

Die Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung

Dr. Axel Reimann

Präsident
der Deutschen Rentenversicherung Bund

12. aktuelles Presseseminar
der Deutschen Rentenversicherung Bund
9. und 10. November 2016 in Würzburg

Titelfolie (1)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zum wiederholten Mal ist die aktuelle finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich besser als noch im Jahr zuvor angenommen. Und das, obwohl sich das RV-Leistungsverbesserungsgesetz mit den damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben erstmals im Jahr 2015 voll und nun auch im Jahr 2016 entsprechend in den Ausgaben niedergeschlagen hat bzw. niederschlägt.

Künftig dürfte das am 21. Oktober verabschiedete „Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben“, kurz „Flexirentengesetz“, entlastend wirken. Hier geht die Bundesregierung von zusätzlichen Beitragseinnahmen in Höhe von rund 100 Mio. Euro jährlich aus. Es ist natürlich klar, dass damit schon bald auch entsprechend höhere Rentenausgaben verbunden sein werden.

Dankenswerter Weise hat sich Bundesministerin Andrea Nahles eines Themas angenommen, das schon vielfach angemahnt worden ist und das meines Erachtens dringend zu diskutieren ist: Wie stellt sich die voraussichtliche Entwicklung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus nach 2030 dar und welche Schlussfolgerungen sind daraus zu ziehen? Die Ministerin hat hierzu auf der Basis von Berechnungen des Ministeriums bis zum Jahr 2045 erste Überlegungen angestellt, die ihren Niederschlag in den Beschlüssen der Koalition gefunden haben. Zentral ist dabei die Frage, ob

es – in den Worten der Ministerin – „Haltelinien“ für den weiteren Rückgang des Rentenniveaus bzw. die Erhöhung des Beitragsatzes geben sollte und wo diese Grenzen liegen sollten. Ich will an dieser Stelle nur sagen, dass ich die Festlegung entsprechender Linien auch für die Zeit nach 2030 für dringend erforderlich halte, nicht zuletzt, um das Vertrauen der Menschen in die staatliche Alterssicherung zu erhalten.

Herr Gunkel ist in seinem Beitrag ausführlich auf die Bedeutung des Rentenniveaus im System der gesetzlichen Rentenversicherung eingegangen. Mein Thema ist die Finanzentwicklung der Rentenversicherung. Bevor ich näher auf die diesjährige Finanzsituation und die mittelfristigen sowie langfristigen Finanzperspektiven eingehe, beginne ich mit einem Blick auf die Finanzsituation der Rentenversicherung Ende des vergangenen Jahres.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Folie 2
„Finanzsituation
2015, endgültiges
Rechnungsergeb-
nis ...“ ...“

Ende Dezember 2015 betrug die Nachhaltigkeitsrücklage 34,0 Milliarden Euro. Mit 1,77 Monatsausgaben wurde, wie bereits in den vergangenen Jahren, die gesetzlich vorgeschriebene Obergrenze überschritten, obwohl der Beitragssatz 2015 von 18,9 Prozent auf 18,7 Prozent gesenkt worden war.

Aufgrund des abgesenkten Beitragssatzes ergab sich nach 9 Jahren mit einem positiven Haushaltssaldo 2015 erstmals wieder ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 1,6 Milliarden Euro.

Folie 3
„Finanzsituation
2015, Einnahmen
...“

Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis überraschen, da sich die Einnahmen trotz Beitragssatzsenkung mit einem Anstieg von 2,6 Prozent positiv entwickelten. Ganz besonders der Anstieg der Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit in Höhe von 2,8 Prozent hat diese Entwicklung gestützt. Der Anstieg der Bundeszuschüsse war dagegen deutlich geringer. Die Senkung des Beitragssatzes von 18,9 Prozent auf 18,7 Prozent hat den Anstieg des allgemeinen Bundeszuschusses gebremst, so dass die Zuschüsse insgesamt lediglich um 1,8 Prozent gestiegen sind. Insgesamt wurden Einnahmen in Höhe von 270,4 Milliarden Euro erzielt.

Folie 4
„Finanzsituation
2015, Ausgaben
...“

Der negative Finanzierungssaldo erklärt sich aus der im Vergleich zur Einnahmenentwicklung größeren Dynamik der Ausgaben. Verantwortlich für diese Dynamik war neben der Rentenanpassung 2015 von 2,1 bzw. 2,5 Prozent insbesondere das Mitte 2014 in Kraft getretene RV-Leistungsverbesserungsgesetz, das so genannte „Rentenpaket“. Im Jahr 2014 wirkten sich die Leistungsverbesserungen nur im 2. Halbjahr aus, im Jahr 2015 erstmals über den gesamten Jahreszeitraum.

Die Gesamtausgaben der Rentenversicherung sind um 4,5 Prozent gestiegen, das entspricht einem Betrag von 11,6 Milliarden Euro. Der Anstieg der Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe lag mit einem Plus von 3,0 Prozent deutlich darunter, die Ausgaben für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten in Höhe von 3,7 Milliarden Euro blieben sogar leicht unter dem Niveau des Jahres 2014. Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben beträgt damit 1,4 Prozent. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben im Jahr 2015 auf 272,0 Milliarden Euro.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich komme jetzt zur finanziellen Lage der allgemeinen Rentenversicherung im laufenden Jahr.

Folie 5
„Entwicklung von
Beitragssatz und
Nachhaltigkeits-
rücklage“

Gegenwärtig befindet sich der Beitragssatz auf einem Niveau, das wir vor der Wiedervereinigung hatten. Wie positiv sich die Kennziffern der Rentenversicherung seither entwickelt haben, zeigt sich unter anderem an folgendem Vergleich:

Im Oktober 2008, unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanzkrise, hat der Schätzerkreis der Rentenversicherung für das Jahr 2016, also für dieses Jahr, einen Beitragssatz von 19,1 Prozent und ein Nettorentenniveau vor Steuern von 47,6 Prozent errechnet. Wir erwarten – nach letztem Stand der Schätzungen – in diesem Jahr ein Niveau von 48,0 Prozent, also ein leicht besseres Ergebnis als 2008 geschätzt, allerdings bei einem um 0,4 Prozentpunkte geringeren Beitragssatz als damals prognostiziert. Obendrein ist die Nachhaltigkeitsrücklage mit 1,6 Monatsausgaben gut doppelt so hoch wie damals projiziert, obwohl die Beitragssatzentwicklung in den letzten Jahren flacher verlaufen ist als 2008 vorausberechnet.

Damit hat sich die gesetzliche Rentenversicherung in diesen bewegten Jahren als stabiles und zuverlässiges Alterssicherungssystem erwiesen. Nach den mittelfristigen Vorausberechnungen, auf die ich später noch näher eingehen werde, bleiben bis zum Ende dieses Jahrzehnts der Beitragssatz bei 18,7 Prozent und das Rentenniveau nahezu stabil.

Folie 6
„Finanzsituation
2016, Voraus-
sichtliche Ein-
nahmen ...
(Schätzung Okt.
2016)“

Die Einnahmen entwickelten sich auch in diesem Jahr wieder ausgesprochen positiv. So stiegen die Pflichtbeiträge bis Ende September gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 4,2 Prozent. Für das gesamte Jahr erwarten wir einen Anstieg in Höhe von 4,1 Prozent. Im Herbst des vergangenen Jahres unterstellte der Schätzerkreis für das gesamte Jahr 2016 noch einen Zuwachs dieser Beiträge in Höhe von „lediglich“ 3,5 Prozent.

Folie 7
„Finanzsituation
2016, Fortschrei-
bung der Beiträge
des Bundes für
Kindererzie-
hungszeiten“

Die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten betragen in diesem Jahr rund 12,5 Milliarden Euro. Der Bund zahlt diese Beiträge für aktuell geleistete Kindererziehung. Nach geltendem Recht werden diese pauschal mit der Anzahl der unter Dreijährigen in der Bevölkerung, der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und der Lohnentwicklung fortgeschrieben. Auch wenn diese Beiträge aus Steuermitteln finanziert werden, gehören sie nicht zum Bundeszuschuss, darauf möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich hinweisen.

Die mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz beschlossenen zusätzlichen Ausgaben für die sogenannte „Mütterrente“ betragen rund 6,5 Milliarden Euro – was aktuell rund einem halben Beitragssatzpunkt entspricht. Sie werden weder durch die Beiträge für Kindererziehungszeiten noch durch die Bundeszuschüsse gedeckt sondern derzeit ausschließlich von den Beitragszahlern getragen. Der Bund beteiligt sich zwar an den zusätzlichen Ausgaben durch einen im Zeitraum 2019 bis 2022 höheren Bundeszuschuss, der im Maximum um 2,0 Milliarden Euro aufgestockt wird. Diese zusätzlichen Zahlungen decken aber bei Weitem nicht die Kosten, die aufgrund der zusätzlichen Mütterrenten entstehen. Wir haben immer auf diese Fehlfinanzierung hingewiesen und werden dieses

auch weiter tun, da es sich bei den zusätzlichen Mütterrenten um gesamtgesellschaftliche Kosten handelt, die sachgerecht auch von der gesamten Gesellschaft getragen werden sollten. Das gilt natürlich erst recht für aktuelle Forderungen aus der Politik, die Mütterrenten nochmals zu erhöhen.

Die gesamten Beitragseinnahmen werden in diesem Jahr voraussichtlich rund 214,8 Milliarden Euro betragen und damit rund 8,1 Milliarden höher sein als im vergangenen Jahr.

Meine Damen und Herren,

Folie 8
„Finanzsituation
2016, Bundeszu-
schüsse...“

ich komme jetzt zu den Bundeszuschüssen. Im laufenden Jahr beträgt die Summe der Zuschüsse rund 64,5 Milliarden Euro. Dieser Betrag entspricht einem Anteil an den Rentenausgaben in Höhe von 26,2 Prozent. Der Anteil an den gesamten Ausgaben beträgt 22,8 Prozent.

Die Bundeszuschüsse setzen sich zusammen aus dem allgemeinen Bundeszuschuss, dem zusätzlichen Bundeszuschuss, der seit 1998 gezahlt wird und dessen Höhe einem Mehrwertsteuerpunkt entspricht, sowie dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss. Letzterer wird seit dem Jahr 2000 gezahlt und war bei seiner Einführung an das Aufkommen der Ökosteuern gebunden. Nach geltendem Recht wird er mit der Veränderung der Lohnsumme der abhängig Beschäftigten jährlich fortgeschrieben.

Der allgemeine Bundeszuschuss, der sich jährlich in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bruttolöhne- und -gehälter je Arbeitneh-

mer und der Veränderung des Beitragssatzes erhöht, wird in diesem Jahr voraussichtlich 41,4 Milliarden Euro betragen. Nach den Regelungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 wurde bzw. wird der allgemeine Bundeszuschuss in den Jahren 2013 bis 2016 gekürzt: In 2013 um 1 Mrd. Euro und in den Folgejahren bis einschließlich diesem Jahr um 1,25 Mrd. Euro. Diese Beträge, die von der Gemeinschaft der Beitragszahler aufgebracht werden müssen bzw. mussten, entsprechen in jedem Jahr rund einem Zehntel Beitragssatzpunkt zur Rentenversicherung.

Der zusätzliche Bundeszuschuss wird in diesem Jahr 11,0 Milliarden Euro, der Erhöhungsbetrag 12,1 Milliarden Euro betragen.

Zusammenfassend rechnen wir für das laufende Jahr mit Einnahmen von insgesamt 280,4 Milliarden Euro.

Meine Damen und Herren,

Folie 9
„Finanzsituation
2016, Voraus-
sichtliche Ausga-
ben 2016“

damit komme ich zu den Ausgaben des Jahres 2016. Diese werden auf insgesamt 282,7 Milliarden Euro geschätzt, was bereits erkennen lässt, dass wir ein Defizit am Jahresende erwarten, und zwar mit 2,3 Mrd. Euro ein höheres als im Vorjahr.

Die Rentenausgaben steigen gegenüber dem Vorjahr um 4,0 Prozent und werden voraussichtlich 245,7 Milliarden Euro betragen. Dabei fällt der Anstieg der Rentenausgaben geringer aus, als die Rentenanpassungen in den alten und neuen Bundesländern in Höhe von 4,25 bzw. 5,95 Prozent auf den ersten Blick erwarten lassen. Zu bedenken ist allerdings, dass die Rentenanpassung

erst im Juli eines jeden Jahres erfolgt und sich die dadurch bedingten Mehrausgaben lediglich im 2. Halbjahr 2016 niederschlagen. Die Mehrausgaben aufgrund des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes haben sich bereits im gesamten Jahr 2015 mit rund 8,8 Milliarden Euro ausgewirkt und werden nur geringe zusätzliche Dynamik bei den Ausgaben im laufenden Jahr entfalten.

Die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner haben sich wie im vergangenen Jahr auch im laufenden Jahr parallel zu den Rentenausgaben entwickelt, da der Beitragssatz-Anteil in Höhe von 7,3 Prozent, den die Rentenversicherung zu übernehmen hat, festgeschrieben ist. Im laufenden Jahr werden Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner in einer Höhe von voraussichtlich 17,4 Milliarden Euro gezahlt.

Die Ausgaben für Rehabilitation werden für das laufende Jahr auf rund 6,2 Milliarden Euro geschätzt. Sie bleiben damit unter dem sogenannten Deckel in Höhe von 6,5 Milliarden Euro, welcher mit dem Rentenpaket leicht angehoben wurde. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass ab 2018 der im Gesetz festgelegte demographische Faktor den Anstieg des Deckels mindert, und dies, obwohl gerade mit dem „Flexirentengesetz“ die Leistungen zur Rehabilitation und Prävention ausgeweitet wurden.

Die Verwaltungs- und Verfahrenskosten erhöhen sich gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich um 1,4 Prozent auf rund 3,8 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anteil an den gesamten Ausgaben in Höhe von 1,3 Prozent.

Folie 10
„Finanzsituation
2016: Geschätztes
Rechnungsergeb-
nis..“

Im Ergebnis der geschätzten Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen ergibt sich 2016 ein voraussichtliches Defizit in der allgemeinen Rentenversicherung von 2,3 Milliarden Euro. Zu finanzieren ist das Defizit natürlich aus der Nachhaltigkeitsrücklage. Diese betrug Ende Dezember vergangenen Jahres 34,0 Milliarden Euro und sinkt bis Ende Dezember des laufenden Jahres auf 32,2 Milliarden Euro oder 1,60 Monatsausgaben. Aufgrund haushaltstechnischer Abgrenzungen fällt der Rückgang der Nachhaltigkeitsrücklage geringer aus als das haushalterische Defizit. Ende vergangenen Jahres sind wir noch von einer Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe von 1,47 Monatsausgaben für Ende 2016 ausgegangen. Die deutlich bessere Entwicklung ist – wie bereits erwähnt – auf die Dynamik der Beitragseinnahmen im laufenden Jahr zurückzuführen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wie sieht die Finanzentwicklung nun in den kommenden Jahren aus? Vorab möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass es noch eine Reihe von ungeklärten Fragen gibt, die ohne Zweifel die zukünftige Finanzentwicklung beeinflussen werden. Hierzu gehören in erster Linie die von mir eingangs erwähnten Reformüberlegungen, die, sollten sie ganz oder in Teilen umgesetzt werden, natürlich Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen haben. In den aktuellen Schätzungen sind – wie ebenfalls eingangs bereits erwähnt – allein die von der Bundesregierung erwarteten zusätzlichen Einnahmen aufgrund des „Flexirentengesetzes“ berücksichtigt.

Die gute Nachricht gleich zu Beginn: Auf Basis der Eckwerte der Bundesregierung ergibt sich rechnerisch bis Ende 2021 durchgehend ein Beitragssatz von 18,7 Prozent. Das Nettorentenniveau vor Steuern wird nach den Modellrechnungen von voraussichtlich 48 Prozent Ende dieses Jahres bis 2021 nur leicht auf 47,8 Prozent zurückgehen.

Im kommenden Jahr ist mit einer Anpassung der Renten nach vorläufigen Zahlen in einer Größenordnung von 1,5 bis 2 Prozent zu rechnen. Dass die Anpassung im kommenden Jahr deutlich geringer als in diesem Jahr ausfallen dürfte, ist insbesondere auf die Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2014 zurückzuführen, die die Rentenanpassung 2015 gedämpft und im Gegenzug 2016 entsprechend erhöht hat.

Die genauen Anpassungssätze stehen erst im Frühjahr des kommenden Jahres fest, wenn gesicherte Daten zur Berechnung des Lohn- und Nachhaltigkeitsfaktors vorliegen.

Das Nettorentenniveau vor Steuern wird sich im Jahr 2017 voraussichtlich leicht auf 48,2 Prozent erhöhen.

Folie 11
„Eckwerte der
Bundesregierung
(Okt. 2016): Ar-
beitsmarkt- und
Lohnentw.“

Die Modellrechnungen zur Entwicklung der Einnahmen der Rentenversicherung stützen sich insbesondere auf die Projektionen der Bundesregierung zur Entwicklung des Arbeitsmarktes. Fehleinschätzungen der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung wirken sich unmittelbar auf die Ergebnisse der Modellrechnungen aus. In den vergangenen Jahren waren die Einschätzungen zu pessimistisch und wurden von der tatsächlichen Entwicklung übertroffen. Ob dieses in Zukunft auch so sein wird, bleibt abzuwarten.

Für das Jahr 2017 wird ein Anstieg der Pro-Kopf-Löhne von 2,5 Prozent, für 2018 einer von 2,4 Prozent und in den folgenden Jahren von jeweils 2,9 Prozent unterstellt. Die beitragspflichtige Beschäftigung wird im Jahr 2017 mit einem Plus von 1,2 Prozent – das entspricht rd. 450.000 zusätzlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten –, im Jahr 2018 mit plus 1,0 Prozent und in den folgenden Jahren mit jeweils 0,2 Prozent Steigerung angenommen.

Die Anzahl der registrierten Arbeitslosen bewegt sich im Zeitraum 2016 bis 2022 zwischen 2,7 und 2,5 Millionen Personen.

Folie 12
„Eckwerte der
Bundesregierung
(Okt. 2016): An-
stieg der Brutto-
lohn- und ..“

Für den Zeitraum 2017 und 2018 hat die Bundesregierung damit ihre bisherigen Erwartungen bezüglich der Lohnsteigerungen zurückgenommen und diejenigen bezüglich der Anzahl der Beitragszahler erhöht, insbesondere im Jahr 2018. Die Dynamik der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme erhöht sich dadurch im Jahr 2018 um 0,3 Prozentpunkte auf 3,4 Prozent und bleibt in den anderen Jahren gegenüber den bisherigen Annahmen nahezu unverändert bei gut 3 Prozent.

Folie 13
„Beitragssatz und
Nachhaltigkeits-
rücklage...“

Nach den gesetzlichen Regelungen ist der Beitragssatz zu senken, wenn die Rücklage am Ende des Jahres, für das der Beitragssatz berechnet wird, 1,5 Monatsausgaben überschreitet. Unterschreitet sie den Wert von 0,2 Monatsausgaben, so ist der Beitragssatz zu erhöhen. Nach den aktuellen Berechnungen des Schätzerkreises auf Basis der Eckwerte der Bundesregierung wird sich die Rücklage bis einschließlich 2021 in dem Korridor von 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben bewegen, so dass der Beitragssatz bis 2021 auf einem Niveau von 18,7 Prozent verbleibt. Ab dem Jahr

2022 mit dann 18,9 Prozent wird er sich bis 2030 auf 21,8 Prozent erhöhen.

Die Nachhaltigkeitsrücklage sinkt bis 2022 auf 0,26 Monatsausgaben und verbleibt danach auf einem Niveau von rund 0,2 Monatsausgaben. Die beschriebene gleichmäßige Entwicklung des Beitragssatzes und der Rücklage ergibt sich rechnerisch auf Basis der unterstellten Prämissen. Tatsächlich wird die Entwicklung vermutlich zyklischer verlaufen und die eine oder andere positive wie negative Überraschung für uns bereithalten. Und gerade deshalb möchte ich an dieser Stelle nochmals eindringlich an unsere Forderung erinnern, unterjährige Liquiditätsengpässe der Rentenversicherung z. B. durch eine moderate Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben weitestgehend auszuschließen und damit Imageverluste und Ängste der Versicherten und Rentner hinsichtlich der Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung zu vermeiden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Folie 14
„Beitragssatz und
Nettorentenniveau
vor Steuern bis
2045“

ich komme nun zu ersten Überlegungen, wie es in dem Zeitraum nach 2030 weitergeht. Wie einleitend bereits angemerkt, hat das BMAS erste Berechnungen einer möglichen Entwicklung bis 2045 vorgelegt. Angesichts der erwarteten demographischen Entwicklung ist es nicht überraschend, dass – bei unveränderter Rechtslage – der Beitragssatz ab dem Jahr 2030 weiter ansteigt und die im Gesetz festgelegte Obergrenze von 22 Prozent übersteigt. Ähnliches, nur mit umgekehrten Vorzeichen, gilt für das Nettorentenniveau vor Steuern: Hier kommt es nach den Modellrechnun-

gen zu einem weiteren Rückgang auf bis zu 41,7 Prozent im Jahr 2045.

Die für das Jahr 2030 im Gesetz festgelegte Untergrenze von 43 Prozent wird damit deutlich unterschritten. Diese Entwicklung ergibt sich zwangsläufig aus den gesetzlichen Regelungen zur Rentenanpassung. Steigender Beitragssatz und Rentnerquotient dämpfen die Rentenanpassungen im Vergleich zu den Lohnsteigerungen, so dass das Nettorentenniveau kontinuierlich sinkt. Die Bundesarbeitsministerin hat deshalb eine untere Haltegrenze für das Nettorentenniveau ins Gespräch gebracht, allerdings bis heute noch keinen Wert genannt. Wie das Spannungsverhältnis von Beitragssatz und Rentenniveau in Zukunft ausbalanciert wird, ist also noch offen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.