

Die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung: Vorausberechnungen aus 2012, Ergebnisse aus 2022 und deren Hintergründe¹

Dr. Holger Viebrok, Berlin

Anhand einer Gegenüberstellung der im Jahr 2012 vorausberechneten und der im Jahr 2022 tatsächlich eingetretenen Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung geht es in diesem Beitrag um die Frage, welchen Faktoren die – im Vergleich zur Projektion – gute Finanzlage des Jahres 2022 zu verdanken ist. Ausgehend von elementaren Zusammenhängen in einem umlagefinanzierten staatlichen Alterssicherungssystem werden zentrale Einflussgrößen aus den Bereichen Demografie und Arbeitsmarkt sowie Sozialrecht diskutiert. Wie gezeigt wird, dominiert der Effekt der positiven Arbeitsmarktentwicklung auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, es lassen sich jedoch weitere Einflussgrößen identifizieren.

1. Einführung

Ende des Jahres 2022 konnte die Deutsche Rentenversicherung Bund von einer ausgezeichneten Finanzlage berichten.² Angesichts der gerade erst weitgehend überstandenen Covid-19-Pandemie und der ökonomischen Risiken, gerade ein Dreivierteljahr nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, waren deutlich gestiegene Pflichtbeiträge und Überschüsse in Milliardenhöhe zu diesem Zeitpunkt kaum zu erwarten gewesen. Wie ist die gute Finanzlage zu erklären? Dieser Beitrag startet weitere zehn Jahre zurück. Anhand der im Jahr 2012 vorausberechneten und der im Jahr 2022 tatsächlich eingetretenen Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung (RV) geht es um die Frage, was die relativ gute Finanzsituation des Jahres 2022 herbeigeführt hat. Für die zukünftige Sozial- und Finanzpolitik ist von Bedeutung, ob der günstigen Entwicklung dauerhafte oder vorübergehende Änderungen der Rahmenbedingungen zugrunde liegen. Die Relevanz ergibt sich auch aus der finanziellen Größenordnung, denn die Einnahmen der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung beliefen sich 2022 auf rund 357 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Die Steuereinnahmen des Bundes erreichten im gleichen Jahr 337 Milliarden Euro.³

Basis der folgenden Ausführungen sind gemeinsame Projektionen der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Finanzentwicklung der allgemeinen RV (das heißt ohne knappschaftliche Rentenversicherung), deren Annahmen und Ergebnisse auch in den Rentenversicherungsberichten der Bundesregierung veröffentlicht werden.⁴ Die Vorausberechnungen

- 1 Dr. Holger Viebrok leitete bis Anfang 2023 das Dezernat „Finanzierung und Verteilung“ der Deutschen Rentenversicherung Bund. Der Autor dankt Imke Brüggemann-Borck, Ludwig Gauckler, Tino Krickl, Albert Lohmann und weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Dezernate „Finanzierung und Verteilung“ und „Statistische Analysen“ der Deutschen Rentenversicherung Bund für ihre Hilfe und wertvollen Anmerkungen zu einem früheren Entwurf. Der Beitrag wurde zuletzt im Dezember 2024 überarbeitet und aktualisiert.
- 2 Deutsche Rentenversicherung (2022): Rentenversicherung informiert über Finanzlage. 9. November 2022, www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2022/221109_finanzlage_rentenversicherung.html (zugegriffen am 13.02.2025).
- 3 Nach Statistisches Bundesamt, Genesis-Online (2024): Tabelle 71211-0002, 22. Oktober 2024, www-genesis.destatis.de/genesis/online; Deutsche Rentenversicherung Bund (2024) (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften 22, Berlin, 244. Ein Teil der Einnahmen des Bundes fließt über die Bundeszuschüsse in die Rentenversicherung.
- 4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – (SGB VI) (Rentenversicherungsbericht 2022), Berlin, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2022.pdf.

kombinieren Eckwerte der Bundesregierung zur Wirtschaftsentwicklung mit eigenen Daten und Annahmen, insbesondere zu Arbeitsmarkt, Löhnen und Rentenausgaben. Dabei handelt es sich um Modellrechnungen auf Basis der bekannten Daten, getroffener Annahmen und einer möglichst getreuen Abbildung der zu dem Zeitpunkt geltenden Fortschreibungsregeln im Sozialrecht. Verhaltensänderungen etwa in Abhängigkeit von Beitragsatz und Rentenniveau werden jedoch generell nicht betrachtet.⁵

Es geht in diesem Beitrag nicht um eine Ex-post-Validierung der Zuverlässigkeit der Vorausberechnungen. Diese müsste berücksichtigen, dass sich das Sozialrecht zwischenzeitlich deutlich geändert hat, wie noch geschildert wird (Abschnitt 4). Der Beitrag bezieht sich vielmehr auf die Leistungs- und Finanzierungsgrundlagen, die sich deutlich günstiger entwickelt haben, als es Anfang der 2010er-Jahre zu erwarten war. Daraus ergeben sich die Leitfragen: Was unterscheidet die Finanzsituation der allgemeinen Rentenversicherung des Jahres 2022 von derjenigen des Jahres 2012⁶ sowie von den damaligen Projektionen für 2022? Welche Gründe dafür lassen sich identifizieren? Bei Weitem nicht alle Entwicklungen im Zeitraum zwischen den beiden Jahren können dabei angesprochen werden, aus Platzgründen ist eine Beschränkung auf einen Überblick unausweichlich.

Um eine Einordnung der weiter unten verwendeten Kennziffern zu ermöglichen, befasst sich der folgende Abschnitt zunächst mit einer elementaren Ableitung der wichtigsten Einflussgrößen für die Finanzlage eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems, ergänzt durch eine Beschreibung des Verhältnisses der mathematischen Symbole zu sozial- und finanzpolitischen Indikatoren. Die weiteren Ausführungen zeigen die Veränderung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur der allgemeinen RV (Abschnitt 3) und fassen die zentralen Änderungen des maßgeblichen Sozialrechts im gewählten Zehnjahreszeitraum zusammen (Abschnitt 4). Abschnitt 5 befasst sich

schließlich mit weiteren Prozessen, die hinter den Veränderungen stehen.

2. Die wichtigsten Bestimmungsgründe für die Finanzsituation eines einzelnen Jahres und gebräuchliche Kennziffern

2.1 Die Zusammenhänge in einem stark vereinfachten Modell

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist seit 1957 formal umlagefinanziert. Das bedeutet, dass die Ausgaben eines Jahres hauptsächlich durch Beitragseinnahmen und ergänzende Steuermittel desselben Jahres zu decken sind. Kapitaldeckung, also der Auf- und Abbau und die Nutzung von Erträgen von Finanzanlagen, spielt grundsätzlich nur eine sehr untergeordnete Rolle. Ein begrenzter finanzieller Puffer, bis 2004 als „Schwankungsreserve“ und heute als „Nachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnet, dient ausschließlich der Abfederung kurz- und mittelfristiger Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben. Eine längerfristige Finanzierbarkeit von Ausgaben durch Vermögenserträge ist dagegen nicht vorgesehen.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Bilanzgleichung im Umlageverfahren, wonach in einem Kalenderjahr t die Einnahmen (E) gleich den Ausgaben (A) zusammen mit den Vermögensänderungen (ΔV) sein müssen (Definitionsgleichung):⁷

$$E_t = A_t + \Delta V_t. \quad (1)$$

⁵ Darüber hinaus können solche Projektionen „selbstwiderlegend“ sein: Werden finanzielle Überschüsse erwartet, steigt die politische Bereitschaft für ausgabenintensive Leistungsausweitungen.

⁶ Der Zeitraum ist primär der Datenverfügbarkeit für den Autor geschuldet.

⁷ Die Darstellung in diesem Abschnitt variiert die Vorgehensweise in *Schmähl, Winfried* (1990): Gesetzliche Rentenversicherung und Volkswirtschaft. In: Ruland, Franz und Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied: Luchterhand, 357–87.

Die Einnahmen setzen sich primär aus Beiträgen für Erwerbstätige, Beziehende von Lohnersatzleistungen und für Kindererziehungszeiten sowie aus Bundeszuschüssen (ZU) zusammen. Die Beiträge errechnen sich, indem das durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen (im Wesentlichen also die Beitragsbemessungsgrundlagen für Löhne und Lohnersatzleistungen bis zur Beitragsbemessungsgrenze) pro Kopf (\bar{l}) mit dem Beitragssatz (b^{RV}) und der Zahl der Pflichtversicherten (VS) multipliziert werden (linke Seite der Gleichung in Formel 2). Zu den Einnahmen gehören darüber hinaus freiwillig gezahlte Beiträge (F).⁸

Auf der Ausgabenseite (rechte Seite der Formel 2) finden sich vor allem Ausgaben für Renten, für die Krankenversicherung der Rentner, Leistungen zur Teilhabe (LT) und Verwaltungsausgaben (G) sowie der Saldo aus „übrigen“ Ausgaben minus Einnahmen (X), die zur Vereinfachung nicht weiter aufgliedert werden. Dazu zählen auch Zahlungen an die knappschaftliche Rentenversicherung im Wanderversicherungs- und Wanderungsausgleich sowie in kleinerem Umfang auch Vermögenserträge.

Ähnlich wie die Berechnungsweise bei den Beitragseinnahmen ergeben sich Rentenausgaben als Produkt aus der Anzahl der Renten (R) und der Durchschnittsrente (\bar{r}). Die Ausgaben erhöhen sich um den von der RV übernommenen hälftigen Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung, der sich aus der Bruttorente, multipliziert mit dem halben KV-Beitragssatz (b^{KV}), ergibt. Somit lässt sich die Bilanzgleichung erweitern zu

$$\begin{aligned} & \bar{l}_t \cdot VS_t \cdot b_t^{RV} + ZU_t + F_t \\ &= R_t \cdot \bar{r}_t \cdot \left(1 + \frac{b_t^{KV}}{2}\right) + LT_t + G_t + X_t + \Delta V_t. \quad (2) \end{aligned}$$

Nach Umstellung ergibt sich

$$\begin{aligned} b_t^{RV} &= \frac{R_t}{VS_t} \cdot \frac{\bar{r}_t}{\bar{l}_t} \cdot \left(1 + \frac{b_t^{KV}}{2}\right) \\ &+ \frac{LT_t + G_t + X_t + \Delta V_t}{(VS \cdot \bar{l})_t} - \frac{ZU_t + F_t}{(VS \cdot \bar{l})_t}. \quad (3) \end{aligned}$$

$(VS \cdot \bar{l})_t$ ist die gesamtwirtschaftliche Beitragsbemessungsgrundlage (BBGL). Eine Vereinfachung führt zu

$$\begin{aligned} b_t^{RV} &= RQ_t \cdot \overline{RN}_t \cdot \left(1 + \frac{b_t^{KV}}{2}\right) \\ &+ \frac{LT_t + G_t + X_t + \Delta V_t}{BBGL_t} - \frac{ZU_t + F_t}{BBGL_t}. \quad (4) \end{aligned}$$

Somit resultiert der Beitragssatz zum einen aus dem Produkt aus Rentenquotient (RQ, Renten pro Versicherten), Durchschnittsrentenniveau (\overline{RN} , Quotient aus Brutto-Durchschnittsrente und beitragspflichtigem Brutto-Durchschnittseinkommen, jeweils pro Kopf) und dem Multiplikator für die Ausgaben zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR). Je höher Durchschnittsrentenniveau, Rentenquotient oder KVdR-Beitragssatz steigen, desto höher muss der RV-Beitragssatz ausfallen.

Der zur Finanzierung notwendige Beitragssatz erhöht sich zum anderen durch Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe, Verwaltung und Verfahren und hier nicht einzeln aufgeführten Ausgaben minus Einnahmen (X). Er reduziert sich dagegen durch die Bundeszuschüsse⁹ und durch freiwillig gezahlte Beiträge. Um den Beitragssatzeffekt zu beschreiben, sind diese Ausgaben beziehungsweise Einnahmen ins Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Beitragsbemessungsgrundlage (BBGL) für alle Pflichtbeiträge zu setzen – einschließlich derjenigen aus Lohnersatzleistungen und Durchschnittsentgelt bei Kindererziehungszeiten. Damit spiegelt dieser Quotient auch die Belastung der in der RV versicherten Einkommen durch Ausgaben

⁸ Zu den freiwillig gezahlten Beiträgen gehören in der Praxis auch Beiträge zum Ausgleich von Rentenabschlägen. Pauschalbeiträge für nicht versicherungspflichtige Minijobs, für die ein eigener Beitragssatz von 15 Prozent gilt, können zur Vereinfachung mit einer proportional abgesenkten Beitragsbemessungsgrundlage (2022 zum Beispiel 15/18,6) zu den Pflichtbeiträgen gezählt werden.

⁹ Nach den Fortschreibungsregeln in § 213 Abs. 2 SGB VI (Stand Oktober 2024) spielt der Beitragssatz, genauer ein speziell für diesen Zweck berechneter Beitragssatz, eine Rolle bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses (ZU). Deshalb ist der entsprechende Term nach den aktuellen gesetzlichen Regeln nicht unabhängig vom Beitragssatz. Davon wird an dieser Stelle abstrahiert.

für beispielsweise Verwaltung und Rehabilitation wider.¹⁰

In der Praxis wird der Beitragssatz unter Berücksichtigung zahlreicher weiterer Einflussgrößen iterativ ermittelt. Um den Beitragssatz zu verstetigen, verändert er sich nach dem geltenden Recht im § 158 SGB VI nur, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage anderenfalls die Ober- oder Untergrenze eines Korridors von zurzeit 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben zu eigenen Lasten der allgemeinen RV über- oder unterschreiten würde. Eine geringfügige Überschreitung bis circa 1,57 Monatsausgaben kann in der Praxis zudem durch das gesetzlich vorgeschriebene Aufrunden des Beitragssatzes ausgelöst werden. Bleibt die Rücklage mit dem alten Beitragssatz innerhalb des Korridors, bleibt der Beitragssatz konstant, das heißt, es gilt einfach $b_t^{RV} = b_{t-1}^{RV}$. Bis 2025 darf der Beitragssatz zudem nicht unter 18,6 Prozent sinken, selbst wenn die Obergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage dadurch überschritten wird – wie tatsächlich geschehen.

2.2 Kennziffern für die Finanzsituation

Formel 4 identifiziert unter stark abstrahierenden Annahmen die wichtigsten Einflussgrößen für die Finanzlage und grundsätzliche Zusammenhänge im Umlageverfahren. In der Praxis haben sich jedoch sozialpolitische Indikatoren etabliert, die aufgrund ihrer Berechnungsweise nicht ohne Weiteres mit den Variablen gleichzusetzen sind.¹¹ Einige Unterschiede werden im Folgenden erläutert.¹²

2.2.1 Durchschnittsentgelt

Ein durchschnittliches beitragspflichtiges Einkommen aller Pflichtversicherten in der Rentenversicherung (das heißt nicht nur der Beschäftigten) wird nicht erhoben. Die gesamte Beitragsbemessungsgrundlage lässt sich zwar im Prinzip zurückrechnen, indem die Beitragseinnahmen durch den betreffenden Beitragssatz geteilt werden. Pflichtversi-

cherte können jedoch im Laufe eines Jahres mehreren Gruppen angehören.

Das im Sozialgesetzbuch definierte „Durchschnittsentgelt in der Rentenversicherung“ (RV-Durchschnittsentgelt) gibt nicht etwa, wie der Name vermuten ließe, den statistischen Mittelwert der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter innerhalb der RV wieder. Vielmehr handelt es sich um einen Wert, der von Jahr zu Jahr mit der „Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ohne Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Entschädigungen für Mehraufwendungen“¹³ wie ein Index fortgeschrieben wird.¹⁴ In die Fortschreibung gehen auch Veränderungen der Bezüge von Beamten/Beamtinnen und der nicht versicherten Entgelte über der Beitragsbemessungsgrenze ein. Veränderungen der Beitragserhebung und -bemessung bei Ein-Euro-Jobs beeinflussen das RV-Durchschnittsentgelt nicht.

Beim „beitragspflichtigen Durchschnittsentgelt aus der Versichertenstatistik der DRV Bund“, einem weiteren Wert, der langfristig im Lohnfaktor der Rentenanpassungsformel maßgeblich ist, handelt es sich nicht ausschließlich um Entgelt. Es umfasst neben beitragspflichtigem Arbeitsentgelt auch die Beitragsbemessungsgrundlage für Arbeitslosengeld.

10 Beiträge aus Lohnersatzleistungen werden jedoch wiederum von den erwerbstätigen Versicherten über Beiträge aus deren Arbeitseinkommen finanziert, also im Prinzip aus dem gleichen Einkommen wie die RV-Beiträge. Wegen der vielfältigen Finanzverflechtungen im Sozialversicherungssystem wäre im Prinzip eine Inzidenzanalyse auf Ebene der gesamten Sozialversicherung anzustreben.

11 Eine mathematische Ableitung, die direkt bei den gesetzlichen Begriffen ansetzt, findet sich bei *Gauckler, Ludwig und Hofmann, Nico* (2024): Verteilungsaspekte von Rentenanpassungsmechanismen. In: *Deutsche Rentenversicherung* 79, Nr. 1, 49.

12 Für weiterführende Erläuterungen wird auf die Glossare der DRV Bund und des BMAS verwiesen. Das Glossar der DRV Bund ist Teil des DRV-Schriften Bandes 22, *Rentenversicherung in Zeitreihen*. Siehe auch Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Rentenlexikon“, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Rentenlexikon/rentenlexikon.html> (zugegriffen am 12.12.2024).

13 Die speziellen durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in, die nach § 68 SGB VI bei der Rentenanpassung verwendet werden, beziehen sich lediglich auf einen anderen Erhebungszeitpunkt.

14 § 69 Abs. 2 Nr. 1 und Anlage 1 SGB VI.

2.2.2 Durchschnittsrenten und Standardrenten

Ein Durchschnitt aller von der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlten Renten (brutto), der sich direkt in die Formeln im Abschnitt 2.1 einfügen ließe, wird nicht veröffentlicht. Wegen unterschiedlicher Rentenarten und zahlreicher Kleinstrenten von Personen im Rentenbestand, deren Alterssicherung primär über andere Systeme erfolgt (zum Beispiel berufsständische Versorgungssysteme oder im Familienkontext), wäre ein solcher Durchschnitt in der sozialpolitischen Debatte auch eher irreführend. Die Versichertenstatistik der DRV Bund liefert jedoch zum Teil stark differenzierte Durchschnitte für die Zahlbeträge (das heißt Renten nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung) einzelner Rentenarten. Für die Umrechnung von Zahlbeträgen in Bruttorenten werden jahresspezifische Umrechnungsfaktoren zur Verfügung gestellt.¹⁵

Die sozial- und verteilungspolitischen Ziele orientieren sich in der Regel an der sogenannten Standardrente. Der monatlichen Brutto-Standardrente liegen der – im Prinzip jährlich der Einkommensentwicklung angepasste – aktuelle Rentenwert *ARW*, multipliziert mit 45 Entgeltpunkten, zugrunde. Sie entspricht damit einer vollen Altersrente aus einer unterstellten Versicherungsbiografie von 45 Jahren mit einer durchschnittlichen Entgeltposition von 100 Prozent im Vergleich zum RV-Durchschnittsentgelt, beginnend an der Regelaltersgrenze (das heißt ohne Abschläge oder Zuschläge).

Durchschnittsrenten und Standardrenten unterscheiden sich in der Anzahl der Versicherungsjahre (empirisch gegenüber normativ unterstellt), in der durchschnittlichen relativen Entgeltposition, in den anderen Faktoren der Rentenberechnungsformel (Abschläge und Zuschläge, Rentenartfaktoren) und den Effekten von Einkommensanrechnungen, etwa bei Hinterbliebenenrenten. Diese Abweichungen von der Standardrente müssten bei ausschließlicher Verwendung der Formeln jeweils durch entsprechende

Korrekturfaktoren beziffert werden. In diesem Beitrag kann in Abschnitt 5.5.3 nur auf einen ausgewählten Aspekt, nämlich auf Veränderungen bei den durchschnittlichen Entgeltpunkten je Rente eingegangen werden.

2.2.3 Rentenniveau und Sicherungsniveau

Das Durchschnittsrentenniveau in Formel 4 wäre als Quotient aus Brutto-Durchschnittsrente und versichertem Brutto-Durchschnittsentgelt zu verstehen. Das Ergebnis wäre ein Brutto-Durchschnittsrentenniveau. Weiter unten wird dagegen das „Bruttorentenniveau“ als Indikator verwendet. Darunter wird der Quotient aus Jahres-Standardrente und Jahres-RV-Durchschnittsentgelt verstanden. Der Begriff ist gesetzlich nicht definiert.

Im Sozialrecht wird seit 2005 als primäres Sicherungsziel ein bestimmtes „Sicherungsniveau vor Steuern“ verwendet,¹⁶ landläufig nach der älteren Bezeichnung auch als „Nettorentenniveau vor Steuern“ bezeichnet. Als Besonderheit im hier betrachteten Zeitraum bezog sich das Sicherungsniveau ausschließlich auf Werte West.

Diese gesetzliche Definition des Sicherungsniveaus setzt Nettogrößen (allerdings vor Steuern) zueinander ins Verhältnis, und zwar auf der Grundlage einer „verfügbaren Standardrente“ im Zähler und eines „verfügbaren Durchschnittsentgeltes“ (vor 2005: „Nettoentgelt“) im Nenner. Bis 2018 wurden überall Jahreswerte zur Grundlage genommen, seit 2019¹⁷ handelt es sich bei der Standardrente im Zähler jedoch um Stichtagswerte zum 1.7. eines Jahres, die auf das Jahr hochgerechnet werden.

Bei den Sozialabgaben auf das RV-Durchschnittsentgelt stellte die Berechnung des Sicherungsniveaus bis 2018 auf statistische

¹⁵ Siehe Rentenversicherung in Zeitreihen, 137.

¹⁶ § 154 Abs. 3a SGB VI.

¹⁷ Seit Inkrafttreten des RV-LVStabG (Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)), BGBl I, Nr. 40, 4. Dezember 2018, 2016.

Durchschnitte ab, seit Inkrafttreten des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz am 1.1.2019 dagegen auf die gesetzlichen Beitragssätze. Die Berechnung des sogenannten verfügbaren Durchschnittsentgelts erfolgt nun – ohne den Umweg über eine Bruttogröße und ausgehend vom verfügbaren Durchschnittsentgelt des Vorjahres – mit dem Entgelt-Veränderungsfaktor und der Veränderung der Nettoquote vor Steuern (100 minus Abgabenquote in Prozent). Als Entgelt-Veränderungsfaktor wird der gleiche Lohnfaktor verwendet, der auch bei der Rentenanpassung zugrunde gelegt wird, sodass sich der Lohnfaktor bei der Niveau-berechnung herauskürzt. Im Ergebnis hängt die Veränderung des Sicherungsniveaus vor Steuern nach der seit 2019 geltenden Definition – abgesehen von Sonderfällen – nicht mehr von der Brutto-Lohnentwicklung ab. Maßgebend sind vielmehr ausschließlich die beiden Dämpfungsfaktoren Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassungsformel sowie die Sozialabgaben, das heißt die Nettoquoten vor Steuern bei Renten und Arbeitsentgelt.

Die sozialpolitisch normative Festlegung auf eine Biografie mit 45 Entgeltpunkten für das Sicherungsniveau hat eine zuweilen paradox anmutende Konsequenz: Leistungsverbesserungen oder -kürzungen, die die Anzahl der Entgeltpunkte erhöhen (wie beispielsweise längere Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten) beziehungsweise vermindern, schlagen sich zwar in den Rentenausgaben, nicht jedoch direkt im Brutto-Standardrentenniveau oder im Sicherungsniveau nieder. Das Niveau erhöht sich jedoch tendenziell, wenn der RV-Beitragssatz zur Finanzierung von Mehrausgaben angehoben werden muss. Das Brutto-Standardrentenniveau dagegen wird durch Abgaben rechnerisch nicht beeinflusst.

2.2.4 Beitragszahler und Äquivalenzbeitragszahler

Der jährliche Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, dessen Nomenkla-

tur auch die DRV Bund übernimmt, versteht unter „Beitragszahlern“ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), einschließlich Minijobs, abzüglich der versicherungsfreien Beamten/Beamtinnen, Richter/Richterinnen und Soldaten/Soldatinnen. Selbstständig Tätige sind in dieser Zahl nicht enthalten. Die „Beitragszahler“ ähneln den „Beschäftigten“ in der DRV-Statistik, bei Letzteren handelt es sich jedoch um Stichtagsangaben.

Das Sozialrecht gebraucht bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Rentenanpassungsformel den Begriff der „Äquivalenzbeitragszahler“ (§ 68 Abs. 4 SGB VI),¹⁸ Dabei handelt es sich um eine Maßzahl, die beziffert, wie viele Durchschnittsbeiträge, entsprechend den Beiträgen von Beschäftigten mit einem formellen Durchschnittsentgelt, rechnerisch auf die gesamten Pflichtbeiträge aus abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosengeld entfallen. Zur Berechnung werden Beitragseinnahmen durch einen solchen Durchschnittsbeitrag geteilt. Als Entgelt, das dem Durchschnittsbeitrag zugrunde liegt, wurde bis zur Rentenanpassung 2021 – mangels verfügbarer endgültiger Daten – das vorläufige Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung nach Anlage 1 SGB VI verwendet. Ab der Rentenanpassung 2022 wird ein spezielles Durchschnittsentgelt verwendet, das – wie das endgültige Durchschnittsentgelt – aus dem Vorjahreswert mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in nach den VGR fortgeschrieben wird.¹⁹

¹⁸ Der Begriff wurde durch die Nachhaltigkeitskommission geprägt, siehe Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) (Hrsg.): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlin, 103.

¹⁹ Im Vergleich zum endgültigen Durchschnittsentgelt weist dieser Wert einen früheren Datenstand auf. Durch diese Berechnungsweise werden durch Lohnschwankungen hervorgerufene starke Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors vermieden, siehe *Viebrok, Holger (2020): Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie*. In: *RVaktuell* 67, Nr. 5, 113–25.

2.2.5 Rentenbezieher und Äquivalenzrentner

Um bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Rentenanpassungsformel den Effekt von Kleinstrenten zu eliminieren, werden – ähnlich wie bei den „Äquivalenzbeitragszahlern“ – „Äquivalenzrentner“ verwendet. Dafür werden die Nettorentenausgaben durch eine Jahres-Standardrente geteilt. Nettorentenausgaben sind Rentenausgaben nach Abzug der Erstattungen an die RV. Zu den Erstattungen gehören insbesondere solche für Leistungen nach dem AAÜG²⁰.

2.2.6 Rentenquotient beziehungsweise Rentnerquotient

Im Unterschied zu den Äquivalenzbeitragszahlern liegt den Äquivalenzrentnern im Nenner kein statistischer Mittelwert, sondern eine normativ geprägte Standardrente zugrunde. Das Durchschnittsentgelt bei der Berechnung des Äquivalenzbeitragszahlers ist kein arithmetisches Mittel der Beitragsbemessungsgrundlagen. Es handelt sich daher bei den Äquivalenzbeitragszahlern und -rentnern um Maße für das jeweilige Finanzvolumen, nicht für Personen.²¹ Das unterscheidet folglich auch den Äquivalenzrentnerquotienten als Indikator grundlegend von rein demografischen Kennziffern wie etwa den „Altersquotienten“. Leistungsverbesserungen mit dem Ergebnis zusätzlicher Entgeltpunkte im Rentenkonto erhöhen beispielsweise den Äquivalenzrentnerquotienten, obwohl die Personenzahl unverändert bleibt.

2.2.7 Vermögen

Der Beitragssatz wird in der Praxis anhand des erwarteten Auf- und Abbaus von Vermögen und der Grenzen der Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen RV bestimmt. Dabei gehört das Verwaltungsvermögen nicht zur Nachhaltigkeitsrücklage. Rechnungsergebnis (Einnahmen minus Ausgaben) eines

Jahres und Änderung der Nachhaltigkeitsrücklage sind nicht vollkommen identisch, sondern werden durch Änderungen der Periodenabgrenzung (Rechnungsabgrenzung) beeinflusst. Bei längerfristiger Betrachtung verändert sich die Rechnungsabgrenzung in erster Linie durch den allmählichen Wegfall vorschüssig gezahlter Renten und durch Änderungen bei den Raten der – ebenfalls vorschüssig gezahlten – Bundeszuschüsse.

3. Überblick zur Finanzsituation 2012 und 2022

3.1 Gegenüberstellung wichtiger Kennziffern

Die Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über zentrale Rechnungsergebnisse und Kennziffern zu den Jahren 2012 und 2022, ergänzt durch Annahmen und Ergebnisse der Vorberechnungen aus dem Jahr 2012 für das Jahr 2022.

3.2 Erläuterungen

In Tabelle 1 wird hauptsächlich auf Strukturveränderungen bei Einnahmen und Ausgaben abgestellt. Hintergrund ist, dass sich sowohl Beitragseinnahmen als auch Bundeszuschüsse und Rentenausgaben dynamisch mit der Lohnentwicklung verändern. So entsteht für das Gesamtsystem ein Skalierungseffekt, der einen Vergleich einzelner nominaler Einnahmen und Ausgaben ohne diesen Kontext wenig sinnvoll erscheinen lässt. Eine alternativ denkbare Darstellung „in heutigen Werten“ des aktuellen Rentenwertes blendet den Effekt von Änderungen des Rentenniveaus aus.

²⁰ Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sondersversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG), Art. 3 des Renten-Überleitungsgesetzes, BGBl I 46, 25. Juli 1991, 1677.

²¹ So auch *Ruland, Franz* (2023): Die Rentenpolitik seit 2000: eine kritische Analyse. In: Deutsche Rentenversicherung 78, Nr. 3–4 (2023): 242. Dort bezogen auf Äquivalenzbeitragszahler.

Einnahmen und Ausgaben hängen in der Regel auch von Beitragssatz beziehungsweise Rentenniveau ab. Für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten sowie Leistungen zur Teilhabe ist dies jedoch im Prinzip nicht der Fall. Unter sonst gleichen Bedingungen steigt deshalb beispielsweise rechnerisch deren Anteil an den Gesamtausgaben, wenn das Rentenniveau sinkt, obwohl die Effektivität der Verwaltung damit nichts zu tun hat. Im Sinne der Ausführungen zu Formel 4 werden daher ergänzend auch die Relationen zur rechnerischen Beitragsbemessungsgrundlage (BBGL) ausgewiesen. Die BBGL wird durch den Beitragssatz nicht beeinflusst.²²

3.2.1 Die Ausgangslage 2012

Seit Ende der Achtzigerjahre des 20. Jahrhunderts erfolgten mehrere Schritte, um die Rentenversicherung langfristig an ungünstiger werdende demografische Bedingungen anzupassen.²³ Nach der „Dotcom-Blase“ Anfang der 2000er-Jahre führte die Finanz- und Staatsschuldenkrise ab 2008²⁴ in Deutschland wieder zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung. Im Jahr 2009 sank das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt um 5,5 Prozent²⁵. Die Pflichtbeiträge an die RV aus abhängiger Beschäftigung²⁶ verminderten sich in dem Jahr jedoch nicht, sondern stiegen – bei unverändertem Beitragssatz – sogar noch leicht um 0,25 Prozent. Für die relativ positive Entwicklung waren auch die Beiträge bei Kurzarbeit mitverantwortlich (siehe Abschnitt 5.3).

Nach dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz²⁷ aus dem Jahr 2007 wird die Regelaltersgrenze, beginnend mit dem Jahrgang 1947, schrittweise von 65 Jahren auf das Alter 67 angehoben. Die Anhebung startete im hier verwendeten Bezugsjahr 2012 mit einem Monat und erhöhte sich für spätere Jahrgänge bis 1958 um je einen Monat, ab 1959 bis 1964 um zwei Monate je Jahrgang. Für den Jahrgang 1957, der im Jahr 2022 65 Jahre alt wurde, lag die Anhebung bei elf Monaten. Mit demselben Gesetz wurde zudem ab

2011 der Nachholfaktor („Ausgleichsfaktor“) in der Rentenanpassung eingeführt. Damit werden negative Rentenanpassungen, die wegen der „Rentengarantie“ unterbleiben müssen, grundsätzlich mit späteren Rentenerhöhungen verrechnet. Der ab 2005 entstandene Nachholbedarf wurde für aktuelle Rentenwerte West mit den Rentenanpassungen 2011 bis 2014 abgebaut, für Ost bereits mit den Rentenanpassungen 2011 und 2012. Das Rentenniveau 2012 fiel durch den noch nicht abgebauten Nachholbedarf höher aus, und zwar im Jahresdurchschnitt um knapp 0,9 Prozentpunkte.

Die sogenannte Riester-Treppe im Beitragssatzfaktor²⁸ der Rentenanpassungsformel erreichte 2012 4 Prozent und wurde damit letztmalig zur Rentenanpassung 2013 wirksam.

22 Näherungsweise Berechnung: Beitragseinnahmen geteilt durch den vollen Beitragssatz zur allgemeinen RV. Der Quotient wird durch Netto-Finanzströme im Verhältnis zu den anderen Sozialversicherungsträgern beeinflusst. Der ermäßigte Beitragssatz bei versicherungsfreien Minijobs in Privathaushalten wird mangels geeigneter Daten nicht berücksichtigt.

23 Chroniken finden sich in: Deutsche Rentenversicherung Bund (o. J.): Chronik (bis 2015), https://statistik-rente.de/drv/extern/zeitreihen/rv_in_zeitreihen/documents/Chronik_RVZeit_1891_bis_2015.pdf; Portal Sozialpolitik: Chronik Rentenversicherung, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenversicherung> (zugegriffen am 05.11.2024). Siehe auch *Schmähl, Winfried* (2018): Alterssicherungspolitik in Deutschland: Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998. Tübingen, Mohr Siebeck. Zur Vorgeschichte der 2001er-Reform *Schmähl, Winfried* (2012): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. In: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert und Ruland, Franz (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI 2. Auflage, Köln, Wolters Kluwer, 1–193.

24 *Schmähl, Winfried* (2012): Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung – Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen. In: Deutsche Rentenversicherung 67, Nr. 4, 222–32.

25 Stand nach VGR-Revision 2024, siehe Statistisches Bundesamt, Genesis-Online (2024): VGR des Bundes – Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt (nominal/preisbereinigt): Deutschland, Jahre. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (zugegriffen am 10.12.2024).

26 Beiträge der Kontenart 200, siehe Kontenrahmen für die Träger der Deutschen Rentenversicherung, Januar 2022, <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMAS-lb5-20050610-KF14-A003.pdf>.

27 Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, BGBl I 16, 30. April 2007, 554.

28 § 255e SGB VI in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze, BGBl I 42, 15. Juli 2009, 1939.

Tabelle 1: Zentrale Kennziffern im Vergleich

	Rechnungs- ergebnis	Projektion aus 2012	Rechnungs- ergebnis
	2012	2022	2022
zentrale Annahmen	Indizes (2012 = 1)		
Löhne pro Kopf West*	1,00	1,31	1,29
Löhne pro Kopf Ost*	1,00	1,44	1,39
Beitragszahler**	1,00	0,99	1,12
Äquivalenzrentner	1,00	1,07	1,10
Äquivalenzbeitragszahler	1,00	0,96	1,11
	in %		
Äquivalenzrentnerquotient	52,2	58,0	52,0
Finanzlage-Kennziffern	in %		
Beitragsatz	19,6	20,1	18,6
Brutto-Standardrentenniveau***	45,4	43,2	45,1
(Netto-)Sicherungsniveau vor Steuern	49,4	47,1	48,1
	in Monatsausgaben		
Nachhaltigkeitsrücklage	1,70	0,26	1,71
	in Milliarden EUR		
Gesamteinnahmen = 100 %	254,3	338,5	357,4
Anteile an Gesamteinnahmen	in %		
Pflichtbeiträge ohne Minijobs	67,3	67,9	67,8
Beiträge aus Minijobs	1,2	0,9	0,9
BA-Beiträge	1,3	1,0	1,1
KV-Beiträge	0,9	0,8	1,1
PfIV-Beiträge	0,4	0,3	0,9
Beiträge Kindererziehungszeiten	4,6	4,7	4,7
Freiwillig gezahlte Beiträge	0,2	0,1	0,5
Erstattungen von Versorgungsdienststellen	0,3	0,2	0,3
Bundeszuschüsse	23,6	23,8	22,7
Übrige (einschließlich Vermögenserträge)	0,3	0,1	0,0

Fortsetzung Tabelle 1

	Rechnungs- ergebnis	Projektion aus 2012	Rechnungs- ergebnis
	2012	2022	2022
nachrichtlich:	in Prozentpunkten		
Beiträge aus Lohnersatzleistungen	2,5	2,2	3,1
Beiträge insgesamt	75,8	75,8	77,0
in Milliarden EUR			
Gesamtausgaben = 100 %	249,2	338,2	353,9
Anteile an Gesamtausgaben	in %		
Renten	86,7	86,5	87,0
KVdR	6,1	6,1	6,7
VVK	1,4	1,5	1,3
Leistungen zur Teilhabe	2,2	2,2	1,9
Erstattungen an KnRV	3,4	3,6	3,1
Übrige	0,2	0,1	0,0
in Milliarden Euro			
Beitragsbemessungsgrundlage****	984,1	1276,8	1479,0
Verhältnis zu Beitragsbemessungs- grundlage	in %		
VVK	0,36	0,40	0,30
Leistungen zur Teilhabe	0,56	0,58	0,45

Anmerkungen: * durchschnittliche Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in nach den VGR (Datenstand Renten Anpassungsverordnung 2023); ** Arbeitnehmer/-innen nach den VGR ohne versicherungsfreie Beamte/Beamtinnen, Richter/Richterinnen und Soldaten/Soldatinnen; *** Brutto-Jahresrente/RV-Durchschnittsentgelt, Stand SV-Rechengrößenverordnung 2024; **** rechnerisch: Beiträge geteilt durch Beitragssatz.

Quelle: eigene Darstellung.

Um die Obergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben für 2012 nach damaligen Vorausberechnungen nicht zu überschreiten, wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 2012 von 19,9 Prozent auf 19,6 Prozent gesenkt. Maßgeblich war die Vorausberechnung der Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen RV im November 2011. Erwartet wurde damit eine Rücklage Ende 2012 von 1,54 Monatsausgaben.²⁹

Trotz des gerade reduzierten Beitragssatzes weist die Tabelle 1 für die allgemeine RV im

²⁹ Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2011), Berlin, November 2011, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2011.pdf>, S. 29. Die leichte Überschreitung der Obergrenze ergibt sich durch die Aufrundung des Beitragssatzes auf ein Zehntel.

Jahr 2012 Einnahmen in Höhe von 254,3 Milliarden Euro und Ausgaben von 249,2 Milliarden Euro und damit einen Überschuss von 5,1 Milliarden Euro aus. So stieg die Rücklage bis Ende 2012 auf 1,70 Monatsausgaben und damit deutlich über die Obergrenze des Zielkorridors von 1,5 Monatsausgaben. Die Beitragseinnahmen aus beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit sind 2012 um rund 1,9 Milliarden Euro oder 1,1 Prozent höher ausgefallen, als im Vorjahr erwartet wurde, während die Ausgaben für Renten und KVdR knapp 0,5 Milliarden Euro oder 0,2 Prozent unter der Schätzung blieben. Schließlich ergab sich eine um rund 2,7 Milliarden Euro oder 0,16 Monatsausgaben höhere Nachhaltigkeitsrücklage, als bei der Festlegung des Beitragssatzes im Vorjahr geschätzt wurde.

3.2.2 Unterschiede im Jahr 2022

Im Jahr 2022 hat sich der Beitragssatz gegenüber der Situation im Jahr 2012 von 19,6 Prozent um einen Prozentpunkt auf 18,6 Prozent vermindert, während die Projektion 2012 noch von einem Anstieg auf 20,1 Prozent ausging. Die Differenz von 1,5 Beitragssatzpunkten entsprach 2022 einem Volumen von Beiträgen und Bundeszuschuss von insgesamt 25,7 Milliarden Euro oder rund einer Monatsausgabe. Dabei ist die Rücklage – gerechnet in Monatsausgaben – sogar noch leicht von 1,70 auf 1,71 gestiegen, statt wie erwartet auf die Untergrenze zu fallen.

Für das Jahr 2013 wurde der Beitragssatz auf 18,9 Prozent reduziert,³⁰ ab 2015 auf 18,7 Prozent und ab 2018 erreichte er die Untergrenze von 18,6 Prozent, wo er bis mindestens 2025 blieb (siehe Abbildung 1). Bei der Projektion 2012 war noch davon ausgegangen worden, dass der Beitragssatz erstmals 2019 auf 19,3 angehoben werden müsse, um ein Unterschreiten der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben zu vermeiden. Im Untersuchungszeitraum lag die Nachhaltigkeitsrücklage durchgängig über 1,5 Monatsausgaben mit einem Maximum

von 1,91 Monatsausgaben im Jahr 2014. Von 2020 bis 2022 stieg die Rücklage wieder von 1,57 auf 1,71 Monatsausgaben, nicht zuletzt, weil der Beitragssatz nicht weiter reduziert werden konnte.

Im Vergleich zu anderen Projektionen für den Beitragssatz aus der gleichen Zeit, die allerdings zum Teil auf anderen Rechtsständen basieren, bewegte sich die gemeinsame Projektion der DRV Bund und des BMAS (20,1 Prozent) im Mittelfeld. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung legte im Jahr 2011 im Rahmen eines Sondergutachtens eine Projektion der Beitragssätze zur Sozialversicherung vor, wonach der Beitragssatz zur RV bis zum Jahr 2022 voraussichtlich auf 20,8 Prozent steige.³¹ Das Pensim-2-Modell von Holthausen, Rausch und Wilke (MEA) errechnete für 2022 im Referenzszenario zwischen 21,5 Prozent und 22,0 Prozent³², die Modellrechnung von Nagl und Vandrei (ifo Dresden) zwischen 20,5 Prozent und 21,0 Prozent³³. Das BMAS errechnete für den Rentenversicherungsbericht 2012 in einer Variante mit günstigeren Beschäftigungs-

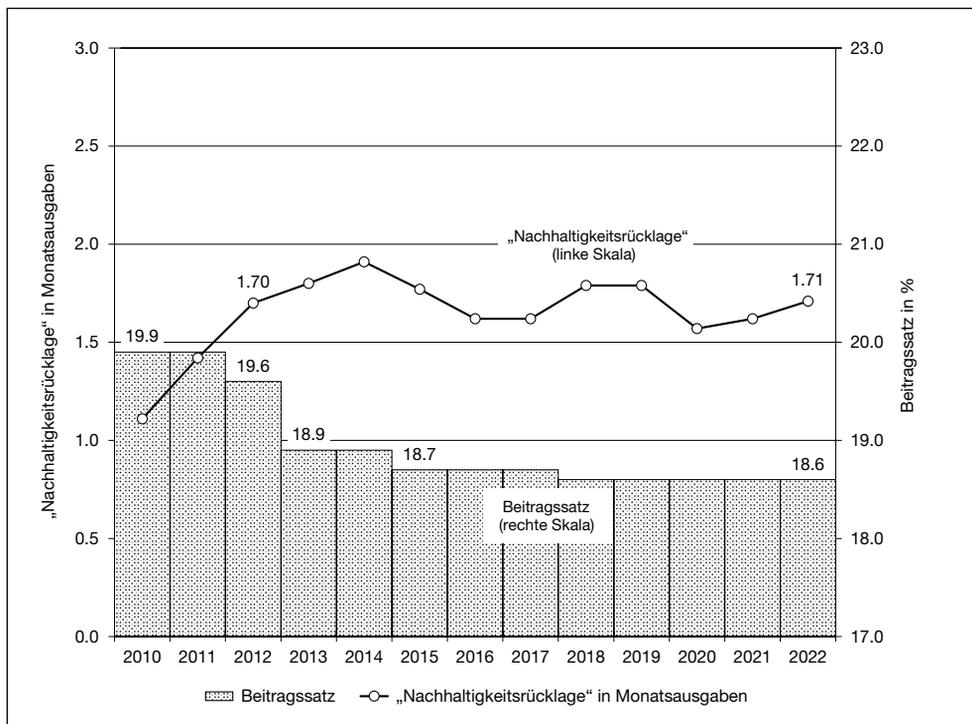
30 Die sehr deutliche Absenkung (ursprünglich waren 19,0 Prozent geplant) war keineswegs unumstritten, stattdessen wurden beispielsweise von Gewerkschaftsseite eine Anhebung des Leistungsniveaus und von Andreas Storm aus den Reihen der CDU der Aufbau einer Demografie-Reserve gefordert, siehe *Schmähli, Winfried* (2013): Was tun? Anmerkungen zur Diskussion über Beitragssatz und Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung im Sommer 2012 und ihre grundsätzliche Bedeutung. In: Bäcker, Gerhard (Hrsg.): Soziale Gerontologie in gesellschaftlicher Verantwortung. Festschrift für Gerhard Naegele, Wiesbaden: Springer VS, 85–89. Schmähli setzte sich für eine Rücknahme der Reduzierung des Leistungsniveaus aus der „Riester-Reform“ ein.

31 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden, Mai 2011, 179, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de. Die Zahl ist der ebenfalls dort zugänglichen Kalkulationstabelle entnommen.

32 Der Beitragssatz für 2022 ist nicht explizit ausgewiesen. Siehe *Holthausen, Annette/Rausch, Johannes und Wilke, Christina B.* (2012): MEA-Pensim 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen. Max Planck Institute for Social Law and Social Policy Discussion Paper, Nr. 03–2012, 30, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2573520>.

33 Der Beitragssatz für 2022 ist nicht explizit ausgewiesen. Siehe *Nagl, Wolfgang und Vandrei, Lars* (2013): Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung im demographischen Wandel: die Babyboomer gehen in Rente. In: ifo Dresden berichtet 20, Nr. 4, 30–33.

Abbildung 1: Entwicklung von Beitragssatz und Rücklage nach Rechnungsergebnissen



Quelle: eigene Darstellung.

annahmen 19,8 Prozent. Werdung erwartete 2013 bereits einen bis 2024 konstanten Beitragssatz, allerdings mit 19,6 Prozent immer noch einen Prozentpunkt über dem tatsächlich eingetretenen Prozentsatz von 18,6 Prozent.³⁴

Das Brutto-Standardrentenniveau ist von 2012 bis 2022 von 45,4 Prozent um 0,3 Prozentpunkte auf 45,1 Prozent gesunken. Die Projektion aus dem Jahr 2012 hatte allerdings einen deutlich kräftigeren Rückgang um 2,2 Prozentpunkte erwarten lassen. Das Sicherungsniveau vor Steuern (netto vor Steuern) ist ebenfalls langsamer gesunken als erwartet. Der Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamteinnahmen beziehungsweise das Verhältnis von Bundeszuschüssen zur Beitragsbemessungsgrundlage ist

gesunken, statt wie im Jahr 2012 erwartet zu steigen.

Der Beitragssatz fiel somit 2022 deutlich niedriger aus, obwohl das Rentenniveau höher war als erwartet, in der Zwischenzeit zahlreiche Leistungsausweitungen vorgenommen wurden und die RV inzwischen die Hälfte des GKV-Zusatzbeitrages übernimmt (siehe Abschnitt 4). Es handelte sich für die RV trotz zwischenzeitlich ausgebrochener Covid-19-Pandemie um ein Jahrzehnt mit bemerkenswert guter Finanzentwicklung.

³⁴ Werdung, Martin (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: wie das Rentensystem stabilisiert werden kann. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 33 und 61, <https://www.gbv.de/dms/zbw/745174531.pdf>.

Einen Hinweis zur Erklärung liefert der Äquivalenzrentnerquotient. Während 2012 ein Anstieg um 5,8 Prozentpunkte bis 2022 erwartet wurde, hat er sich von 2012 nach 2022 tatsächlich um 0,2 Prozentpunkte vermindert. Dahinter steckt keineswegs ein langsamerer Anstieg der Zahl der Äquivalenzrentner – diese ist sogar stärker gestiegen als 2012 erwartet, worauf noch einzugehen sein wird –, sondern vielmehr ein unerwartet kräftiger Anstieg der Äquivalenzbeitragszahler.³⁵ Einem erwarteten Rückgang um 4 Prozent steht ein tatsächlicher Anstieg um 11 Prozent gegenüber.

In den folgenden Abschnitten wird auf einzelne Entwicklungen und die Hintergründe detaillierter eingegangen.

4. Änderungen im Sozialrecht 2012 bis 2022

Im Folgenden werden ausgewählte gesetzliche Veränderungen zwischen 2012 und 2022 dargestellt, die direkt die Einnahmen und Ausgaben der RV beeinflusst haben. Die Maßnahmen waren 2012 nicht in den damaligen Vorausberechnungen enthalten. Dazu gehören unter anderem (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- RV-Leistungsverbesserungsgesetz³⁶ (Inkrafttreten³⁷ 1. Juli 2014):
 - Erleichterung der Voraussetzungen für die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte (45 Jahre). Anfangs galt die frühestmögliche Altersgrenze 63. Die Altersgrenze wird ab Jahrgang 1953 (wirksam ab 2016) in zwei-Monats-Schritten angehoben;
 - Verlängerung der Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten im Renten neuzugang von Alter 60 auf zunächst 62;
 - „Mütterrente I“: Verlängerung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 von 12 auf 24 Monate;
 - Einführung einer Demografiekomponente bei der Ausgabe-Obergrenze für Leistungen zur Teilhabe.

- Pflegestärkungsgesetz II³⁸ (Inkrafttreten 1. Januar 2017): Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung von Personen in nicht erwerbsmäßiger Pflegetätigkeit (verbunden mit deutlich steigenden Beitragszahlungen von der Pflegeversicherung).
- Flexirentengesetz (Inkrafttreten 1. Januar/ 1. Juli 2017):
 - Erleichterungen beim Ausgleich von Rentenabschlägen durch Beitragszahlungen. Diese Maßnahme führte zu deutlich steigenden Einnahmen bei freiwillig gezahlten Beiträgen;
 - Neuregelungen für den Hinzuverdienst bei Rentenbezug vor der Regelaltersgrenze (Teilrente);
 - Neuregelung für die Versicherungspflicht und freiwillige Versicherung nach Beginn einer Altersrente.
- EM-Leistungsverbesserungsgesetz³⁹ (Inkrafttreten für Art. 1 Nr. 4 am 1. Januar 2018): Bis 2024 weitere stufenweise Verlängerung der Zurechnungszeit für den Renten neuzugang bei Erwerbsminderungsrenten von Alter 62 auf 65.
- Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz⁴⁰ (Inkrafttreten Art. 1 Nr. 17 am 1. Januar 2018): Angleichung der aktuellen Rentenwerte Ost an West spätestens bis 2024

³⁵ Die Berechnungsweise der Äquivalenzbeitragszahler wurde 2022 geändert (siehe Abschnitt 2.2.4). Durch die Neufassung liegt der Index aktueller an der tatsächlichen Entwicklung. Das erklärt jedoch keineswegs den kräftigen Anstieg, ganz im Gegenteil: Das nach altem Recht errechnete vorläufige Durchschnittsentgelt 2022 (38 901 Euro) liegt um 8,0 Prozent niedriger als das für die Rentenanpassung geschätzte Durchschnittsentgelt nach neuem Recht (42 283,84 Euro, Stand zur Rentenanpassung 2023). Die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler wäre damit sogar noch um 8,7 Prozent höher ausgewiesen worden. Für 2012, nach altem Recht, haben sich um 1,7 Prozent mehr Äquivalenzbeitragszahler errechnet, als wenn das endgültige Durchschnittsentgelt bereits zur Verfügung gestanden hätte.

³⁶ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), BGBl I, Nr. 27, 26. Juni 2014, 787.

³⁷ Einige Teile der in diesem Abschnitt angegebenen Gesetze treten zu abweichenden Daten in Kraft.

³⁸ Zweites Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), BGBl I, Nr. 54, 28. Dezember 2015, 2424.

³⁹ Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze (EM-Leistungsverbesserungsgesetz), BGBl I, Nr. 48, 21. Juli 2017, 2509.

⁴⁰ Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), BGBl I, Nr. 49, 24. Juli 2017, 2575.

- und Angleichung anderer Parameter spätestens bis 2025. Auf Basis der Lohnentwicklung erfolgte die Angleichung der aktuellen Rentenwerte jedoch bereits 2023.
- GKV-Versichertenentlastungsgesetz⁴¹ (Inkrafttreten 1. Januar 2019): Umstieg auf paritätische Finanzierung des kassenindividuellen Zusatzbeitrages in der gesetzlichen Krankenversicherung, dies führte zu Mehrausgaben in der RV.
 - RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz⁴² (Inkrafttreten 1. Januar/ 1. Juli 2019):
 - nochmalige Verlängerung der Zurechnungszeiten bis zur Regelaltersgrenze für Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang;
 - Einführung von Haltelinien für Beitragsatz (maximal 20 Prozent) und Rentenniveau (mindestens 48 Prozent) bis 2025;
 - „Mütterrente II“: Ausweitung auf 2,5 Entgeltpunkte für Geburten vor 1992;
 - vorübergehende Suspendierung des „Nachholfaktors“ bei der Rentenanpassung;
 - Neudefinition des Sicherungsniveaus vor Steuern;
 - Ausweitung der damaligen Gleitzone (heute „Übergangsbereich“ nach § 20 SGB IV);
 - Berechnung der Entgeltpunkte im Übergangsbereich mit dem tatsächlichen Entgelt statt mit dem abgesenkten Entgelt aus der Beitragsberechnung.
 - Sozialschutz-Paket⁴³ (Inkrafttreten: 28. März 2020): deutliche Lockerung der Hinzuverdienstgrenzen bei Rentenbezug vor der Regelaltersgrenze. Später mehrmals verlängert bis Ende 2022, 2023 erfolgte eine Aufhebung der Hinzuverdienstgrenzen.
 - Grundrentengesetz⁴⁴ (Inkrafttreten: 1. Januar 2021, Aus- und Nachzahlungen im Rentenbestand ab 2022): Einführung der Grundrentenzuschläge für Rentenbeziehende mit niedrigen Renten trotz langer Versicherungsdauer.
 - Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz⁴⁵ (Inkrafttreten 1. Juli 2022):

- Zuschläge für ältere Erwerbsminderungsrenten im Rentenbestand ab 1. Juli 2024;
- Nachträgliche Reaktivierung des „Nachholfaktors“ bei der Rentenanpassung, diese Maßnahme reduzierte die Rentenanpassung 2022 und damit die Rentenausgaben;
- technische Änderungen an der Rentenanpassungsformel (siehe Abschnitt 2.2.4).

Der Katalog enthält überwiegend – und für einen Zehnjahreszeitraum überraschend viele – Leistungsausweitungen. Für die Begünstigten wurden dadurch in der Regel die Rentenanwartschaften (in Entgeltpunkten) erhöht. Die kumulierten Finanzeffekte der Maßnahmen könnten nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand – über Simulationsrechnungen im Rentenbestand – beziffert werden.⁴⁶ Im Abschnitt 5.5 wird darauf eingegangen, wie sich die Entgeltpunkte in Rentenbestand und -zugang zwischen 2012 und 2022 verändert haben. Die dort beschriebenen Veränderungen gehen jedoch nicht nur auf gesetzliche Änderungen, sondern auch auf veränderte erwerbsbiografische Prozesse (Umfang der Erwerbstätigkeit, Dauer der Erwerbsphase und anderes) zurück.

41 Gesetz zur Beitragsentlastung der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versichertenentlastungsgesetz – GKV-VEG), BGBl I, Nr. 45, 14. Dezember 2018, 2387.

42 Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz).

43 Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl I, Nr. 14, 27. März 2022, 575.

44 Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BGBl I, Nr. 38, 18. August 2020, 1879.

45 Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz), BGBl I, Nr. 22, 30. Juni 2022, 975.

46 Die einzelnen Gesetze wurden in ihrer jeweiligen Gesetzesbegründung zwar mit Kostenabschätzungen versehen, die sich allerdings auf das zum Zeitpunkt des Gesetzentwurfs jeweils geltende Recht, die damaligen Werte und andere Rahmenbedingungen beziehen, welche sich zwischenzeitlich zum Teil deutlich geändert haben. Zudem beeinflussen sich die Maßnahmen gegenseitig, beispielsweise über Verhaltensänderungen im Rentenzugang, die sich nicht ermitteln lassen.

5. Die Entwicklung ausgewählter Einflussgrößen und Einnahmen-/Ausgabenkategorien

5.1 Altersstruktur der Bevölkerung

Das Verhältnis von Rente beziehenden zu Beitrag zahlenden Personen ist neben dem Durchschnittsrentenniveau eine der Haupteinflussgrößen für die Entwicklung der Finanzlage, insbesondere des Beitragssatzes (siehe Formel 4). Die demografischen Verhältnisse in der Bevölkerung sind zwar nicht alleine ausschlaggebend, aber doch grundlegend.

Die Vorausberechnungen der DRV Bund zur Entwicklung der Rentenausgaben stützen sich unter anderem auf demografische Modelle. Diese entsprachen den jeweils mittleren Varianten der Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen (KoBV) der statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Im Jahr 2012 handelte es sich um die Variante „1W2“ der 12. KoBV⁴⁷ aus 2009, die von einem mittleren Abstieg der Lebenserwartung und einer Zunahme der Nettoemigration bis 2020 auf 200 000 Personen pro Jahr gekennzeichnet war. Ende 2022 wurde die 15. KoBV vorgelegt,⁴⁸ die 2023 in Vorausberechnungen verwendet wurde. Die Tabelle 2 vergleicht die Daten und die Annahmen der beiden Projektionsstände für 2012 und 2022 miteinander. Die beiden Altersquotienten (AQ) beziffern, wie viele ältere Personen ab Alter x in Deutschland rechnerisch auf 100 jüngere Personen im Alter 20 bis $x-1$ entfallen. Die Altersgrenze x wird bei Alter 60 beziehungsweise 65 gezogen. Wie die Tabelle 2 zeigt, hat sich die Alterung der Gesellschaft bis zum Jahr 2022 langsamer vollzogen als im Jahr 2012 noch erwartet wurde. Im Prozess des demografischen Wandels fällt der AQ 2022 nach den Vorausberechnungen zwar bereits deutlich höher aus als im Jahr 2012. Die Zunahme beläuft sich auf rund 7,8 beziehungsweise 3,4 älteren Personen pro 100 Jüngeren beziehungsweise prozentual auf 15,8 Prozent beziehungsweise 10,0 Prozent. Dies stellt

für Alterssicherungssysteme ohne Zweifel eine Herausforderung dar. Jedoch lagen die Erwartungen nach der 12. KoBV 2009 noch deutlich höher, und zwar bei einem Plus von 12,5 und 6,4 Personen beziehungsweise 25,4 Prozent und 18,7 Prozent.⁴⁹

Zu beachten ist, dass diese Betrachtungsweise einem Personenkonzept folgt. In einer Person können jedoch eine Versicherten- und eine Hinterbliebenenrente zusammenfallen. Die rein bevölkerungsdemografischen Kennzahlen lassen sich schon deshalb nicht 1:1 auf das Verhältnis von Renten pro Beitragszahler innerhalb der Rentenversicherung übertragen. Darüber hinaus spielen die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, der Verbreitungsgrad der RV unter den Erwerbstätigen und die Dauer der Erwerbsphase von Berufseintritt bis -austritt eine Rolle. Letztere wird durch die gesetzlichen Renten-Altersgrenzen zumindest stark beeinflusst. Modellrechnungen von Pattloch auf der Basis von Querschnitts-Sterbetafeln geben sogar Hinweise darauf, dass die Altersgrenzen für Altersrenten im betrachteten Zeitraum schneller gestiegen sein könnten als das durchschnittliche Sterbealter der Rente Beziehenden.⁵¹

In Tabelle 2 werden daher nochmals die standardisierten Äquivalenzrentnerquotienten (ÄRQ) aus Tabelle 1 wiedergegeben. Während die rein bevölkerungsdemografi-

47 Statistisches Bundesamt (2009) (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden, www.destatis.de.

48 Statistisches Bundesamt (2022) (Hrsg.): Bevölkerung im Wandel: Ergebnisse der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Pressekonferenz und Begleitmaterial, 2. Dezember 2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2022/bevoelkerungsvorausberechnung/bevoelkerung-uebersicht.html (zugegriffen am 31.03.2023).

49 Für einen Vergleich der Bevölkerungszahlen nach der 12. bis 15. KoBV siehe auch IAQ – Institut für Arbeit und Qualifikation (2023): Die Vorausberechnungen im Vergleich – deutlich höhere Bevölkerungszahlen als noch vor zehn Jahren angenommen. April 2023, www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVII60_Thema_Monat_04_2023.pdf.

50 Statistisches Bundesamt, Genesis-Online (2024): Tabelle 12711-0005 (zugegriffen am 01.11.2024).

51 Pattloch, Dagmar (2024): Was bringt die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters? Beginn und Dauer von Rente in Deutschland: Analysen mit der Sullivan-Methode. In: *easy_social_sciences*, Nr. Mixed 3, 1–12, <https://doi.org/10.15464/easy.2024.01>.

Tabelle 2: Demografische Kennziffern 2012 und 2022

	2012	2022	Veränderung zu 2012		2022	Veränderung zu 2012	
	12. KoBV	12. KoBV	absolut	relativ (%)	15. KoBV	absolut	relativ (%)
Geburtenrate	1,40	1,40			1,48 *		
AQ 60+/20–59	49,3	61,8	12,5	25,4	57,1	7,8	15,8
AQ 65+/20–64	34,1	40,5	6,4	18,7	37,5	3,4	10,0
nachrichtlich: ÄRQ	52,2	58,0	5,8	11,1	52,0	-0,2	-0,4
Nettomigration 2013–2022 (Summe in Millionen)		1,7			5,8 **		

Anmerkungen: * langfristig 1,55; ** laut Bevölkerungsstatistik⁵⁰. Davon 1,14 Millionen 2015 und 1,46 Millionen für 2022.

Quelle: eigene Darstellung.

schen AQ gestiegen sind, fällt der ÄRQ 2022 etwas niedriger aus.⁵² Einige Gründe dafür werden im Folgenden angesprochen.

5.2 Beitragszahler und Arbeitsmarkt

Tabelle 1 weist von 2012 bis 2022 (Rechnungsergebnisse) einen starken Anstieg der Äquivalenzbeitragszahler aus. Über die Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktoren in der Rentenanpassungsformel kam diese Veränderung den Rentnerinnen und Rentnern zugute.

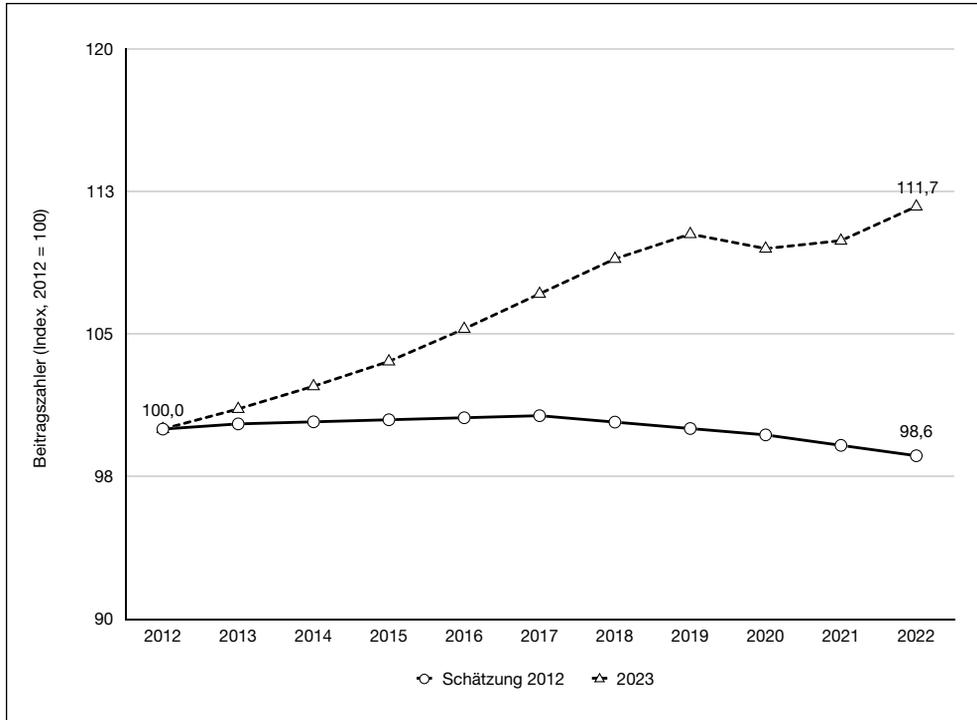
Die folgende Abbildung 2 vergleicht die 2012 erwartete mit der zum Stand Anfang 2023 eingetroffenen Anzahl der Beitragszahler (Definition siehe Abschnitt 2.2.4) als Indizes mit der Basis 2012 = 100. Den Vorausberechnungen zu den Beitragseinnahmen liegt die mittlere Variante der Projektionen des BMAS zur Entwicklung der Zahl der Beitragszahler zugrunde, wie sie auch jeweils im Rentenversicherungsbericht⁵³ dokumentiert sind.

Die tatsächlichen Indizes liegen durchgehend und am Ende auch deutlich über der Projektion. In der Abbildung, Datenstand Anfang 2023 (oben), fällt zwar die Delle in der Zahl der Beitragszahler durch die Covid-19-Pandemie 2020 auf, die den Anstieg vorübergehend unterbrochen hatte. Der Rückgang wurde 2022 aber bereits mehr als ausgeglichen. Während in der Projektion 2012 (unten) das Maximum der Beschäftigung im Jahr 2017 erwartet wurde, gefolgt von einem demografisch bedingten Rück-

52 Ohne neue Berechnungsweise der Äquivalenzbeitragszahler wäre deren Zahl 2022 noch höher und der ÄRQ noch niedriger ausgefallen.

53 Für 2022 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – (SGB VI) (Rentenversicherungsbericht 2022), 48 ff. Für 2012 entsprechend. 2012 unterschieden sich die Annahmen des BMAS im Hinblick auf die Entwicklung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten von denen der DRV Bund.

Abbildung 2: Geschätzte (Stand: 2012) und eingetretene (Stand: 2023) Entwicklung der Anzahl der Beitragszahler



Quelle: eigene Darstellung.

gang, ergab sich der bisherige Höchststand tatsächlich erst am Ende des Betrachtungszeitraumes. Der Anstieg setzte sich auch 2023 fort. Der Zuwachs von 2012 bis 2022 beträgt 11,7 Prozent, wohlgernekt statt eines erwarteten Rückganges um 1,4 Prozent. Die Differenz beläuft sich auf knapp 5,2 Millionen Beitragszahler. Das Wachstum der Beitragszahler lag knapp unter dem Wachstum des realen BIP (+12,7 Prozent).⁵⁴ Die Zahl der gesamten Arbeitnehmer/-innen nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen⁵⁵ (nicht in der Abbildung enthalten) stieg ähnlich um 11,3 Prozent. Die Zunahme der Äquivalenzbeitragszahler im Zehnjahresvergleich (10,7 Prozent) korrespondiert mit dieser Entwicklung. Die Zahl der Äqui-

valenzbeitragszahler war also relativ eng an die Beschäftigung geknüpft.

Bei Verwendung des Arbeitsvolumens, also der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden statt der Beschäftigtenzahl, stellt sich die Situation etwas anders dar. Das Arbeitsvolumen wuchs nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus den VGR von 2012 bis 2022 mit 8,1 Prozent deutlich langsamer als

⁵⁴ Berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Genesis-Online (2024): VGR des Bundes – Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt (nominal/preisbereinigt): Deutschland, Jahre. Stand 10.12.2024.

⁵⁵ Statistisches Bundesamt, Genesis-Online (2024): VGR des Bundes – Erwerbstätigkeit, Löhne und Gehälter, Arbeitsstunden: Deutschland, Jahre, Wirtschaftsbereiche. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (zugegriffen am 02.11.2024).

die Zahl der Arbeitnehmer (+11,3 Prozent).⁵⁶ Die durchschnittliche Arbeitszeit pro Arbeitnehmer/-in ist folglich gesunken. Die VGR-Daten weisen einen Rückgang um rund 2,8 Prozent aus. Der Zuwachs der Beschäftigung ist also mit einer anderen Verteilung des Arbeitsvolumens, und zwar auf mehr Beschäftigte, verbunden. Die Herbstprojektion 2012 der Bundesregierung⁵⁷ ging für die Jahre 2012 bis 2019 (also vor der Covid-19-Pandemie, Ende des dokumentierten Zeitraumes ist 2020) von einem Anstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit bei Erwerbstätigen (nicht: Arbeitnehmer⁵⁸) um 1,3 Prozent aus, während sich in dem Zeitraum laut VGR-Daten bei Erwerbstätigen tatsächlich ein Rückgang um 2,4 Prozent ergab. Daraus leiten sich – wenn auch kleinere – Nebeneffekte für die Rentenanpassung ab: Eine Verteilung der Arbeitsstunden auf eine größere Zahl von Beschäftigten ist (unter sonst gleichen Bedingungen) mit niedrigerer Arbeitszeit pro Kopf und damit niedrigeren jährlichen Durchschnittslöhnen verbunden, gleichzeitig steigt die Beschäftigung. Die beiden Faktoren wirken sich gegenläufig auf die Rentenanpassung aus, und zwar über mehrere Kanäle, aber mit unterschiedlicher Stärke:

- Arbeitszeitbedingt langsamer steigende versicherte Durchschnittslöhne pro Kopf übertragen sich im Prinzip eins zu eins auf den Lohnfaktor der Anpassungsformel, die Rentenanpassungen fallen entsprechend niedriger aus.
- Steigende Beschäftigung wirkt über die Äquivalenzbeitragszahl auf den Nachhaltigkeitsfaktor und lässt die Rentenanpassung höher ausfallen, dort aber nur mit der Gewichtung von einem Viertel (Faktor Alpha der Rentenanpassungsformel).

Unter dem Strich dürfte im betrachteten Zeitraum bei der Rentenanpassung der dämpfende Effekt durch die langsamer steigenden Löhne überwogen haben. Dadurch verbesserte sich tendenziell die Finanzlage der RV.⁵⁹ Das Beschäftigungswachstum speist sich nicht zuletzt aus der Erhöhung des Arbeits-

angebotes als Folge einer verstärkten Nettoeinwanderung (siehe auch Tabelle 2). Während im Jahr 2012 über den Zeitraum der Jahre 2013 bis einschließlich 2022 eine Nettozuwanderung (Einwanderung minus Auswanderung) von insgesamt 1,7 Millionen Personen erwartet wurde, lag die Zahl gemäß der Daten des Statistischen Bundesamtes tatsächlich bei 5,8 Millionen Personen, also über 4 Millionen Personen höher als erwartet. Den Zeitreihen der DRV Bund zufolge ist die Zahl der ausländischen Pflichtversicherten von 2012 bis 2022 um 4,2 Millionen Personen gestiegen.⁶⁰ Die Flüchtlingsmigration 2015 und 2022 hat dazu erheblich beigetragen. Die Anzahl der Schutzsuchenden stieg von Ende 2012 bis Ende 2022 um 2,5 Millionen Personen.⁶¹ Nach Brückner et al. lag die Erwerbstätigenquote der 2015 zugezogenen Kohorte im Jahr 2022 bei 64 Prozent. „90 Prozent aller beschäftigten Geflüchteten gingen 2022 einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, bei der 2015 zugezogenen Kohorte waren es ebenfalls etwa 90 Prozent.“⁶²

56 Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Genesis-Online, Tabelle 81000-0015.

57 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und Bundesministerium der Finanzen (2012) (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Berlin, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2012.pdf.

58 Die Annahmen für Beschäftigte aus dem Jahr 2012 sind nicht öffentlich dokumentiert.

59 Der Effekt ist schwer zu beziffern, da die Löhne nicht komplett der Arbeitszeit folgen. Er dürfte sich in der Größenordnung von unter drei Prozentpunkten der Lohnsteigerungsrate bewegen. Rückwirkungen über den Beitragssatzfaktor spielen ebenfalls eine Rolle, sofern der Beitragssatz angesichts des Rücklagenkorridors überhaupt verändert wird (siehe Abschnitt 2.1). Aber auch im Zusammenwirken von Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor werden demografische Veränderungen nur zu etwa der Hälfte über die Rentenanpassung weitergegeben. Zur gemeinsamen Wirkung der Faktoren siehe Hain, Winfried/Weprek, Andrea und Viebrok, Holger (2011): Bewährte Rentenformel in neuem Gewand – ein Vorschlag für eine vereinfachte Anpassungsformel. In: Deutsche Rentenversicherung 66, Nr. 3, 234–49.

60 Rentenversicherung in Zeitreihen, 31.

61 Eigene Berechnung auf Basis von: Statistisches Bundesamt, Genesis-Online, Tabelle 12531-0001.

62 Brückner, Herbert u. a. (2024): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit. IAB-Kurzbericht 2024, Nr. 10, 2, <https://doi.org/10.48720/iab.kb.2410>. Zugrunde liegt die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (ebenda).

5.3 Beiträge vom Bund und von anderen Sozialversicherungsträgern

Der Anteil der – vom Bund aus Steuermitteln gezahlten – Beiträge für Kindererziehungszeiten an den Gesamteinnahmen der allgemeinen RV hat sich nur wenig verändert.

Größere Veränderungen sind jedoch bei den Beiträgen zu erkennen, die die RV von anderen Sozialversicherungsträgern für deren Leistungsbeziehende erhält, und zwar von der Bundesagentur für Arbeit (BA) bei Bezug von Arbeitslosengeld⁶³, von der gesetzlichen Krankenversicherung⁶⁴ (KV) bei Krankengeldbezug und von der gesetzlichen Pflegeversicherung (PV) für nicht erwerbsmäßige Pflegepersonen. Tabelle 1 zufolge haben sich zwischen den Jahren 2012 und 2022 die Anteile der Beiträge von KV und PV an den Gesamteinnahmen deutlich erhöht.

Den größten relativen Zuwachs verzeichneten die PV-Beiträge. Der Anstieg begann erst nach Inkrafttreten des Pflegestärkungsgesetzes II Anfang 2017. Mit der Reform wurde auch die Absicherung von ehrenamtlich Pflegenden in der RV verbessert, was mit höheren Beitragszahlungen verbunden war. In der Gesetzesbegründung wurde noch ein Anstieg um 0,4 Milliarden Euro erwartet.⁶⁵ Tatsächlich stiegen die Beiträge von 1,0 Milliarden Euro 2016 auf 3,4 Milliarden Euro 2022. Ihr Anteil an den Einnahmen hat sich dadurch von 0,4 Prozent auf 0,9 Prozent mehr als verdoppelt, während 2012 noch von einem Rückgang auf 0,3 Prozent ausgegangen wurde. Die Anzahl der pflichtversicherten Pflegepersonen erhöhte sich von rund 0,288 Millionen 2012 auf 1,025 Millionen 2022, also auf mehr als das Dreieinhalbfache.⁶⁶

Einen unerwartet starken Anstieg verzeichneten auch die KV-Beiträge, die im Zehnjahreszeitraum um 80 Prozent gestiegen sind. Der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zufolge ist die Zahl der Krankengeldtage in der KV insgesamt von 2012 bis 2022 um 50,6 Prozent gestiegen, die der Krankengeldtage pro Mitglied um 30,5 Prozent.⁶⁷ Ein besonders starker Anstieg ist bei beiden

Kategorien im Jahr 2020 zu erkennen, also im von der Covid-19-Pandemie am stärksten betroffenen Jahr. Auch 2021 und 2022 haben die Falltage weiter zugenommen. Der Anteil der Beiträge von der Krankenversicherung an den Einnahmen vergrößerte sich von 0,9 Prozent auf 1,1 Prozent.

Der Anteil der Beiträge von der BA an den Gesamteinnahmen war dagegen wegen der günstigen Arbeitsmarktentwicklung rückläufig. Die Zahl der Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfänger ging von 2012 nach 2022 um 12,3 Prozent auf den (nach 2018) zweitniedrigsten Stand seit 2005 zurück, nach einem vorübergehenden Anstieg wegen der Covid-19-Pandemie 2020.⁶⁸

Insgesamt stieg trotzdem der Anteil der Beiträge aus Lohnersatzleistungen (ohne Beiträge für Kindererziehungszeiten) von 2,5 Prozent im Jahr 2012 auf 3,1 Prozent im Jahr 2022. Erwartet worden war ein Rückgang auf 2,2 Prozent. Ausschlaggebend dafür sind die stark gewachsenen Fallzahlen in der Kranken- und Pflegeversicherung.

Zu den Lohnersatzleistungen gehört im Prinzip auch das Kurzarbeitergeld. Vor Beginn und vor Ende des betrachteten Zehnjahreszeitraums übten die Kurzarbeit und die damit verbundenen Finanzströme einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Finanzlage der RV aus. Im April 2020 kletterte die Zahl der konjunkturell bedingt Kurzarbeitenden wegen der Covid-19-Pandemie auf rund 6 Millionen mit einem durchschnittlichen

63 Bei Bezug von Arbeitslosengeld II werden seit 2011 allerdings keine Beiträge mehr von der BA gezahlt.

64 Privat Krankenversicherte können einen Antrag auf Versicherungspflicht in der Rentenversicherung stellen (§ 4 SGB VI).

65 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), BT-Drs. Nr. 18/5926, 7. September 2015, 6, <https://dsserver.bundestag.de/btd/18/059/1805926.pdf>.

66 Rentenversicherung in Zeitreihen, 28.

67 Gesundheitsberichterstattung des Bundes (2024): Krankengeld für Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung ohne Rentner. www.gbe-bund.de (zugegriffen am 06.11.2024).

68 Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2024): Arbeitslosengeld nach SGB III, Bestand an Anspruchsberechtigten und Leistungsbeziehenden. statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/arbeitslosengeld-zr-alg/zr-alg-d-0-xlsx.xlsx (zugegriffen am 06.11.2024). 2023 ist die Zahl wieder gestiegen.

Arbeitsausfall von 50,9 Prozent.⁶⁹ Bei Kurzarbeit werden von den Arbeitgebern (neben den normalen Beiträgen) auch RV-Beiträge auf Basis von 80 Prozent des weggefallenen Arbeitsentgeltes an die Rentenversicherung gezahlt. Diese wurden als normale RV-Pflichtbeiträge von Beschäftigten gemeldet und lassen sich daher in der DRV-Finanzstatistik nicht identifizieren.

Nach der Kurzarbeitergeldverordnung vom März 2020⁷⁰ und späteren Änderungen wurden diese Beiträge den Arbeitgebern von der BA bis Ende 2021 voll und 2022 zur Hälfte erstattet. Bei der Erstattung wird eine SV-Pauschale von 37,6 Prozent beziehungsweise (2022) 18,8 Prozent des Arbeitsentgeltes zugrunde gelegt.⁷¹ In den Jahren 2020 und 2021 zahlte die BA entsprechende Beitragserstattungen an die Arbeitgeber in Höhe von zusammen 17,6 Milliarden Euro, 2022 noch einmal knapp eine Milliarde Euro.⁷² Es ist nicht bekannt, für welche Beitragsjahre die Zahlungen erfolgten. Wenn sich alle 2022 gezahlten Erstattungen auf den hälftigen Erstattungssatz beziehen würden, ergäben sich Beiträge an die Rentenversicherung von rund 9,6 Milliarden Euro aus dem weggefallenen Arbeitsentgelt. Diese (Maximal-) Summe entsprach Ende 2022 knapp 0,4 Monatsausgaben der allgemeinen RV. Deren Ausbleiben hätte angesichts der hohen Nachhaltigkeitsrücklage bis 2024 nicht zu einem höheren Beitragssatz geführt, wohl aber zu einem zukünftig höheren oder früheren Anstieg des Beitragssatzes.

5.4 Freiwillig gezahlte Beiträge

Zu den freiwillig gezahlten Beiträgen gehören in erster Linie die freiwilligen Beiträge im engeren Sinne und die Beiträge zum Ausgleich von Rentenminderungen. Das Aufkommen hat von 2012 nach 2022 deutlich zugenommen. Das liegt insbesondere am kräftigen Wachstum der Beiträge zum Ausgleich von Rentenabschlägen, nachdem die Zahlung solcher Beiträge mit Inkrafttreten des Flexirentengesetzes 2017 deutlich erleichtert wur-

de. Zum Wachstum beigetragen haben dürfte auch der von 2012 bis 2018 um einen Prozentpunkt gesunkene Beitragssatz, der den finanziellen Aufwand für einen so erworbenen Entgeltspunkt niedrig hält. Hinzu kam im Jahr 2022, dass das vorläufige Durchschnittsentgelt – und damit der Referenzwert für einen aktuell erworbenen Entgeltspunkt – im Vergleich zum endgültigen Durchschnittsentgelt wegen der Fortschreibungsmodalitäten relativ niedrig ausfiel. Ein Entgeltspunkt wurde dadurch „preiswerter“. Die Beiträge zum Ausgleich von Rentenminderungen machten 2022 mit 1,1 Milliarden Euro mehr als die Hälfte (rund 57 Prozent) der freiwillig gezahlten Beiträge insgesamt aus (1,9 Milliarden Euro). Die Beiträge zum Ausgleich von Rentenminderungen haben sich im Vergleich zu 2016, also vor dem Flexirentengesetz, auf rund das 12,6-fache erhöht.

Der Anteil der freiwillig gezahlten Beiträge an den Einnahmen insgesamt wuchs damit auf mehr als das Doppelte, während 2012 von einem Rückgang ausgegangen wurde – auch wegen des seinerzeit deutlich höher eingeschätzten Beitragssatzes für 2022, der die Zahlung von freiwilligen Beiträgen merklich verteuert hätte.

5.5 Entwicklung der Rentenausgaben

5.5.1 Vorbemerkungen

Auf der Ausgabenseite der RV-Träger dominierten 2022 (und 2023) mit rund 87 Prozent die Rentenausgaben.⁷³ Diese sind nicht nur

69 Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2024): Angezeigte und realisierte Kurzarbeit – Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). November 2024, <https://statistik.arbeitsagentur.de>.

70 Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit. BGBl I, 25. März 2020, 595.

71 Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Hessen: Kurzarbeitergeld (KUG) – (Corona-Virus: Informationen für Unternehmen). https://www.arbeitsagentur.de/datei/kug-corona-virus-infos-fuer-unternehmen_ba146368.pdf.

72 Bundesagentur für Arbeit: Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III – Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer, verschiedene Jahre, 2021–23, jeweils Vorjahreswerte, <https://statistik.arbeitsagentur.de>.

73 Rechnungsergebnisse der allgemeinen RV 2023, ohne erstattete Beträge.

die stärkste, sondern auch die komplexeste Determinante der Ausgabenentwicklung. Die folgenden Ausführungen müssen sich daher auf allgemeine Trends bei den Rentenausgaben beschränken.

Individuelle Rentenhöhen unterscheiden sich hauptsächlich durch die Rentenart, die persönlichen Entgeltpunkte, die der Rente zugrunde liegen und die Anwendung von Anrechnungsvorschriften. Im Vergleich zur Altersrente oder vollen Erwerbsminderungsrente (= 1) liegen, die Rentenartfaktoren bei großen Witwen- und Witwerrenten bei 0,6 beziehungsweise 0,55 und bei Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung bei 0,5, um nur die wichtigsten zu nennen.⁷⁴ Das Niveau dieser Renten unterscheidet sich entsprechend. Die persönlichen Entgeltpunkte bestimmen sich aus der persönlichen Entgeltposition im Vergleich zu anderen Versicherten, Dauer der Versicherung und den Rentenab- oder -zuschlägen; dabei wirken sich Lücken in der Versicherungsbiografie, Phasen von Arbeitslosigkeit oder vorgezogener Rentenbeginn rentenmindernd aus. Bestimmte Reformen wie bei den „Mütterrenten“ oder Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten führen zu mehr (oder weniger) Entgeltpunkten, und zwar je nach konkreter Ausgestaltung nur im Rentenzugang oder auch im Rentenbestand.

Globale Einflussgrößen, die auf alle Bestands- und Zugangsrenten wirken, sind die aktuellen Rentenwerte beziehungsweise die daran anknüpfenden Rentenanpassungen, die sich aus der Rentenanpassungsformel⁷⁵ ergeben.

Im Folgenden werden unterschiedliche Datenquellen verwendet. Der summarischen Betrachtung im Anschluss liegen Rechnungsergebnisse zugrunde. Diese Daten sind vollständig, jedoch relativ wenig differenziert. Bei den Rentenausgaben lässt sich beispielsweise nicht unterscheiden, ob Leistungen an Frauen oder Männer gezahlt wurden. Die Finanzstatistik ist zudem den Rechnungslegungsvorschriften unterworfen und es handelt sich hier um zeitraumbezogene Daten jeweils für ein Jahr.

Statistikdaten für den Rentenbestand und für Zahlbeträge beziehen sich dagegen auf Zeitpunkte am jeweiligen Jahresende. Sie sind deutlich detaillierter, können sich jedoch auf andere Grundgesamtheiten beziehen, etwa nur statistisch auswertbare Fälle. Sie können Ausgaben enthalten, die vom Bund erstattet wurden. Um die Reihen aus verschiedenen Datenquellen vergleichbar zu machen, werden im Folgenden größtenteils Indizes statt nominaler Beträge verwendet. Indizes zeigen nur die Veränderung im Vergleich zu einem Basisjahr (hier 2012) an.

5.5.2 Rentenausgaben nach den Rechnungsergebnissen

Nach den Rechnungsergebnissen stiegen die Rentenausgaben insgesamt zwischen 2012 und 2022 um 42,5 Prozent. Ein wichtiger Faktor für die Ausgabenentwicklung ist die Zusammensetzung des Rentenbestandes nach Rentenarten. Tabelle 3 gibt Aufschluss über Veränderungen der Struktur. Der Anteil der Altersrenten ist demnach in dem Zeitraum um 1,4 Prozentpunkte gestiegen. Da es sich hierbei um die Gruppe mit den durchschnittlich höchsten Renten handelt, hat der Anstieg einen ausgabenerhöhenden Effekt. Darüber hinaus stiegen die durchschnittlichen Zahlbeträge im Altersrentenbestand mit knapp 39 Prozent auch noch stärker als bei den beiden anderen Rentenarten. Deren Rückstand hat sich dadurch noch erhöht. Zu beachten ist, dass Renten wegen Todes einer Einkommensanrechnung unterliegen.

Die Ausgabenentwicklung unterschied sich nach Ost und West. Abbildung 3 basiert auf der jährlichen Entwicklung der Rentenausgaben der allgemeinen RV in den Jahren 2012 bis 2022, näherungsweise getrennt nach Gebiet. Der Projektion aus dem Jahr 2012 wurden die Reihen der endgültigen Rechnungsergebnisse gegenübergestellt. Die aktuellen

⁷⁴ Der vollständige Katalog findet sich in § 67 SGB VI.

⁷⁵ § 68 und Sonderregelungen im SGB VI.

Rentenwerte wurden vorher herausgerechnet, um nur die mengenmäßige Entwicklung (Anzahl der Renten, durchschnittliche Entgeltpunkte pro Kopf) zu zeigen. Eine Veränderung des Rentenniveaus oder die Angleichung der Renten Ost an West hat in den resultierenden Zeitreihen also keinen Effekt mehr. Es handelt sich vielmehr gewissermaßen um die Entwicklung der Gesamtheit der ausgezahlten Entgeltpunkte im Rentenbestand, im Prinzip ist die Veränderung synchron mit der Entwicklung der Äquivalenzrentner.

Die Ost-West-Unterscheidung ist nur als Näherung zu verstehen, da die Anzahl der Renten Ost und West (unterschieden nach Wohnort bei Rentenbeginn) nicht genau die Entgeltpunkte Ost und West widerspiegelt. In einer Rente können vielmehr Entgeltpunkte aus beiden Regionen enthalten sein. Die Abweichungen im Vergleich zwischen West und Ost sind daher durch innerdeutsche Migration verzerrt. Diese Unschärfe war auch in der „offiziellen“ Berechnung von „Äquivalenzrentnern“ enthalten, solange die Gebiete getrennt berechnet wurden, und musste hier mangels anderer Daten in Kauf genommen werden. Bei der Interpretation ist zudem zu beachten, dass neue Leistungen zum Teil nicht zu Jahresbeginn, sondern unterjährig eingeführt wurden (zum Beispiel „Mütterrente I“ ab 1. Juli 2014). In diesen Fällen verteilen sich die Ausgabeneffekte auf zwei Jahre. Wie dennoch zu erkennen ist, bewegt sich der Verlauf der um die Rentenanpassungen bereinigten Rentenausgaben Ost und West nach den Rechnungsergebnissen ganz überwiegend über der Projektion aus 2012. Dies überrascht kaum, da zwischen 2012 und 2022 mehrere Leistungsausweitungen (insbesondere bei „Mütterrenten“ und Erwerbsminderungsrenten, 2022 der Auszahlungsbeginn der Grundrentenzuschläge) vorgenommen wurden (siehe Abschnitt 4). Es wird deutlich, dass die aggregierten Anwartschaften rückblickend in fast allen Jahren gestiegen sind. Abgesehen von den Effekten der gesetzlichen Maßnahmen und der Rentenanpassungen entfernten sich die Ausga-

ben wenig von der Projektion. Der Anstieg war auf Basis der Rechnungsergebnisse in West stärker als in Ost, der Unterschied war jedoch nicht ganz so groß wie 2012 erwartet.

5.5.3 Veränderungen der durchschnittlichen Rentenanwartschaften (persönliche Entgeltpunkte pro Kopf) bei Versichertenrenten

Grundsätzlich ergeben sich die Ausgaben einer Periode aus der „Anzahl der Renten“, multipliziert mit der „durchschnittlichen Rentenhöhe pro Kopf“ dieser Periode. Die beiden Größen sind in der Praxis nicht voneinander unabhängig. Die Anzahl der gezahlten Renten wird durch den Rentenzugang auf der einen und den Rentenwegfall auf der anderen Seite verändert. Dabei sind die durchschnittlichen Rentenhöhen pro Kopf im Rentenzugang eines Jahres nicht identisch mit denen im Rentenwegfall. Das ergibt sich beispielsweise schon aus der nach Geburtsjahrgang gestaffelten Einführung von Rentenabschlägen in den vergangenen Jahrzehnten, die im Rentenzugang deutlich präsenter sind als bei den Renten im Wegfall. Folglich beeinflussen Rentenzugang und -wegfall nicht nur die Anzahl der Renten, sondern auch die Durchschnittsrenten im Rentenbestand.

Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf Statistikdaten für den Rentenbestand zum jeweiligen Jahresende. In den Berechnungen werden daher Stichtagswerte und der jeweils am Jahresende geltende ARW zugrunde gelegt (statt des jahresdurchschnittlichen). Aus datentechnischen Gründen⁷⁶ ist eine konsistente Gegenüberstellung von Entgeltpunkten aus der Projektion 2012 und im tatsächlichen Verlauf nicht möglich. Abbildung 4 zeigt auf Basis einer Sonderauswertung der DRV Bund für Versichertenrenten die Entwicklung der durchschnittlichen persönlichen Entgeltpunkte pro Fall, jedoch ohne

⁷⁶ In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraumes wurde das Renten-Fortschreibungsmodell der DRV Bund grundlegend erneuert.

Tabelle 3: Struktur des Rentenbestandes 2012 und 2022, gesamte Rentenversicherung

Jahr	Anteile am Rentenbestand			Zahlbeträge im Vergleich zu Altersrenten (= 100 %)		Anstieg der Zahlbeträge im Vergleich zu 2012		
	Renten wegen ...							
	Alter	Erwerbsminderung	Todes	Erwerbsminderung	Todes	Alter	Erwerbsminderung	Todes
2012	70,4 %	6,7 %	23,0 %	92,1 %	68,9 %	–	–	–
2022	71,8 %	6,9 %	21,3 %	88,6 %	63,0 %	+38,8 %	+33,4 %	+27,0 %

Anmerkungen: Renten wegen Todes sind Witwen-, Witwer-, Waisen- und Erziehungsrenten. Zahlbeträge enthalten gegebenenfalls Rententeile aus früheren Höherversicherungsbeiträgen, Rentenzuschläge und Auffüllbeträge. Die Eigenbeteiligung zur Kranken- und Pflegeversicherung ist abgezogen. Inklusive knappschaftliche Rentenversicherung.

Quelle: eigene Darstellung.

Grundrentenzuschläge, und die Anzahl der Versichertenrenten, wieder als Indizes mit der Basis 2012 = 100. Mit den Versichertenrenten wird der größte Teil der Rentenausgaben erfasst: Im Jahr 2022 entfielen in der allgemeinen RV etwa 86 Prozent der Rentenausgaben auf Versichertenrenten. Diese Ausgaben erhöhten sich von 2012 bis 2022 um insgesamt 46,5 Prozent.⁷⁷ Davon entfielen 31,6 Prozentpunkte auf die isolierte Wirkung der Rentenanpassungen. Die Abbildung 4 zeigt, dass 5,0 Prozentpunkte auf die gestiegene Anzahl der Renten und 6,0 Prozentpunkte auf die höheren durchschnittlichen Entgeltpunkte pro Kopf entfallen. Die verbleibenden Prozentpunkte ergeben sich mathematisch aus dem Zusammenwirken der Faktoren.⁷⁸

Grundsätzlich ergeben sich die Verläufe aus dem komplexen Zusammenspiel von Rentenzugang, Rentenwegfall und Leistungsveränderungen bei Bestandsrenten. Aus dem Verlauf sind dennoch – wegen der Stichtagsbetrachtung deutlicher als bei den Finanzdaten in Abbildung 3 – die Ausgabeneffekte der „Mütterrente I“ und „Mütterrente II“ in den Jahren 2014 und 2019 zu erkennen. Die durchschnittlichen Entgelt-

punkte stiegen jedoch auch in den meisten anderen Jahren. Dafür sind unter anderem auch die Verlängerung der Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten sowie, ebenfalls bei Erwerbsminderungsrenten, Sondereffekte nach einer vorübergehenden Versicherungspflicht bei Arbeitslosengeld II verantwortlich (deutlicher im Zugang, siehe dazu weiter unten). Die Anhebung der Altersgrenzen führte zwar tendenziell zu höheren Rentenabschlägen, was für sich genommen eine Verminderung der persönlichen Entgeltpunkte erwarten ließe. Dies wurde aber offensichtlich auf andere Weise kompensiert. Mika und Krickl⁷⁹ beschreiben die gegenläufigen Effekte von zunehmenden Abschlägen und längerer Erwerbsphase auf die Rentenhöhen im Detail.

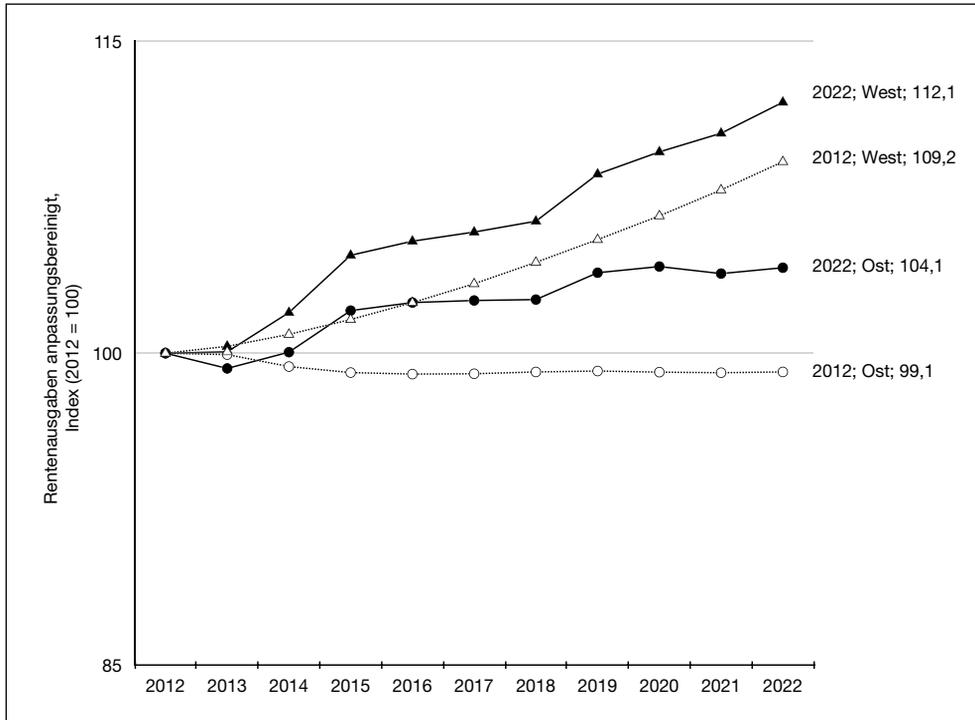
Die Entgeltpunkte pro Kopf haben sich bei den Versichertenrenten in etwa in der

⁷⁷ Siehe auch Rentenversicherung in Zeitreihen, 248.

⁷⁸ Bei Multiplikation der Indizes 1,316 sowie 1,05 und 1,06 und Rundung ergibt sich 1,465, entsprechend +46,5 Prozent.

⁷⁹ Mika, Tatjana und Krickl, Tino (2020): Entwicklung des Übergangs in die Altersrente bei den Geburtsjahrgängen 1936 bis 1952. In: Deutsche Rentenversicherung 67, Nr. 4, 522–51.

Abbildung 3: Indizes (2012 = 100) der Rentenausgaben (alle Rentenarten, allgemeine Rentenversicherung) nach Projektion und Rechnungsergebnissen, bereinigt um Rentenanpassungen, 2012 bis 2022



Anmerkungen: Datenreihen: „2012“ Projektion, „2022“ Rechnungsergebnisse.

Quellen: DRV-Finanzschätzung Herbst 2012; Rechnungsergebnisse der allgemeinen RV 2012 bis 2022; Rentenwertbestimmungsverordnungen der Bundesregierung; eigene Berechnungen.

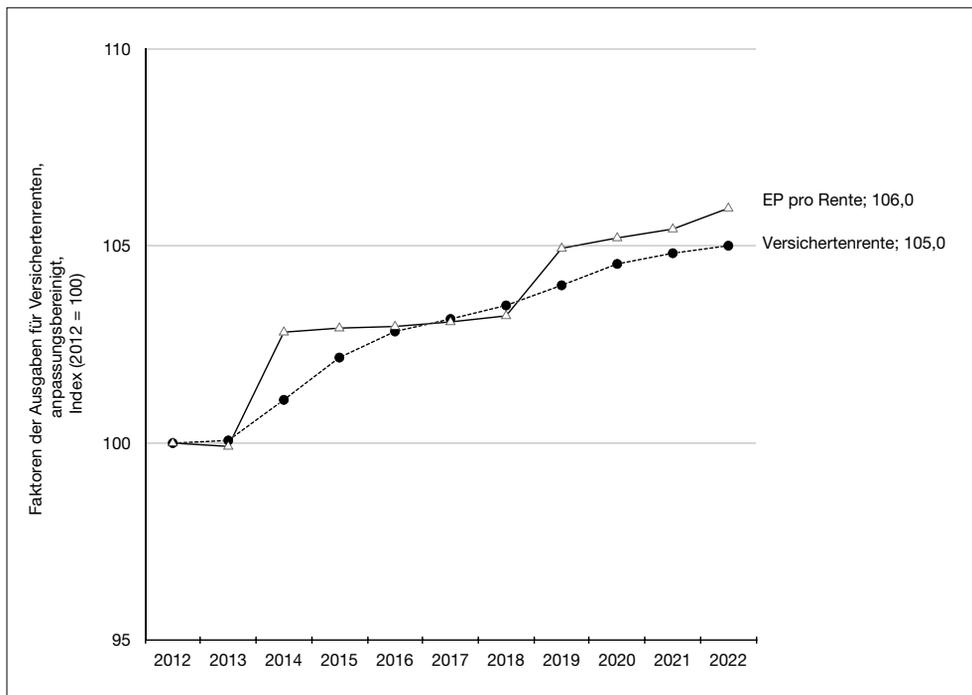
gleichen Größenordnung ausgewirkt wie die Anzahl der Renten. Für die Rentenanpassungen bedeutet dies, dass der Anstieg des Äquivalenzrentnerquotienten – und damit der Nachhaltigkeitsfaktor – die demografische Entwicklung überzeichneten. Auch Mehrausgaben durch die Reformen im Betrachtungszeitraum ließen die Zahl der Äquivalenzrentner steigen. Dies ist auf die rein monetär ausgerichtete Berechnungsweise des Quotienten zurückzuführen (siehe Abschnitt 2.2.5).

Viele gesetzliche Änderungen sind an das Geburts- oder das Rentenzugangsjahr ge-

knüpft. Im Rentenzugang treten solche Kohorteneffekte deutlicher zutage als im Rentenbestand. Der Rentenbestand benötigt eine längere „Diffusionszeit“ und reagiert deshalb nur nach und nach auf solche Änderungen. Die Verhältnisse im Rentenzugang von EM- und Altersrenten demonstriert Abbildung 5. Um die unterschiedlichen Niveaus zu verdeutlichen, wurde hier von der Indexdarstellung abgewichen.

Von 2012 nach 2022 beträgt der Zuwachs an persönlichen Entgeltpunkten pro Fall bei den Erwerbsminderungsrenten (gepunktete Linie unten) 22,2 Prozent, bei den Altersrenten

Abbildung 4: Indizes der Anzahl an Versichertenrenten und der durchschnittlichen persönlichen Entgeltpunkte ohne Grundrentenzuschläge pro Fall, im Rentenbestand, jeweils Dezember



Quellen: Statistik der DRV Bund – Rentenbestand am 31.12. (allgemeine RV) ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG. Inland und Ausland. Persönliche Entgeltpunkte (EP): Sonderauswertung der Rentenbestände jeweils am 31.12. durch die DRV Bund (Dez. 0630), ohne Vertragsrenten, ohne umgewertete und manuell berechnete Renten. Ohne Zuschläge an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung („Grundrentenzuschläge“).

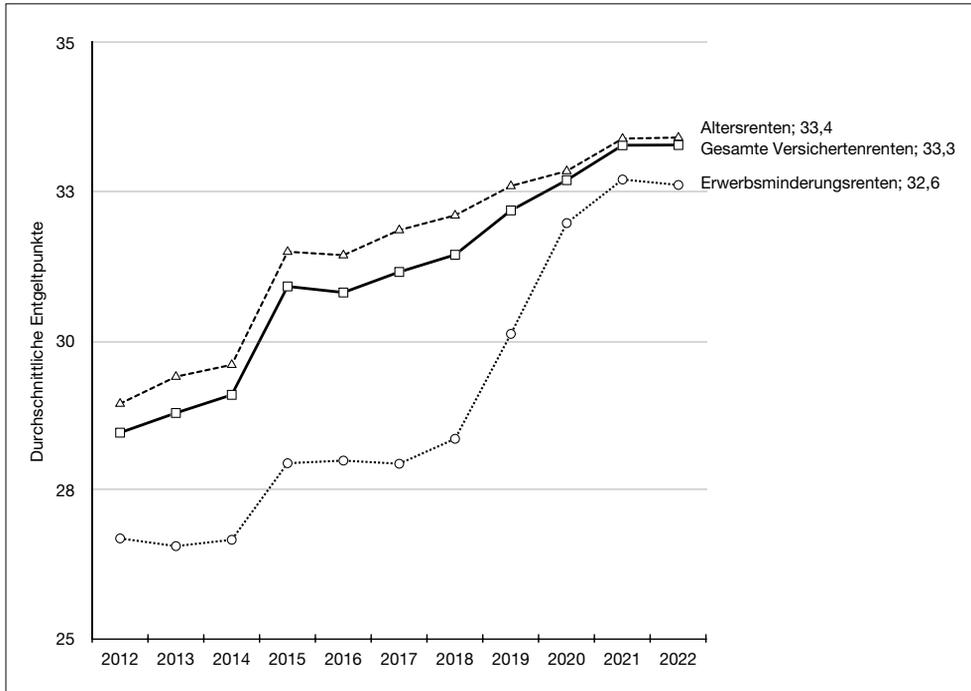
(gestrichelte Linie oben) 15,4 Prozent und im Durchschnitt aller Versichertenrenten 17,0 Prozent. Der Zuwachs ist damit deutlich ausgeprägter als im Rentenbestand. Zu erkennen ist der Sprung durch die „Mütterrente I“ im Jahr 2015. Im Gegensatz zu den Bestandsrenten, die bis Ende 2014 einen pauschalen Zuschlag erhielten, wurden die neu zugehenden „Mütterrenten“ nach und nach individuell berechnet. Das galt jedoch nur für Renten, auf die der Anspruch erst ab dem Inkrafttreten am 1. Juli 2014 entstand. Ein Teil der Mehrausgaben 2014 für Kindererziehungszeiten betraf also nicht den hier wiedergegebenen Rentenzugang, son-

dern den Rentenbestand. Der Zuwachs bei der „Mütterrente II“ Anfang 2019 war deutlich kleiner, er machte nur einen halben statt einen Entgeltpunkt aus.

Viel ausgeprägter war die Erhöhung bei den Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang. Es handelt sich dabei um einen Wiederanstieg, dem vor 2012 ein deutlicher Rückgang vorausgegangen war. Dessen Ursachen waren vielschichtig.⁸⁰ Dazu ge-

80 Kaldybajewa, Kalamkas und Kruse, Edgar (2012): Erwerbsminderungsrenten im Spiegel der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung: Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Männern und Frauen. In: RV aktuell 59, Nr. 8, 206–16.

Abbildung 5: Entwicklung der durchschnittlichen persönlichen Entgeltpunkte ohne Grundrentenzuschläge pro Kopf bei Versichertenrenten im Rentenzugang des jeweiligen Jahres



Quellen: Sonderauswertung der DRV Bund (Dez. 0630) der persönlichen Entgeltpunkte pro Kopf (nach Abschlägen wegen vorzeitigem Rentenbeginn) im Rentenzugang. Ohne Vertragsrenten, ohne umgewertete und manuell berechnete Renten. Ohne Zuschläge an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung („Grundrentenzuschläge“). Der Rentenzugang eines Jahres wird durch Verhaltenseffekte und die Altersstruktur des Versichertenbestandes beeinflusst. Die Durchschnitte beinhalten auch zahlreiche kleine Renten von Personen, deren Absicherung hauptsächlich über den/die Ehepartner/-in oder andere Alterssicherungssysteme erfolgt.

hörte auch die Zahlung von Beiträgen bei Empfang von Arbeitslosengeld II, die 2005 in Kraft trat und Ende 2011 wieder zurückgenommen wurde. Diese Regelung führte zu zahlreichen zusätzlichen Renten mit sehr niedrigen Rentenansprüchen, die den Mittelwert vorübergehend deutlich nach unten zogen, und zu einem anschließenden „Erholungseffekt“, der hier sichtbar ist. Die schrittweise Verlängerung der Zurechnungszeiten für Renten, deren Anspruch ab dem 1. Juli 2014 entstand, wirkte ebenfalls rentensteigernd. Bei den Erwerbsminderungsrenten werden die Renten im Bestand erst seit dem 1. Juli 2024 begünstigt.⁸¹

Insgesamt erscheint die gute finanzielle Situation der RV im Jahr 2022 angesichts der deutlich gestiegenen Entgeltpunkte im Rentenbestand umso erstaunlicher.

5.5.4 Rentenniveau und Rentenausgaben

Wie bereits weiter oben (Abschnitt 2.2.5) ausgeführt wurde, bleibt das formelle Ren-

⁸¹ Gesetz über die Auszahlung der Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserung (EM-Bestandsrentenverbesserungsauszahlungsgesetz), BGBl I, Nr. 173, 4. Juni 2024.

ten- beziehungsweise Sicherungsniveau unverändert, wenn Leistungsverbesserungen zu zusätzlichen Entgeltpunkten führen. Vielmehr ist die Standardrente, wie beschrieben, fest auf 45 Entgeltpunkte normiert. Aus Mehrausgaben folgt also keineswegs immer ein höheres Sicherungsniveau.

Wohl aber führt ein höheres Brutto-Standardrentenniveau *ceteris paribus* zu höheren Rentenausgaben (und umgekehrt). Wie aus Tabelle 1 in Abschnitt 3.1 zu entnehmen ist, ist das Brutto-Rentenniveau von 2012 nach 2022 um 0,3 Prozentpunkte gefallen und damit deutlich langsamer als 2012 vorausgerechnet wurde (2,2 Prozentpunkte). Die Ursache ist in erster Linie in der Wirkung der sogenannten Dämpfungsfaktoren der Rentenanpassungsformel zu suchen. Werden die Nachhaltigkeitsfaktoren der Jahre 2013 bis 2022 miteinander multipliziert, ergibt sich ein kumulierter Faktor von 1,0007. Aus der Projektion 2012 errechnete sich ein kumulierter Faktor von 0,9713. Statt den aktuellen Rentenwert um rund 2,9 Prozent zu senken, hat sich der Faktor also praktisch kaum ausgewirkt.⁸² Für den Beitragssatzfaktor ergibt sich ein ähnliches Bild: Statt 0,9935 ergab sich ein kumulierter Faktor von 1,0105, weil der Beitragssatz 2022 deutlich niedriger liegt als 2012 und für 2022 erwartet. Statt die Rentenanpassung um kumuliert 0,6 Prozentpunkte zu dämpfen, ergab sich also eine Anhebung um 1,1 Prozentpunkte. Anders als 2012 erwartet, haben die Maßnahmen der „Riester-Reform“ und des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes zur Dämpfung des Rentenniveaus die Finanzsituation 2022 also nicht weiter entlastet.⁸³

Dass überhaupt eine Abnahme des Sicherungsniveaus ausgewiesen wird, hängt mit dem 2012 im Vergleich zu 2022 noch vorhandenen höheren Nachholbedarf bei der Rentenanpassung zusammen, der in den Folgejahren abgebaut wurde, und mit statistischen Besonderheiten wie unterschiedlichen Bezugszeiträumen für das beitragspflichtige Durchschnittsentgelt und das Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

5.6 Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner

Der Anteil der Ausgaben für die KVdR an den Gesamtausgaben stieg von 2012 nach 2022 von 6,1 Prozent auf 6,7 Prozent. Dabei ist der gesetzliche KV-Beitragssatz von 2012 nach 2022 unverändert bei 14,6 Prozent geblieben. Die RV übernimmt in der Regel die Hälfte des gesetzlichen Beitrages. Geändert haben sich aber die Höhe und der Finanzierungsanteil des kassenindividuellen GKV-Zusatzbeitrages. Mit dem GKV-Versicherntenentlastungsgesetz wurde beschlossen, dass der Zusatzbeitrag ab 1.1.2019 wieder paritätisch finanziert wird, das heißt die RV übernimmt auch die Hälfte des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes. Dieser stieg bis 2022 auf durchschnittlich 1,3 Prozent, sodass statt der 2012 erwarteten 7,3 insgesamt 7,95 Prozentpunkte zu Lasten der RV gingen. Im Vergleich zur Annahme in der Projektion resultierte eine Mehrbelastung der RV von rund 1,9 Milliarden Euro, was rund einem Zehntel RV-Beitragssatzpunkt entspricht (in Werten von 2022).

5.7 Verwaltungs- und Verfahrenskosten (VVK)

Die Projektion der VVK durch die DRV Bund basierte 2012 auf einem sogenannten Verwaltungskostenmix, in den die allgemeine Lohnentwicklung sowie Parameter zur Entwicklung des Rentenbestandes und des Rentenzugangs eingingen.⁸⁴ Auf dieser Grundlage wurden Ausgaben geschätzt, mit

⁸² So auch *Ruland*, Die Rentenpolitik seit 2000: eine kritische Analyse, 242.

⁸³ Bis 2013 wirkte der Beitragssatzfaktor allerdings deutlich dämpfend auf die Rentenanpassung, was auf die sogenannte Riester-Treppe im unterstellten (privaten) Altersvorsorgeanteil zurückzuführen war, geregelt im damaligen § 255e SGB VI. Siehe auch *Brüggemann-Borck, Imke et al.* (2024): Finanzwirkungen der Maßnahmen des Rentenpakets II. In: Deutsche Rentenversicherung 79, Nr. 3, 167.

⁸⁴ Die Wahl der Parameter entsprach den gesetzlichen Vorschriften (§ 220 Abs. 3 SGB VI). Der Gesetzgeber hatte die Rentenversicherung bereits nach der Organisationsreform 2004 verpflichtet, bis 2010 Verwaltungs- und Verfahrenskosten um 10 Prozent zu senken (ebenda).

denen das Verhältnis von VVK zur rechnerischen gesamtwirtschaftlichen Beitragsbemessungsgrundlage (BBGL) von 2012 bis 2022 von 0,36 Prozent auf 0,40 Prozent gestiegen wäre. Tatsächlich ging die Relation auf 0,30 Prozent zurück, was unter anderem Rationalisierungseffekte widerspiegelt. Auf eine andere Basis bezogen, nämlich die Gesamtausgaben der allgemeinen RV, wurde 2012 ein Anstieg von 1,44 Prozent (2012) auf 1,53 Prozent (2022) geschätzt.⁸⁵ Tatsächlich ist dieser Anteil jedoch ebenfalls gesunken, und zwar auf 1,26 Prozent der Gesamtausgaben.

5.8 Leistungen zur Teilhabe

Bei den Leistungen zur Teilhabe zeigt sich auf den ersten Blick ein ähnliches Bild wie bei den VVK: In Relation zur BBGL gerechnet, wurde im Jahr 2012 ein sehr leichter Anstieg der Ausgaben von 0,56 Prozent auf 0,58 Prozent erwartet. Basierend auf dem Rechnungsergebnis 2022 lag der Anteil in dem Jahr jedoch tatsächlich bei nur 0,45 Prozent. Ähnliches zeigt sich bei Bezugnahme auf die Gesamtausgaben: Erwartet wurde ein Rückgang von 2,21 Prozent auf 2,17 Prozent, tatsächlich lag der Anteil 2022 aber nur bei 1,88 Prozent. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben 2022 noch teilweise durch Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie in den Kliniken beeinflusst waren.

Die Obergrenze der Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe ist gesetzlich fixiert. Sie richtet sich nach der voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in.⁸⁶ Im Jahr 2014 wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz bei der Fortschreibung der Obergrenze zusätzlich eine sogenannte Demografiekomponente eingeführt (§ 287b SGB VI), die den vorübergehend höheren Anteil von älteren Beschäftigten mit höheren Reha-Risiken berücksichtigen sollte. Die Demografiekomponente erweiterte im hier betrachteten Zeitraum den finanziellen Spielraum für Maßnahmen, und

zwar im Jahr 2022 um 1,44 Prozent. Teilt man jedoch in den betrachteten Jahren jeweils die Obergrenze durch die kumulierte Demografiekomponente – rechnet sie damit also heraus –, so stellt man fest, dass die Ausgaben nach den Rechnungsergebnissen durchgehend unter dieser „alten“ Grenze geblieben wären. Ab 2025 erhöht die Demografiekomponente die Obergrenze nicht mehr, sondern vermindert sie im Vergleich zum früheren Recht. Letztlich wirkt die Komponente somit (je nach Ergebnis 2024) ganz oder fast ausschließlich als Einschränkung des finanziellen Spielraums.

5.9 Bundeszuschüsse

Für jeden der unterschiedlichen Bundeszuschüsse an die RV, das sind der allgemeine Bundeszuschuss West und Ost, der zusätzliche Bundeszuschuss sowie sein Erhöhungsbetrag, galt im betrachteten Zeitraum jeweils eine eigene Fortschreibungsregel. Abgesehen vom 2026 wegfallenden Bundeszuschuss Ost gilt dies auch weiterhin (Stand Ende 2024).⁸⁷ Der allgemeine Bundeszuschuss West folgt der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in sowie der Veränderung eines speziell für diesen Zweck berechneten Beitragsatzes zur RV. Das Verhältnis von Bundeszuschuss zu Rentenausgaben West wird auf den Bereich Ost übertragen und bildet damit die Grundlage für die Berechnung des Bundesschusses Ost. Die Fortschreibung des zusätzlichen

⁸⁵ Nach dem endgültigen Rechnungsergebnis 2012 belief sich der Anteil auf 1,42 Prozent.

⁸⁶ § 220 Abs. 1 SGB VI.

⁸⁷ Der Entwurf des Rentenpaketes II enthält eine Vereinfachung der Fortschreibungsregeln für den Bundeszuschuss in § 213 SGB VI, die zum Teil auch Kritik des Bundesrechnungshofes berücksichtigte, siehe Bundesrechnungshof (2024): Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung, 3. Mai 2024, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-stabilisierung-rentenniveau-generationenkapital.pdf; Bundesrechnungshof (2021): Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig, www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/gesetzliche-rentenversicherung-entruempeln-volltext.pdf. Die Umsetzung des Rentenpaketes II ist derzeit ungewiss.

Bundeszuschusses orientiert sich an einem Prozentpunkt des Aufkommens an Umsatzsteuern. Änderungen der beiden Steuersätze – wie während der Covid-19-Pandemie vom 1.7. bis zum 31.12.2020 – haben keine Auswirkungen. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist an der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme ausgerichtet.⁸⁸

Im zeitlichen Zusammenhang mit den in Abschnitt 4 aufgeführten Maßnahmen wurde der allgemeine Bundeszuschuss zudem mehrfach diskretionär verändert. Bezogen auf das Jahr 2022 ergaben sich Erhöhungen durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz um 2 Milliarden Euro (Ost plus West), durch das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz (erste Stufe 2022) um weitere 0,2 Milliarden Euro und durch das Grundrentengesetz ab 2021 um 1,4 Milliarden Euro, insgesamt also in dem Jahr um rund 3,6 Milliarden Euro (jeweils gerundet, vor Dynamisierung). Diese Summe entsprach 2022 gut 1 Prozent der Gesamteinnahmen der allgemeinen RV. Den Mehreinnahmen stehen jedoch auch höhere Leistungsausgaben gegenüber. Zwischenzeitliche Kürzungen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 beziehungsweise die Einführung von Sonderzahlungen durch das RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz sind bis 2022 ausgelaufen beziehungsweise wurden durch das Haushaltsgesetz 2022 wieder rückgängig gemacht. Weitere Mittel, die der Bund im Bedarfsfall zur Absicherung der Haltelinie für den Beitragssatz bis 2025 zur Verfügung gestellt hätte, mussten nicht abgerufen werden.

Anders als vielfach angenommen, hat sich der Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamteinnahmen von 2012 nach 2022 keineswegs erhöht, sondern trotz der Aufstockungen um knapp einen Prozentpunkt noch vermindert. Bezogen auf die rechnerische Beitragsbemessungsgrundlage ist der Anteil ebenfalls gesunken (siehe Tabelle 1). Der allgemeine Bundeszuschuss ist neben der Lohnentwicklung an die Veränderung eines speziell für diesen Zweck ermittelten hypothetischen Beitragssatzes gekoppelt. Dieser

ergibt sich rechnerisch als der notwendige Beitragssatz, wenn die Einnahmen durch den zusätzlichen Bundeszuschuss und seines Erhöhungsbetrags ausgeklammert werden, und lag 2,2 Prozentpunkte über dem allgemeinen Beitragssatz. Von 2012 nach 2022 ist er somit von 21,8 Prozent auf 20,8 Prozent gefallen, was auch entsprechend zu einem langsameren Anstieg des allgemeinen Bundeszuschusses führte. Darüber hinaus folgt der allgemeine Bundeszuschuss grundsätzlich dem Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in, aber nicht deren Anzahl. Eine höhere Zahl an Arbeitnehmer/-innen, wie für den zugrunde gelegten Zeitraum beschrieben, lässt daher zwar tendenziell die Beitragseinnahmen, nicht aber den allgemeinen Bundeszuschuss ansteigen. Die Abnahme der durchschnittlichen Arbeitszeit je Arbeitnehmer/-in (siehe Abschnitt 5.2) bremst auf diesem Wege auch das Wachstum des allgemeinen Bundeszuschusses.

5.10 Erstattungen an die knappschaftliche Rentenversicherung

Die Erstattungen an die knappschaftliche Rentenversicherung setzen sich aus dem Wanderversicherungsausgleich und dem Wanderungsausgleich⁸⁹ zusammen. Im Wanderversicherungsausgleich werden Rententeile erstattet, die auf Anwartschaften aus der allgemeinen RV zurückgehen, aber von der knappschaftlichen Rentenversicherung ausgezahlt werden. Dieser Anteil an den Ausgaben ging von 2,5 auf 2,3 Prozentpunkte zurück.

Im Wanderungsausgleich erhält die knappschaftliche Rentenversicherung zudem einen Ausgleich für Versichertenverluste,

⁸⁸ Siehe §§ 213, 287e SGB VI. Die unterschiedlichen Fortschreibungsregeln gelten auch im Oktober 2024 noch. Jedoch wird der Bundeszuschuss Ost nach Abschluss der Rentenangleichung ab 2026 nicht mehr existieren, sondern im gesamten Bundeszuschuss (bisher West) aufgehen, so beschlossen 2017 im Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz).

⁸⁹ §§ 223, 289 SGB VI.

die seit 1991 durch den staatlich moderierten Strukturwandel im Bergbau hervorgerufen wurden. In die Berechnung des Wanderungsausgleichs fließt neben der Anzahl der Personen auch der RV-Beitrag ein, der auf ein vorläufiges Durchschnittsentgelt entfällt. Ein Teil der früher knappschaftlich Rentenversicherten bezieht nach drei Jahrzehnten allerdings mittlerweile Rente aus der knappschaftlichen Rentenversicherung, wobei wie erwähnt Anwartschaften aus früheren Beiträgen an die allgemeine RV über den Wanderungsausgleich erstattet werden. Die gesetzliche Regelung im § 223 Abs. 6 SGB VI sieht vor, dass der Betrag des Wanderungsausgleichs mit einem Faktor zu bereinigen ist, „der die längerfristigen Veränderungen der Rentnerzahl und des Rentenvolumens in der knappschaftlichen Rentenversicherung berücksichtigt.“ Zumindest bis Ende 2024 existiert ein solcher Faktor nicht. Die DRV Bund kritisiert dies seit Längerem.⁹⁰ Ein Referentenentwurf aus dem Jahr 2012 für ein „Alterssicherungsstärkungsgesetz“ sah ein Abschmelzen des Wanderungsausgleichs vor, dies wurde jedoch nicht umgesetzt.⁹¹ Bei einer Verwirklichung müsste der Bund höhere Defizite in der knappschaftlichen Rentenversicherung aus Steuermitteln ausgleichen. 2022 ergab sich ein Sondereffekt: Das vorläufige Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI fiel aus Gründen der Fortschreibungsarithmetik⁹² ungewöhnlich niedrig aus, wodurch sich auch die Höhe des Wanderungsausgleichs verminderte. Das vorläufige Durchschnittsentgelt lag 7,5 Prozent unter dem endgültigen. Der RV-Beitragsatz, dessen Veränderung in die Fortschreibung eingeht, fiel zudem im Jahr 2022 niedriger aus als 2012 erwartet. Beim Wanderungsausgleich ergab sich daher ein Rückgang von 0,9 auf 0,8 Prozent der Gesamtausgaben.

6. Fazit

In diesem Überblick wurden die Finanzsituation des Jahres 2022 mit der des Jahres 2012 und mit der Projektion aus 2012

verglichen sowie Trends in der Entwicklung der wichtigsten Determinanten der Finanzentwicklung aufgezeigt. Der Zeitraum von 2012 bis 2022 war für die allgemeine RV durch relativ hohe Einnahmenezuwächse aus Beiträgen und moderate demografisch bedingte Ausgabenezuwächse bei Renten gekennzeichnet. 2022 lag der Beitragssatz historisch niedrig bei 18,6 Prozent und damit um einen Prozentpunkt niedriger als 2012. Die Nachhaltigkeitsrücklage übertraf mit 1,71 Monatsausgaben die zehn Jahre alte Projektion um mehr als das Fünffache.

Wie die Ausführungen zeigen, war die gute Finanzsituation 2022 im Wesentlichen auf das vorangegangene starke Wachstum bei der Zahl der Beitragszahler zurückzuführen, vor allem aus demografischen Gründen. Die mittlere Variante der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009 war deutlich zu pessimistisch, was das heutige Zahlenverhältnis von älteren zu jüngeren Menschen in der Bevölkerung Deutschlands betrifft. Insbesondere die hohe Flüchtlingsmigration ließ sich 2009 (und 2012) schlicht nicht voraussehen.

Die hohen Einnahmenezuwächse erlaubten im betrachteten Zeitraum zahlreiche Leistungsausweitungen, namentlich bei den sogenannten Mütterrenten, den Erwerbsminderungsrenten und schließlich mit der Einführung der sogenannten Grundrentenzuschläge. Der Beitragssatz verharrte dennoch ab 2018 an seiner Untergrenze von 18,6 Prozent.

Kleinere Rückwirkungsmechanismen im Leistungs- und Finanzierungssystem der Rentenversicherung trugen ebenfalls dazu

⁹⁰ So beispielsweise in *Lubinski, Cord Peter* (2016): Bericht des Vorstandes (Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin, 6. Dezember 2016, 6, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Traeger/Bund/Wir_ueber_uns_und_Presse/Reden_VV/2016/rede_lubinski.html (zugegriffen am 10.11.2024).

⁹¹ *Dünn, Sylvia* und *Stosberg, Rainer* (2013): Das „Rentenpaket“ – Rückblick und Vorausschau. In: *RVaktuell* 60, Nr. 6, 120. Der Referentenentwurf beinhaltete den Vorschlag für eine „Zuschussrente“.

⁹² Siehe § 69 Abs. 2 Nr. 2 SGB VI und die Erläuterungen in *Viebrok*, Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie.

bei. So ist der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel so konstruiert, dass er den Einkommenseffekt höherer Rentenanwartschaften, die zum Beispiel aus den genannten Leistungserhöhungen resultieren, durch niedrigere Rentenanpassungen teilweise wieder zunichte macht. Der Finanzierungsbedarf fiel dadurch entsprechend kleiner aus.

Das starke Wachstum bei den beitragspflichtig Beschäftigten war von einem Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit begleitet. Dies wirkt sich für die Finanzlage im Prinzip günstig aus, wenn auch in begrenztem Umfang. Der Grund ist, dass die Beitragseinnahmen eng mit der steigenden Beschäftigung verknüpft sind, während die Rentenanpassungen im Wesentlichen den Durchschnittslöhnen folgen – die wegen der abnehmenden durchschnittlichen Arbeitszeit weniger stark wachsen. Mehreinnahmen stehen somit Minderausgaben gegenüber. Der Nachhaltigkeitsfaktor und die Fortschreibung des Bundeszuschusses schwächen diesen Effekt allerdings ab, der Nachhaltigkeitsfaktor jedoch nur mit dem Gewicht von einem Viertel.

Neben der stark gestiegenen Zahl von Beschäftigten haben auch zum Teil überraschend stark gestiegene Beiträge von der Kranken- und Pflegeversicherung sowie freiwillig gezahlte Beiträge zum Ausgleich von Rentneminderungen die Finanzsituation verbessert. Deren relative Bedeutung ist jedoch deutlich kleiner als die der Beiträge aus Erwerbstätigkeit.

Die gute Einnahmensituation und die gesetzliche Fortschreibungsarithmetik der Rentenanpassungen führten dazu, dass das Brutto-Standardrentenniveau kaum gesunken ist. Die sogenannten Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel, der Nach-

haltigkeitsfaktor und der Beitragssatzfaktor, wirkten bezogen auf 2012 unter dem Strich sogar rentensteigernd.

Insgesamt wird der entscheidende Einfluss der Arbeitsmarktsituation auf die Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren, aber auch auf das finanzierbare Absicherungsniveau deutlich. Für die längerfristige Finanzentwicklung der Rentenversicherung ist dies nicht unbedingt eine gute Nachricht. Die Folgen der über Jahrzehnte niedrigen Geburtenraten für den Arbeitsmarkt zeigen sich bereits deutlich. Eine hohe Einwanderung, die der Beschäftigung zugutekommen könnte, stößt zudem vermehrt auf politische Vorbehalte.

Der Rückblick ließ erkennen, dass längerfristige Modellrechnungen zwangsläufig mit großen Unsicherheiten verbunden sind, auch wenn sie auf qualitativ hochwertige Daten, ausgereifte Methoden und langjährige Erfahrung setzen. Eine Projektion kann stets nur auf Basis der zu dem Zeitpunkt bekannten Daten erfolgen. Das betrifft auch die externen Vorausberechnungen, die den vorliegenden Berechnungen zum Teil zugrunde liegen. Insbesondere der gesamtwirtschaftliche technische Fortschritt und die Entwicklung der nationalen und internationalen politischen Rahmenbedingungen lassen sich kaum vorhersagen. Angesichts ihrer enormen finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung bleiben möglichst genaue Projektionen zu Finanzentwicklung der Rentenversicherung aber dennoch unverzichtbar.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Holger Viebrok
Bruchsaler Str. 13
10715 Berlin