

Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie

Dr. Holger Viebrok

Die gesetzliche Rentenversicherung (RV) verfügt über automatische Mechanismen, um die Einnahmen und Ausgaben sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Frage, ob diese Mechanismen auch angesichts der wirtschaftlichen Folgen der aktuellen COVID-19-Pandemie ausreichen, um die finanzielle Stabilität der gesetzlichen RV sicherzustellen. Dabei wird auf verschiedene Auswirkungen der Krise auf die Einnahmen und Ausgaben eingegangen. Im Fazit fasst der Autor den aus seiner Sicht bestehenden Reformbedarf zusammen.

1. Einleitung

Die ökonomische Entwicklung verläuft zyklisch: Auf Phasen stärkeren Wirtschaftswachstums folgen regelmäßig Phasen niedrigeren Wachstums oder der Rezession. Die Erfahrungen mit solchen konjunkturellen Schwankungen haben über die Zeit auch die Finanzverfassung der gesetzlichen RV geprägt. Die „Nachhaltigkeitsrücklage“ genannte Schwankungsreserve, die automatische Festsetzung des Beitragssatzes und der Mechanismus der Rentenanpassung mit seinen Dämpfungsfaktoren sowie der Auf- und Abbau von Ausgleichsbedarf bei der Rentenanpassung dienen der Bewältigung von konjunkturellen Schwankungen, und zwar ohne dass der Bundestag dazu eingreifen müsste².

Im Zuge des lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs sind diese Mechanismen allerdings in den letzten Jahren in den Hintergrund gerückt. Über ein ganzes Jahrzehnt, seit dem Ende der sog. Finanzkrise 2008/2009, hatten sich die Finanzen der gesetzlichen RV beinahe von Jahr zu Jahr besser entwickelt als im jeweiligen Vorjahr erwartet worden war. Ein niedriger Beitragssatz und relativ hohe Rentenanpassungen waren die Folgen der guten Finanzlage – und zwar trotz zum Teil deutlicher Leistungsausweitungen wie der Mütterrente I und II, der Verlängerung

der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten oder der abschlagsfreien Altersrente mit 63. Eine konjunkturelle Eintrübung Ende des Jahres 2019, die u. a. auf die zunehmend protektionistische Handelspolitik der USA und Unsicherheiten durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union zurückzuführen war, wurde in Deutschland nicht als existenzbedrohend eingeschätzt.

Im Frühjahr 2020 haben sich die Aussichten jedoch nicht nur in Deutschland, sondern weltweit grundlegend geändert. Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen stellen alle wirtschaftlichen Akteure, auch staatliche, vor gewaltige Herausforderungen, die normale Konjunkturzyklen bei weitem übertreffen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen RV und damit mit der Frage, ob die o. g. Stabilisierungsmechanismen ausreichend sein werden, die Folgen der COVID-19-Krise zu bewältigen. Aus Platzgründen müssen einige Aspekte leider ausgeklammert bleiben. Das betrifft insbesondere die Auswirkungen auf die Leistungen zur Teilhabe und die Verwaltungsabläufe.

Zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Beitrages im Juni 2020 ist die Finanzentwicklung vor allem durch große Unsicherheit geprägt. Die Unsicherheit entsteht zum einen aus dem ungewissen Verlauf der Pandemie selbst und der Furcht vor weiteren Infektionswellen. Die Zahl der gemeldeten Neuinfektionen war zwar nach Angaben des Robert Koch-Instituts auf unter 300 gesunken³, aktuell gibt es aber größere neue Ausbrüche.

Zum anderen resultiert die Unsicherheit über die Finanzentwicklung auch aus der unbefriedigenden Datenlage. Zwar verfügt die gesetzliche RV über zeitnahe Daten zum Beitragseingang. Die monetären Beiträge geben aber keinen Aufschluss über die dahinter verborgenen Prozesse. Differenzierte Daten sind aber erforderlich, um Veränderungen bei der Anzahl der

Dr. Holger Viebrok leitet den Bereich „Finanzierung und Verteilung“ der Deutschen Rentenversicherung Bund¹.

¹ Der Autor dankt den Kolleginnen und Kollegen in der Deutschen Rentenversicherung Bund für zahlreiche wertvolle Hinweise zu einer früheren Version des Textes.

² Der Grundstein für die automatische Anpassung des Rentensystems an die Veränderungen der demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurde 1989 mit der Verabschiedung der nach dem kürzlich verstorbenen früheren Bundesarbeitsminister Norbert Blüm benannten „Blümschen“ Rentenreform 1992 gelegt.

³ So wurden am 2. 6. 2020 213 neue labordiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle an das RKI übermittelt, s. RKI, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), www.rki.de, 2. 6. 2020.

Tabelle 1: Kennziffern aus ersten Projektionen der Wirtschaftsentwicklung für das Jahr 2020 (+/- jeweils im Vergleich zum Vorjahr)

	SVR 22. 3. 2020	Institute 8. 4. 2020	IAB 24. 4. 2020
BIP real – in % –	-2,8	-4,2	-8,4
Arbeitslose – in Tausend –	+126	+236	+520
Erwerbstätige – in Tausend –	-19	-282	-470
SV-pflichtig – in Tausend –	+248	+125	N. a.
Kurzarbeitende – in Millionen –	n. a.	2,4	2,5
× Arbeitsausfall (durchschn.)	n. a.	1/4	(2/3)*
= Beschäftigtenäquivalent – in Millionen –	0,31	0,60	(1,67)**

* Angabe nur für Metall- und Elektroindustrie.

** Bei 2/3 Arbeitsausfall.

Quellen: „SVR“ = Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Epidemie“, Basisszenario, www.sachverständigenrat-wirtschaft.de. „Institute“ = Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: „Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen“, www.gemeinschaftsdiagnose.de. „IAB“ = Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Forum: „Der Arbeitsmarkt in der schwersten Rezession der Nachkriegsgeschichte“, www.iab-forum.de. Veröffentlichungsdaten s. Kopfzeile. Die Beschäftigtenäquivalente in den Spalten „Institute“ und „IAB“ errechnen sich aus den beiden darüber liegenden Zeilen. N. a. = nicht angegeben.

Beitragszahlenden und des durchschnittlichen Arbeitseinkommens zu beschreiben, was nicht nur für die Einnahmenseite, sondern auch für die Berechnung der künftigen Rentenanpassungen unerlässlich ist.

In diesem Beitrag werden daher keine exakten Projektionen vorgestellt. Im Vordergrund stehen vielmehr grundsätzliche Zusammenhänge, die in diesem Jahr und in den kommenden Jahren eine große Rolle spielen dürften.

2. Die Ausgangslage

2.1 Ökonomische Lage und Entwicklung

Die offiziellen Projektionen zur Finanzentwicklung der allgemeinen RV erfolgen in enger Zusammenarbeit zwischen Deutscher Rentenversicherung Bund, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesamt für Soziale Sicherung⁴. Die Ergebnisse der Finanzschätzungen gehen in die Haushaltsplanung des Bundes und der Rentenversicherungsträger (RV-Träger) ein.

Die Projektionen hängen entscheidend von den Annahmen zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung ab. Letztere basieren auf der Einnahmenseite in der Mittelfrist hauptsächlich auf den Eckdaten der Bundesregierung. Diese spiegeln wiederum den Stand der ökonomischen Projektionen der Wirtschaftsforschungsinstitute wider. Tabelle 1 zeigt Ergebnisse der ersten Projektionen zu Anfang der COVID-19-Pandemie in Deutschland.

Der Verlauf der Projektionen, die in Tabelle 1 zusammengefasst sind, zeigt eine deutliche Verschlechterung der Aussichten innerhalb eines Monats. Die Bundesregierung hat ihre Eckwerte kurze Zeit später im Rahmen der Frühjahrsprojektion am 29. 4. 2020 veröffentlicht. Die Annahmen zur Entwicklung des

Bruttoinlandsproduktes (BIP) sind der Tabelle 2 zu entnehmen. Für 2020 geht die Bundesregierung von einem Rückgang des realen BIP gegenüber dem Vorjahr um 6,3 % aus. Im Vergleich zum Jahreswirtschaftsbericht vom 29. 1. 2020, bei dem noch keine Folgen der COVID-19-Pandemie berücksichtigt wurden, beträgt die Differenz sogar 7,4 Prozentpunkte.

Statt eines Wachstums der Beschäftigung im Jahr 2020 um 0,7 % (Jahreswirtschaftsbericht) wird nun in der Frühjahrsprojektion eine Abnahme um 0,5 % erwartet. Die Arbeitslosenquote steigt im Vergleich zum Vorjahr um 0,8 Prozentpunkte auf 5,8 %. Der Wirtschaftseinbruch wird für das zweite und dritte Quartal 2020 angenommen. Im vierten Quartal setzt demnach ein Erholungsprozess ein, der sich 2021 fortsetzt.

Die Zahl der Personen in Kurzarbeit wird von der Bundesregierung für 2020 im Jahresdurchschnitt auf 2,2 Millionen Personen bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 50 % geschätzt. Für 2021 werden noch 0,7 Millionen Personen bei 30 % Arbeitsausfall erwartet. Zum Zeitpunkt der Frühjahrsprojektion lagen empirische Daten der Arbeitsmarktstatistik allerdings nur zu den Anzeigen der Arbeitgeber für Kurzarbeit vor, jedoch noch keine Daten zur tatsächlichen Inanspruchnahme oder zum durchschnittlichen Arbeitsausfall. Es handelt sich bei den Eckwerten somit um vergleichsweise unsichere Annahmen. Das ifo-Institut bezifferte zwischenzeitlich anhand von Umfrageergebnissen die Zahl der Personen in Kurzarbeit im Mai 2020 auf 7,3 Millionen⁵.

⁴ Frühere Bezeichnung: Bundesversicherungsamt.

⁵ ifo-Institut, „Im Mai waren 7,3 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit“, Pressemitteilung, www.ifo.de, 2. 6. 2020.

Tabelle 2: Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigung – Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung und Jahreswirtschaftsbericht 2020 des BMWi

	Jahreswirtschaftsbericht Januar 2020		Frühjahrsprojektion April 2020		
	2019	2020	2019	2020	2021
	Veränderung zum Vorjahr in %				
BIP nominal – in % –	2,7	2,9	2,7	-4,7	6,8
BIP real – in % –	0,6	1,1	0,6	-6,3	5,2
Beschäftigte* (VGR insgesamt)	1,2	0,7	1,2	-0,5	0,2
Arbeitslosenquote** – in % –	5,0	5,0	5,0	5,8	5,4

* Arbeitnehmer einschließlich Beamte und „Ein-Euro-Jobs“.

** Bezogen auf alle Erwerbspersonen (in Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit).

Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2020 vom 29. 1. 2020; BMWi/BMF, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 29. 4. 2020.

Die Dauer der Kurzarbeit und der durchschnittliche Arbeitsausfall werden nicht angegeben. Die Bundesregierung hat für Ende August 2020 neue Eckwerte angekündigt und auch den Prozess der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2021 entsprechend angepasst.

2.2 Entwicklung der monatlichen Beiträge im Lohnabzugsverfahren bis einschließlich Mai 2020

Abb. 1 (s. S. 116) zeigt die monatliche Veränderung der Beitragseinnahmen im Lohnabzugsverfahren (LAV) in den Jahren 2019 und 2020, jeweils im Vergleich zum Vorjahr, in Prozent. Darin sind Beiträge aus Minijobs enthalten.

Im März und April 2020 sind die Veränderungsraten deutlich in den negativen Bereich gefallen. Der Rückgang im April 2020 zum Vorjahresmonat beläuft sich bei den LAV-Beiträgen auf 7,2 % (s. Abb. 1), das entspricht 1,3 Mrd. EUR. Zum Vergleich: Im schwächsten Monat während der Finanzkrise, im Oktober 2009, sanken diese Beitragseinnahmen „lediglich“ um 2 %. Ursächlich für den Rückgang im April dürften vermehrte Beitragsstundungen⁶, ausfallende Entgelte für Mehrarbeit und insbesondere die Kurzarbeit sein.

In den ersten fünf Monaten des Jahres sind die LAV-Beitragseinnahmen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 0,1 % (0,12 Mrd. EUR) gestiegen. Im Monat Mai 2020 hat sich ein leichtes Plus gegenüber dem Vorjahresmonat ergeben. Das ist auf bereits erfolgte Nachzahlungen von zuvor gestundeten Beiträgen zurückzuführen. Hierbei handelt es sich im Prinzip um temporäre Effekte, die Rückzahlung gestundeter Beiträge kann allerdings auch über einen längeren Zeit-

raum in Ratenzahlung erfolgen und dadurch die Beitragseinnahmen strecken. Im weiteren Verlauf des Jahres werden sie jedoch primär von der Entwicklung der Beschäftigung und der Kurzarbeit bestimmt.

Aus den Beitragseingängen allein lässt sich, wie eingangs erwähnt, nicht ableiten, inwieweit die Veränderungen sich auf Stundung, Kurzarbeit, niedrigere Entlohnung oder Verlust von Arbeitsplätzen u. a. aufgrund von Insolvenzen durch die COVID-19-Krise verteilen.

Die Beiträge, die die Bundesagentur für Arbeit (BA) für Bezieher von Arbeitslosengeld entrichtet, gleichen die Beitragseinbußen bei den Beschäftigten im Lohnabzugsverfahren teilweise aus. Die Beiträge der BA werden zunächst als Vorschüsse geleistet und erst mit einer Zeitverzögerung von zwei Monaten exakt abgerechnet. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2020 stiegen sie gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 0,22 Mrd. EUR.

3. Wirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Sozialversicherungsbranche im Vergleich

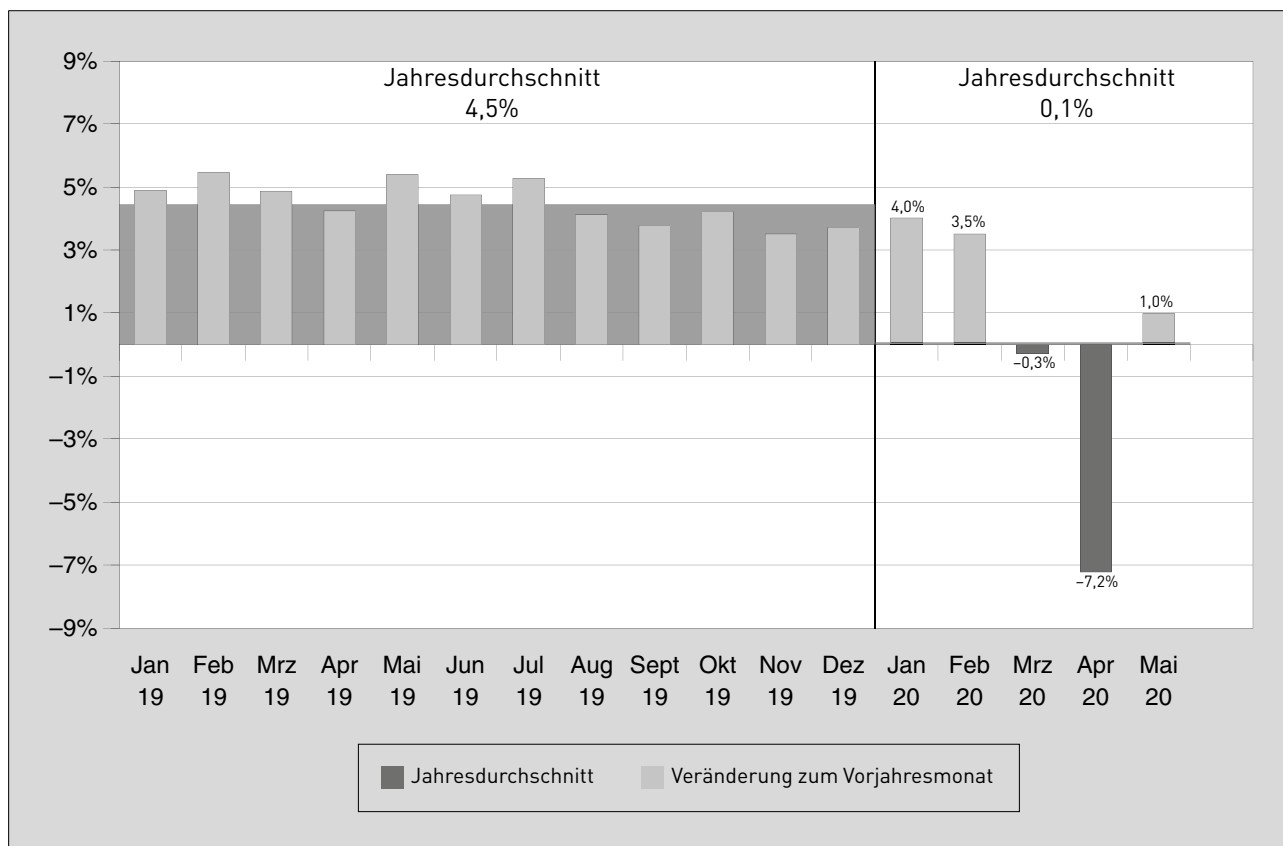
3.1 Beabsichtigte Begrenzung des Gesamtsozialversicherungsbeitragsatzes auf 40 %

Die Bundesregierung hat in einem Eckpunktepapier angekündigt, dass sie im Rahmen einer „Sozialgarantie 2021“ die Sozialversicherungsbeitragsätze bis 2021 bei maximal 40 % stabilisieren will, indem darüber hinausgehende Finanzbedarfe aus dem Bundeshaushalt „jedenfalls bis zum Jahr 2021“ gedeckt werden⁷. Dabei geht es um den Gesamtsozialversicherungsbeitragsatz, also die Summe der Beitragssätze in der gesetzlichen RV, der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (AV), der gesetzlichen Krankenversicherung (KV) und der gesetzlichen Pflegeversicherung (PflegeV). Nach der letzten Projektion vor der COVID-19-Pandemie wurde ein solches Überschreiten nicht erwartet, vielmehr wurde nach 39,75 % im Jahr 2020 von 39,85 % im Jahr 2021 ausgegangen. Allerdings bedeutet die Vorgabe, dass die Beitragssätze insge-

⁶ S. GKV Spitzenverband, Rundschreiben „Unterstützung der vom Corona-Virus betroffenen Arbeitgeber und Mitglieder bei der Beitragszahlung“, 19. 5. 2020. S. auch unter 4.

⁷ Eckpunktepapier des Koalitionsausschusses „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“, 3. 6. 2020, www.bundesfinanzministerium.de.

Abb. 1: Prozentuale Veränderung der Beiträge im Lohnabzugsverfahren im Vergleich zum Vorjahresmonat (auf einheitlichen Beitragssatz umgerechnete Werte)



Anm.: Angaben inklusive Beiträgen aus Minijobs.

samt trotz der Krise nur noch geringfügig angehoben werden dürften. Mit dem Konjunkturpaket II und dem 2. Nachtragshaushalt des Bundes für 2020 stellt die Bundesregierung daher zusätzliche Mittel für die BA und die gesetzlichen Krankenkassen zur Verfügung⁸. Im Folgenden wird in einem kurzen Überblick auf die unterschiedliche Betroffenheit der Sozialversicherungsbranche von den Folgen der COVID-19-Pandemie eingegangen.

Die genannten Sozialversicherungsbranche bilden zusammen mit der gesetzlichen Unfallversicherung (UV) sowie der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) das gesetzliche Sozialversicherungssystem in Deutschland. Für die SVLFG, für die knappschaftliche RV als Teil der gesetzlichen RV und für die gesetzliche UV gelten einige Besonderheiten im Hinblick auf die Finanzierung, so dass sie im Folgenden ausgeklammert bleiben.

Grundsätzlich handelt es sich um umlagefinanzierte Systeme mit einkommensbezogenen Beiträgen, deren Rücklagen lediglich den Ausgleich saisonaler und konjunktureller Schwankungen ermöglichen sollen. Die Rücklagen beliefen sich Ende 2019 auf 40,5 Mrd. EUR in der gesetzlichen RV, 25,8 Mrd. EUR im Haushalt der BA⁹, 19,8 Mrd. EUR bei der gesetzlichen KV¹⁰, 10,2 Mrd. EUR als Liquiditätsreserve im Gesundheitsfonds¹¹ und 6,7 Mrd. EUR in der gesetzlichen PflegeV¹².

Ohne die Rücklagen der Unfallkassen¹³ summierten sie sich also auf mehr als 100 Mrd. EUR. Die Rücklagen sind allerdings in Relation zu den jährlichen Gesamtausgaben der Sozialversicherungssysteme zu sehen, die vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2019 auf rd. 680 Mrd. EUR beziffert werden¹⁴. Die Reichweite der Rücklagen ist bei starken Einnahmen-

⁸ „Zweiter Nachtragshaushalt 2020 beschlossen – Kraftvolle und verantwortungsvolle Finanzpolitik (sic!) zur Überwindung der Corona-Krise“, Pressemitteilung des BMF, 17.6.2020, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-17-Nachtrag-HH.html.

⁹ BA, „Haushalt der BA“, Presseinfo Nr. 4, 14. 1. 2020.

¹⁰ BMG, „Vorläufige Finanzergebnisse der Krankenkassen in 2019“, Pressemitteilung, 6. 3. 2020.

¹¹ Bundesamt für Soziale Sicherung, „Jährliche Rechnungsergebnisse des Gesundheitsfonds“.

¹² Handelsblatt (www.handelsblatt.com), „Finanzpolster der Pflegeversicherung deutlich gewachsen“, Meldung vom 7. 3. 2020.

¹³ Ende 2018 betragen die Rücklagen bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften rd. 3,1 Mrd. EUR, s. Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), „Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2018“, Berlin, November 2019, S. 73. Zahlen für 2019 wurden noch nicht veröffentlicht.

¹⁴ Bereinigte Ausgaben einschließlich Alterssicherung für Landwirte und kaufmännische Extrahaushalte der Sozialversiche-

ausfallen und/oder Ausgabenzuwächsen also sehr begrenzt.

Wie die einzelnen SV-Träger finanziell auf die Folgen der COVID-19-Pandemie reagieren, hängt sehr stark von ihrer grundsätzlichen Konstruktion ab. Die Beiträge in den betrachteten Zweigen der Sozialversicherung knüpfen im Prinzip an das Arbeitseinkommen versicherter Erwerbstätiger an. Auf der Einnahmenseite ist aber vor allem von Bedeutung, ob die Träger weiterhin Beiträge auf das ausfallende Arbeitsentgelt erhalten oder nicht. Auf der Ausgabenseite unterscheiden sich die Wirkungen auf die Träger danach, ob sie überwiegend Sachleistungen oder Geldleistungen gewähren. Bei den Geldleistungen ist wiederum entscheidend, ob diese am letzten Arbeitsentgelt anknüpfen oder an globalen Kennziffern wie dem Durchschnittsentgelt oder an einem festen Leistungskatalog.

3.2 Einnahmen

Gerade im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ist von besonderer Bedeutung, dass die Arbeitgeber im Falle des Bezugs von Kurzarbeitergeld weiterhin Beiträge an die RV, KV und PflegeV zahlen. Diese knüpfen am sog. Fiktiv-Entgelt, das 80% des wegfallenden Soll-Entgeltes entspricht, an. Die betreffenden Beiträge werden aktuell, befristet bis Ende 2020, vollständig von der BA erstattet. Auch bei Bezug von Arbeitslosengeld I werden Beiträge auf Basis von 80% des vorherigen Arbeitsentgelts oder Arbeitseinkommens entrichtet. Sowohl bei Kurzarbeit als auch bei Arbeitslosengeldbezug ist das Soll-Entgelt allerdings nicht uneingeschränkt mit dem vorherigen Bruttoentgelt gleichzusetzen, insbesondere gehen grundsätzlich keine Einmalzahlungen an die Beschäftigten in die Berechnung ein. Dadurch liegt der tatsächliche Beitragsausfall höher als die Beiträge auf

die verbleibenden 20% des vormaligen Bruttoentgeltes.

Bei Bezug von Arbeitslosengeld II erhält die gesetzliche RV allerdings keine Beiträge von der BA mehr. Das ist in der KV und PflegeV anders, dort werden Pro-Kopf-Pauschalbeiträge nach § 232a Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) entrichtet.

3.3 Leistungen

● Lohnersatzleistungen

Die Ausgaben für Lohnersatzleistungen bestimmen sich durch die Anzahl der Leistungsempfänger und die durchschnittliche Höhe der Leistungen pro Kopf. Insbesondere bei der BA steigt in der Krise die Anzahl der Leistungsfälle deutlich an. Die BA zahlt Arbeitslosengeld I bzw. Arbeitslosengeld II und Kurzarbeitergeld. Darüber hinaus übernimmt sie bis Ende 2020 die Sozialversicherungsbeiträge für Personen in Kurzarbeit. In der gesetzlichen KV versicherte Personen, die durch die Erkrankung arbeitsunfähig werden, erhalten grundsätzlich nach Beendigung der Lohnfortzahlung des Arbeitgebers Anspruch auf Krankengeld. In der KV lag der Anteil des Krankengeldes an den Gesamtausgaben 2019 allerdings bei lediglich 5,6%¹⁵.

Die jeweilige Höhe der Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Rente, Krankengeld, Übergangsgeld) der Sozialversicherungszweige ist einkommensbezogen. Die Leistungen knüpfen dabei an unterschiedliche Einkommensbegriffe an: Bei Krankengeld und Arbeitslosengeld wird das letzte versicherte Arbeitseinkommen zugrunde gelegt. Dadurch verändert sich die Höhe der Lohnersatzleistungen automatisch, wenn das durchschnittliche letzte versicherte Einkommen sich verändert. Die Altersrenten aus der RV orientieren sich im Grundsatz an der Dauer der Versicherung und an der persönlichen Einkommensposition in jedem Jahr der Versicherung im Vergleich zum Durchschnitt der Versicherten. Die Anwartschaften werden in Entgeltpunkten gemessen, die sich während der Dauer des Rentenbezuges in der Regel nicht mehr verändern. Die Rentenausgaben der RV werden aber trotzdem von Lohnänderungen beeinflusst, weil sich die Rentenanpassungen an der Lohnentwicklung orientieren. Niedrigere oder langsamer steigende durchschnittliche Arbeitseinkommen reduzieren die Rentenanpassung. Zudem reduziert sich tendenziell der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel, wenn die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung sinkt. Die Rentenanpassungsformel enthält allerdings eine Zeitverzögerung (s. unter 4.3)¹⁶.

● Sachleistungen und einkommensunabhängige Geldleistungen

Die gesetzliche KV und PflegeV erbringen zum ganz überwiegenden Teil einkommensunabhängige Sachleistungen. Im Fall der PflegeV ist auch das Pflegegeld einkommensunabhängig¹⁷. Sachleistungsorientierte Systeme sind auf der Ausgabenseite durch die

rung, Statistisches Bundesamt, Tabelle „Ausgaben der Sozialversicherung – Kern- und Extrahaushalte 1. bis 4. Quartal 2019 in Millionen Euro“, www.destatis.de, Stand 20. 6. 2020.

¹⁵ BMG, „Finanzielle Entwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung einschließlich der landwirtschaftlichen Krankenkasse im 1.–4. Quartal 2019“ (GKV-Statistik KV45), www.bundesgesundheitsministerium.de, 20. 6. 2020.

¹⁶ Langfristig ergeben sich durch das niedrigere versicherte Entgelt bei Kurzarbeit und insbesondere bei Arbeitslosigkeit veränderte Rentenanwartschaften (Entgeltpunkte). Das individuelle versicherte Entgelt bildet bei der Berechnung von Entgeltpunkten den Zähler, das Durchschnittsentgelt den Nenner. Sowohl Zähler als auch Nenner verändern sich, so dass bei grober Betrachtung die Summe der Entgeltpunkte in einem Jahr scheinbar konstant bleibt. Jedoch verbleiben Effekte zum einen im Hinblick auf die interpersonelle Verteilung der Anwartschaften, zum anderen dadurch, dass sich die Fortschreibung des Durchschnittsentgeltes nicht am versicherten Entgelt, sondern an den VGR-Löhnen orientiert, vgl. Abschnitt 4.3.

¹⁷ Das Pflegegeld wird allerdings im Abstand von drei Jahren dynamisiert. Die Anpassung orientiert sich an der Preisentwicklung, darf dabei aber die Bruttolohnentwicklung nicht übersteigen (§ 30 SGB XI).

COVID-19-Pandemie sowohl durch Nachfrage- als auch durch Preisveränderungen betroffen. Insbesondere steigen die Ausgaben in der KV bzw. im Gesundheitsfonds durch die medizinische Versorgung der Erkrankten und durch Tests auf Infektionen.

3.4 Zwischenresümee

Zusammenfassend erleiden alle Sozialversicherungsträger bei schwächer als erwartet steigendem oder sogar rückläufigem Arbeitsvolumen aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit Einnahmeausfälle. In der Regel, abgesehen von unmittelbarem Arbeitslosengeld-II-Bezug, sind sie zunächst proportional zum ausfallenden versicherten Ist-Entgelt. Aufgrund ihrer spezifischen Konstruktion sind die Zweige der Sozialversicherung dennoch ganz unterschiedlich von der COVID-19-Krise betroffen. KV, PflegeV und RV erhalten bei Kurzarbeit und Bezug von Arbeitslosengeld I wie erwähnt weiterhin Beiträge auf Basis eines Fiktiv-Entgeltes. Bei der AV ist das naturgemäß nicht der Fall. Zudem erfolgt bei der BA gleichzeitig ein starker Ausgabenanstieg für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld und die damit verbundenen Sozialbeiträge. Auch in der KV bzw. im Gesundheitsfonds steigen die Ausgaben für Krankengeld und Sachleistungen deutlich.

Festzuhalten bleibt, dass die AV bzw. der Bund durch die Defizitdeckung der BA zunächst den größten Teil der arbeitsmarktbedingten Finanzrisiken tragen. Das wird sich jedoch ändern, wenn für die jetzt Betroffenen der befristete Anspruch auf Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I ausläuft, und bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Erholung des Arbeitsmarktes eingetreten ist. In dem Fall wird auch die gesetzliche RV stärker unter Einnahmeverlusten leiden.

Die Verstetigung der Einkommen durch Leistungen der Sozialversicherungssysteme, finanziert aus dem Abbau der Rücklagen und durch zusätzliche Steuermittel stabilisiert mittelfristig die gesamtwirtschaftlichen Konsumausgaben und trägt damit zur Bewältigung der Krise bei.

4. Besonderheiten für die gesetzliche RV

4.1 Herausforderungen für das Liquiditätsmanagement der Rentenversicherungsträger

In den liquiden Mitteln der RV-Träger sind entsprechend den gesetzlichen Vorschriften alle Rücklagen mit einer Fälligkeit von bis zu einem Jahr enthalten. Diese Mittel sind nur teilweise auf kürzere Frist liquidierbar.

Nach den im Mai erstellten standardmäßigen Modellrechnungen auf Basis der Annahmen der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion gehen die Nachhaltigkeitsrücklage und die liquiden Mittel allein in diesem Jahr bis zum Jahresende um voraussichtlich rd. 10% zurück. Ein stärkerer Rückgang – insbesondere auch temporär in einzelnen Monaten – ist allerdings keineswegs auszuschließen. Die erleichter-

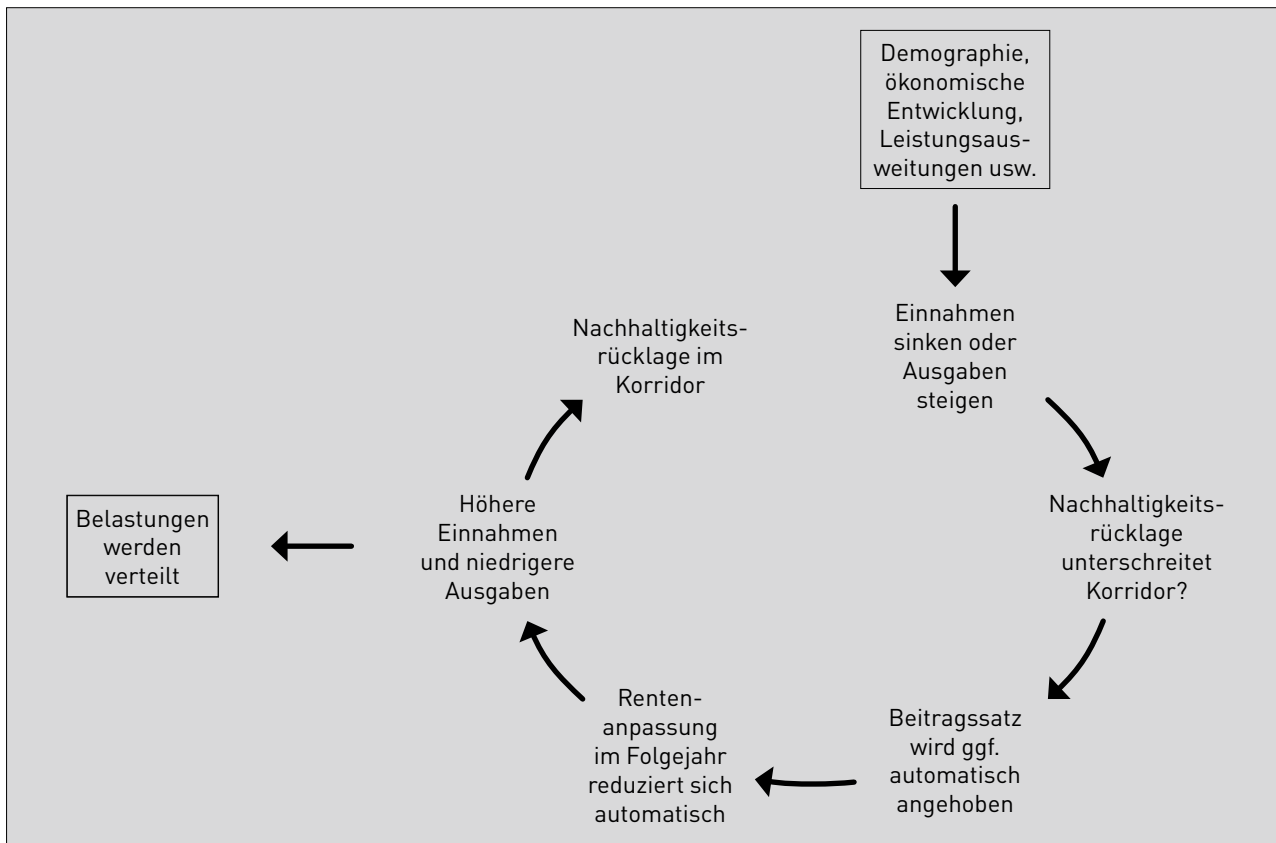
ten Möglichkeiten zur Stundung von Sozialversicherungsbeiträgen, die zunächst bis Ende April 2020 galten, aber zwischenzeitlich bis Ende Mai 2020 verlängert wurden, haben bei den Sozialversicherungsträgern vorübergehend zu starken Einnahmeausfällen in noch nicht genau bezifferbarer Höhe geführt. Die aktuell verfügbaren Daten sind unvollständig. Die nach § 76 Abs. 3 Satz 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) bei einer Stundung von mehr als zwei Monaten fällige Unterrichtung der RV-Träger und der BA wurde im erleichterten Stundungsverfahren vorübergehend ausgesetzt. Als große Herausforderung für die Informationsbeschaffung erwies sich auch, dass sich der Beitragseinzug auf mehr als 100 Einzugsstellen (West und Ost) verteilt und keine zentral gesammelten Daten zur Situation hinsichtlich der Stundungen bei den Einzugsstellen zur Verfügung stehen. Nach Angaben der BA wird es zudem wegen der nachträglichen Abrechnung des Kurzarbeitergeldes zwischen Arbeitgebern und BA mehrere Monate dauern, bis endgültig bekannt ist, wie viele Menschen sich in Kurzarbeit befinden, wie hoch der durchschnittliche Arbeitsausfall ist und wie lange die Kurzarbeit durchgeführt wird.

Angesichts der bestehenden Unsicherheit hinsichtlich der Liquiditätsentwicklung wurden seit März trägerübergreifend sämtliche verfügbaren Mittel kurzfristig liquide gehalten. D. h., neue Anlagen erfolgten maximal nur noch zum nächsten Rentenzahltag. Fällig werdende Anlagebeträge wurden nicht wieder für längere Laufzeiten angelegt, sondern ebenfalls liquide gehalten. Trotz der Beitragsausfälle haben die RV-Träger damit die Rentenzahlungen sichergestellt.

Im Vergleich zur AV und KV lassen sich die Ausgaben in der RV vergleichsweise sicher prognostizieren. Das Ausmaß der künftigen Mindereinnahmen und damit die Liquiditätsentwicklung sind jedoch weiterhin mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Wegen der Beiträge, die bei Kurzarbeit und Arbeitslosengeldbezug befristet weiterhin gezahlt werden, ist die Liquiditätsentwicklung der RV zwar bisher geringer durch die Folgen der COVID-19-Pandemie beeinträchtigt als diejenige der anderen Sozialversicherungsträger (s. unter 3.). Wenn wie bereits erwähnt die Ansprüche auf Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld auslaufen und bis dahin keine Erholung der Arbeitsmarktsituation eingetreten sein sollte, dürfte sich die Situation für die RV-Träger aber verschärfen. Das gilt umso mehr, wenn die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben erreicht wird, weil sie in dieser niedrigen Höhe nicht mehr ausreicht, um unterjährige Einnahmeschwankungen zuverlässig auszugleichen¹⁸.

¹⁸ S. dazu Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (Hrsg.), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Berlin: BMAS, S. 92 ff.

Abb. 2: Mechanismus zur Stabilisierung der Einnahmen und Ausgaben und zur Verteilung der Belastungen in der allgemeinen RV – Beispiel: Steigende Ausgaben



4.2 Automatische Anpassungen im Finanzsystem der RV

Die allgemeine RV¹⁹ verfügt seit dem Rentenreformgesetz 1992 über einen automatischen Mechanismus zur Anpassung der Einnahmen und Ausgaben in der allgemeinen RV, wenn der gesetzlich festgelegte Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des Jahres, für das der Beitragssatz festgelegt wird, voraussichtlich verlassen wird. Dieser Mechanismus ist stark vereinfacht in Abb. 2 dargestellt²⁰. Der Korridor wird nach geltendem Recht (§ 158 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI) nach unten durch 0,2 und nach oben durch 1,5 durchschnittliche Monatsausgaben der allgemeinen RV zu eigenen Lasten (vereinfacht „Monatsausgaben“) begrenzt.

Im Folgenden wird der „idealtypische“ selbstregulierende Mechanismus dargestellt, zu dessen admini-

nistrativer Umsetzung es keiner besonderen Gesetze bedarf. Vielmehr erfolgt die Umsetzung durch die Rentenwert-Bestimmungsverordnungen (Renten-anpassungen) und die Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnungen (Beitragssatz) der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf der Grundlage fester Regeln, statistischer Kennzahlen und Finanzschätzungen für die allgemeine RV, an denen auch die Deutsche Rentenversicherung Bund beteiligt ist. Auf die insbesondere im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes (RV-LVStabG) vorgenommenen Durchbrechungen des automatischen Mechanismus wird weiter unten eingegangen. Besondere Umstände haben zudem in der Vergangenheit wiederholt zu diskretionären gesetzlichen Festlegungen von Beitragssatz und Renten-anpassungen geführt, wie etwa im Rahmen verschiedener Eingriffe zur Verhinderung von Rentenkürzungen. Zuletzt wurden der Beitragssatz 2019 und der aktuelle Rentenwert 2008 statt per Verordnung durch Gesetz festgelegt²¹.

In Abb. 2 ist die Reaktionsweise bei einer Verschlechterung der Finanzsituation durch steigende Ausgaben oder sinkende Einnahmen dargestellt. Der „Regelkreis“ wirkt mit jeweils gegenläufigen Effekten auch bei einer Verbesserung der Finanzsituation. Im Folgejahr startet der Mechanismus jeweils von neuem.

¹⁹ In der knappschaftlichen RV, die nicht zur allgemeinen RV zählt, deckt der Bund das Defizit. Die Defizitdeckung ist Teil der Bewältigung des Strukturwandels im Bergbau, darauf wird im Beitrag nicht näher eingegangen.

²⁰ Der Regelkreis folgt erkennbar Ideen der Kybernetik, einem mathematisch/ingenieurwissenschaftlichen Forschungs-zweig, der sich mit selbststeuernden Systemen befasst. Die Grundlagen legte Wiener, s. „Cybernetics“, Scientific American 179, 5, 1948, S. 14–19.

²¹ RV-LVStabG vom 28. 11. 2018, BGBl. I S. 2016; Gesetz zur Renten-anpassung 2008 vom 26. 6. 2008, BGBl. I S. 1076.

Eine Änderung der Finanzsituation löst erst dann Reaktionen aus, wenn der Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des Folgejahres voraussichtlich verlassen, im Beispiel also unterschritten wird. In diesem Fall ist automatisch der Beitragssatz so weit anzuheben, dass mit den zusätzlichen Beitragseinnahmen die Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben voraussichtlich erreicht oder gerade überschritten wird. Die durch die Beitragssatzanhebung ausgelöste Einnahmeverbesserung verstärkt sich dadurch, dass parallel auch der allgemeine Bundeszuschuss steigt. Für die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses West wird ein besonderer Beitragssatz ermittelt, wie er sich ohne zusätzlichen Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag ergäbe (§ 213 Abs. 2 SGB VI). Die gesamte Einnahmeverbesserung durch einen zusätzlichen Beitragssatzpunkt beträgt auf Basis der Daten im Frühjahr des Jahres 2020 rd. 15,7 Mrd. EUR.

Eine weitere Verstärkung erfolgt über die Ausgabenseite. Über den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel führt der steigende Beitragssatz automatisch zu einer Verminderung der Rentenanpassung zum 1.7. des darauffolgenden Jahres. Ein zusätzlicher Prozentpunkt des Beitragssatzes vermindert die Rentenanpassung um rd. 1,3 Prozentpunkte. Das entspricht – auf ein gesamtes Jahr gerechnet – derzeit Minderausgaben von rd. 4,0 Mrd. EUR für Renten und die Krankenversicherung der Rentner (KVdR). Die Ausgaben vermindern sich allerdings im ersten Jahr nur um die Hälfte des genannten Betrages.

Wenn die Verschlechterung der Finanzlage zudem auf demographischen Veränderungen beruht – konkret darauf, dass die Zahl der Äquivalenzrentner schneller steigt als die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler²² –, dann vermindert sich auch der Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassungsformel und dämpft die Rentenanpassung im übernächsten Jahr zusätzlich.

Eine Anhebung des Beitragssatzes wirkt sich damit sowohl über die Einnahmen als auch die Ausgaben positiv auf die Finanzsituation der gesetzlichen RV aus²³. Durch den Mechanismus werden zudem die finanziellen Belastungen aufgrund von Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben auf Rentenbeziehende und Beitragszahler verteilt. Das ist der zentrale sozialpolitische Gehalt des automatischen Anpassungsmechanismus²⁴. Der Bund wird über die regelmäßige Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses ebenfalls beteiligt.

4.3 Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit und Rentenanpassung näher betrachtet

● Faktoren der Rentenanpassungsformel

Wie bereits ausgeführt, wirkt sich die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Rezession auch auf die Rentenanpassungen der Folgejahre aus. Die Einflusswege sind allerdings deutlich verschachtelter als es bisher angedeutet wurde.

Die Rentenanpassungsformel nach § 68 SGB VI ergibt den neuen aktuellen Rentenwert, der zum 1.7. eines Jahres wirksam wird. Die Formel beinhaltet vier Faktoren:

- Den alten aktuellen Rentenwert, der noch im ersten Halbjahr gilt, als Ausgangswert,
- den Lohnfaktor, der die Veränderung der Pro-Kopf-Arbeitseinkommen wiedergibt und dafür sorgt, dass die Entwicklung der Renten grundsätzlich der Lohnentwicklung bei den Beschäftigten folgt,
- den Beitragssatzfaktor, der bei einem Anstieg des Beitragssatzes zur RV die Rentenanpassung dämpft und umgekehrt,
- den Nachhaltigkeitsfaktor, der die Rentenanpassung dämpft, wenn die Zahl der Äquivalenzrentner schneller steigt als die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler und umgekehrt.

Im Folgenden wird auf zwei Besonderheiten eingegangen, und zwar auf die Wirkung von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit auf den Lohnfaktor sowie auf einen speziellen Effekt, der durch die Fortschreibung des vorläufigen Durchschnittsentgeltes für den Nachhaltigkeitsfaktor entsteht.

● Auswirkungen auf den Lohnfaktor

Im Lohnfaktor werden zwei unterschiedliche Begriffe von Arbeitseinkommen miteinander kombiniert, die sich zudem auf drei Jahre beziehen:

- Die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen („VGR-Löhne“). Hierin sind auch die Bezüge der Beamten, Richter und Soldaten sowie Arbeitseinkommen über der Beitragsbemessungsgrenze enthalten.
- Die durchschnittlichen in der RV versicherten Entgelte je beitragspflichtig Beschäftigtem („RV-Entgelte“). Hier gehen als Besonderheit auch die ver-

²² Voraussetzung für einen Anstieg der Zahl der Äquivalenzrentner ist, dass im gesamten Rentenbestand mehr Entgeltpunkte zu finanzieren sind, wodurch die Rentenausgaben prozentual schneller steigen als die aktuellen Rentenwerte. Die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler steigt, wenn mehr Durchschnittsbeitragszahler vorhanden sind, wodurch die Beitragseinnahmen aus Beschäftigung und Arbeitslosengeld I schneller steigen als der durchschnittlich pro Kopf gezahlte RV-Beitrag von beitragspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosengeldempfängern. Die genaue Berechnungsweise ist in § 68 Abs. 4 SGB VI festgelegt.

²³ Indirekte Rückwirkungen in kleinerem Umfang erfolgen zudem auf der Ausgabenseite über die Beiträge zur KVdR. Schwächere Rentenanpassungen mindern auch die KVdR-Beiträge, was wiederum angesichts der beschriebenen hohen Quote von einkommensunabhängigen Sachleistungen in der KV eine Anhebung des KV-(Zusatz-)Beitragssatzes auslösen kann.

²⁴ Er führt als Nebeneffekt auch dazu, dass Mehrausgaben durch Reformmaßnahmen, wie etwa die Mütterrente, die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte oder die sog. Grundrente, soweit sie nicht vollständig vom Bund erstattet werden, auch von den Rentenbeziehern mit zu tragen sind.

sicherten Einkommen bei Arbeitslosengeld-I-Bezug ein, jedoch keine Bezüge der Beamten, Richter und Soldaten und keine Arbeitseinkommen über der Beitragsbemessungsgrenze.

Die Zeitverzögerung ist aus Gründen der Datenverfügbarkeit unterschiedlich. Die VGR-Löhne stehen jeweils im Folgejahr zur Verfügung. Die Ermittlung und Überprüfung der RV-Entgelte als Vollerhebung benötigt ein Jahr länger, d. h., in den Lohnfaktor geht die Veränderung dieser Entgelte vom dritten zum zweiten zurückliegenden Jahr ein. In beiden Einkommensbegriffen werden auch Minijobs berücksichtigt. Die Daten zu den VGR-Löhnen werden vom Statistischen Bundesamt, die der RV-Entgelte von der Deutschen Rentenversicherung Bund ermittelt.

Wichtig im Zusammenhang mit den Folgen der COVID-19-Pandemie: Beim Übergang von regulärer Beschäftigung zu Kurzarbeit vermindern sich die VGR-Löhne in entsprechendem Umfang, d. h., 50 % Kurzarbeit bedeuten einen 50 % niedrigeren VGR-Lohn. Auch Personen mit „Kurzarbeit Null“, also ohne Arbeitszeit, werden hier mitgezählt und ziehen den Durchschnitt stark nach unten. Die RV-Entgelte vermindern sich dagegen wegen der Beitragszahlung auf das Fiktiv-Entgelt nur um 20 % des ausfallenden Soll-Entgeltes²⁵, bei Kurzarbeit 50 % also um 10 % und bei „Kurzarbeit Null“ um 20 %. Auf der anderen Seite berücksichtigt das RV-Entgelt aber auch die Arbeitslosengeld-I-Empfänger.

Der Lohnfaktor in der Rentenanpassungsformel funktioniert in folgender Weise: Die Veränderung der VGR-Löhne wirkt sich bereits unmittelbar bei der Rentenanpassung im nächsten Jahr aus. Bei der Rentenanpassung des übernächsten Jahres wird dann der Unterschied zwischen den beiden Veränderungs-raten von VGR-Löhnen und RV-Entgelten durch einen Korrekturfaktor ausgeglichen.

Entscheidend ist, dass dadurch starke Schwankungen bei den Rentenanpassungen erzeugt werden. Sinken im Jahr 2020 die VGR-Löhne wegen der Kurzarbeit im Krisenjahr stärker als die RV-Entgelte, wirkt sich die volle Abwärtsbewegung bereits auf die Rentenanpassungen im Jahr 2021 aus. Nach derzeitigem Stand ergäbe sich im nächsten Jahr aus den Faktoren der Rentenanpassungsformel rein rechnerisch eine Negativ-Anpassung West, die jedoch durch die „Rentengarantie“ gem. § 68a Abs. 1 SGB VI explizit ausgeschlossen ist. Im Ergebnis ist daher keine Rentenerhöhung West zu erwarten. Der aktuelle Rentenwert Ost wird dagegen nach geltendem Recht wegen

der Angleichung der aktuellen Rentenwerte angehoben.

Im Jahr 2022 wirkt dann der Korrekturfaktor, indem der Unterschied zwischen RV-Entgelten und VGR-Löhnen aus dem Jahr 2020 ausgeglichen wird. Der Unterschied ist positiv, folglich erhöht sich die Rentenanpassung 2022. Wird weiter angenommen, dass die VGR-Löhne im Jahr 2021 wegen einer schnellen Erholung der Wirtschaftsleistung wieder steigen, fallen im Jahr 2022 bei der Rentenanpassung beide Effekte zusammen: Erstens der Ausgleich des positiven Unterschiedes aus 2020 und zweitens die Steigerung des VGR-Lohns 2021. Das kann zu einer hohen Rentenanpassung 2022 führen, wenn sich tatsächlich ein solcher V-förmiger Verlauf in der Lohnentwicklung ergeben sollte. Die Rentenanpassung Ost fiel wegen der Angleichung der aktuellen Rentenwerte nach der Angleichungstreppe (§ 255a Abs. 1 SGB VI) noch höher aus.

Im Jahr 2023 könnten ggf. die gleichen Effekte in die Gegenrichtung wirken. Nicht nur 2021, sondern auch 2023 würde die Rentenanpassung dadurch gedämpft werden.

● Auswirkungen im Nachhaltigkeitsfaktor über das vorläufige Durchschnittsentgelt

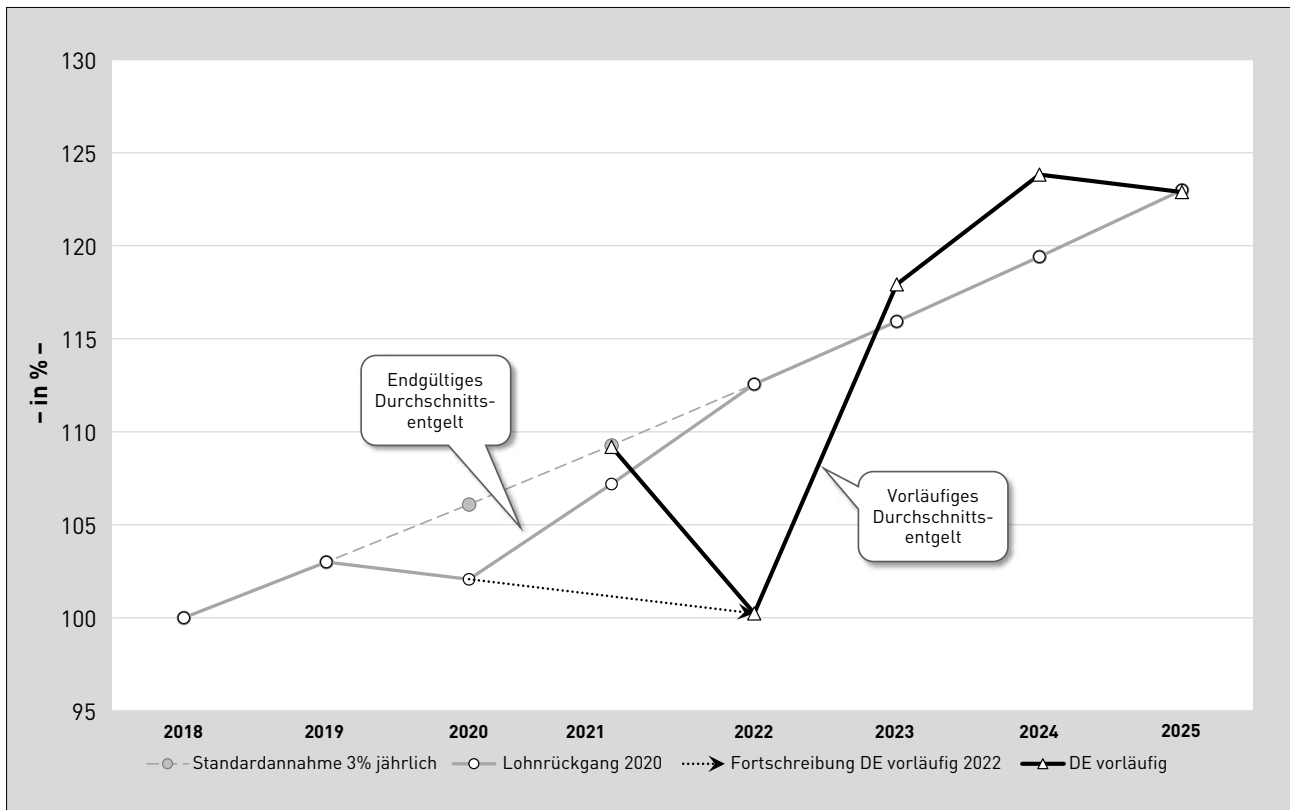
Der Nachhaltigkeitsfaktor bildet Änderungen im Verhältnis von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern ab. Die beiden Größen werden nicht durch eine Auszählung der tatsächlichen Personen im Versicherten- oder Rentenbestand ermittelt, sondern als standardisierte Größen anhand von Einnahmen und Ausgaben berechnet. Die Zahl der Äquivalenzrentner beziffert, wie viele Standardrenten mit 45 Entgeltpunkten rechnerisch auf die Rentenausgaben entfallen, d. h., die Rentenausgaben (abzüglich der Erstattungen) eines Jahres werden durch die jährliche Standardrente geteilt. Bei der Ermittlung der Zahl der Äquivalenzbeitragszahler wird ähnlich vorgegangen, und zwar werden die Beitragseinnahmen (Beschäftigte und Arbeitslosengeld-I-Bezieher) durch den Durchschnittsbeitrag geteilt.

Die im Folgenden beschriebenen, kaum bekannten Effekte sind auf die Besonderheiten bei der Fortschreibung des Durchschnittsbeitrages zurückzuführen. Dieser Durchschnittsbeitrag basiert auf dem vorläufigen Durchschnittsentgelt in der RV, multipliziert mit dem Beitragssatz (derzeit 18,6 %). Das endgültige Durchschnittsentgelt des jeweiligen Vorjahres wird nach gegenwärtiger Praxis erst im Rahmen der jährlichen Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung auf Basis des VGR-Standes im Herbst festgelegt und steht daher zum Zeitpunkt der Rentenanpassung noch nicht zur Verfügung. Während das endgültige Durchschnittsentgelt mit der Veränderungsrate des VGR-Lohns fortgeschrieben wird, ergibt sich das vorläufige Durchschnittsentgelt aus der Verlängerung der Fortschreibung des Durchschnittsentgelts um weitere zwei Jahre mit konstanter Veränderung (§ 69 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB VI)²⁶.

²⁵ Wie schon weiter oben angedeutet, liegt das Soll-Entgelt in der Regel unter dem letzten Bruttoentgelt.

²⁶ S. auch den Entwurf der Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2020 vom 8.10.2019 (www.bmas.de). Fundstelle der Verordnung vom 17.12.2019: BGBl. I S. 2848. Das Durchschnittsentgelt ist gesetzlich nur für den Bereich West definiert, für den Bereich Ost erfolgt eine Umrechnung der Entgelte über die Werte in Anlage 10 SGB VI.

Abb. 3: Illustrationsbeispiel zur Fortschreibung des vorläufigen Durchschnittsentgeltes



Im Beispiel in Abb. 3 wird angenommen, dass das endgültige Durchschnittsentgelt, normiert auf das Jahr 2018 = 100 %, statt in jedem Jahr um 3 % zu steigen (Standardannahme), im ersten Jahr der Krise 2020 um 0,9 % sinkt und dann in den nächsten zwei Jahren um jeweils rd. 5,0 % steigt. Rechnerisch wäre damit wieder der ursprüngliche Wert bei 3 % Lohnwachstum erreicht²⁷.

Der Fortschreibungsmechanismus des vorläufigen Durchschnittsentgeltes ist in Abb. 3 beispielhaft für das Jahr 2022 durch einen Pfeil mit gepunkteter Linie dargestellt. Die Fortschreibung in den Folgejahren vollzieht sich auf die gleiche Weise. Die schwarze durchgezogene Linie zeigt das Ergebnis der Fortschreibung des vorläufigen Durchschnittsentgeltes.

Zu erkennen ist, dass das endgültige Durchschnittsentgelt in seiner Entwicklung annahmegemäß 2020 eine Delle aufweist, das vorläufige Durchschnittsentgelt jedoch erratisch anmutende Sprünge vollzieht. Das ist vor allem auf den 2-Jahres-Zeitverzug bei der Fortschreibung zurückzuführen, wie am Beispiel zu erkennen ist.

In Abb. 3 sinkt das endgültige Durchschnittsentgelt im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr wie angenommen um 0,9 %. Diese Veränderung wird noch einmal verdoppelt (-1,8 %) und damit das vorläufige Durchschnittsentgelt 2022 ermittelt (gepunktete Linie bzw. Pfeil). Kommt es nun 2021 infolge der wirtschaftlichen Erholung zu einem Anstieg des endgültigen Durchschnittsentgeltes um die angenommenen 5,0 %,

dann wird auch diese Steigerung zwei Jahre verlängert. Das vorläufige Durchschnittsentgelt liegt im Ergebnis im Jahr 2023 höher als das endgültige (das sich in dem Jahr wieder mit der Standardannahme deckt). Von 2022 nach 2023 ergibt sich dadurch im Beispiel ein Anstieg des vorläufigen Durchschnittsentgeltes von 17,6 %. Der Anstieg des endgültigen Durchschnittsentgeltes dagegen liegt bei nur 3 %, die Differenz beträgt also 14,6 Prozentpunkte. Der Algorithmus zur Fortschreibung beinhaltet mit dem 2-Jahres-Zeitverzug eine Hebelwirkung, die Schwankungen verstärkt.

Der Durchschnittsbeitrag und damit die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler werden dadurch ebenfalls verzerrt. 2022 errechnen sich im Vergleich zu den endgültigen Durchschnittsentgelten viel mehr, 2023 etwas weniger Äquivalenzbeitragszahler. Überschlägig wird ein Viertel der Differenz zwischen den Steigerungsraten des vorläufigen und endgültigen Durchschnittsentgeltes in der Rentenanpassung wirksam. Im obigen Beispiel fiel die Rentenanpassung 2024 um etwa 3,6 Prozentpunkte niedriger aus als bei Bezugnahme auf das endgültige Durchschnittsentgelt.

²⁷ Der Rückgang um 0,9 % entspricht der Annahme aus der Finanzschätzung im Mai 2020. Die unterstellte Rückkehr zum alten Pfad der Lohnentwicklung dient dagegen nur der Illustration, in den Vorausberechnungen im Rahmen der Finanzschätzungen wird der Ausgangswert nicht wieder vollständig erreicht.

Das Beispiel verdeutlicht, welche großen Schwankungen der Rentenanpassung die Fortschreibung des vorläufigen Durchschnittsentgeltes auslösen kann. Dadurch erklärt sich teilweise auch der wechselhafte Verlauf der Rentenanpassungen nach der Finanzkrise 2008/2009²⁸. Es handelt sich also keineswegs nur um rein theoretische Überlegungen.

Stark schwankende Rentenanpassungen durch die Fortschreibung des vorläufigen Durchschnittsentgeltes lassen sich vermeiden, wenn bei der Berechnung des Durchschnittsbeitrags das endgültige Durchschnittsentgelt zugrunde gelegt wird. Voraussetzung ist, dass dieses nicht erst mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren, sondern deutlich zeitnäher zur Verfügung steht. Das könnte dadurch erreicht werden, dass das endgültige Durchschnittsentgelt, das normalerweise mit dem Herbststand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen festgelegt wird, bereits auf Basis des Standes im Frühjahr berechnet wird, so wie es auch im Lohnfaktor der Rentenanpassungsformel der Fall ist. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler im Vorjahr kann damit bereits mit dem endgültigen Durchschnittsentgelt berechnet werden. Das vorläufige Durchschnittsentgelt wäre für die Rentenanpassung nicht mehr erforderlich und die Hebelwirkung mit der damit verbundenen Verstärkung natürlicher Schwankungen aufgehoben²⁹.

4.4 Einschränkungen der automatischen Anpassung durch die Maßnahmen des RV-LVStabG und ihre Folgen

Im vorigen Abschnitt wurden die Mechanismen zur automatischen Anpassung der Einnahmen und Ausgaben in der allgemeinen RV beschrieben. Dabei handelte es sich bei mittelfristiger Betrachtung um

eine eher idealtypische Schilderung, da einige der in Abb. 2 enthaltenen Zusammenhänge bis 2025 nur eingeschränkt wirken. Verantwortlich dafür sind die Haltelinien für Rentenniveau und Beitragssatz sowie der ausgesetzte Ausgleichsfaktor. Möglicherweise werden Haltelinien auch noch für längere Zeit Bestand haben, denn die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag schlägt sie in ihrem Bericht als dauerhafte Einrichtung vor, allerdings mit geänderten Parametern³⁰.

● Ausgleichsfaktor („Nachholfaktor“)

Wie bereits erläutert, wird bei einem Rückgang der VGR-Löhne 2020 im Vergleich zum Vorjahr ein Ausfall der Rentenanpassung 2021 wahrscheinlich. Sollte sich aus der Formel eine negative Rentenanpassung ergeben, werden die Renten trotzdem nicht gekürzt („Rentengarantie“).

Das durchschnittliche Nettoentgelt („verfügbares Durchschnittsentgelt“ nach § 154 Abs. 3a SGB VI), auf das sich das Rentenniveau bezieht, verringert sich dagegen, sofern die Beitragssätze zur Sozialversicherung konstant bleiben. Dadurch steigt das Netto-Rentenniveau vor Steuern.

Das Netto-Rentenniveau vor Steuern wird im Prinzip berechnet, indem die Netto-Standardrente („verfügbare Standardrente“) mit 45 Entgeltpunkten ins Verhältnis zum durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt gesetzt wird. Von den Bruttobeträgen werden dazu jeweils die darauf entfallenden gesetzlichen Beiträge zur Sozialversicherung abgezogen.

Nach dem vor dem RV-LVStabG geltenden Recht wäre bei einer unterbliebenen Rentenkürzung ein Ausgleichsbedarf im Umfang der Wirkung der Rentengarantie aufgebaut worden, der in den Folgejahren, bis zu seinem vollständigen Abbau, zu einer Verminderung der Rentenanpassungen bis maximal zu einer Halbierung geführt hätte. Dieser „Nachholfaktor“ wurde bis 2025 ausgesetzt, was im Nachhinein von verschiedenen Seiten stark kritisiert wurde³¹.

Der fehlende Nachholfaktor dürfte auch in den Folgejahren zu einem höheren Rentenniveau beitragen. Ob das aus sozialpolitischer oder ökonomischer Sicht³² sinnvoll ist, sei dahingestellt. Vor einer eventuell beabsichtigten Wiedereinführung vor 2026 wäre jedoch in jedem Falle die Frage zu klären, wie genau der Auf- und Abbau des Ausgleichsbedarfs angesichts des komplizierten Zusammenspiels von Rentenanpassungen vor und nach Haltelinien erfolgen soll. Soll der Abbau von Ausgleichsbedarf nämlich nicht zu einer Unterschreitung der Haltelinie des Rentenniveaus von 48 % führen, müsste der Abbau entweder ausgesetzt werden – dann würde das Rentenniveau aber nach 2025 stärker sinken – oder die Haltelinie machte den Abbau des Ausgleichsbedarfs de facto wirkungslos.

● Mindestbeitragssatz

Seit Inkrafttreten des RV-LVStabG im Jahr 2019 gilt bis 2025 in der allgemeinen RV eine Untergrenze des

²⁸ Die Rentenanpassungen West beliefen sich von 2010 bis 2014 auf 0,0 %, 0,1 %, 2,2 %, 0,3 % und 1,7 %. Die Entwicklung nach 2011 wurde auch durch eine Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Umstellung der VGR auf die neue Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008) beeinflusst.

²⁹ Bei der Berechnung von Entgeltpunkten für das Vorjahr könnte die Umstellung auf das endgültige Durchschnittsentgelt damit ebenfalls bei Rentenbeginn ab 1.7. erfolgen. Für Renten, die im zweiten Halbjahr des laufenden und im ersten Halbjahr des folgenden Jahres beginnen, wäre in diesem Fall nur noch ein vorläufiges Durchschnittsentgelt mit einer durchschnittlichen Verzögerung von einem Jahr zu berechnen.

³⁰ Ebd. S. 16 ff.

³¹ S. z. B. Börsch-Supan: „Rentenerhöhungen nicht aussetzen – Nachholfaktor wiedereinführen“, Pressemitteilung des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, www.mpi-soc.mpg.de, 12.5.2020, sowie den Antrag der FDP-Fraktion im Bundestag „Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen“, BT-Drucks. 19/20195, 18.6.2020.

³² Die Mehrausgaben stabilisieren kurzfristig die Konsumausgaben, sofern die Rentenbezieher nicht – z. B. aus Vorsichtsmotiven heraus oder mangels Konsummöglichkeiten – allein die Sparquote erhöhen.

Beitragssatzes von 18,6%. Die Untergrenze wurde eingeführt, um finanzielle Spielräume für die Maßnahmen dieses Gesetzes (u. a. die Haltelinien, die „Mütterrente II“ und weitere Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten) zu erhalten. Eine sonst 2019 möglich gewesene Senkung hätte die Nachhaltigkeitsrücklage rascher abgebaut und dadurch früher einen automatischen Wiederanstieg des Beitragssatzes ausgelöst, wie durch den Anpassungsmechanismus in Abb. 2 beschrieben. Rückblickend betrachtet erwies sich die Untergrenze als Glücksfall, da dadurch bis Ende 2019 eine Nachhaltigkeitsrücklage von 1,79 Monatsausgaben, also deutlich über der eigentlichen Höchstgrenze von 1,5 Monatsausgaben aufgebaut wurde und so 2020 ein größerer Puffer zur Bewältigung der finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie zur Verfügung steht.

● Haltelinien

Mit dem RV-LVStabG wurden wie erwähnt Haltelinien bis 2025 eingeführt, und zwar in Gestalt einer Obergrenze für den Beitragssatz von 20% und einer Untergrenze des Netto-Rentenniveaus vor Steuern von 48%. Wenn die Haltelinien greifen, setzen sie insoweit bis 2025 die automatischen Anpassungsmechanismen (s. unter 4.2 und in Abb. 2) außer Kraft.

Der Beitragssatz darf bis 2025 nicht über 20% angehoben werden. Als Nebeneffekt ergibt sich, dass zusätzliche finanzielle Belastungen nicht mehr anteilig über den Beitragssatzfaktor der Rentenanpassungsformel auf die Rentenbeziehenden verteilt werden können. Statt den Beitragssatz anzuheben, hat sich der Bund verpflichtet, evtl. fehlende Mittel durch eine Anhebung des zusätzlichen Bundeszuschusses auszugleichen. Aber auch wenn der Beitragssatzfaktor noch wirkt, weil die Haltelinie noch nicht erreicht wurde, darf eine Reduzierung der Rentenanpassung durch Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor nicht zu einer Unterschreitung des Rentenniveaus von 48% führen. Die Anpassungsmechanismen sind also auf mehrfache Weise unterbrochen.

Nach dem Ergebnis der letzten Vorausberechnungen im Februar 2020, vor der COVID-19-Pandemie, wurde erwartet, dass die Haltelinie für das Rentenniveau bis 2025 in mehreren Jahren wirksam wird, nicht jedoch die Haltelinie für den Beitragssatz. Es erscheint aktuell nach dem Datenstand im Mai 2020 eher wahrscheinlich, dass die in Abschnitt 4.3 beschriebenen anpassungserhöhenden Wirkungen dazu führen, dass die Haltelinie Rentenniveau überschritten wird. Sollten infolge der COVID-19-Pandemie die Beiträge zur AV oder RV steigen, reduziert sich das Nettoentgelt der Arbeitnehmer und die Haltelinie für das Rentenniveau wäre ebenfalls leichter einzuhalten³³. Hingegen steigt nach ersten Berechnungen die Wahrscheinlichkeit, dass die Haltelinie für den Beitragssatz mittelfristig greift, wodurch der Bund den zusätzlichen Bundeszuschuss anzuheben hätte. Eine genauere Aussage, insbesondere eine Bezifferung ist aus heutiger Sicht jedoch mit zu vielen Unwägbarkeiten verbunden.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag konnte eine Reihe von Herausforderungen behandeln, die durch die COVID-19-Pandemie für die gesetzliche RV bestehen. Insbesondere die Herausforderungen für Leistungen zur Teilhabe und durch die Schutzmaßnahmen für die Verwaltung und die Kliniken mussten an dieser Stelle jedoch unberücksichtigt bleiben.

Die COVID-19-Krise weist auf Reformbedarf hin. So ist angesichts der Diskussion um den „Nachholfaktor“ offenkundig eine Vereinfachung der komplexen Fortschreibungsregeln für Beitragssatz und aktuelle Rentenwerte dringend angebracht.

Im Beitragseinzug bestehen große Informationsdefizite, die durch die Zersplitterung auf mehr als 100 Einzugsstellen für West und Ost hervorgerufen werden. Auch aktuelle Daten zur Kurzarbeit sind eher spärlich. Nicht zuletzt ist die Fortschreibung des endgültigen Durchschnittsentgeltes dringend in Richtung auf eine zeitnähere Bestimmung zu reformieren, da das vorläufige Durchschnittsentgelt noch Jahre nach einer wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie zu beträchtlichen Verwerfungen bei der Rentenanpassung führen kann. Der Autor schlägt eine Bestimmung des endgültigen Durchschnittsentgeltes zur Mitte des jeweils folgenden Jahres vor.

Der starke Beitragseinbruch im April 2020 als Folge der COVID-19-Pandemie und die genannten Informationsunsicherheiten unterstreichen noch einmal die Notwendigkeit, für Zeiten mit niedriger Nachhaltigkeitsrücklage Vorkehrungen zur Stärkung der unterjährigen Liquidität der RV zu treffen. Die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag empfiehlt in ihrem Bericht eine Kombination aus zwei Maßnahmen: Zum einen eine Anhebung der Mindest-Nachhaltigkeitsrücklage von derzeit 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben und zum anderen eine andere unterjährige Verteilung der Vorschussraten auf die Bundesmittel³⁴.

Hinsichtlich der Frage, ob das Finanzsystem der RV für die Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie gerüstet ist, ist aber Zuversicht angebracht. Das liegt nicht zuletzt an der hohen Nachhaltigkeitsrücklage Ende des Jahres 2019. Die Situation für die Finanzen der RV wird auch dadurch erleichtert, dass für Arbeitslosengeld- und Krankengeldbeziehende Beiträge an die RV geleistet und dadurch Anwartschaften für die Alterssicherung begründet werden. Aber auch die noch wirksamen Teile der automatischen Anpassungen im Finanzsystem der RV und die Beitragssatzgarantie des Bundes tragen zur Bewältigung der Krise bei. Bis 2025 übernimmt der Bund damit vollständig aus Steuermitteln die verbleibenden Finanzierungsrisiken.

³³ Der Anstieg des Beitragssatzes erhöht das Rentenniveau allerdings nur im Jahr seines Anstiegs, da im Folgejahr der Beitragssatzfaktor die Rentenanpassung dämpft.

³⁴ S. im Einzelnen dazu ebd. Band I, S. 94 ff.

Gegenwärtig ist die Lage vor allem noch durch starke Unsicherheit geprägt. In diesem Beitrag wurde daher mit Absicht auf die Wiedergabe von Vorausberech-

nungen verzichtet. Es ist sehr zu hoffen, dass sich in absehbarer Zeit die Datenlage verbessert und die weitere Entwicklung klarer zu erkennen sein wird.