Lohnersatzleistungen zum Teil wieder ausgeglichen.

Die Jahresergebnisse zeigen, welche große Bedeutung in Krisenzeiten die anderen Zweige der Sozialversicherung, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, für die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung haben. Die Beitragszahlungen bei Kurzarbeit und auf die Lohnersatzleistungen aus der Sozial-

Abbildung 1: Erste Schätzungen zu den Wirkungen von Kurzarbeit und Stundungen auf die monatlichen Pflichtbeiträge im Lohnabzugsverfahren (LAV), März bis Dezember 2020, in Prozent der LAV-Beiträge



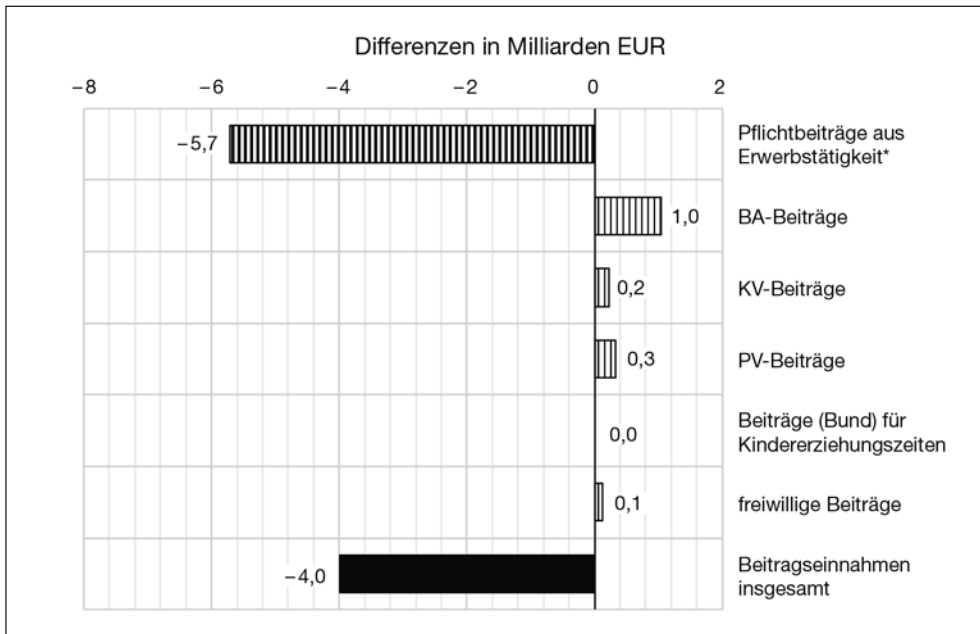
Quelle: Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund auf Basis der von den Einzugsstellen gemeldeten Soll- und Ist-Beiträge im Lohnabzugsverfahren, der Ausgaben der BA für Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit und dem von der BA geschätzten Verlauf der monatlichen Kurzarbeit-Beschäftigtenäquivalente, Stand 9. März 2021.

versicherung sorgen dafür, dass die gesetzliche Altersvorsorge der betroffenen Beschäftigten in der Krise stabilisiert wird und sichern damit ein aus der aktuellen Krise resultierendes Einkommensrisiko im Alter ab.²³ Dies ging zweifelsohne zulasten der Rücklage in der Arbeitslosenversicherung, die am Jahresbeginn 2020 noch bei 25,8 Milliarden Euro lag, und zulasten der Steuerzahler, da der Bund die Defizite der BA deckt. Wie noch zu sehen sein wird, gehen auch die Rücklagen der Rentenversicherung zurück, allerdings erstreckt sich der Abbau über einen deutlich längeren Zeitraum. Zusammengekommen ist dies jedoch ein Ausweis für das

austarierte Sozialsystem und die Absicherung der sozialen Risiken des einzelnen Versicherten in einer schweren ökonomischen Krise. Der Finanzierungsanteil des Bundes

²³ Die Situation für Beschäftigte in Minijobs stellt sich weitaus schwieriger dar. Da sie nicht versicherungspflichtig in der Arbeitslosenversicherung sind, erwerben Minijobber keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I und es kann für sie kein Kurzarbeitergeld beantragt werden. Die unmittelbaren und langfristigen Folgen sind damit für diese Gruppe im Vergleich gravierender. Branchen mit hohem Minijobanteil sind vom pandemiebedingten Arbeitsplatzabbau besonders betroffen. Laut einer Studie des DIW Berlin haben im ersten Halbjahr 2020 850 Tausend Minijobber ihre Arbeit verloren, siehe Grabka, M. M./Braband, C. und Göhler, K., Beschäftigte in Minijobs sind die VerliererInnen der Corona-bedingten Rezession, DIW Wochenbericht 45/2020.

Abbildung 2: Beitragseinnahmen 2020 in Milliarden Euro, Vergleich vorläufiges Rechnungsergebnis (Stand Februar 2021) mit Projektion Februar 2020



* Einschließlich Minijobs und Beiträge bei Kurzarbeit.

Quelle: Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund.

aus Steuermitteln in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung dürfte dabei jedoch deutlich gestiegen sein.

Auf der Ausgabenseite reduzierten sich die Ausgaben für Maßnahmen zur Teilhabe, die infolge der sozialen Kontaktbeschränkungen zunächst nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt werden können. Im Vergleich zur Finanzschätzung im Februar 2020 lagen diese Ausgaben nach ersten vorläufigen Ergebnissen um rund 1,8 Prozent niedriger. Allerdings werden ab dem laufenden Jahr 2021 auch die Rentenanpassung und damit die Rentenausgaben von den Auswirkungen betroffen sein. So ist derzeit davon auszugehen, dass im laufenden Jahr die Renten in den alten Bundesländern zum 1. Juli nicht angepasst werden. In den neuen Bundesländern ergibt sich aufgrund der gesetz-

lichen Vorgaben zur Angleichung des aktuellen Rentenwertes (Ost) voraussichtlich eine Rentenanpassung in Höhe von 0,72 Prozent.²⁴

Sollte die ökonomische Erholung längere Zeit in Anspruch nehmen, dürfte angesichts der starken Neuverschuldung des Bundes sowie der nationalen und europäischen Fiskalregeln der Druck auf eine Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zunehmen, womit die im letzten Jahr von der Bundesregierung beschlossene

²⁴ Nach § 255a SGB VI wird vom 1. Juli 2018 bis zum 1. Juli 2024 der aktuelle Rentenwert Ost an den aktuellen Rentenwert (für Entgeltpunkte West) angepasst. Ausgehend von 95,8 Prozent im Jahr 2018 erhöht sich der Prozentsatz des Rentenwertes Ost an West jedes Jahr um 0,7 Prozentpunkte, bis der aktuelle Rentenwert Ost am 1. Juli 2024 den Wert des aktuellen Rentenwertes erreicht hat.

Sozialgarantie 2021²⁵ deutlicher unter Druck gerät als ohnehin schon.²⁶ Denn auch in der allgemeinen Rentenversicherung ist mit einem früheren Anstieg des Beitragssatzes zu rechnen. Im Gegensatz zu den anderen Zweigen der Sozialversicherung verfügt die allgemeine Rentenversicherung über einen Regelkreis, der den Anstieg des Beitragssatzes bremst und die Belastungen zukünftig steigender Ausgaben auf Beitragszahlende, Rentenbeziehende und den Bundeshaushalt verteilt. Dies gilt bis 2025 allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass die Regelungen zu den Haltelinien nicht greifen.

5. Ausgleichsmechanismen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit

5.1 Automatische Stabilisatoren des Rentensystems

Das Finanzsystem der allgemeinen Rentenversicherung verfügt über automatische Mechanismen, um mit Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben umzugehen. Seit dem Rentenreformgesetz 1992 gibt es einen sogenannten Selbstregulierungsmechanismus, der von Ideen der Kybernetik inspiriert ist und einen automatischen Regelkreis darstellt.²⁷ Mit den Rentenreformen 2001²⁸ und 2004²⁹ und einer Gewichtsverlagerung auf die ergänzende Altersvorsorge wurde der Regelkreis in seiner Wirkung noch einmal entscheidend verstärkt.

Dieser Regelkreis ist ausgerichtet auf eine Liquiditätsreserve der Rentenversicherung, die eher euphemistisch „Nachhaltigkeitsrücklage“ genannt wird. Da die allgemeine Rentenversicherung im Umlageverfahren die Ausgaben eines jeden Jahres durch die Einnahmen desselben Jahres deckt und sich nicht über eine größere Kapitalansammlung finanziert, ist die Finanzreserve zum Ausgleich unterjähriger Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben vorgesehen.

Für die Nachhaltigkeitsrücklage ist ein Korridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben festgelegt.³⁰ Wenn am Ende eines Jahres zu

erkennen ist, dass die Rücklage am Ende des folgenden Jahres die Untergrenze von 0,2 Prozent unterschreiten wird, so ist über eine Erhöhung des Beitragssatzes für das kommende Jahr die Einhaltung der Untergrenze sicherzustellen. Insoweit ein Überschreiten der Obergrenze des Korridors am Ende des kommenden Jahres erwartet wird, so wird grundsätzlich über eine Senkung des Beitragssatzes die Einhaltung der Obergrenze gewährleistet.³¹ Bis 2025 ist die Untergrenze des Beitragssatzes jedoch durch das RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (RV-LVStabG)³² auf 18,6 Prozent festgelegt worden.

Änderungen des Beitragssatzes haben nicht nur unmittelbare Auswirkungen für die Beitragszahler, sondern auch für die Rentner und den Bundeshaushalt. Die Rentner sind über die jährlichen Rentenanpassungen in diesen Regelkreis eingebunden. So vermindert eine Anhebung des Beitragssatzes über den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel die Rentenanpassung des Folgejahres, eine Senkung des Beitragssatzes würde die Rentenanpassung des folgenden Jahres erhöhen. Auch der Bundeshaushalt ist durch die jährliche Anpassung des Bundeszuschusses nach Maßgabe der Entgeltsteigerungen und der Veränderung des

²⁵ Siehe Fn. 4.

²⁶ Der ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lars Feld, hat in einem Interview in Die Welt am 13. Februar 2020 ebenfalls eine Begrenzung des Beitragssatzanstieges gefordert, zugleich aber auch klargestellt, die Deckelung auf 40 Prozent sei „auf Dauer nicht haltbar“.

²⁷ Siehe auch *Viebrok, H.*, Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, *RVaktuell*, 5/2020, S. 113–125.

²⁸ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001.

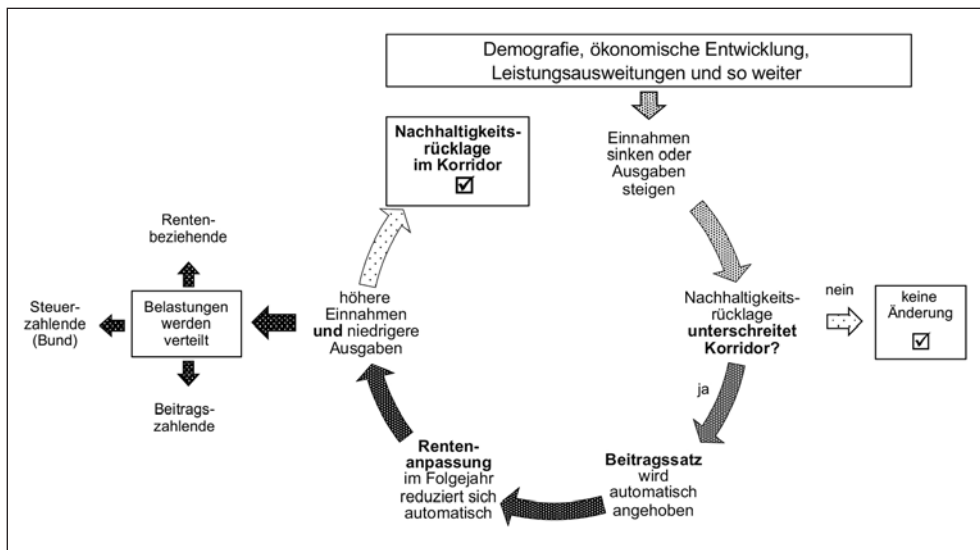
²⁹ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21. Juli 2004.

³⁰ § 158 SGB VI.

³¹ Die Berechnungen zur voraussichtlichen Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage werden regelmäßig im Schätzerkreis der Rentenversicherung abgestimmt. Neben Mitarbeitenden der Deutschen Rentenversicherung Bund sind Mitarbeitende des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesamtes für Soziale Sicherung beteiligt.

³² Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 28. November 2018.

Abbildung 3: Selbstregulierungsmechanismus des Finanzsystems der Rentenversicherung (Regelkreis)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Beitragssatzes einbezogen. Die Belastung durch eine Anhebung des Beitragssatzes wird somit auf Beitragszahler, Rentner und Bundshaushalt beziehungsweise Steuerzahler verteilt.³³ Spiegelbildlich profitieren alle von einer Senkung des Beitragssatzes. Basierend auf den Regelungen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes werden seit dem Jahr 2004 bei den jährlichen Rentenanpassungen auch Be- und Entlastungen aufgrund der Entwicklung am Arbeitsmarkt berücksichtigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor ergibt sich aus der Veränderung des sogenannten Rentnerquotienten, der das Verhältnis von Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern beschreibt.³⁴ Ein Rückgang der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ein damit einhergehender Rückgang der Beitragseinnahmen wird die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler reduzieren und, ceteris paribus, den Rentnerquotienten erhöhen. Über die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird in diesem Fall die Renten-

anpassung im folgenden Jahr niedriger ausfallen. Umgekehrt sorgt die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors für eine höhere Rentenanpassung im Folgejahr, wenn die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im laufenden Jahr steigt. Dieser Regelkreis (vgl. Abbildung 3) basiert auf den gesetzlichen Regelungen. Sofern

³³ Die zusätzlichen Mittel aus dem Bundshaushalt werden aus Steuereinnahmen finanziert. Die Personengruppen der Steuerzahler, Beitragszahler und Rentner überschneiden sich, wobei die Gruppe der Steuerzahler insgesamt größer ist, da sie auch nicht in der allgemeinen Rentenversicherung versicherte Selbstständige und Beamte umfasst. Auch die Bemessungsgrundlagen unterscheiden sich stark. In der Summe kann sich durch diese Regelung ein gewisser Entlastungseffekt für Versicherte ergeben.

³⁴ Die Äquivalenzbeitragszahler errechnen sich als Quotient aus dem Beitragsaufkommen (Pflichtbeiträge und Beiträge für Leistungsbeziehende von Arbeitslosengeld I) und dem Durchschnittsbeitrag. Die Anzahl der Äquivalenzrentner ergibt sich, indem die Rentenausgaben eines Jahres durch die Standardbruttorente dividiert werden. Die Definition der Äquivalenzrentner impliziert zugleich, dass bei konstanter Standardbruttorente jede Ausweitung des Leistungsspektrums (zum Beispiel durch die Mütterrente I und II) die Anzahl der Äquivalenzrentner und damit den Rentnerquotienten erhöht.

sich dabei im Zeitablauf Parameter verändern, werden diese über Verordnungen fortgeschrieben. Dadurch passen sich sowohl Beitragseinnahmen als auch Rentenausgaben automatisch an die sich ändernden Rahmenbedingungen der Demografie und des Arbeitsmarktes an. Die Mechanismen zielen auf die erwarteten langfristigen Veränderungen. Sie bewirken dabei eine Verteilung der demografischen Lasten auf Beitragszahler und Rentner in einem Verhältnis, über das in den genannten Reformen ein großer gesellschaftlicher Konsens hergestellt werden konnte. Der Bundeshaushalt und damit die Steuerzahler werden über die gesetzliche Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses ebenfalls an der Aufteilung beteiligt.³⁵

Mit Blick auf die gesamten Steuer- und Abgabenlasten der Beitragszahler und Rentner hat der Gesetzgeber Grenzen gezogen und einen Handlungsauftrag an die Bundesregierung formuliert. Sofern die Vorausberechnungen eine Über- beziehungsweise Unterschreitung des Zielkorridors für den Beitragssatz in Höhe von 22 Prozent und der Untergrenze von 43 Prozent für das Rentenniveau vor Steuern bis 2030 ergeben, sind geeignete Maßnahmen vorzuschlagen. Während der Regelkreis langfristig ausgerichtet ist, haben kurzfristig aufgetretene Umstände in der Vergangenheit wiederholt zu diskretionären gesetzlichen Festlegungen von Beitragssatz und Rentenanpassungen geführt. Zuletzt wurden der Beitragssatz 2019³⁶ und der aktuelle Rentenwert 2008³⁷ nicht automatisch per Verordnung, wie oben beschrieben, sondern durch Gesetz anders festgelegt. Mit dem RV-LVStabG wurden für den Zeitraum 2019 bis 2025 feste Haltelinien für den Beitragssatz und das Rentenniveau eingeführt. In diesem Zeitraum ist der maximale Beitragssatz auf 20 Prozent festgelegt und das Rentenniveau darf 48 Prozent nicht unterschreiten. Das hat zur Folge, dass der beschriebene Regelkreis und die automatische Lastenverteilung durchbrochen werden, sobald die Vorausberechnungen ergeben, dass anderenfalls eine oder

beide Größen die festgelegten Grenzwerte unter- beziehungsweise überschreiten würden. Reichen bei einem Beitragssatz von 20 Prozent die Einnahmen nicht aus und ist die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben für die Nachhaltigkeitsrücklage erreicht, so würde der Bund mit zusätzlichen Steuermitteln die Differenz zu den Ausgaben finanzieren. Diese Regel wird als Beitragssatzgarantie bezeichnet.

Nach den aktuellen Vorausberechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales werden beide Grenzwerte bis 2025 trotz des durch die COVID-19-Pandemie gedämpften Wachstums der Beitragseinnahmen nicht erreicht werden.³⁸ Insofern kann der beschriebene Regelkreis auch in der aktuellen Krise seine stabilisierende Wirkung auf die Finanzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung entfalten.

5.2 Erste Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Finanzentwicklung

Die ersten Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Finanzentwicklung können anhand eines Vergleichs der Vorausberechnungen des Schätzerkreises vom Februar 2021 mit denen vom Februar 2020, die auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten des Jahreswirtschaftsberichts 2020 beruhen und von der COVID-19-Pandemie nicht berührt waren, in groben Zügen verdeutlicht werden.³⁹

In der Abbildung 4 ist zu erkennen, dass die Rücklage deutlich schneller abgebaut wurde

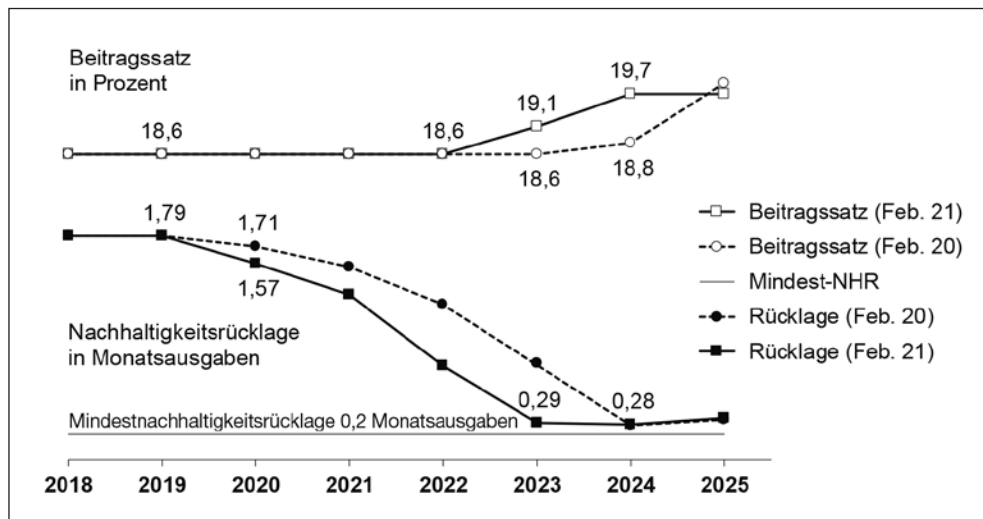
³⁵ § 213 SGB VI.

³⁶ RV-LVStabG.

³⁷ Gesetz zur Rentenanpassung 2008 vom 26. Juni 2008.

³⁸ Rentenversicherungsbericht 2020, Übersicht B8, S. 40.

³⁹ Die Abbildung kann nur einen groben Vergleich wiedergeben. Im Februar 2020 war die Höhe der Rentenanpassung 2020 noch nicht bekannt. Dadurch wurden die Rentenausgaben unterschätzt. Auf der anderen Seite haben sich bei den Leistungen zur Teilhabe 2020 niedrigere Ausgaben ergeben.

Abbildung 4: Geschätzte Entwicklung von Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, Stand Februar 2021.

und werden wird als noch im Februar 2020 erwartet. Ende 2020 erreichte die Differenz nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 0,14 Monatsausgaben. Zudem schwanken Nachhaltigkeitsrücklage und Liquidität innerhalb eines Jahres typischerweise stark. Von Ende 2019 bis Ende Oktober 2020 verminderte sich die Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung um insgesamt 0,38 Monatsausgaben, die Liquidität sank nahezu parallel dazu. Dies bedeutet: Hätte es in 2020 nur eine Anfangsausstattung von 0,2 Monatsausgaben in der Nachhaltigkeitsrücklage gegeben, wäre die allgemeine Rentenversicherung spätestens im Oktober 2020 auf liquiditätssichernde Maßnahmen (dazu zählen ein Vorziehen von Bundesmitteln und im äußersten Fall eine Liquiditätshilfe des Bundes) angewiesen gewesen.

Der schnellere Abbau der Rücklage wird zur Folge haben, dass der Beitragssatz im Vergleich zu den vormaligen Vorausschätzungen früher anzuheben sein wird, und zwar bereits im Jahr 2023 statt im Jahr 2024, wie noch im Februar 2020 erwartet wurde. Nach den

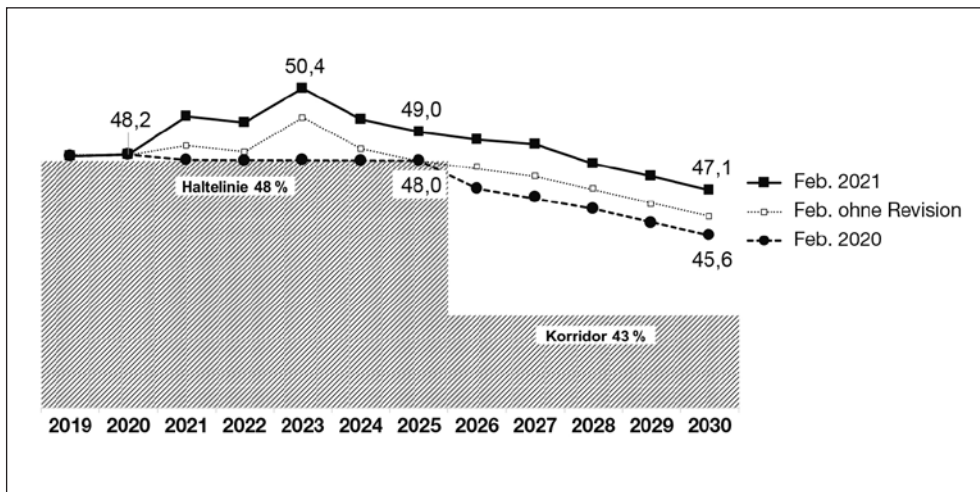
Berechnungen vom Februar 2021 wird der Beitragssatz dabei noch deutlich unter der Haltelinie von 20 Prozent liegen, sodass der Regelkreis noch greift.

Die Auswirkungen der aktuellen Krise auf das Nettorentenniveau vor Steuern zeigt Abbildung 5. Auffällig ist das in der Projektion vom Februar 2021 im Vergleich zu den Schätzergebnissen vom Februar 2020 deutlich höhere Nettorentenniveau.

Ein Teil davon beruht auf einem rein statistisch-mathematischen Effekt. Die Ursache ist eine Revision der beitragspflichtigen Entgelte, die dazu führt, dass das Niveau um etwa einen Prozentpunkt höher liegt.⁴⁰ Aber auch, wenn dieser Effekt aus den Ergebnissen herausgerechnet wird, liegt das Niveau noch über den Erwartungen vom Februar 2020 (gestrichelte Linie in der Abbil-

⁴⁰ In der Statistik der beitragspflichtigen Entgelte der Deutschen Rentenversicherung Bund nach § 68 Abs. 2 Satz 3 SGB VI konnten zusätzliche Daten erschlossen werden. Dadurch gingen Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze mit niedrigen Entgelten neu in die Statistik ein.

Abbildung 5: Geschätzte Entwicklung des Nettorentenniveaus vor Steuern in Prozent



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, Stand Februar 2021.

ding). Die automatische Verteilung der Lasten auf Beitragszahler und Rentner scheint gestört.

Daher werden die weiteren Einflussgrößen auf das Rentenniveau betrachtet. Zum einen errechnet sich das Rentenniveau aus dem Verhältnis von Nettorente zu Nettoarbeitsentgelt. Wenn die Nettoentgelte der Versicherten sinken, weil die Beiträge zur Rentenversicherung und/oder Arbeitslosenversicherung gestiegen sind, dann steigt rechnerisch das Rentenniveau: Der Wert eines Bruches wird größer, wenn der Nenner kleiner wird. Dies ist hier 2023 der Fall, denn in der Projektion steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung in jenem Jahr. Wenn, wie nach Stand der Vorausberechnungen im Februar 2021, im darauffolgenden Jahr über den Beitragssatzfaktor die Rentenanpassung geringer ausfällt, ist dieser Effekt nur vorübergehend und das Rentenniveau geht 2024 wieder zurück. Die Fortschreibungsregeln für den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel bewirken zudem starke Schwankungen bei der Rentenanpassung.⁴¹

Zum anderen wirkt sich an dieser Stelle das Fehlen des Ausgleichsfaktors aus.⁴² Allein aus der Anwendung der Anpassungsformel ergäbe sich im Jahr 2021 eine negative Rentenanpassung. Die sogenannte Rentengarantie verhindert eine Absenkung der Renten. Nach der bis 2018 geltenden Rechtslage wäre die Wirkung der Rentengarantie, das heißt das Nichtabschmelzen der Renten, mit positiven Rentenanpassungen der Folgejahre verrechnet worden. Denn positive Rentenanpassungen werden dabei in der Folge so lange halbiert, bis der alte Pfad annähernd wieder erreicht wird. Durch das Aussetzen des Ausgleichsfaktors findet eine solche Verrechnung bis 2025 jedoch nicht statt. Die Begründung für das Aussetzen des Ausgleichsfaktors, der landläufig auch Nachholfaktor genannt wird, ist, dass er das Rentenniveau zu stark senken und dadurch mit der Wirkung der Haltelinien kollidieren könnte.

⁴¹ Siehe Fn. 27.

⁴² Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze vom 15. Juli 2009.

Im Ergebnis tragen nur die Beitragszahler – und über den Bundeszuschuss auch die Steuerzahler – vorübergehend die finanziellen Lasten nicht nur der demografischen Veränderungen, sondern auch der COVID-19-Pandemie.

Das ergäbe sich – in abgeschwächter Form – auch, wenn es allein eine Haltelinie beim Rentenniveau gäbe.

6. Bewertung und Fazit

Durch die COVID-19-Pandemie steigt die Staatsverschuldung in Deutschland stark an. Unter dem Druck der finanziellen Konsolidierung der Gebietskörperschaften nach der COVID-19-Pandemie werden Finanzierungsfragen und damit auch die Regeln zur Fortschreibung der Leistungen und zur Finanzierung der Rentenversicherung stärker in das Blickfeld geraten.

Dabei ist festzuhalten, dass sich die institutionelle Ausgestaltung der allgemeinen Rentenversicherung und ihre Einbettung in den bundesdeutschen Sozialstaat in der aktuellen Krise bewährt haben. Die Regelungen zum Kurzarbeitergeld stabilisieren die Beschäftigung, das Beitragsaufkommen der allgemeinen Rentenversicherung und den Erwerb von Anwartschaften für die Alterssicherung der Versicherten. Gäbe es diese Regelungen nicht, so wäre ein großer Teil der Kurzarbeitenden von Arbeitslosigkeit bedroht, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Erwerbseinkommen und daraus abgeleiteten Anwartschaften in der Rentenversicherung.

Der – insbesondere wegen der erleichterten Stundungsmöglichkeiten – starke Rückgang bei den Beitragseinnahmen in einzelnen Monaten hat die Liquidität nicht beeinträchtigt, weil die allgemeine Rentenversicherung Anfang 2020 über eine vergleichsweise hohe Rücklage verfügte. Die Liquidität verminderte sich von Ende Dezember 2019 bis Ende Oktober 2020 insgesamt um knapp 0,4 Monatsausgaben. Hätte die Rücklage Anfang des Jahres bei ihrem Minimum von

0,2 Monatsausgaben gelegen, wären besondere liquiditätssichernde Maßnahmen unvermeidlich geworden. Dies unterstreicht eindrucksvoll die Forderung der allgemeinen Rentenversicherung, die Mindestrücklage anzuheben.⁴³

Ohne die hohe Rücklage hätten die Beitragsausfälle in der COVID-19-Pandemie in 2020 nach den gesetzlichen Regeln bereits in diesem Jahr zu einem starken Anstieg des Beitragssatzes führen können. Dies wäre für die erhoffte konjunkturelle Erholung nach der Krise nicht förderlich gewesen und das von der Bundesregierung ausgegebene 40-Prozent-Ziel für den Gesamtbeitragssatz zur Sozialversicherung wäre bereits in diesem Jahr überschritten worden. Auch vor diesem Hintergrund wäre eine Anhebung der Mindestrücklage der allgemeinen Rentenversicherung hilfreich.⁴⁴

Relevant ist ebenfalls die Frage, inwieweit die gesetzlichen Regeln der Finanzierungsgrundlagen gewährleisten können, dass die Rentenversicherung finanziell im Gleichgewicht bleibt:

Nach den aktuellen Vorausberechnungen⁴⁵ verbleiben der Beitragssatz und das Netto Rentenniveau trotz der aktuellen Krise bis 2030 innerhalb des Zielkorridors von 22 und 43 Prozent. Demnach wird der Beitragssatz im Jahr 2030 voraussichtlich 21,2 Prozent und das Netto Rentenniveau vor Steuern voraussichtlich 47,1 Prozent betragen. Die Kombination aus Rentengarantie und Aussetzen des Ausgleichsfaktors führt zunächst zu einem Anstieg des Netto Rentenniveaus

43 Siehe *Reimann, A.*, Argumente für ein Anheben der Mindestnachhaltigkeitsrücklage, *RVaktuell*, 1/2015, S. 2–7.

44 Die Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund sprach sich in ihrer Sitzung am 2. Juli 2015 dafür aus, „durch eine gesetzliche Änderung sicherzustellen, dass die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung künftig auch ohne Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen des Bundes gewährleistet ist. Dies könnte insbesondere durch eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf 40 Prozent einer Monatsausgabe beziehungsweise durch eine bessere gesetzliche Liquiditätssteuerung erfolgen.“ Zu dem Thema vgl. auch *Viebrok, H.*, Die Bedeutung einer höheren Mindest-Nachhaltigkeitsrücklage für die gesetzliche Rentenversicherung, *DRV* 1/2019, S. 51–66.

45 Finanzschätzung vom Februar 2021.

und erspart den Rentnern eine Beteiligung an den zusätzlichen Belastungen aus der COVID-19-Pandemie. So erreicht das Nettorentenniveau nach den aktuellen Vorausberechnungen im Jahr 2023 einen Wert von 50,4 Prozent und liegt damit über dem Niveau des Jahres 2011 (50,1 Prozent).⁴⁶ Das Nettorentenniveau wird anschließend sinken, sodass es in 2030 gegenüber 2020 um 1,1 Prozentpunkte niedriger ausfällt.

Der erwartete Anstieg des Rentenniveaus wird sehr unterschiedlich bewertet. Er offenbart jedoch, dass die kurzfristige Aussetzung eines langfristigen Verteilungskompromisses, wie er durch die Reformen 2001 und 2004 mühsam gefunden worden war, in einer Krise unerwartete Nebenwirkungen zur Folge haben kann.

Der Umgang mit den Folgen des Aussetzens des Ausgleichsfaktors ist angesichts des von der Regierungskoalition avisierten 40-Prozent-Ziels für den Gesamtbeitragsatz zur Sozialversicherung nicht nur eine verteilungspolitische, sondern ganz sicher auch eine finanzpolitische Frage.

Der Anteil der Bundeszuschüsse an den Rentenausgaben wird trotz der aktuellen Krise in den kommenden zehn Jahren relativ stabil bleiben und nach den Vorausberechnungen im Jahr 2030 27,2 Prozent betragen. Er liegt damit nicht weit entfernt von dem Niveau des Jahres 2010 (27,9 Prozent). Aus der Sicht des Bundeshaushalts bleiben die an die allgemeine Rentenversicherung voraussichtlich zu leistenden Zahlungen, ausgedrückt in Relation zu den Rentenausgaben, somit im Rahmen der Zahlungen, die in den vergangenen Jahren geleistet wurden. Vor dem Hintergrund der aktuell stark steigenden Verschuldung der Gebietskörperschaften und insbesondere des Bundes ist es wichtig, dieses Ergebnis festzuhalten.⁴⁷

Die genannten Schätzergebnisse beruhen auf dem derzeit geltenden Rechtsstand. Die doppelte Haltelinie für Beitragssatz und Rentenniveau gilt noch bis zum Jahr 2025. Im Raum stehen die Reformvorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Gene-

rationenvertrag“. Ob und inwieweit diese Vorschläge von der zukünftigen Bundesregierung aufgegriffen und umgesetzt werden, ist derzeit offen. Insbesondere der Vorschlag zur Einführung weiterer Haltelinien über das Jahr 2025 hinaus soll laut Rentenkommission für „Rentnerinnen und Rentner als auch für Beitragszahlerinnen und -zahler Verlässlichkeit und damit Vertrauen in das System der allgemeinen Rentenversicherung“ schaffen.⁴⁸ Die Zielkonflikte im Dreieck von Beitragssatz, Rentenniveau und Beteiligung des Bundes werden nach der COVID-19-Pandemie mit Blick auf das Auslaufen der Haltelinien 2025 auf der politischen Agenda stehen.

Der im geltenden Recht formulierte Regelkreis, der die sich aus der demografischen Entwicklung ergebenden finanziellen Belastungen der allgemeinen Rentenversicherung auf Beitragszahler, Rentner und Bundeshaushalt verteilt, hat sich bewährt und sollte daher auch zukünftig handlungsleitend sein. Denn eine regelgeleitete Rentenpolitik schafft Vertrauen und Verlässlichkeit und gewährleistet zugleich eine nachhaltige finanzielle Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung.

Anschrift der Verfasserin:

Gundula Roßbach
Deutsche Rentenversicherung Bund
Präsidentin
Ruhrstraße 2
10709 Berlin

⁴⁶ Dabei ist ein Prozentpunkt auf den bereits erwähnten statistischen Revisions effekt zurückzuführen.

⁴⁷ Die absolute Summe der Bundeszuschüsse wird zwar, wie das Volumen des Bundeshaushalts insgesamt, über den betrachteten Zeitraum weiter ansteigen. Das ergibt sich allein aus der Dynamik der Einkommen und des Steueraufkommens. Der in der öffentlichen Diskussion häufig thematisierte Betrag von 100 Milliarden Euro für die Summe der Bundesmittel (Bundeszuschüsse, Erstattungen und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten) ist aber im Verhältnis zur Höhe der Rentenausgaben, des Bundeshaushalts insgesamt oder des Bruttoinlandsprodukts zu sehen.

⁴⁸ Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, S. 64.