



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Renten-
versicherung
hier: Auswirkungen der Corona-Pandemie

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 2 - 2020 - 0873

Potsdam, den 7. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen/Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie	7
3	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die gesetzliche Rentenversicherung	8
3.1	Auswirkungen auf den Rentnerquotienten und den Beitrags-satz	8
3.2	Auswirkungen auf das Rentenniveau	11
3.3	Auswirkungen auf die Bundeszuschüsse	12
4	Quantitative Auswirkungen auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung	14
5	Würdigung und Empfehlung	17

0 Zusammenfassung

Aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt befasst sich der Bundesrechnungshof in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Im ersten Bericht hat er über die Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung in den vergangenen beiden Jahrzehnten berichtet und damit den Ausgangspunkt für weitere Reformen beschrieben.¹ Im zweiten Bericht zeigte er die grundsätzlichen Handlungsoptionen und die teilweise begrenzten Handlungsspielräume für die Rentenpolitik auf.² Im dritten Bericht bewertete der Bundesrechnungshof die Vorschläge der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“.³ Mittlerweile hat die Corona-Pandemie massive Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft und damit auch auf die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Bundesrechnungshof beschreibt in diesem vierten Bericht, wie sich die Corona-Pandemie auf die gesetzliche Rentenversicherung auswirkt und welche Konsequenzen dies für den Bundeshaushalt haben kann.

0.1 In der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung gibt es grundsätzlich vier Stellschrauben, die für die finanzielle Entwicklung maßgeblich sind:

- den Beitragssatz,
- das Rentenniveau,
- den Rentnerquotienten (zahlenmäßige Relation von Rentnern zu Beitragszahlern) und
- die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Bundeszuschüsse).

Die Corona-Pandemie wirkt sich auf alle vier Stellschrauben aus und stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor Finanzierungsprobleme.

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 2. September 2020; Gz.: IX 2 - 2019 - 0958.

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020; Gz.: IX 2 - 2020 - 0860.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom 18. September 2020; Gz.: IX 2 - 2020 - 0861.

- 0.2 Der durch die Corona-Pandemie verursachte Anstieg von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit lässt einerseits die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sinken. Andererseits bleibt die Anzahl der zu zahlenden Renten von der Pandemie eher unbeeinflusst. Auch durch die Rentensteigerungen ab 1. Juli 2020 werden insgesamt die Rentenausgaben weiter steigen. Steigende Rentenausgaben bei sinkenden Beitragseinnahmen führen tendenziell zu **Beitragssatzsteigerungen** (Tz. 3.1).
- 0.3 Durch die Corona-Pandemie werden die durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne und Gehälter kurzfristig voraussichtlich sinken. Die Rentenanpassungsformel sieht vor, dass sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne und Gehälter entwickeln. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer sinken. Ein Rentensenkungsverbot (die sog. Rentengarantie) verhindert, dass die Renten in diesem Fall der Lohnentwicklung folgen. Somit kommt es im Jahr 2021 zu einem Anstieg des **Rentenniveaus**. Dieses bleibt auch in den Folgejahren höher als ohne Pandemie, da bei einer Erholung der Wirtschaft mit wieder steigenden Löhnen auch die Renten von dieser positiven Entwicklung profitieren. So wird bei einem starken Lohnanstieg nach der Pandemie auch ein starker Rentenanstieg zu verzeichnen sein (Tz. 3.2).
- 0.4 Die gesetzliche Rentenversicherung kommt generell dann in Finanzierungsprobleme, wenn sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden (**Rentnerquotient**) erhöht. Die Corona-Pandemie wird die Anzahl der Beitragszahlenden tendenziell negativ beeinflussen, während die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner im Wesentlichen konstant bleiben wird. Damit verändert sich der Rentnerquotient zulasten der Beitragszahlenden. Dies bedeutet, dass die verbliebenen Beitragszahlenden oder der Bund die Finanzierungslücke schließen müssen (Tzn. 3.1 und 3.3).
- 0.5 Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sehen vor, dass die **Bundeszuschüsse** aufgrund diverser Fortschreibungsregeln automatisch steigen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht. Zudem gewährleistet der Bund

bis zum Jahr 2025 durch zusätzliche Bundeszuschüsse, dass der Beitragssatz nicht über die Haltelinie von 20 % ansteigt (Beitragssatzgarantie). Mit der im neuen Konjunkturpaket verabschiedeten sogenannten Sozialgarantie des Bundes ist darüber hinaus eine Beitragssatzerhöhung im Jahr 2021 ausgeschlossen, weil der Bund jegliche Finanzierungsbedarfe durch höhere Bundeszuschüsse ausgleicht. Damit trägt der Bund in erheblichem Ausmaß die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der Corona-Pandemie (Tz. 3.3).

- 0.6 Die Mechanismen der gesetzlichen Rentenversicherung sind derzeit so ausgestaltet, dass die Lasten der Corona-Pandemie im Wesentlichen durch den Bund und weniger durch die Rentnerinnen und Rentner und durch die Beitragszahlenden getragen werden. Die Rentengarantie schützt die Rentnerinnen und Rentner, die Sozialgarantie und die Beitragssatzgarantie schützen die Beitragszahlenden vor hohen Belastungen. Für den Bund bestehen durch diese Garantien erhebliche **Haushaltsrisiken** (Tzn. 3.3 und 4).
- 0.7 Da aufgrund der Rentengarantie unterbliebene Rentensenkungen derzeit nicht nachgeholt werden, können sich ein dauerhaft höheres Rentenniveau und damit dauerhaft höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse als ohne Corona-Pandemie ergeben. Diese möglichen dauerhaften Effekte der Corona-Pandemie können jedoch verhindert und gleichzeitig eine gleichmäßigere Lastenverteilung erreicht werden. Und zwar dann, wenn die durch die Rentengarantie verhinderten Rentensenkungen dadurch nachgeholt werden, dass zukünftige Rentensteigerungen entsprechend geringer ausfallen. Rentnerinnen und Rentner müssten dann in der Erholungsphase nach der Corona-Pandemie auf einen Teil ihrer Rentensteigerungen verzichten (**Nachholfaktor**), so dass das Rentenniveau nicht dauerhaft höher bleibt als ohne die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen/Anlass und Gegenstand des Berichts

Die Corona-Pandemie hat die deutsche Volkswirtschaft massiv getroffen und damit starke Auswirkungen auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Bundesrechnungshof befasst sich in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Im ersten Bericht stellte er die Entwicklungen in der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten 20 Jahren dar und beschrieb damit die Ausgangssituation vor der Corona-Pandemie und vor möglichen Reformmaßnahmen.⁴ Im zweiten Bericht stellte er die Handlungsoptionen und die begrenzten Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung dar.⁵ Er zeigte die Haushaltsrisiken auf, die die finanzielle Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bund mit sich bringen kann. Darauf aufbauend betrachtete und bewertete der Bundesrechnungshof in seinem dritten Bericht die Reformvorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“.⁶ In diesem vierten Bericht stellt der Bundesrechnungshof die möglichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung und auf den Bundeshaushalt dar.⁷

In der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es vier Stellschrauben, die für die finanzielle Entwicklung maßgeblich sind:⁸

- den Beitragssatz,
- das Rentenniveau,
- den Rentnerquotienten (zahlenmäßige Relation von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden) und

⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 2. September 2020; Gz.: IX 2 - 2019 - 0958.

⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020; Gz.: IX 2 - 2020 - 0860.

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom 18. September 2020; Gz.: IX 2 - 2020 - 0861.

⁷ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat mit Schreiben vom 20. Juli 2020 zu diesem Bericht Stellung genommen (Az. Zb1-4534-DRV/55).

⁸ Vereinfacht ausgedrückt sind die vier Stellschrauben durch folgenden mathematischen Zusammenhang miteinander verbunden:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} \times \text{Rentnerquotient} - \frac{\text{Bundeszuschuss}}{\text{Lohnsumme}}.$$

- die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Bundeszuschüsse).

Der Bundesrechnungshof zeigt in diesem Bericht auf, wie sich die Corona-Pandemie auf die vier Stellschrauben auswirkt, insbesondere wie der Bundeshaushalt beeinflusst wird.

2 Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat weltweit Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen. In der Bundesrepublik Deutschland kam es durch die Pandemie bzw. durch die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung zu einem Einbruch des Wirtschaftswachstums. Dies geht mit einer Zunahme der Kurzarbeit und der Arbeitslosigkeit einher. Die Bundesregierung ging im April 2020 in ihrer Frühjahrsprojektion davon aus, dass die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für das Jahr 2020 bei -6,3 % liegen wird. Für das Jahr 2021 erwartete sie eine Erholung um +5,2 %. Die Erwerbstätigkeit wird nach Einschätzung der Bundesregierung im Jahr 2020 um 370 000 Personen sinken, die Arbeitslosigkeit wird im Jahresdurchschnitt um 350 000 Personen steigen. Zudem erwartet die Bundesregierung einen kräftigen Rückgang der Arbeitsstunden je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer⁹ um -3,3 %. Für das Jahr 2021 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Beschäftigungsabbau von 160 000 Personen und eine um nochmals 160 000 Personen höhere Arbeitslosigkeit.¹⁰

Im Mai 2020 waren laut ifo-Institut 7,3 Millionen Menschen in Kurzarbeit.¹¹

Die Bundesregierung geht für das Jahr 2020 im Durchschnitt von 2,2 Millionen Kurzarbeitenden aus. Die für die Sozialversicherungen wichtige Größe der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wird nach Einschätzung der

⁹ Im weiteren Bericht wird teilweise zur besseren Lesbarkeit auf die Darstellung der verschiedenen Geschlechtsformen verzichtet (gemeint sind Rentnerinnen und Rentner, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber usw.).

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Schwere Rezession durch Corona-Pandemie, Bundesminister Peter Altmaier stellt die aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vor, Schlaglichter im Mai 2020.

¹¹ Die Unternehmen hatten 10,1 Millionen Menschen zur Kurzarbeit angemeldet. Davon wurden 71,6 % in Kurzarbeit geschickt. Vgl. Pressemeldung des ifo-Instituts vom 2. Juni 2020, <https://www.ifo.de/node/55800>.

Bundesregierung um -0,9 % im Jahr 2020 sinken und im Jahr 2021 wieder um +3,8 % steigen.¹²

3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die gesetzliche Rentenversicherung

Die genannten Effekte, vor allem auf dem Arbeitsmarkt und auf die Lohnentwicklung, haben Auswirkungen auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Corona-Pandemie kann grundsätzlich auch Auswirkungen auf die demografische Entwicklung haben.¹³ Belastbare Aussagen darüber sind jedoch derzeit nicht möglich, sodass diese möglichen Effekte nachfolgend nicht berücksichtigt werden.

3.1 Auswirkungen auf den Rentnerquotienten und den Beitragssatz

Die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung wird zunächst dadurch bestimmt, wie viele Beitragszahlende es gibt und wie viele Renten diese Beitragszahlenden finanzieren müssen. Die finanzielle Situation hängt damit von der zahlenmäßigen Relation von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden (**Rentnerquotient**) ab.

Durch die Corona-Pandemie liegt die Anzahl der Beitragszahlenden niedriger als ohne Pandemie. Dies kann daran liegen, dass einige vormals Beschäftigte ihre Erwerbstätigkeit aufgeben mussten. So sind beispielsweise zahlreiche geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der Pandemie weggefallen. Zudem kann es durch die Corona-Pandemie dazu kommen, dass sich ältere Beschäftigte für einen Renteneintritt entscheiden und in die vorgezogene Altersrente oder ggf. in die Erwerbsminderungsrente eintreten.

Diese Renteneintrittsentscheidungen führen zu einer geringeren Anzahl der Beitragszahlenden und zu einer höheren Anzahl der Rentnerinnen und Rentner.

¹² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Schwere Rezession durch Corona-Pandemie, Bundesminister Peter Altmaier stellt die aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vor, Schlaglichter im Mai 2020, S. 15, Tabelle 2.

¹³ Möglich sind Auswirkungen auf die Lebenserwartung, aber auch auf die Geburtenrate.

Gleichzeitig kann die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner durch die sogenannte Übersterblichkeit¹⁴ beeinflusst werden. Deren Ausmaß ist jedoch derzeit noch unklar.

Insgesamt sind die Auswirkungen auf die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner unbestimmt. Man kann jedoch nach derzeitigem Stand davon ausgehen, dass sie im Vergleich zur Situation ohne Corona-Pandemie weitgehend konstant sein wird.

Somit kommt es durch die Corona-Pandemie zu einem Anstieg des Rentnerquotienten. Weniger Beitragszahlende müssen für eine weitgehend konstante Anzahl der Rentnerinnen und Rentner aufkommen.

Die Corona-Pandemie beeinflusst die Beitragseinnahmen nicht nur über die Anzahl der Beitragszahlenden, sondern auch über die Beitragsbemessungsgrundlage, also die beitragspflichtigen Entgelte je Beitragszahlenden. Dies resultiert hauptsächlich aus der Tatsache, dass Beiträge aus Kurzarbeitergeld und aus Arbeitslosengeld nach Maßgabe von 80 % des entfallenen vorherigen Bruttolohns gezahlt werden.

Die Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung für Beziehende von Arbeitslosengeld werden auf Grundlage von 80 % des letzten Bruttoeinkommens von der Bundesagentur für Arbeit entrichtet.

Die Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung für in Kurzarbeit befindliche Beschäftigte setzen sich aus zwei Teilen zusammen:

1. Beitrag des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers auf den Bruttolohn für die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit und

¹⁴ Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes liegt eine Übersterblichkeit dann vor, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt im Jahresverlauf mehr Menschen sterben, als nach der Sterblichkeit in den vergangenen Jahren (hier der Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019) zu erwarten gewesen wären. Das Statistische Bundesamt teilte am 29. Mai 2020 mit, dass im Moment die Zahlen bis zum 3. Mai 2020 darstellbar seien. Danach sei für März 2020 „kein auffälliger Anstieg der Sterbefallzahlen im Vergleich zu den Vorjahren erkennbar. Im April lagen die Sterbefallzahlen allerdings deutlich über dem Durchschnitt der Vorjahre.“ Zu Beginn des Jahres 2020 lag die Sterblichkeit dagegen deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019. Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/05/PD20_162_12621.html.

2. Beiträge der Arbeitgeber/der Bundesagentur für Arbeit¹⁵ auf 80 % des Bruttolohns, der durch die Kurzarbeit entfällt.

Damit entgehen der gesetzlichen Rentenversicherung je nach Ausmaß der Kurzarbeit bis zu 20 % der Beiträge.¹⁶

Die Beitragsgrundlage kann zudem dadurch geschmälert werden, dass die Anzahl der bezahlten Überstunden geringer ist sowie Lohnerhöhungen und Sonderzuwendungen geringer ausfallen oder gänzlich entfallen.

Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung je Leistungsempfänger werden dagegen von der Corona-Pandemie kaum beeinflusst.

Insgesamt werden sinkende Beitragseinnahmen im Vergleich zur Situation ohne Corona-Pandemie in etwa gleichbleibenden Ausgaben gegenüberstehen. Da der **Beitragssatz** in der gesetzlichen Rentenversicherung für ein Jahr so festzulegen ist, dass die Finanzierung der Ausgaben gesichert ist, wird durch die Corona-Pandemie der Beitragssatz tendenziell steigen, sobald die Nachhaltigkeitsrücklage bis zur gesetzlichen Untergrenze reduziert ist.¹⁷ Wie stark dieser Beitragssatzanstieg ausfällt und wie lange er andauert, hängt vom Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs und von der Dauer der wirtschaftlichen Beeinträchtigung ab.

Der Beitragssatzanstieg wird jedoch durch eine bis zum Jahr 2025 gültige Beitragssatzobergrenze (Haltelinie) von 20 % begrenzt. Sollte ein Beitragssatz über 20 % nötig sein, wird der zusätzliche Bundeszuschuss erhöht, damit ein Beitragssatz von 20 % gehalten werden kann (Beitragssatzgarantie).

¹⁵ Bis zum 31. Dezember 2020 werden den Arbeitgebern pauschal die Sozialversicherungsbeiträge während des Bezugs von Kurzarbeitergeld erstattet (vgl. Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit vom 25. März 2020, BGBl. I Nummer 14 vom 27. März 2020, Seite 595).

¹⁶ Leistet ein Kurzarbeitender, der vormals 2 000 Euro brutto verdiente, z. B. nur noch 60 % seiner Arbeitszeit und erhält dafür 1 200 Euro brutto, dann werden auf diese 1 200 Euro und auf 640 Euro (=0,8*800 Euro) Beiträge entrichtet. Die Beitragsgrundlage sinkt von 2 000 Euro auf 1 840 Euro, also um 8 %. Im Extremfall „Kurzarbeit null“ sinkt die Beitragsgrundlage in diesem Beispiel auf 1 600 Euro (=0,8*2000 Euro), also um 20 %. Der Beitragsausfall entspricht dann dem eines Beziehers von Arbeitslosengeld.

¹⁷ Nach § 158 Absatz 1 SGB VI ist der Beitragssatz vom 1. Januar eines Jahres an zu erhöhen, wenn am 31. Dezember dieses Jahres bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage das 0,2-fache der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen Rentenversicherung für einen Kalendermonat (Mindestrücklage) voraussichtlich unterschreiten.

Mit dem aktuellen „Konjunkturpaket“ der Bundesregierung ist zur Beitragsatzgarantie eine sogenannte „Sozialgarantie“ hinzugekommen, durch die für die Jahre 2020 und 2021 ein Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragsatzes auf über 40 % ausgeschlossen wird.¹⁸ Die Bundesregierung will „darüber hinausgehende Finanzbedarfe aus dem Bundeshaushalt jedenfalls bis zum Jahr 2021 decken“.¹⁹

3.2 Auswirkungen auf das Rentenniveau

Das für die gesetzliche Rentenversicherung maßgebliche Rentenniveau²⁰ ist das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Es beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente²¹ zum verfügbaren Durchschnittsentgelt der Beschäftigten und beträgt derzeit rund 48 %.

Das Instrument, mit dem das Rentenniveau hauptsächlich gesteuert werden kann, ist die sogenannte Rentenanpassungsformel. Sie bestimmt, wie sich die Renten jährlich entwickeln. Sie lautet vereinfacht:

$$\text{Rentenanpassungsfaktor} = \text{Lohnfaktor} \times \text{Beitragssatzfaktor} \times \text{Nachhaltigkeitsfaktor}$$

Danach entwickeln sich die Renten (Rentenanpassungsfaktor) grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten (Lohnfaktor). Abweichungen ergeben sich zum einen durch den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor. So kann die Steigerung der Renten geringer als die Lohnsteigerung sein, wenn

- der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung im Vorjahr gestiegen ist (Beitragssatzfaktor)²² und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) im Vorjahr erhöht hat (Nachhaltigkeitsfaktor)²³.

Zum anderen entwickeln sich die Renten nicht wie die Löhne, wenn ein Lohnrückgang (Lohnfaktor kleiner eins) zu verzeichnen war. Denn sobald sich

¹⁸ Derzeit liegt der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei 39,65 %.

¹⁹ Vgl. „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ – Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020.

²⁰ Ganz allgemein beschreibt das Rentenniveau die Relation einer Größe für die Rentenhöhe zu einer Größe für die Höhe des Lohneinkommens der Beitragszahlenden.

²¹ Die Standardrente erhalten Versicherte, die 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben haben.

²² Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

²³ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

aus der Rentenanpassungsformel eine negative Rentenanpassungsrate ergeben würde, greift die Schutzklausel des § 68a Absatz 1 Satz 1 SGB VI, die Rentensenkungen verbietet (**Rentengarantie**).

Bleiben die Rentenerhöhungen hinter den Lohnsteigerungen zurück, sinkt das Rentenniveau. Steigen die Löhne weniger als die Renten, erhöht sich das Rentenniveau.

Letzteres könnte infolge der Corona-Pandemie eintreten. Denn durch die Effekte der Corona-Pandemie könnte die maßgebliche Lohngröße für die Rentenanpassung im Jahr 2021 sinken. Bei der Rentenanpassung zum 1. Juli 2021 würden die Renten aber wegen der Schutzklausel des § 68a Absatz 1 Satz 1 SGB VI diesen Rückgang nicht nachvollziehen. Denn die **Rentengarantie** verbietet eine negative Rentenanpassung. Es würde vielmehr zu einer „Nullanpassung“ kommen. Je nachdem wie stark der Rückgang des verfügbaren Durchschnittsentgelts ist, wird das Rentenniveau somit ansteigen.

Grundsätzlich sollen durch die **Rentengarantie** unterbliebene Rentensenkungen (sog. Ausgleichsbedarf) gemäß § 68a Absatz 3 SGB VI bei zukünftigen Rentenanpassungen dadurch nachgeholt werden, dass zukünftige Rentensteigerungen entsprechend geringer ausfallen (**Nachholfaktor**). Jedoch gilt dies nicht für unterbliebene Rentensenkungen, die bis zum 30. Juni 2026 anfallen (§ 255g SGB VI).²⁴ Der **Nachholfaktor** bewirkte, dass der Ausgleichsbedarf nachgeholt wurde. Dafür wurden die Rentensteigerungsraten in den Folgejahren halbiert, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut war.

3.3 Auswirkungen auf die Bundeszuschüsse

Die Bundeszuschüsse nach § 213 SGB VI bestehen aus:

- dem allgemeinen Bundeszuschuss,

²⁴ Diese Regelung wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -stabilisierungsgesetz 2019 eingeführt. Laut Gesetzesbegründung wird der Ausgleichsbedarf so geregelt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch nicht nachträglich durch eine Verrechnung infrage gestellt wird. Deshalb wird durch § 255g SGB VI festgelegt, dass bis zum 30. Juni 2026 kein neuer Ausgleichsbedarf aufgebaut wird. Eine Berechnung des Ausgleichsbedarfs nach § 68a SGB VI findet für die Zeit bis zum 30. Juni 2026 somit nicht statt. Dies gilt sowohl für die Anwendung der Schutzklausel nach § 68a Absatz 1 Satz 1 SGB VI als auch für das Greifen der Rentenniveau-Haltelinie nach § 255f SGB VI (vgl. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), Bundesratsdrucksache 425/18, S. 34).

- dem zusätzlichen Bundeszuschuss und
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss.

Dabei ist die Fortschreibung der Bundeszuschüsse regelgebunden. So steigt der allgemeine Bundeszuschuss gemäß der Lohnentwicklung und der Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Der zusätzliche Bundeszuschuss entwickelt sich nach Maßgabe des Umsatzsteueraufkommens. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wird gemäß der Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme fortgeschrieben.

Somit sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den allgemeinen Bundeszuschuss zwiespältig. Die Corona-Pandemie führt einerseits tendenziell zu einem höheren Beitragssatz, weshalb der allgemeine Bundeszuschuss höher ausfallen kann als ohne Corona-Pandemie. Andererseits wirkt die Corona-Pandemie negativ auf die Lohnentwicklung.

Der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag dürften wegen eines gedämpften Umsatzsteueraufkommens und negativen Effekten auf die Lohnsumme weniger stark steigen als ohne Corona-Pandemie.

Somit sind die Auswirkungen auf die Bundeszuschüsse, die sich aus den Fortschreibungsregeln ergeben, zunächst unklar. Sie deuten aber eher auf eine zumindest zeitweise geringere Haushaltsbelastung des Bundes hin.

Dieser Effekt wird jedoch deutlich überlagert, sobald die Sozialgarantie und die Beitragssatzgarantie des Bundes greifen. Bis zum Jahr 2021 gewährleistet die Sozialgarantie, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz nicht über 40 % steigt, indem der Bund erforderliche Finanzbedarfe übernimmt. Droht in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Jahr 2022 der Beitragssatz die Haltelinie von 20 % zu überschreiten, muss der zusätzliche Bundeszuschuss wegen der Beitragssatzgarantie so erhöht werden, dass ein Beitragssatz von 20 % realisiert werden kann.

Somit könnten grundsätzlich schon für die Jahre 2020 und 2021 wegen der Sozialgarantie zusätzliche Mittel des Bundes in die gesetzliche Rentenversicherung fließen, um den Beitragssatz zu stabilisieren. Danach gilt bis zum Jahr 2025 die Beitragssatzgarantie, die ggf. den Bundeshaushalt weiter belasten wird.

Sollte das Rentenniveau dauerhaft auf höherem Niveau liegen, weil unterbliebene Rentensenkungen nicht durch zukünftig etwas geringere Rentensteigerungen nachgeholt werden, liegen die Beitragssätze auch dauerhaft auf einem höheren Niveau als ohne Corona-Pandemie. Deshalb wird auch der Bundeszuschuss – unabhängig von Sozialgarantie und Beitragssatzgarantie – dauerhaft höher sein.

4 Quantitative Auswirkungen auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung hat die Deutsche Rentenversicherung in ihrem Finanzbericht 2/2020 dargestellt.²⁵ Die nachfolgend aufgeführten, daraus entnommenen Zahlen stellen eine Momentaufnahme im Mai 2020 dar. Sie sind mit großen Unsicherheiten behaftet, da die wirtschaftliche Entwicklung durch die Corona-Pandemie nur sehr schwer abgeschätzt werden kann. Gleichwohl illustrieren diese Berechnungen die Mechanismen, die in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der Corona-Pandemie wirken und die Stellschrauben beeinflussen.

Als Vergleichsszenario ohne Corona-Pandemie dienen die Projektionen für die Stellschrauben im Rentenversicherungsbericht 2019. In diesem ging die Bundesregierung davon aus, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in den Jahren 2020 und 2021 um jeweils +2,7 % zunehmen. Die Anzahl der Arbeitnehmer sollte um +0,4 % im Jahr 2020 und um +0,5 % im Jahr 2021 steigen.²⁶

Im Gegensatz dazu sinkt die Anzahl der Arbeitnehmer gemäß den Daten der Frühjahrsprojektion im Jahr 2020 um -0,5 %.²⁷ Für das Jahr 2021 wird eine Erholung um +0,2 % erwartet. Bzgl. der Durchschnittslöhne schätzt das Bundesministerium für Wirtschaft, dass sie wegen entfallener Überstunden, Zuschläge und Sonderzahlungen sowie durch die Kurzarbeit sinken. Angenommen werden im Jahresdurchschnitt des Jahres 2020 rund 2,2 Millionen

²⁵ Der Finanzbericht war dem Bundesrechnungshof in seiner Prüfungstätigkeit zugänglich.

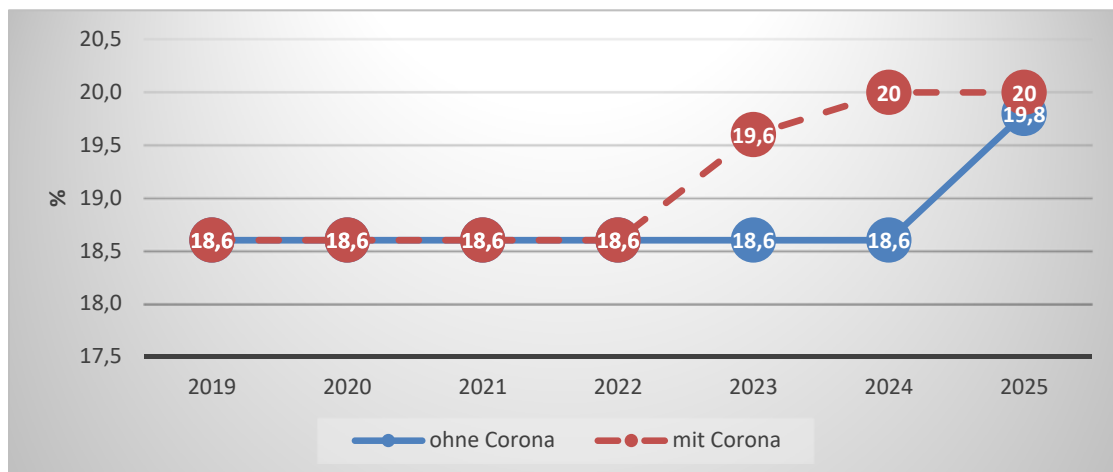
²⁶ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestagsdrucksache 19/15630, S. 44/45.

²⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Schwere Rezession durch Corona-Pandemie, Bundesminister Peter Altmaier stellt die aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vor, Schlaglichter im Mai 2020, S. 15, Tabelle 2.

Kurzarbeitende, deren Arbeitsausfall 50 % beträgt. Für das Jahr 2021 werden noch 0,7 Millionen Kurzarbeitende bei einem Arbeitsausfall von 30 % erwartet. Für das Jahr 2020 wird eine Reduktion der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer um -0,9 % und für das Jahr 2021 ein Anstieg um +3,8 % angenommen.

Da die Nachhaltigkeitsrücklage derzeit mit 40,5 Mrd. Euro auf einem Rekordniveau ist, geht die Frühjahrsprojektion davon aus, dass trotz hoher Defizite der gesetzlichen Rentenversicherung der **Beitragssatz** in den Jahren 2021 und 2022 noch nicht erhöht werden muss. Im Jahr 2023 wird jedoch eine Steigerung von 18,6 auf 19,6 % sowie in den Jahren 2024 und 2025 eine weitere Erhöhung auf 20 % und das Greifen der Beitragssatzgarantie erwartet. Damit würde die Corona-Pandemie für einen deutlich höheren Beitragssatz sorgen, als noch im Rentenversicherungsbericht 2019 erwartet. Dort ging die Bundesregierung noch davon aus, dass der Beitragssatz erst im Jahr 2025 auf 19,8 % steigt und die Beitragssatzgarantie nicht zum Tragen kommt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des Beitragssatzes mit und ohne Corona-Pandemie



Quelle: eigene Darstellung. Grundzahlen: Rentenversicherungsbericht 2019, S. 38, Übersicht B7 und Finanzbericht 2/2020.

Die Entwicklung des **Rentenniveaus** wird durch die Rentenanpassungen in den nächsten Jahren bestimmt. Bei der Rentenanpassung 2021 ist wegen der erwarteten um -0,9 % geringeren Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer der Lohnfaktor kleiner als eins. Die Rentengarantie verhindert jedoch Rentensenkungen. Es käme zur Nullanpassung und zu einem steigenden Renten-

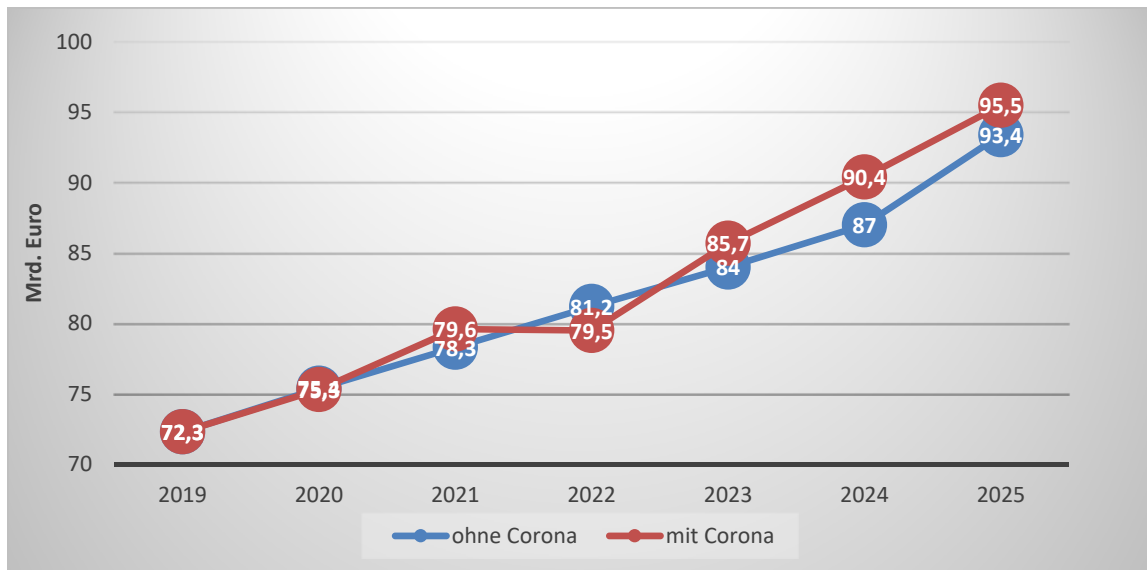
niveau. Wenn im Jahr 2021 die Löhne annahmegemäß wieder kräftig steigen (+3,8 %), erhöhen sich auch die Renten bei der Rentenanpassung 2022 stark.

Zur Entwicklung des **Rentenniveaus** nennt der Finanzbericht 2/2020 für die Jahre 2022 bis 2024 wegen der großen Unsicherheit keine konkreten Zahlen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass das Rentenniveau ausgehend von 48,2 % in den Jahren 2019 und 2020 bis zum Jahr 2023 deutlich ansteigen und dann bis zum Jahr 2025 wieder auf 48,5 % sinken könnte. Damit läge es im Jahr 2025 noch deutlich über dem Niveau von 48,0 %, das noch im Rentenversicherungsbericht 2019 – allerdings nur aufgrund der Wirksamkeit der Haltelinie – erwartet wurde.

Da im angenommenen Szenario der Beitragssatz zunächst noch bis zum Jahr 2022 konstant bleibt, sind höhere **Bundeszuschüsse** aufgrund der Sozialgarantie (bis zum Jahr 2021) und der Beitragssatzgarantie für die gesetzliche Rentenversicherung nicht erforderlich. Vielmehr würden sich die Bundeszuschüsse aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Fortschreibungsfaktoren der Bundeszuschüsse im Vergleich zur Situation ohne Corona-Pandemie uneinheitlich entwickeln (vgl. Abbildung 2). Ab dem Jahr 2024 würde jedoch die Beitragssatzgarantie greifen. Der zusätzliche Bundeszuschuss würde dann so erhöht, dass ein Beitragssatz von 20 % gehalten werden könnte. Die Mehrausgaben des Bundes aufgrund der Beitragssatzgarantie beliefen sich dann auf 0,5 Mrd. Euro im Jahr 2024 und 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2025. Die Bundeszuschüsse lägen dann mit 95,5 Mrd. Euro im Jahr 2025 deutlich über dem Niveau von 93,4 Mrd. Euro, das ohne Corona-Pandemie noch im Rentenversicherungsbericht 2019 erwartet wurde.²⁸

²⁸ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestagsdrucksache 19/15630, S. 41, Übersicht B10.

Abbildung 2: Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss und zusätzlicher Bundeszuschuss inklusive Erhöhungsbetrag) mit und ohne Corona-Pandemie



Quelle: eigene Darstellung. Grundzahlen: Rentenversicherungsbericht 2019, S. 41, Übersicht B10 und Finanzbericht 2/2020, Tabelle 5.

Sollten die negativen Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung stärker ausfallen, als in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung angenommen, wären auch die Wirkungen auf die Stellschrauben größer und könnten früher einsetzen.

5 Würdigung und Empfehlung

Die Mechanismen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich so ausgestaltet, dass die finanziellen Lasten der Corona-Pandemie in der gesetzlichen Rentenversicherung auf Beitragszahlende, Rentnerinnen und Rentner sowie den Bund und damit die Steuerzahlenden verteilt werden. Sonderregelungen, wie die neue Sozialgarantie, die Beitragssatzgarantie und die Rentengarantie, führen jedoch dazu, dass die Lasten asymmetrisch zum Nachteil des Bundes verteilt werden und langfristig bestehen können. Dies birgt beträchtliche Risiken für den Bundeshaushalt.

Wie stark sich die Corona-Pandemie auf die gesetzliche Rentenversicherung auswirken wird, ist derzeit noch unklar. Die Effekte könnten groß und dauerhaft sein, auch wenn die Corona-Pandemie selbst ein vorübergehendes Ereignis sein sollte.

Der mögliche langfristige Effekt ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Rentenniveau dauerhaft höher sein könnte als ohne Corona-Pandemie.²⁹ Dies liegt an dem sozialpolitisch motivierten Rentensenkungsverbot (Rentengarantie). Dies bedeutet, dass die Rentnerinnen und Rentner an Lohnerhöhungen partizipieren. Sinken jedoch die Löhne und Gehälter, wird die Lastenbeteiligung der Rentnerinnen und Rentner ausgesetzt. Dies kann man korrigieren, indem die Rentnerinnen und Rentner in der Phase der kräftigen Lohnsteigerungen (Erholungsphase) in geringerem Ausmaß durch Rentenerhöhungen partizipieren. Dazu muss der Nachholfaktor wieder in Kraft gesetzt werden. Die Rentnerinnen und Rentner müssten auch in diesem Fall keine Rentensenkungen, sondern nur etwas geringere Rentenerhöhungen hinnehmen, was vor dem Hintergrund einer fairen Lastenverteilung der Auswirkungen der Corona-Pandemie sinnvoll erscheint.

Durch die angemessene stärkere Lastenbeteiligung der Rentnerinnen und Rentner an den Kosten der Corona-Pandemie könnten die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Bundeshaushalt und auch die Lasten für die jüngeren Generationen begrenzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist auch das BMAS der Ansicht, dass die Bundesregierung zeitnah prüfen muss, wie mit den Auswirkungen sinkender Löhne und Gehälter aufgrund der Corona-Pandemie in Bezug auf die Rentenanpassungen umzugehen ist.³⁰

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert

²⁹ Der Effekt auf das Rentenniveau ist nicht dauerhaft, wenn bis zum Jahr 2025 die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % greifen sollte.

³⁰ Vgl. Stellungnahme des BMAS vom 20. Juli 2020 zu diesem Bericht (Az. Zb1-4534-DRV/55).