

Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung im Herbst 2017 und die weitere Entwicklung im Mittelfristzeitraum

Dr. Holger Viebrok, Jörg Heidel

Dieser Artikel berichtet über das Ergebnis der Schätzung zur Finanzsituation und -entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung (RV) im Herbst 2017. Die Schätzung beruhte auf den monatlichen Rechnungsergebnissen der Rentenversicherungsträger (RV-Träger) des Jahres 2017 und – was die ökonomischen Rahmenbedingungen betrifft – auf den Annahmen der Bundesregierung in der Herbstprojektion vom Oktober 2017. Ergänzend wird in diesem Beitrag auf den aktuellen Stand der Verteilung der Beitragseinnahmen auf die RV-Träger eingegangen, die sich im Zuge der Umsetzung der Organisationsreform der RV von Jahr zu Jahr ändert.

1. Stand der Finanzschätzung

Der sog. Schätzerkreis für die Finanzentwicklung der RV aktualisiert seine Vorausberechnungen in der Regel viermal jährlich. An den Treffen nehmen Experten der RV, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesversicherungsamtes (BVA) teil. Im Folgenden sind die zentralen Ergebnisse der Herbst-Schätzung vom 17. bis 19.10.2017 in Berlin zusammengefasst. Die Berechnungen wurden mit Vorliegen der Ergebnisse der Steuerschätzung vom 7. bis 9.11.2017 aktualisiert und sind mit in den Rentenversicherungsbericht 2017 der Bundesregierung und die Beitragsatzverordnung 2018¹ eingeflossen.

Das Basisjahr für die Vorausberechnungen ist das Jahr 2017. Die Einnahmen und Ausgaben des Basisjahres werden überwiegend anhand der unterjährigen Rechnungsergebnisse der RV-Träger geschätzt. Die Daten lagen überwiegend bis einschließlich September 2017 vor.

Die Projektion berücksichtigt Einnahmen und Ausgaben durch die Rechtsänderungen der vergangenen Jahre:

– Das „Flexirentengesetz“ in Höhe der im Gesetzentwurf vom 27.9.2016 (BT-Drucks. 18/9787) genannten Beträge: Die vorgenommenen Änderungen bei den Hinzuverdienstgrenzen (Teilrente) werden zwar als finanzneutral eingeschätzt, aber durch die Versicherungspflicht von Beschäftigten bei Bezug einer Vollrente vor der Regelaltersgrenze und die Möglichkeit, sich nach der Regelaltersgrenze für die Versicherungspflicht zu entscheiden und dadurch auch Arbeitgeberbeiträge zu aktivieren, entstehen Beitrags-Mehreinnahmen, die auf 100 Mio. EUR jährlich geschätzt werden.

– Das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II, BT-Drucks. 18/5926), das Anfang 2017 in Kraft getreten

ist: Im Entwurf wurden für die gesetzliche RV im Jahr 2017 aufgrund der Änderung der Berechnungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen Mehreinnahmen im Umfang von rd. 400 Mio. EUR erwartet.

– Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz (RÜ-AG): Es sieht eine pauschale Angleichung des aktuellen Rentenwertes (Ost) an den aktuellen Rentenwert in sieben Schritten von 2018 bis 2024 vor. Weitere Werte der RV (Umwertung der Entgelte, vorläufiges Durchschnittsentgelt, Beitragsbemessungsgrenze usw.) werden bis 2025 ebenfalls schrittweise angeglichen. Auf die Neuregelungen wird in Abschnitt 4.1 noch näher eingegangen.

– Der Bundeszuschuss wird zur Beteiligung des Bundes „an der Bewältigung der demographischen Entwicklung und der Finanzierung der Renten“ (RÜ-AG-Gesetzentwurf) in den Jahren 2022 bis 2025 schrittweise erhöht. Die gesetzlich vorgesehene Anhebung erreicht 2025 2 Mrd. EUR.

– Das EM-Leistungsverbesserungsgesetz: Damit wird die Zurechnungszeit bei der Berechnung von Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten von heute 62 auf 65 Jahre erhöht. Die Anhebung erfolgt schrittweise für Rentennewuzugänge ab 2018 bis 2024. Die Mehrausgaben sind aus dem Beitragsaufkommen zu finanzieren. Sie steigen erst allmählich an und erreichen nach den Angaben der Bundesregierung im Gesetzentwurf (BT-Drucks. 18/11926) bis 2045 einen Betrag von 3,2 Mrd. EUR im Jahr (in heutigen Werten). Dabei wird unterstellt, dass keine Verhaltensänderungen auftreten.

– Die Rentenanpassung zum 1.7.2017 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2017 vom 8.6.2017, BGBl. I S. 1522).

– Die Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung für 2018 (Entwurf, BR-Drucks. 657/17 vom 27.9.2017): Für die Finanzschätzung ist insbesondere

Dr. Holger Viebrok und Jörg Heidel sind Mitarbeiter im Geschäftsbereich „Finanzen und Statistik“ der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹ BR-Drucks. 718/17 vom 22.11.2017.

die Festlegung der Durchschnittsentgelte und Beitragsbemessungsgrenzen von Bedeutung.

Haushaltsrelevant für die einzelnen RV-Träger ist darüber hinaus auch die Verteilung der monatlichen Beitragseinnahmen auf die Träger, die bereits im Sommer 2017 ebenfalls neu festgelegt wurde und am Schluss dieses Artikels ergänzend dargestellt wird.

2. Die Ergebnisse für das Basisjahr der Vorausberechnungen 2017

2.1 Überblick

Das geschätzte Rechnungsergebnis für das Jahr 2017 bildet die Basis für die mittel- und längerfristigen Vorausberechnungen. Zentrale Ergebnisse für die Jahre 2015 und 2016 sowie die Schätzung für 2017 und die prozentualen Veränderungen – jeweils zum endgültigen Ergebnis des Vorjahres – sind in Tabelle 1 zusammengefasst und werden nachstehend erläutert. Zunächst wird auf Positionen der Einnahmenseite eingegangen, gefolgt von Ausgabenseite und Rechnungsergebnis.

3. Veränderungen im Einzelnen

3.1 Einnahmen

3.1.1 Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit

Zu den Pflichtbeiträgen aus Erwerbstätigkeit zählen zu rd. 99 % Beiträge, die im Lohnabzugsverfahren für beschäftigte Arbeitnehmer entrichtet werden, einschließlich der Minijobs, sowie zu rd. 1 % Beiträge von versicherungspflichtigen Selbstständigen (insbesondere Handwerker).

Auf Basis der Entwicklung in den Monaten Januar bis September dieses Jahres wird bei den Pflichtbeiträgen aus Erwerbstätigkeit mit einem Zuwachs von 4,25 % auf 203,0 Mrd. EUR gerechnet, davon gut 3,0 Mrd. EUR aus Minijobs. Das Wachstum liegt im Rahmen des Trends der vergangenen Jahre.

3.1.2 Beiträge für Kindererziehungszeiten

Die Beiträge für Kindererziehungszeiten werden nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 177 SGB VI) mit der Veränderung der Anzahl der unter 3-Jährigen in der Bevölkerung (hier +2,4 %, Zeitverzögerung 3 Jahre), der Veränderung der gesamtdeutschen durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR, +3,0 %, Zeitverzögerung 2 Jahre) und der Veränderung des Beitragssatzes (2017 unverändert) fortgeschrieben. Daraus ergibt sich von 2016 nach 2017 eine Zunahme um 5,4 % auf 13,2 Mrd. EUR². Die Zunahme spiegelt den kräftigen Anstieg der Anzahl der unter 3-Jährigen in den vergangenen Jahren wider. Das Statistische Bundesamt führt die Zunahme auf das Zusammentreffen mehrerer Faktoren zurück, namentlich eine demographisch bedingt steigende Zahl von potenziellen Müttern, die Zuwanderung sowie günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen³.

3.1.3 Beiträge von der Bundesagentur für Arbeit

Auf Basis der Beitragseingänge bis September 2017 wird gegenüber dem Vorjahr von einem Rückgang der Beiträge, die von der Bundesagentur für Bezieher von Arbeitslosengeld I gezahlt werden, um 2,7 % auf 3,26 Mrd. EUR ausgegangen.

3.1.4 Beiträge von der Pflegeversicherung

Die bisherige Entwicklung der Beitragseinnahmen von der Pflegeversicherung lässt für 2017 einen ungewöhnlich großen Zuwachs bei den Beitragseinnahmen um 41,1 % auf 1,45 Mrd. EUR erwarten. Grund ist die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nach dem PSG II. Die Bundesregierung hatte in ihrem Gesetzentwurf zusätzliche Beiträge in Höhe von rd. 400 Mio. EUR pro Jahr erwartet. Dieser Ansatz dürfte nach den zur Schätzung vorliegenden Daten in etwa erreicht werden. Die Einnahmen für 2017 bilden auch die Basis für die Fortschreibung in den nächsten Jahren.

3.1.5 Bundeszuschüsse

Die Fortschreibung der Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss inklusive Erhöhungsbetrag) in den Schätzmodellen bildet die gesetzlichen Vorschriften in den §§ 213 und 287e des Sechsten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VI) ab. Demnach steigt der allgemeine Bundeszuschuss (West) in Abhängigkeit vom Wachstum der VGR-Durchschnittslöhne (Zeitverzögerung 2 Jahre) sowie der Veränderung eines speziellen Beitragssatzes („Beitragssatz Bundeszuschuss“). Dieser wird ohne Einbeziehung des zusätzlichen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags bestimmt. Wie bereits 2015 und 2016 liegt er 2017 unverändert bei 20,9 %, er wirkt sich also 2017 nicht aus.

Der allgemeine Bundeszuschuss Ost wird so erhöht, dass sich das gleiche Verhältnis von Bundeszuschuss Ost zu Rentenausgaben Ost ergibt wie in den alten Bundesländern.

Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 vorgenommene Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses um 1 Mrd. EUR (2013) bzw. jährlich 1,25 Mrd. EUR (2014 bis 2016) ist zum Ende des Jahres 2016 ausgelaufen. Dadurch erhöht sich der allgemeine Bundeszuschuss 2017 im Vergleich zum Vorjahr kräftiger als gewöhnlich, und zwar von 41,4 Mrd. EUR im Jahr 2016 auf 43,8 Mrd. EUR im Jahr 2017. Auf den Bereich Ost entfallen davon knapp 9,4 Mrd. EUR. Die Zuwachsrate liegt bei 5,8 %.

² Ähnlich wie bei der Rentenanpassung werden bei der Bildung der Veränderungsrate Daten, die im Vorjahr im Zähler zugrunde gelegt wurden, nun im Nenner wiederverwendet, auch wenn zwischenzeitlich eine statistische Bereinigung des Bevölkerungsstandes erfolgte.

³ Statistisches Bundesamt, „Im Fokus: Zahl der Neugeborenen nähert sich Niveau der Jahrtausendwende“, 26. 7. 2017, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Geburten/Geburten.html [25. 11. 2017].

Tabelle 1: Geschätztes Rechnungsergebnis 2017 (Basis) und endgültige Rechnungsergebnisse 2015 und 2016 der allgemeinen RV*

	Rechnungsergebnisse			Veränderungen - in % -	
	2015	2016	2017**	2015 zu 2016	2016 zu 2017**
Einnahmen gesamt (ohne Finanzausgleich)	270,4	280,5	293,2	3,7	4,5
Beitragseinnahmen gesamt	206,6	214,8	224,3	3,9	4,4
Darunter:					
– Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit (einschließlich Minijobs)	187,1	194,7	203,0	4,1	4,3
– Beiträge für Kindererziehungszeiten	12,1	12,5	13,2	3,1	5,4
– Beiträge von der Bundesagentur für Arbeit	3,4	3,4	3,3	-2,6	-2,7
– Beiträge von der Krankenversicherung	2,5	2,6	2,7	4,1	4,4
– Beiträge von der Pflegeversicherung	1,0	1,0	1,5	1,5	41,1
Bundeszuschüsse gesamt	62,4	64,5	67,8	3,3	5,1
Davon:					
– Allgemeiner Bundeszuschuss	40,2	41,4	43,8	2,8	5,8
– Zusätzlicher Bundeszuschuss	10,6	11,0	11,4	4,1	3,7
– Erhöhungsbetrag	11,6	12,1	12,6	4,0	4,0
Übrige Einnahmen	1,4	1,2	1,1		
Ausgaben gesamt (ohne Finanzausgleich)	272,0	282,7	293,2	4,0	3,7
Renten und KVdR gesamt	252,9	263,1	273,0	4,0	3,8
Davon:					
– Rentenausgaben	236,2	245,7	254,9	4,0	3,8
– KVdR	16,7	17,4	18,0	4,1	3,8
Übrige Ausgaben	19,1	19,6	20,2		
Darunter:					
– Erstattungen an die KnRV	9,1	9,5	9,8	4,3	3,4
– Leistungen zur Teilhabe	5,9	6,1	6,3	2,9	3,0
Rechnungsergebnis (Einnahmen – Ausgaben)	-1,6	-2,2	0,0		
– Veränderung der Rechnungsabgrenzung	-0,6	-0,5	-0,6		
– Veränderung des Verwaltungsvermögens	0,0	-0,1	0,0		
Nachhaltigkeitsrücklage	34,0	32,4	32,9	-4,9	1,7
Nachhaltigkeitsrücklage in Monatsausgaben	1,77	1,62	1,59		

* Angaben in Mrd. EUR, soweit nicht anders angegeben. Abweichungen bei der Summenbildung entstehen durch Rundung. Die angegebenen prozentualen Veränderungen beziehen sich auf ungerundete Werte. KnRV = knappschaftliche Rentenversicherung, KVdR = Krankenversicherung der Rentner.

** Geschätzt.

Stand: Finanzschätzung Herbst 2017.

Der zusätzliche Bundeszuschuss wird mit der Veränderung des Steueraufkommens eines Mehrwertsteuerpunktes im laufenden Jahr angepasst. Sein Erhöhungsbetrag, bei der Einführung aus der Ökosteuer finanziert, ist dagegen an das Wachstum der Brutto Lohn- und -gehaltssumme geknüpft, hier im Jahr 2015 gegenüber 2014.

Alle Bundeszuschüsse zusammengenommen, ergibt sich durch die Fortschreibung für 2017 ein Betrag von 67,8 Mrd. EUR gegenüber 64,5 Mrd. EUR im Jahr 2016. Der Anstieg beträgt 5,1%. Die Einzelbeträge gehen aus Tabelle 1 hervor.

3.2 Ausgaben

3.2.1 Entwicklung der Ausgaben für Renten- und Krankenversicherung der Rentner (KVdR)

● Rentenanpassung zum 1. 7. 2017

Die aktuellen Rentenwerte für das zweite Halbjahr 2017 und das erste Halbjahr 2018 betragen 31,03 EUR (West) und 29,69 EUR (Ost). Aus den aktuellen Rentenwerten errechnen sich prozentuale Rentenanpassungen von 1,90% (West) und 3,59% (Ost) zum 1. 7. 2017. Zum Vergleich: Die Bundesregierung rechnet in der Herbstprojektion 2017 mit einem Anstieg der Verbraucherpreise⁴ um 1,8% in 2017. Damit ist der Kaufkraftverlust der Bruttorenten nicht gefährdet, zumal die Rentenanpassung im Jahr 2016 noch höher ausgefallen war (+4,26% West, +5,95% Ost).

Der aktuelle Rentenwert (Ost) holt gegenüber seinem Pendant West weiter auf. Der Abstand reduziert sich von 5,9% im zweiten Halbjahr 2016 auf 4,3% im zweiten Halbjahr 2017. Der Abstand ist auch relevant für die Abschätzung der Finanzwirkung des RÜ-AG, da der erste Wert der Angleichungstreppe von 0,958, entsprechend einem Abstand von 4,2%, damit schon nahezu erreicht ist. Näheres zum RÜ-AG folgt in Abschnitt 4.1.

● Ausgaben für Renten und KVdR 2017

Die Entwicklung der Rentenausgaben in den ersten drei Quartalen 2017 lässt für das gesamte Jahr auf eine Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 3,8% schließen. Allein 3,4 Prozentpunkte davon entfallen auf die Rentenanpassungen zur Mitte der Jahre 2016 und 2017. Bei dem Rest handelt es sich um Struktureffekte (darunter die durchschnittliche Anzahl an persönlichen Entgeltpunkten, die den Renten zugrunde liegt), demographische Effekte, die Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten usw.

Die Ausgaben für die KVdR entwickeln sich parallel zu den Rentenausgaben. Sie steigen ebenfalls um 3,8% von 17,4 Mrd. EUR im Jahr 2016 auf 18,0 Mrd. EUR im Jahr 2017.

3.3 Weitere Ausgaben

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See erhält von der allgemeinen RV Ausgleichszahlungen im Rahmen der Wanderversicherung und

für den Wanderungsausgleich. Sie summieren sich auf 9,8 Mrd. EUR.

Mit den Zahlungen zur Wanderversicherung werden von der allgemeinen RV Leistungsbestandteile finanziert, die vom Träger der knappschaftlichen Rentenversicherung (KnRV) gezahlt werden, aber auf Versicherungszeiten in der allgemeinen RV beruhen. Die Höhe dieser Zahlungen beläuft sich im Jahr 2017 voraussichtlich auf 7,16 Mrd. EUR.

Der Wanderungsausgleich wurde Anfang 1992 ins Leben gerufen, um entgangene Beiträge durch Versichertenverluste auszugleichen, die der KnRV durch den Strukturwandel im Bergbau entstanden sind. Der Umfang des Wanderungsausgleichs wird für 2017 auf 2,67 Mrd. EUR geschätzt.

Die Leistungen zur Teilhabe, deren Volumen für 2017 auf rd. 6,3 Mrd. EUR geschätzt werden, liegen voraussichtlich gut 300 Mio. EUR unter dem 2017er „Reha-Deckel“ für die allgemeine RV.

Die Verwaltungs- und Verfahrenskosten sind in Tabelle 1 nicht enthalten. Für 2017 werden sie auf Basis der unterjährigen Rechnungsergebnisse in der allgemeinen RV auf rd. 3,9 Mrd. EUR hochgerechnet. Wie bei den Leistungen zur Teilhabe ist eine Überschreitung des sog. Deckels (Betrag nach § 220 Abs. 3 SGB VI), der knapp 4,4 Mrd. EUR für die RV insgesamt beträgt, nicht zu erwarten.

3.4 Rechnungsergebnis und Nachhaltigkeitsrücklage

Nach einem Defizit von 2,2 Mrd. EUR 2016 wird für dieses Jahr – mit Einnahmen und Ausgaben von jeweils 293,2 Mrd. EUR – ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erwartet. Die Nachhaltigkeitsrücklage steigt dennoch um gut eine halbe Mrd. EUR auf 32,91 Mrd. EUR. Dies ergibt sich aus Veränderungen der Posten der Rechnungsabgrenzung. Hierbei handelt es sich um jeweils im Voraus für Januar des Folgejahres gezahlte vorschüssige Renten und monatliche Raten für die Bundeszuschüsse.

Dass rechnerisch die „Nachhaltigkeitsrücklage in Monatsausgaben“ sinkt, obwohl sie „in Mrd. Euro“ gerechnet steigt, ist darauf zurückzuführen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage langsamer steigt als der Betrag einer durchschnittlichen Monatsausgabe.

4. Weitere Entwicklung im Mittelfristzeitraum

Arbeitsmarkt, Demographie und Lohnentwicklung sind die wichtigsten Rahmenbedingungen der weiteren Finanzentwicklung. Die mittelfristige Fortschreibung berücksichtigt zudem eine Vielzahl von gesetzlichen Regeln, die auf verschiedene Weise ineinandergreifen. Die wichtigsten sind die automatische Anpassung des Durchschnittsentgelts in der Rentenversicherung, von Bezugsgröße, Beitragsbemessungsgrenze und anderen daraus abgeleiteten Eckwerten mit der Veränderungsrate der VGR-Durch-

⁴ Nach dem Verbraucherpreisindex.

schnittslöhne, die Regeln zur Beitragssatzbestimmung, die Rentenanpassung und die regelgebundene Anpassung des mehrteiligen Bundeszuschusses.

4.1 Mehrausgaben und Aufstockung des Bundeszuschusses durch das RÜ-AG

Mit dem RÜ-AG vom 17. 7. 2017 (BGBl. I S. 49) hat der Bundestag einen Fahrplan für die Angleichung des aktuellen Rentenwertes (Ost) an den aktuellen Rentenwert ab 2018 bis zum Jahr 2024 beschlossen.

Nach bis dato geltendem Recht nimmt die Anpassung des aktuellen Rentenwertes (Ost) unter anderem auf die Veränderung der Durchschnittslöhne bzw. -entgelte speziell in den neuen Bundesländern Bezug. Damit war die Erwartung verbunden, dass der aktuelle Rentenwert (Ost) sein West-Pendant mit der Zeit und im Zuge der Angleichung der Einkommensverhältnisse quasi automatisch einholen werde. Bis 2017 ist das jedoch nicht eingetreten.

Von der nächsten Rentenanpassung im Jahr 2018 an wird mit der Reform die Anbindung an die Lohnentwicklung Ost aufgegeben und der aktuelle Rentenwert (Ost) als vorgegebener Prozentsatz des aktuellen Rentenwerts berechnet. Dieser Prozentsatz steigt von 95,8% im Jahr 2018 in jährlichen Schritten um jeweils 0,7 Prozentpunkte („Angleichungstreppe“), so dass 2024 der aktuelle Rentenwert erreicht wird. Von diesem Zeitpunkt an wird nur noch ein einheitlicher aktueller Rentenwert gelten, der auf der Basis gesamtdeutscher Durchschnittslöhne bzw. -entgelte fortgeschrieben wird.

Durch einen Änderungsantrag (BR-Drucks. 448/17) ist das RÜ-AG vor seiner Verabschiedung noch durch eine Vergleichsberechnung ergänzt worden. In den Jahren 2018 bis 2023 wird im Prinzip durchgängig ein „Schatten-“aktueller Rentenwert (Ost) nach dem bis 2017 geltenden Recht berechnet und angewandt, sofern er höher ist als der mit dem Tabellenwert berechnete. Die Vergleichsberechnung soll sicherstellen, dass die Bezieher von Ost-Renten durch die Neuregelung nicht schlechter gestellt werden als nach dem bis 2017 geltenden Verfahren. Dieser Fall könnte eintreten, wenn die Lohnangleichung schneller verläuft, so dass sich nach dem alten Verfahren im Verlauf höhere aktuelle Rentenwerte ergeben als nach der Angleichungstreppe. Mit den der Herbstschätzung zugrunde liegenden Annahmen trifft dies nicht zu, der Abstand im Jahr 2018 ist jedoch gering.

Parallel zur „Angleichungstreppe“ wird die „Höherwertung“ ostdeutscher Entgelte, die mit den Umrechnungswerten der Anlage 10 zum SGB VI bei der Berechnung von Entgeltpunkten vorgenommen wird, für aktuelle Beitragsjahre abgebaut. Diese Umrechnung reduziert sich nach den neuen Regeln schritt-

weise, und zwar um jährlich 1,4 Prozentpunkte, beginnend mit einem Wert von 1,084 (+8,4%) im Jahr 2019, so dass sie für aktuelle Entgelte ab 2025 vollständig abgebaut sein wird. Die Umrechnung für Entgeltpunkte in früheren Jahren bleibt jedoch unangestastet. Ab 2025 sind somit alle Werte einheitlich und werden – abgesehen vom vorläufigen Durchschnittsentgelt, für das noch eine zweijährige Übergangsfrist gilt – mit gesamtdeutschen Werten fortgeschrieben. Auch die Besonderheiten bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses Ost entfallen.

Die durch das RÜ-AG hervorgerufenen Mehrausgaben hängen kurz- und mittelfristig von der Geschwindigkeit der Lohnangleichung ab. Die Bundesregierung gab im Gesetzentwurf Mehrausgaben in Höhe von maximal 3,9 Mrd. EUR im Jahr 2025 an. Diese Berechnung beruhte auf dem Datenstand des Jahres 2016 und ging davon aus, dass die Lohnangleichung nicht weiter voranschreitet.

Der Bundeszuschuss wird im Gegenzug zur Beteiligung des Bundes „an der Bewältigung der demographischen Entwicklung und der Finanzierung der Renten“ (Gesetzentwurf) in den Jahren 2022 bis 2025 schrittweise erhöht. Danach leistet der Bund im Jahr 2022 zusätzlich 200 Mio. EUR, 2023 800 Mio. EUR, 2024 1,4 Mrd. EUR und 2025 sowie folgende Jahre jeweils 2 Mrd. EUR.

4.2 Eckwerte der Bundesregierung laut Herbstprojektion 2017

Die ökonomischen Rahmendaten der Finanzschätzung für den Mittelfristzeitraum beruhen auf der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 11. 10. 2017⁵. Die Bundesregierung erwartet darin ein reales Wirtschaftswachstum von 2,0% im Jahr 2017 und 1,9% im Jahr 2018 (nominal 3,5% bzw. 3,6%).

Für die RV sind insbesondere die Daten zur Entwicklung der Zahl der Beitragszahler (hier: Arbeitnehmer ohne Beamte und Ein-Euro-Jobs), getrennt nach Ost und West, maßgebend. Die dazu getroffenen Annahmen sind aus Tabelle 2 (in Tausend) und Tabelle 3 (prozentuale Veränderung) (s. S. 296) zu ersehen.

Nach einem Rückgang der Arbeitslosenzahl (Spalten rechts) um 70 000 im Jahr 2018 und weitere 26 000 2019 wird die Zahl demnach bis 2022 als konstant angenommen. Zu beachten ist, dass die Zahl der Arbeitslosen nicht gleichbedeutend ist mit der Anzahl der Arbeitslosengeld-I-Empfänger, die allein mit Beiträgen zur RV verbunden ist und erfahrungsgemäß deutlich ausgeprägter auf Auslastungsschwankungen der Unternehmen reagiert.

Für die Vorausschätzung wird im Prinzip von den tatsächlichen Beitragseinnahmen des Basisjahres (2017) ausgegangen, wie sie zusammengefasst in Tabelle 1 wiedergegeben sind. Für die Folgejahre werden die Pflichtbeiträge mit den oben genannten Veränderungsraten der Löhne und der Zahl der Arbeitnehmer fortgeschrieben. Bei konstantem Beitragssatz folgen aus dem Wachstum der beitragspflichtigen Brutto-

⁵ Vgl. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20171011-zyprisch-deutschland-bleibt-auf-wachstumskurs.html (30. 10. 2017).

Tabelle 2: Annahmen zur Entwicklung der Zahl der beschäftigten Beitragszahler und der Arbeitslosen

Jahr	Beitragszahler - in 1 000 -			Arbeitslose im Jahresdurchschnitt - in 1 000 -		
	West	Ost	Zusammen	West	Ost	Zusammen
2017	32 305	5 682	37 987	2 011	525	2 536
2018	32 729	5 757	38 486	1 970	496	2 466
2019	33 053	5 814	38 867	1 955	485	2 440
2020	33 176	5 835	39 011	1 955	485	2 440
2021	33 299	5 857	39 156	1 955	485	2 440
2022	33 423	5 879	39 302	1 955	485	2 440

lohn- und -gehaltssumme entsprechend steigende Beitragseinnahmen für beitragspflichtige Arbeitnehmer.

Die in der Schätzung auf Basis der Frühjahrsprojektion erwarteten prozentualen Veränderungen fasst Tabelle 3 zusammen.

Das Lohnwachstum je Arbeitnehmer spiegelt sich entsprechend auch in den Rentenanpassungen und damit auf der Ausgabenseite wider, daher haben die Lohnsteigerungen für die Entwicklung des Beitragssatzes eine eher untergeordnete Bedeutung. Die Entwicklung der Beitragszahler hat dagegen maßgeblichen Einfluss auf die Finanzentwicklung der RV, da sie auf der Einnahmenseite voll, auf der Ausgabenseite über den Nachhaltigkeitsfaktor jedoch nur zu einem Viertel berücksichtigt wird.

4.3 Beiträge für Kindererziehungszeiten

Wie schon im Abschnitt 3.1.2 erläutert, ergibt sich aus der steigenden Zahl von Kindern unter 3 Jahren im Verein mit der Lohnentwicklung über mehrere Jahre ein starker Anstieg der Beiträge für Kindererziehungszeiten, und zwar von 12,15 Mrd. EUR im Jahr 2015 auf 14,30 Mrd. EUR im Jahr 2018. Auch in den Folgejahren bewegen sich die Beitragseinnah-

men für Kindererziehungszeiten voraussichtlich auf einem hohen Niveau.

4.4 Entwicklung der Bundeszuschüsse

Die Faktoren zur Fortschreibung der Bundeszuschüsse wurden im Abschnitt 3.1.5 erläutert. Unter Berücksichtigung der Daten aus der Steuerschätzung, die in diesem Jahr vom 7. bis 9.11.2017 stattfand, ergibt sich die in Tabelle 4 zusammengefasste weitere Entwicklung der Bundeszuschüsse an die allgemeine RV.

5. Ergebnisse der Modellrechnung zur Entwicklung des Beitragssatzes und der Nachhaltigkeitsrücklage

Die Berechnungen zur Festlegung des Beitragssatzes für das Folgejahr stehen regelmäßig im Zentrum der Herbst-Schätzung. Falls der Beitragssatz sich verändert, setzt ihn die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung fest. Im November 2017 war entscheidend, ob die Nachhaltigkeitsrücklage zum Ende des Jahres 2018 voraussichtlich 1,5 Monatsausgaben, d. h. das 1,5fache der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen RV, für einen Kalendermonat über-

Tabelle 3: Annahmen zur Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme*

Jahr	Lohnrate (Veränderung der Entgelte pro Kopf) - in % -		Zunahme der Anzahl der Beitragszahler - in % -		Anstieg der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme - in % -		
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	Gesamt
2018	2,6	2,7	1,3	1,3	3,9	4,1	4,0
2019	2,8	3,0	1,0	1,0	3,8	4,0	3,8
2020	2,9	3,1	0,4	0,4	3,3	3,5	3,3
2021	2,9	3,1	0,4	0,4	3,3	3,5	3,3
2022	2,9	3,1	0,4	0,4	3,3	3,5	3,3

* Prozentuale Veränderungen jeweils zum Vorjahr.

Tabelle 4: Geschätzte Entwicklung der Bundeszuschüsse im Mittelfristzeitraum (in Mrd. EUR)

Jahr	Allgemeiner Bundeszuschuss	Zusätzlicher Bundeszuschuss	Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss	Gesamt*
2018	44,6	11,8	13,1	69,6
2019	46,3	12,3	13,7	72,3
2020	47,9	12,7	14,3	74,9
2021	49,7	13,1	14,8	77,7
2022	51,8	13,6	15,3	80,7

* Abweichungen bei der Summenbildung durch Rundung.

schreitet⁶. Da das der Fall war, war der Beitragssatz für 2018 von 18,7% auf 18,6% zu reduzieren. Andernfalls wäre die Rücklage Ende 2018 nach den Vorausberechnungen auf 1,61 Monatsausgaben gestiegen.

Auch in den Folgejahren ist entscheidend, ob mit dem Beitragssatz des Vorjahres der Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben verlassen wird. Zwar fällt die Nachhaltigkeitsrücklage tendenziell, aber insbesondere die erwartete günstige Arbeitsmarktsituation, steigende Beitragseinnahmen für Kindererziehungszeiten sowie moderat steigende Rentenausgaben bremsen den Rückgang.

Bis 2022 wird daher ein stabiler Beitragssatz erwartet, weil der Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage nicht verlassen wird. Nach Ende des Mittelfristzeitraumes, im Jahr 2023, muss der Beitragssatz nach den Vorausberechnungen angehoben werden, um ein Unterschreiten der Mindest-Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben zu verhindern, und zwar um 0,1 Prozentpunkte auf 18,7%.

⁶ Der Beitragssatz ist stets auf eine Dezimalstelle aufzurunden, so dass im Ergebnis der Vorausberechnungen auch etwas mehr als 1,5 Monatsausgaben erreicht werden können.

Bis 2022 fällt die Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,77 Monatsausgaben. Dieser Abbau ergibt sich aus dem vergleichsweise niedrigen Beitragssatz von 18,6%, während die Rentenausgaben bereits demographisch bedingt ansteigen, weil allmählich die ersten geburtenstärkeren Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Die demographischen Veränderungen werden sich im nächsten Jahrzehnt beschleunigen.

6. Auswirkungen der Organisationsreform der RV auf die Verteilung der Beitragseinnahmen der allgemeinen RV

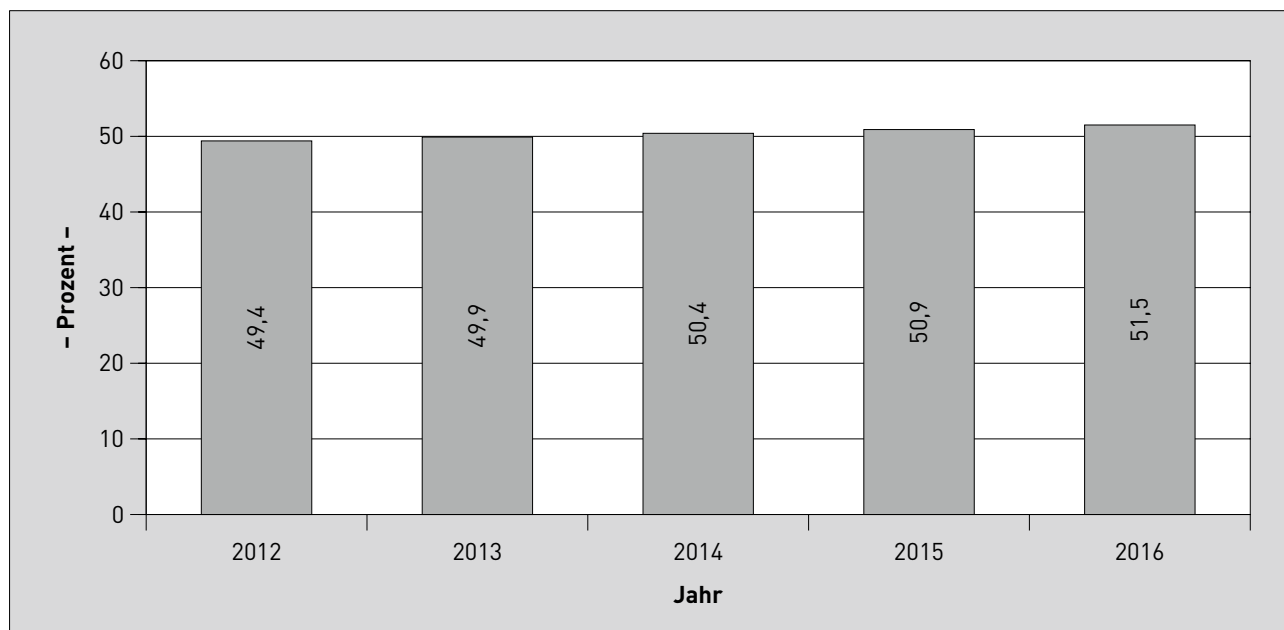
Die Beitragseinnahmen der allgemeinen RV werden nach Ost und West getrennt vorausberechnet. Für die Haushalte der 16 RV-Träger müssen sie anschließend auf die Träger verteilt werden. Der Verteilung, hier für das Jahr 2018, wird ein Schlüssel zugrunde gelegt, der die Anteile der 16 RV-Träger an der Gesamtzahl der Versicherten berücksichtigt. Den Hintergrund bildet die Organisationsreform der RV im Jahr 2005, mit der die bisherige Unterscheidung nach Arbeiter- und Angestelltenversicherung zugunsten einer Unterscheidung nach Bundes- und Regionalträgern aufgegeben wurde. Das in § 127 SGB VI verankerte Ziel besteht darin, bis 2020 eine Verteilung der Versicherten zu 55% auf die Regionalträger der

Tabelle 5: Geschätzte Entwicklung von Beitragssatz und Nachhaltigkeitsrücklage bis 2022

Jahr	Beitragssatz – in % –		Nachhaltigkeitsrücklage – in Mrd. EUR –		Nachhaltigkeitsrücklage – in Monatsausgaben –	
	Schätzung Sommer 2017	Schätzung Herbst 2017	Schätzung Sommer 2017	Schätzung Herbst 2017	Schätzung Sommer 2017	Schätzung Herbst 2017
2017	(18,7)*	(18,7)	32,0	32,9	1,55	1,59
2018	18,7	18,6	30,6	33,1	1,42	1,54
2019	18,7	18,6	28,0	33,1	1,26	1,49
2020	18,7	18,6	23,5	31,2	1,01	1,35
2021	18,7	18,6	16,3	27,1	0,67	1,12
2022	18,8	18,6	6,2	19,4	0,24	0,77

* In Klammern: Zum Zeitpunkt der Schätzung feststehende Werte.

Abb. 1: Entwicklung des Anteils der Pflichtversicherten der Regionalträger an den Versicherten der allgemeinen RV



Deutschen Rentenversicherung, zu 40% auf die Deutsche Rentenversicherung Bund und zu 5% auf die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See herzustellen. Die Verteilung der monatlich eingenommenen Pflichtbeiträge folgt der Aufteilung einer Teilmenge davon, nämlich der Pflichtversicherten in der allgemeinen RV, allerdings aus statistischen Gründen mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren⁷. Abb. 1 zeigt, wie sich der Anteil der Pflichtversicherten der Regionalträger seit 2012 entwickelt hat.

Die Veränderung der Anteile der Bundes- und Regionalträger von 2017 nach 2018 wird aus der Veränderung der Versichertenzahlen von 2015 nach 2016 ermittelt. Zur Jahresmitte 2017 lag allerdings erst die Versichertenstatistik des Jahres 2015 vor. Die Pflichtversicherten des Jahres 2016 werden daher aus dem Bestand am 31.12. des Jahres 2015 abgeleitet (Versichertenzahlen 2016 = Bestandsauswertung zum 31.12.2015) und die Pflichtversicherten des Jahres 2015 werden aus dem Bestand am 31.12. des Jahres 2014 ermittelt (Versichertenzahlen 2015 = Bestandsauswertung zum 31.12.2014).

Die Formel zur Fortschreibung des Beitragsanteils der Regionalträger lautet:

$$ABT_t = \frac{ABZ_{t-2} - ABZ_{t-3}}{0,55 - ABZ_{t-3}} \times (0,55 - ABT_{t-1}) + ABT_{t-1}$$

Dabei sind:

ABT_t = Anteil der Regionalträger im Jahr t an den Pflichtbeiträgen der allgemeinen RV⁸.

ABZ_t = Anteil der Regionalträger zu Beginn des Jahres t an den Pflichtversicherten der allgemeinen RV.

Setzt man die ermittelten Anteile der Versichertenzahlen in die Formel ein, so ergibt sich

$$ABT_{2018} = \frac{0,515009 - 0,509103}{0,55 - 0,509103} \times (0,55 - 0,49509) + 0,49509 = 0,50302$$

Der Beitragsanteil der Regionalträger für das Jahr 2018 beträgt somit 50,302%. Für die Bundesträger im Jahr 2018 ergibt sich ein komplementärer Beitragsanteil von 49,698%.

Damit steigt der Anteil der Regionalträger an den Beiträgen der allgemeinen RV erstmals auf über 50%. Der langfristige Trend mit moderat steigendem Beitragsanteil der Regionalträger bleibt somit auch im Jahr 2018 bestehen (Abb. 2).

Die Aufteilung der Beiträge unter den Regionalträgern und unter den Bundesträgern erfolgt jeweils nach dem Verhältnis der Pflichtversicherten dieser Träger untereinander. Das Ergebnis für 2018 zeigt Abb. 3.

⁷ Die gesetzliche Grundlage findet sich in § 28k SGB IV. Zur Umsetzung wird eine Formel verwendet (s. Genzke, Die aktuelle Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, RVaktuell 4/2006, S. 139 ff.).

⁸ Beitragsanteil Regionalträger im Jahr 2017 = 49,509%.

Abb. 2: Entwicklung des Beitragsanteils der Bundes- und Regionalträger an den Beiträgen der allgemeinen RV

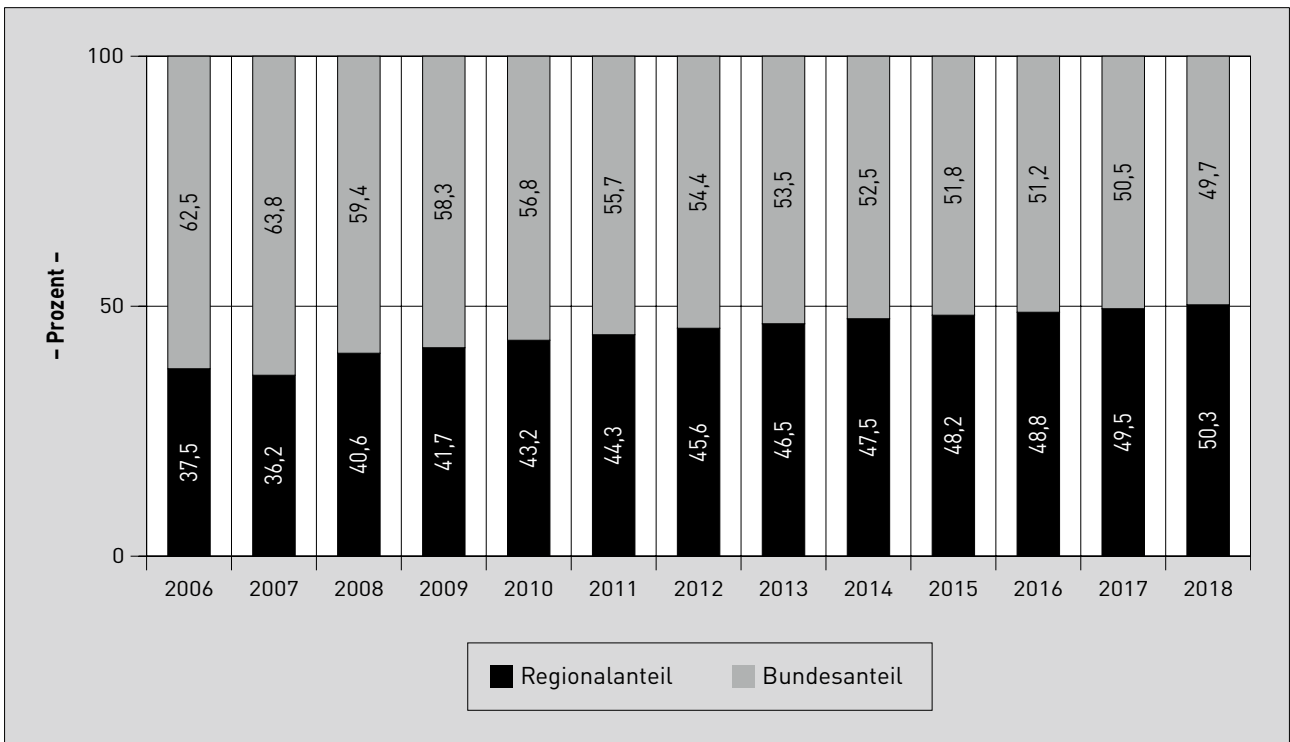
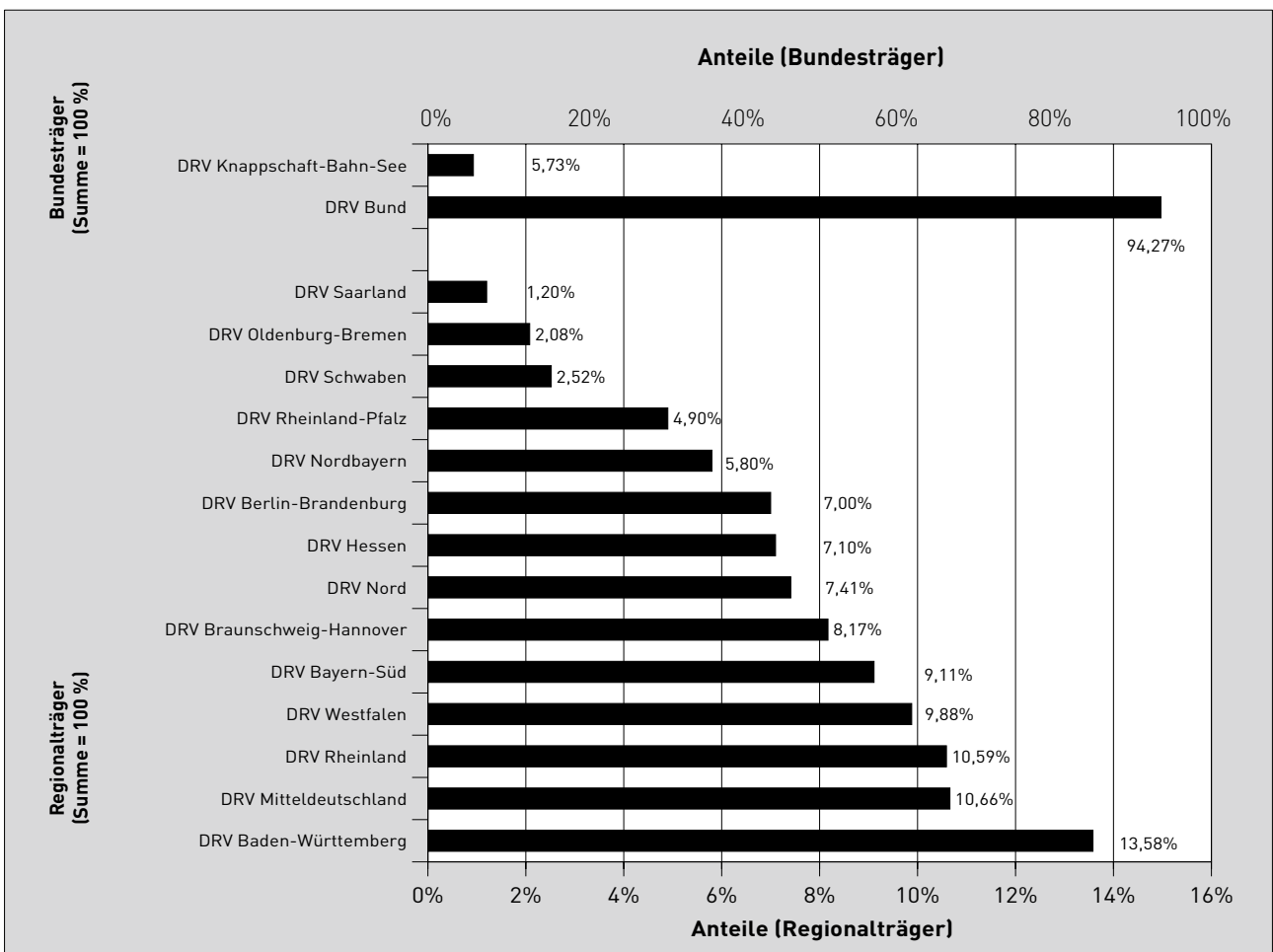


Abb. 3: Verteilung der Beiträge der Versicherten auf die Träger der allgemeinen RV im Jahr 2018



7. Schlussbemerkungen

Die ökonomischen Rahmenbedingungen haben sich 2017 deutlich besser entwickelt als noch Ende 2016 geschätzt. Nach Defiziten in den Jahren 2015 und 2016 wird die RV daher das Jahr 2017 voraussichtlich mit einem ausgeglichenen Rechnungsergebnis abschließen können. Die Nachhaltigkeitsrücklage liegt zum Jahresende über der Obergrenze des Korridors von 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben. Auch für 2018 und die folgenden Jahre schätzt die Bundesregierung die wirtschaftlichen Aussichten ausgesprochen positiv ein. Daher kann der Beitrags-

satz zur RV 2018 um 0,1 Prozentpunkte auf 18,6% reduziert werden. Die guten Aussichten für den Mittelfristzeitraum sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die in den Sechzigerjahren geborenen „Baby-Boomer“, die zwar auf dem Arbeitsmarkt gerade erheblich zur hohen Beschäftigung beitragen, aber damit auch Rentenanwartschaften erwerben, schon in einem Jahrzehnt einen „Renten-Boom“ mit entsprechender Ausgabenentwicklung in Gang setzen werden. Die Einnahmenentwicklung ist demgegenüber mit weitaus größeren Unsicherheiten behaftet.