

Günter Eder

Die Rentenpolitik bedarf einer Kurskorrektur

Die Menschen in Deutschland werden im Durchschnitt immer älter – mit der Folge, dass die arbeitende Bevölkerung die Rente für immer mehr alte Menschen aufbringen muss. Ist dieser Veränderungsprozess allein mit dem Rentensystem auf Basis des Umlageverfahrens zu bewältigen oder werden Wirtschaft und Arbeitnehmer dabei über ein erträgliches Maß hinaus belastet? Tatsächlich hängt die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rente – und damit die Zukunftsfähigkeit des Umlageverfahrens – nicht in erster Linie von den wirtschaftlichen oder demografischen Rahmenbedingungen ab, sondern vor allem vom Gestaltungswillen und von den Zielvorstellungen der Politik.

Viele Menschen machen sich um ihre Rente Sorgen. Eine vom Axa-Konzern in Auftrag gegebene Befragung von 3000 Berufstätigen ergab, dass sechs von zehn Erwerbstätigen ihre Altersvorsorge für nicht ausreichend halten.¹ Die Ängste sind nicht unbegründet, wie ein Blick auf die Rentenentwicklung der letzten Jahre zeigt (vgl. Abbildung 1). Seit 1991 ist das Rentenniveau von 54 % auf 48 % (2015) zurückgegangen.² Da die gesetzliche Rente für die meisten Arbeitnehmer die wichtigste Absicherung im Alter darstellt (und für viele auch die einzige), sind die Sorgen der Menschen nachzuvollziehen.

Es stellt sich die Frage, woran es liegt, dass sich das Rentenniveau so ungünstig entwickelt hat, und, wie sich die Rente künftig entwickeln wird. Viele Menschen glauben, dass das Rentenniveau weiter zurückgehen wird und der demografische Wandel daran schuld ist. Ähnlich schätzt die Bundesregierung die Situation ein. Auch sie geht davon aus, dass das Rentenniveau aufgrund der demografischen Veränderungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich abnehmen wird. Sind die Schlussfolgerungen jedoch zwingend? Kommt hier ein demografisch bedingter, von Menschen nicht beeinflussbarer Ursache-Wirkung-Zusammenhang zum Tragen, der besagt, dass das Rentenniveau sinken muss, wenn die Zahl alter Menschen zunimmt? Diese Fragen habe ich in einer Studie umfassend und detailliert untersucht.³ Um die Rentenentwicklung der vergangenen Jahre verstehen zu können, genügt es nicht, sie

einseitig unter Einnahme- oder Ausgabegesichtspunkten zu betrachten. Beide Sichtweisen müssen berücksichtigt und in Beziehung zueinander gesetzt werden.

Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung

Zu den Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zählen hier ausschließlich Einnahmen aus Beitragszahlungen. Bundesmittel, die der gesetzlichen Rentenversicherung zufließen, gehen nicht in die Bilanz ein. Mit dieser Abgrenzung kann leichter die Frage beantwortet werden, ob das Umlageverfahren allein auf Basis von Beitragseinnahmen zukunftsfähig ist.

Höhe und mehr noch Pro-Kopf-Wert der Beitragseinnahmen sind für die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung aussagekräftig. Eine gewisse Schwierigkeit bereitet die Frage, wie der Personenkreis der Rentner abgegrenzt werden sollte. Aus Gründen, auf die hier nicht näher einzugehen ist, werden die in den Bevölkerungsstatistiken des Statistischen Bundesamts ausgewiesenen Einwohner, die das gesetzliche Rentenalter erreicht oder überschritten haben, als relevante Bezugsgröße verwendet. Die so definierte Rentnerzahl ist eine rein demografische Größe und weicht von den Angaben der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Rechtfertigen lässt sich das Vorgehen zum einen, weil die beiden Größen hoch miteinander korreliert sind, und zum anderen, weil es bei den Kenngrößen nicht so sehr darum geht, punktgenaue Schätzwerte zu erhalten, als vielmehr darum, Entwicklungstendenzen aufzuzeigen.

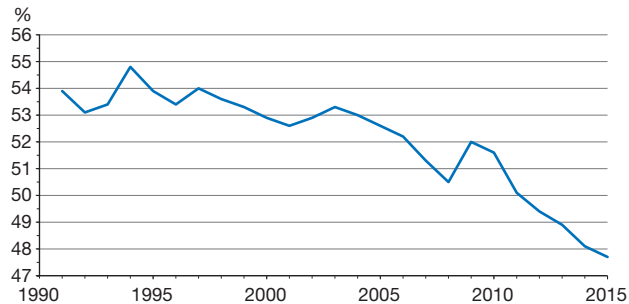
1 K. Rudzig: Geldanlage für Faule, in: ZEIT vom 7.2.2019.

2 Das Rentenniveau basiert auf der Standardrente und gibt Aufschluss über deren Höhe bezogen auf den allgemeinen Durchschnittsverdienst. Der Standardrente liegen 45 Beitragsjahre zugrunde und ein Einkommen, das stets dem allgemeinen Durchschnitt entspricht. Beide Größen können als Brutto- oder Nettowert angegeben werden. Den Nettowert erhält man nach Abzug der Sozialabgaben, vor Steuern.

3 In diesem Text werden einige Ergebnisse der Studie vorgestellt: G. Eder: Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie, Rhombos-Verlag, Berlin 2018; sämtliche Angaben werden in Preisen des Jahres 2010 ausgewiesen.

Dr. Günter Eder ist Diplom-Mathematiker mit langjähriger Erfahrung in der Bearbeitung statistischer Fragen und derzeit freiberuflich tätig.

Abbildung 1
Verlauf des Netto-Rentenniveaus¹



¹ Netto-Standardrente (Rente, die ein Versicherter bei 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren erhält, wenn er im Verlauf dieser Zeit ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bezogen hat) vor Steuern und nach Abzug der Sozialabgaben bezogen auf das Durchschnittsentgelt.

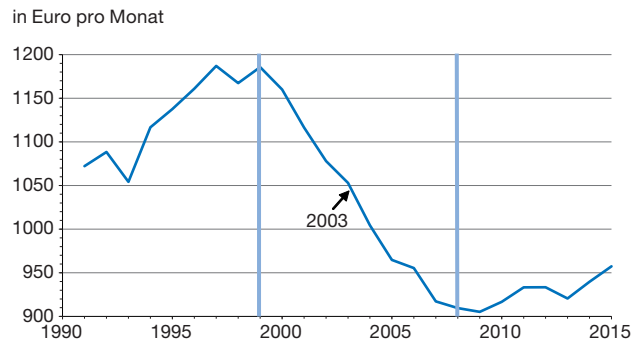
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Dividiert man die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Zahl der Einwohner im Rentenalter, so erhält man den in Abbildung 2 dargestellten Verlauf. Er lässt sich in drei unterschiedliche Phasen unterteilen. Von 1991 bis 1999 steigen die Beitragseinnahmen pro Rentner aufgrund einer relativ starken Erhöhung der Beitragssätze um über 100 Euro pro Monat. Von 1999 bis 2008 gehen sie von 1186 Euro pro Rentner auf 910 Euro (um 23 %) zurück, weil die Beitragssätze nicht entsprechend der Zahl der Rentner angehoben wurden. Die niedrigen Beitragssätze sind jedoch nicht der einzige Grund für die rückläufige Einnahmeentwicklung. Ein weiterer Grund liegt in der Umsetzung der Agenda 2010 ab 2003. Mit der Agenda 2010 wurde nicht nur der Minijob-Sektor ausgeweitet, es wurden darüber hinaus erweiterte Möglichkeiten der Entgeltumwandlung geschaffen sowie die Beitragszahlungen für Arbeitslosengeld-II-Bezieher reduziert und ab 2011 ganz eingestellt. Insgesamt gehen der gesetzlichen Rentenversicherung durch diese Maßnahmen jährliche Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe verloren.

Für die Prognoseszenarien spielen die Eingriffe eine wichtige Rolle. Um verlässliche Prognosewerte zu erhalten, müssen die einkommeverringenden Effekte berücksichtigt werden. Die Höhe der Einnahmeverluste kann über den Grad der Ausschöpfung bzw. Nicht-Ausschöpfung des Beitragspotenzials quantifiziert werden. Bis 2003 wurde das Beitragspotenzial stets zu 100 % ausgeschöpft, seitdem geht die Ausschöpfungsrate zurück und liegt mittlerweile bei nur noch 91 % (2015).

Der aus Abbildung 2 ersichtliche radikale Einnahmerückgang der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen 1999 und 2008 steht symbolisch für den Paradigmenwechsel, der unter Bundeskanzler Schröder in der Rentenpolitik vollzogen wurde. Während sich die Politik bis dahin bei der konkreten

Abbildung 2
Entwicklung der Beitragseinnahmen pro Rentner



Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund; Statistische Bundesamt; eigene Berechnung.

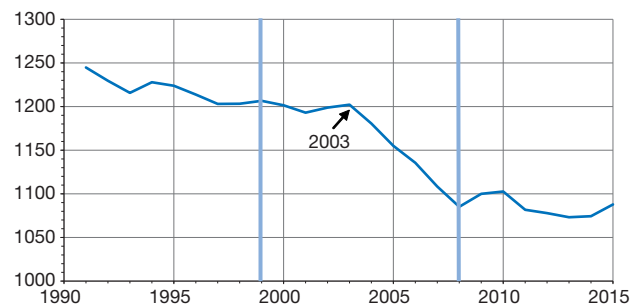
Ausgestaltung der gesetzlichen Rente im Wesentlichen an den Bedürfnissen der Rentner orientierte (Lebensstandard sichernde Renten), stehen seit dem Paradigmenwechsel die wirtschaftlichen Interessen an erster Stelle (niedrige Beitragssätze). Der Zeitabschnitt von 2008 bis 2015 ist durch eine Konsolidierung der Einnahmesituation auf dem abgesenkten Niveau gekennzeichnet mit leicht, aber sichtbar steigenden Einnahmen pro Rentner. Im Unterschied zum Zeitabschnitt von 1991 bis 1999 rührt die verbesserte Einnahmesituation nicht von gestiegenen Beitragssätzen her. Tatsächlich gehen diese sogar von 19,9 % (2008) auf 18,7 % (2015) zurück. Zurückzuführen sind die höheren Pro-Kopf-Einnahmen auf die positive Lohnentwicklung seit der Bankenkrise 2008 und die stufenweise Einführung der Rente mit 67 (ab 2012), die ein langsames Anwachsen der Zahl der Rentner zur Folge hatte.

Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Ausgabenentwicklung wird im Weiteren anhand der Netto-Standardrente (vor Steuern) beurteilt. Die Standardrente sollte nicht mit der Durchschnittsrente verwechselt werden. In die Berechnung der Durchschnittsrente geht – zusätzlich zum Wert der Rentenpunkte – die durchschnittliche Zahl der Rentenpunkte mit ein. Bei der Standardrente dagegen wird stets von 45 Rentenpunkten ausgegangen. Auf diese Punktzahl kommt ein Arbeitnehmer, wenn er 45 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt war und ein Einkommen hatte, das jeweils exakt dem Durchschnitt entsprach. Damit sagt sie wenig über die allgemeine Rentensituation aus. So hat ein Rückgang der durchschnittlichen Zahl der Entgeltpunkte, beispielsweise aufgrund einer allgemeinen Zunahme unterbrochener Erwerbsbiografien, keine Auswirkung auf die Standardrente. Trotzdem ist die Standardrente eine durchaus sinnvolle und aussagekräftige Kenngröße, da Tendenzen, die sich in ihrem Verlauf zeigen, für alle Rentenarten relevant sind. Wenn die Standardrente zurückgeht, gehen

Abbildung 3
Entwicklung der Netto-Standardrente¹

in Euro pro Monat



¹ Zur Definition vgl. Abbildung 1.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung.

auch alle anderen Renten entsprechend zurück. Altrentner sind davon in gleicher Weise betroffen wie Neurentner und Erwerbsminderungsrentner genauso wie Bezieher von Hinterbliebenenrenten.

In den letzten 25 Jahren sank die monatliche Netto-Standardrente um 13%, von 1245 Euro (1991) auf 1088 Euro (2015) (vgl. Abbildung 3). Da die Rentenbeträge inflationsbereinigt sind, entspricht der Rückgang der Renten einem Kaufkraftverlust in gleicher Höhe. Auch die Brutto-Standardrente ging zurück, allerdings nur um 9%, von 1328 Euro auf 1217 Euro. Trotz rückläufiger Bruttorenten stiegen die Sozialabgaben um 46 Euro pro Monat an. Um die Rentenentwicklung zu verstehen, müssen die Einnahmen und Ausgaben sowie die Maßnahmen, die parallel politisch umgesetzt wurden, genauer betrachtet werden. Dabei fällt auf, dass sich von 1991 bis 1999 die Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung zwar deutlich verbesserte, die Netto-Standardrente jedoch trotzdem zurückging. Sie verringerte sich um 38 Euro pro Monat. Und die Bundesregierung beschloss noch weitere Kürzungsmaßnahmen, mit denen die Rentenansprüche künftiger Rentner gesenkt wurden: Die 1972 eingeführte Regelung, niedrige Renten unter bestimmten Bedingungen mittels Mindestentgeltpunkten anzuheben, wurde abgeschafft und die Möglichkeit, Ausbildungszeiten auf die Rente anrechnen zu lassen, wurde stark reduziert.⁴

Die eingesparten Finanzmittel wurden von der Politik benötigt bzw. verwendet, um damit einigungsbedingte Leistungen zu finanzieren und um die aus dem Ruder laufenden Kosten für die Frühverrentung in den Griff zu bekommen.

4 T. Köhler-Rama: Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 9, S. 651-654, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/9/die-rente-meines-vaters-veraenderte-bewertung-von-ausbildungs-und-arbeitslosigkeitszeiten/> (22.5.2019).

Die Möglichkeit zur Frühverrentung ist von der Bundesregierung bereits in den 1980er Jahren eingeführt worden, um dem Problem der Arbeitslosigkeit zu begegnen, sie ist allerdings immer nur von einer überschaubaren Zahl von Arbeitnehmern in Anspruch genommen worden. Das änderte sich in den 1990er Jahren, als immer mehr Arbeitnehmer diesen lukrativen Weg in den Ruhestand für sich entdeckten. Aus formalen Gründen hätten diese Kosten aus Steuermitteln bezahlt werden müssen, da sie Resultat und Folge eines gesamtgesellschaftlichen Problems waren, tatsächlich wurden sie jedoch (als versicherungsfremde Leistungen) der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet. Gleiches gilt für viele Finanzlasten, die im Zuge des Wiedervereinigungsprozesses anfielen. Auch hier hätten zusätzliche Kosten vollständig aus Steuermitteln finanziert werden müssen, stattdessen sind sie vielfach aus den Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt worden. Diese Mittel fehlten damit für die regulären Rentenbezieher, wenn es darum ging, die Renten angemessen zu erhöhen.

Die Periode von 1999 bis 2008 ist durch eine sich massiv verschlechternde Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung gekennzeichnet. Bei den Ausgaben schlug sich diese Entwicklung zunächst nicht nieder. Bis 2003 blieb die Standardrente (nahezu) auf dem hohen Niveau der 1990er Jahre. Erst danach ging sie deutlich zurück. Der Rückgang der Rente verzögerte sich vor allem, weil die zusätzlichen Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung von 1999 bis 2003 stufenweise um bis zu 14,8 Mrd. Euro angehoben wurden. Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung erreichten 2003 eine Rekordhöhe von insgesamt 87,1 Mrd. Euro. Entgegen der verbreiteten Auffassung, dass diese Zuschüsse Jahr für Jahr wachsen, gehen sie seitdem (inflationsbereinigt) langsam aber stetig zurück. Im Jahr 2015 belief sie sich noch auf 79,4 Mrd. Euro.

Parallel dazu wurden Ausgaben reduziert, indem versicherungsfremde Leistungen abgebaut wurden. Das betrifft vor allem die Frühverrentung, die für die finanzielle Schieflage der gesetzlichen Rentenversicherung in den 1990er Jahren mitverantwortlich war. Diese Form des Übergangs in die Altersrente wurde zurückgefahren und Arbeitnehmer, die vorzeitig in Rente gehen, müssen nun mit zum Teil hohen Abschlägen rechnen. Ergänzt wird das Konsolidierungsprogramm durch die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze für Frauen bis 2004 und eine Verringerung des Versicherungsschutzes bei Erwerbsunfähigkeit.

Ab 2003 bekommen auch die Bestandsrentner die verschlechterte Einnahmesituation zu spüren. Die regulären Altersrenten wurden gekürzt und der rückläufigen Einnahmementwicklung angepasst. Die Netto-Standardrente ging von 1202 Euro (2003) auf 1085 Euro (2008) zurück. Die Renten werden vor allem durch die in die Rentenformel neu einge-

arbeiteten Kürzungs- und Dämpfungsfaktoren abgesenkt. Der Riesterfaktor wirkt als reines Kürzungsinstrument, während mit Hilfe des modifizierten Bruttoentgeltfaktors und des demografischen Nachhaltigkeitsfaktors der Anstieg der Renten gedrosselt wird und diese von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden.

Von 2008 bis 2015 ist eine leichte Verbesserung der Einnahmesituation zu verzeichnen. Die regulären Altersrentner können davon allerdings (wie schon in den 1990er Jahren) nicht profitieren. Tatsächlich geht das Netto-Rentenniveau sogar von 50,5 % auf 47,7 % zurück. Dass die Renten nicht ansteigen, ist im Wesentlichen auf die anstiegshemmenden Dämpfungsfaktoren in der Rentenformel zurückzuführen. Statt die Renten anzuheben, nutzt die Bundesregierung die verbesserte Einnahmesituation, um den Leistungskatalog der gesetzlichen Rentenversicherung auszuweiten. In einem 2014 verabschiedeten Rentenpaket wird eine abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für alle Versicherten mit mindestens 45 Beitragsjahren eingeführt, der Anspruch auf Anerkennung von Kindererziehungszeiten (Mütterrente) ausgeweitet und die Erwerbsminderungsrente erhöht.

Der Sinn der Maßnahmen soll hier nicht in Zweifel gezogen werden, zu hinterfragen ist jedoch die Art der Finanzierung. Versicherungsfremde Leistungen, zu denen die Mütterrente zweifelsohne zählt, sind nach allgemeiner Rechtslage aus Steuermitteln zu bezahlen und dürfen nicht allein den gesetzlich Versicherten aufgebürdet werden. Daran haben sich vorherige Bundesregierungen, zumindest was die Finanzierung der Mütterrente betrifft, im Prinzip gehalten und dies 1999 sogar ins Sozialgesetzbuch (§177 SGB VI) geschrieben. „Die Beiträge für Kindererziehungszeiten werden vom Bund gezahlt“, heißt es dort unmissverständlich. Darüber setzte sich die Politik 15 Jahre später, angesichts einer deutlich verbesserten Kassenlage der gesetzlichen Rentenversicherung und einer mittlerweile im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, ohne große Diskussion hinweg.

Bei versicherungskonformen Leistungen spricht nichts dagegen, sie aus Beitragseinnahmen zu zahlen. Aber auch hier gilt es, die Interessen und Rechte der Versicherten zu wahren und die zu erwartenden Mehrausgaben gegenzufinanzieren. Gegebenenfalls muss der Beitragssatz angehoben werden, wenn die zusätzlichen Ausgaben so hoch ausfallen, dass die regulären Renten nicht mehr angemessen erhöht werden können oder gar zurückgehen.

Prognoseszenarien für die gesetzliche Rente

Die Zukunftsfähigkeit des Umlageverfahrens – angesichts des demografischen Wandels immer wieder infrage gestellt – wird hier anhand von unterschiedlichen Szenarien untersucht. Die Szenarien sollen Hinweise darauf liefern, ob das

Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer (oder zumindest auf mittlere Sicht) in der Lage ist, auskömmliche Renten zu garantieren, ohne die Wirtschaft und die Beitragszahler zu stark zu belasten. Als Prognosehorizont dient das Jahr 2050.⁵ Den Ausgangspunkt für sämtliche Szenarien bilden Annahmen über die weitere Entwicklung der Wirtschaft. Es wird davon ausgegangen, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 1,12 % p.a. ansteigt und die Produktivität, bezogen auf die Zahl der Beschäftigten, um 0,73 % p.a. zunimmt. Die Werte entsprechen etwa den durchschnittlichen Zuwächsen der letzten 25 Jahre. In der Studie selbst wird darüber hinaus noch aufgezeigt, wie sich höhere bzw. niedrigere Produktivitäten und BIP-Zuwächse auf die Rente auswirken.

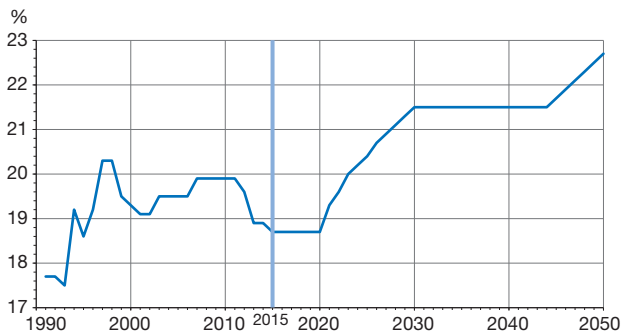
Da das hier angenommene BIP prozentual stärker ansteigt als die Produktivität, muss mit einem kontinuierlich steigenden Bedarf an Erwerbstätigen gerechnet werden. Darauf ist die demografische Entwicklung im Prognosemodell (mittels entsprechender Geburten- und Zuwanderungsraten) abgestimmt worden. Damit ist sichergestellt, dass die zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftsgeschehens benötigten Arbeitskräfte tatsächlich zur Verfügung stehen. Der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften kann nur über Zuwanderung gedeckt werden, da (unabhängig von der Geburtenrate) nicht ausreichend einheimische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die Zuwanderung ist folglich integraler Bestandteil des demografischen Wandels. Sollte die Produktivität stärker als angenommen steigen, würden weniger zusätzliche Arbeitskräfte benötigt und die Zuwanderung könnte entsprechend geringer ausfallen. In dem Prognosemodell wird weiterhin davon ausgegangen, dass die sukzessive Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre (wie vorgesehen) bis 2030 abgeschlossen und die Regelaltersgrenze danach nicht weiter heraufgesetzt wird.

Die angenommene Entwicklung der Rentenbeitragssätze (vgl. Abbildung 4) basiert für die Zeit bis 2029 auf dem Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung von 2015.⁶ Der relativ starke Anstieg der Beitragssätze in den 2020er Jahren ist wichtig, da die Zahl der Rentner in dieser Zeit, trotz Anhebung der Regelaltersgrenze, stark zunimmt. Danach schwächt sich der Zuwachs der Rentnerzahlen ab, sodass der Beitragssatz ab 2030 für 15 Jahre konstant gehalten werden kann. Erst danach muss mit Beitragssätzen von über 22 % gerechnet werden. Die unterstellten Rentenbeitragssätze genügen sowohl dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz, das für 2030 einen Höchstsatz von 22 % vorschreibt, als auch dem „Gesamtkonzept zur Alters-

⁵ Der Modellansatz selbst kann an dieser Stelle nur ansatzweise skizziert werden. Eine detailliertere Beschreibung der Vorgehensweise oder weitere Ergebnisse finden sich in: G. Eder, a.a.O.

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2015, Bundestags-Drucksache 18/6870 vom 30.11.2015.

Abbildung 4
Bisheriger und angenommener weiterer Verlauf der Rentenbeitragssätze



Quelle: Rentenversicherungsbericht 2015 der Bundesregierung und eigene Annahmen.

sicherung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von 2016, das eine Haltelinie von 25 % bis 2045 vorsieht.⁷

Die Auswertung der Einnahme-/Ausgabe-Daten hat zwei wichtige Erkenntnisse erbracht, die für die Prognose von Bedeutung sind: Zum einen, dass die Höhe der Einnahmen nicht allein vom Rentenbeitragssatz abhängt, sondern auch vom Grad der Ausschöpfung des Einnahmepotenzials (Stichworte: Entgeltumwandlung, Minijobs, Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger), und zum anderen, dass die Höhe der Renten, die auf Basis der Einnahmen gezahlt werden können, vom Umfang der versicherungsfremden Leistungen beeinflusst wird, die gleichzeitig mitzufinanzieren sind. Diese Faktoren sind Resultat politischer Entscheidungen und werden zusätzlich zu den wirtschaftlichen und demografischen Vorgaben im Prognosemodell berücksichtigt. Es werden vier politische Varianten in dem Szenario beleuchtet: der Fall, dass sich die Einnahme-Ausgabe-Situation der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber 2015 verbessert (PI), der Fall, dass sich die Situation verschlechtert (PIII und PIV) und der Fall, dass sich die Einnahme-Ausgabe-Struktur gegenüber 2015 praktisch nicht verändert (PII). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die angenommenen Veränderungen.

Die Ergebnisse der Prognoserechnung können Abbildung 5 und Abbildung 6 entnommen werden. Für den Fall einer Entwicklung wie sie zwischen 2015 und 2050 in PI angenommen ist, also bei einem Rückgang der aus Beitragseinnahmen zu finanzierenden versicherungsfremden Leistungen und einer um 4 Prozentpunkte steigenden Ausschöpfungsrate des Beitragspotenzials, ist mit einem Anstieg der Netto-Standardrente von 1088 Euro (2015) auf 1585 Euro (2050) zu rechnen. Auch das Netto-Rentenniveau würde stark anstei-

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin, November 2016.

Tabelle 1
Angenommene Einnahme-/Ausgabe-Veränderungen zwischen 2015 und 2050

Prognosevariante	Anteil aus Beiträgen zahlbarer versicherungsfremder Leistungen	Ausschöpfungsrate des Beitragspotenzials
erhöht bzw. verringert sich um ... Prozentpunkte		
PI	-5	+4
PII	0	-1
PIII	+10	-6
PIV	+15	-11

Quelle: eigene Berechnung.

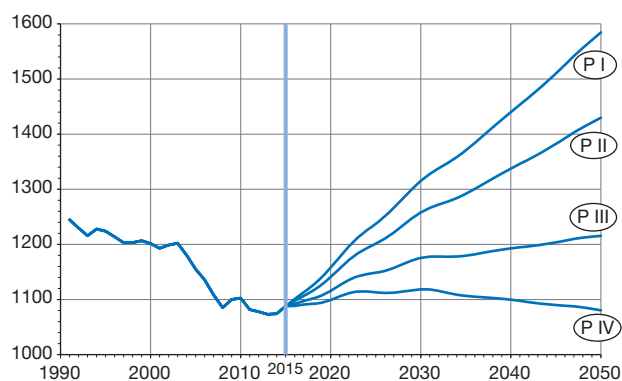
gen, von 47,7 % (2015) auf 56,9 % (2050). Damit würde das Rentenniveau etwa 2 bis 3 Prozentpunkte höher liegen als in den 1990er Jahren. Eine solche Entwicklung würde bedeuten, dass ein wachsender Anteil der versicherungsfremden Leistungen, der heute noch aus Rentenbeiträgen finanziert wird, zukünftig aus Steuermitteln gezahlt würde. Zudem müsste eine Politik umgesetzt werden, die dafür sorgt, dass die Möglichkeiten zur Entgeltumwandlung nicht ausgeweitet, sondern reduziert werden, dass auch für Mini- und Midi-Jobs möglichst Sozialbeiträge in voller Höhe abgeführt werden und dass wieder Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt werden.

In der Variante PII wird unterstellt, dass der Anteil der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen stabil bleibt und die Ausschöpfungsrate des Beitragspotenzials nur geringfügig zurückgeht (-1 Prozentpunkt). Das bedeutet, dass sich die Einnahme-/Ausgabe-Struktur der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber 2015 nicht wesentlich verändert, sondern im Prinzip konstant bleibt. Dieses Szenario führt in Verbindung mit den in Abbildung 4 angenommenen Rentenbeitragssätzen zu einer Netto-Standardrente von 1430 Euro im Jahr 2050. Auch in diesem Fall würde das Netto-Rentenniveau noch ansteigen, allerdings weniger stark als bei der Variante PI. Es würde 2050 bei 51,0 % liegen und damit etwa 3 Prozentpunkte über dem Wert des Jahres 2015. Der Anstieg des Rentenniveaus in der Variante PII rührt vor allem von der relativ starken Anhebung der Rentenbeitragssätze von 2020 bis 2030 her. Als Folge würde das Rentenniveau in dieser Zeit zum ersten Mal seit der Vereinigung wieder systematisch etwas ansteigen (um 2 Prozentpunkte). Nach 2030 könnte der Beitragssatz von 21,5 % für 15 Jahre konstant gehalten werden, ohne dass sich dies negativ auf das Rentenniveau auswirkt.

Beide Prognoseszenarien sind nicht sehr wahrscheinlich. Das liegt zum einen an dem Anfang 2018 in Kraft getretenen Betriebsrentenstärkungsgesetz, das eine starke Ausweitung der Entgeltumwandlung für den Aufbau kapitalgedeckter

Abbildung 5
Prognoseszenarien für die Netto-Standardrente¹

in Euro pro Monat



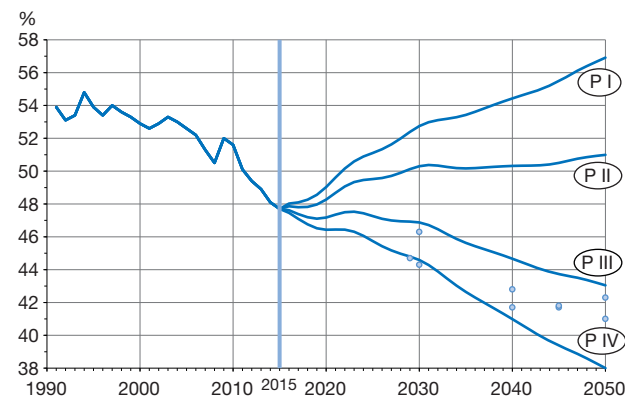
¹ Zur Definition vgl. Abbildung 1.

Quelle: G. Eder: Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie, Berlin 2018.

Betriebsrenten zum Ziel hat, sowie an der geplanten Reduktion der Sozialabgaben für Zeitungszusteller in Minijobs. Für diesen Personenkreis soll der Rentenbeitragssatz bis 2022 von 15 % auf 5 % des Bruttolohns abgesenkt werden. Diese Neuregelungen werden für die gesetzliche Rentenversicherung Einnahmeverluste in Milliardenhöhe zur Folge haben. Zum anderen liegt dies an den im Koalitionsvertrag von 2018 beschlossenen und zum Teil bereits umgesetzten Maßnahmen zur Ausweitung des Leistungskatalogs. Denn sowohl die Mehrkosten für die Mütterrente als auch die Kosten für die Anhebung der Erwerbsminderungsrenten müssen vollständig von der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebracht werden. Offen ist nur noch, ob und in welcher Form die geplante Grundrente eingeführt wird und wer diese letztlich finanziert. Solange der Kreis der Anspruchsberechtigten klein bleibt, ist die Frage der Finanzierung möglicherweise noch keine existenzielle Frage für die gesetzliche Rentenversicherung. Das würde sich ändern, wenn der Kreis der Anspruchsberechtigten sehr weit gefasst würde. Sollte in diesem Fall die Finanzierung trotzdem der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet werden, könnte dies der Anfang vom Ende der traditionellen, auf dem Äquivalenzprinzip beruhenden gesetzlichen Rente sein. Einen kleinen, aber symbolisch bedeutsamen Schritt in diese Richtung stellt die Art der Ausweitung des Midijob-Sektors dar.⁸ Bedeutsam deshalb, weil hier zwei Maßnahmen gleichzeitig zur Anwendung kommen, nämlich die Verringerung der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf der einen Seite und die Erhöhung der Ausgaben auf der anderen Seite.

⁸ Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Beschlossen vom Bundestag am 8.11.2018.

Abbildung 6
Prognoseszenarien für das Netto-Rentenniveau¹



¹ Zur Definition vgl. Abbildung 1.

Quellen: G. Eder: Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie, Berlin 2018, ergänzt um einige alternative Prognosen: Bundesregierung, Prognos, Hans-Böckler, Bertelsmann.

Für Midijobber hat der Gesetzgeber die obere Grenze des Übergangsbereichs, in dem nicht der volle Beitragssatz abzuführen ist, von 850 Euro auf 1300 Euro monatlich angehoben. Der Beitragssatz steigt sukzessive von 15 % bei einem Verdienst von 450 Euro auf die volle Höhe von 18,6 % bei 1300 Euro an. Gleichzeitig jedoch, und das ist die entscheidende Neuerung, werden dem Midijobber Rentenpunkte in voller Höhe gutgeschrieben, so als hätte er stets den vollen Beitragssatz gezahlt. Mit anderen Worten: Den Rentenansprüchen stehen keine adäquaten Einzahlungen gegenüber. Damit wird ein Grundprinzip des gesetzlichen Rentensystems, nämlich die Beitragsäquivalenz, fahrlässig und ohne Not ausgehebelt. Wie sich dieser Eingriff längerfristig auswirken wird, bleibt abzuwarten. Angesichts dieser, die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechternden Maßnahmen muss mit einer Rentenentwicklung gerechnet werden, wie sie in den Prognosevarianten P III oder P IV skizziert ist.

Im Fall der Variante P III wird die Netto-Standardrente noch kontinuierlich ansteigen, von 1088 Euro (2015) auf 1215 Euro (2050). Bei einer Entwicklung wie in der Variante P IV dagegen wird die Rente über den gesamten Prognosezeitraum hinweg praktisch konstant bleiben, mit leicht rückläufiger Tendenz ab 2030. Da sich die Löhne in dieser Zeit deutlich positiver entwickeln (aus der Sicht der Arbeitnehmer), geht das Rentenniveau in beiden Fällen zurück. Das Szenario P III weist für 2050 ein Netto-Rentenniveau von 43,0 % aus, das Szenario P IV eines von nur noch 38,0 %. Betrachtet man den Verlauf des Netto-Rentenniveaus in den zurückliegenden 25 Jahren (1991 bis 2015) und verlängert den zu beobachtenden Trend in die Zukunft, so ist – auch aus dieser Sicht – eine Entwicklung zu erwarten, die zwischen den Prognosen

sevarianten P III und P IV angesiedelt ist. Wenn die bisherige Rentenpolitik nicht grundsätzlich überprüft und geändert wird, muss für 2050 folglich mit einem Netto-Rentenniveau zwischen 38 % und 43 % gerechnet werden. Ein derartiger Niveaurückgang wird auch von den meisten Rentenexperten und von der Bundesregierung erwartet. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht davon aus, dass das Netto-Rentenniveau bis 2045 auf 41,7 % zurückgehen wird.⁹

Ergebnisse zur Zukunft der Rente

Die hier vorgestellte Studie kommt zum gleichen Ergebnis. Sie macht allerdings deutlich, dass der Rückgang des Rentenniveaus nicht in erster Linie Folge des demografischen Wandels ist, sondern Resultat politischen Handelns und politischer Schwerpunktsetzungen. Die Privatisierung eines steigenden Anteils der gesetzlichen Rente, für den der unverfängliche Begriff des „Drei-Säulen-Modells“ steht, und die zunehmende Inanspruchnahme der gesetzlichen Rente für versicherungsfremde Leistungen haben wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen. Hinzu kommt, dass die Beitragssätze parallel zur Umsetzung der Agenda 2010 nicht so angehoben wurden, wie es angesichts der stark steigenden Rentnerzahlen erforderlich gewesen wäre. Die damals unterlassene Anpassung der Beitragssätze wirkt bis heute fort. Das Resultat sind niedrige, vielfach zu niedrige gesetzliche Renten.

Die niedrigen Renten sind auch die Hauptursache dafür, dass die Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren stark gestiegen sind, von 1,0 Monatsausgaben 2008 auf 1,87 Monatsausgaben im Dezember 2018. Sie sind angestiegen, trotz der Rentenreform von 2014, die mit erheblichen Mehrausgaben verbunden war, und trotz der niedrigen Rentenbeitragssätze, die 2013 von 19,6 % auf 18,9 % abgesenkt wurden und die mittlerweile bei nur noch 18,6 % (2019) liegen. Derart niedrige Beitragssätze hat es zuletzt in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegeben.

Das österreichische Rentensystem zeigt, dass man in der Alterssicherung auch einen anderen, für die Versicherten besseren Weg hätte einschlagen können. Dort hat man auf ein starkes Umlagesystem gesetzt, mit einem seit über 30

⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Gesamtkonzept ..., a. a. O.

Jahren konstanten Beitragssatz von 22,8 %, hat jeglichen Privatisierungsbestrebungen eine Absage erteilt und den Kreis der Versicherungspflichtigen konsequent ausgeweitet. Die Folge dieser Politik ist, dass ein österreichischer Arbeitnehmer heutzutage nach langem Arbeitsleben monatlich etwa 500 Euro mehr Rente zur Verfügung hat als sein deutscher Kollege. Und diese Rente wird ihm nicht nur zwölf Mal im Jahr ausgezahlt, wie in Deutschland, sondern 14 Mal.¹⁰

Die Ergebnisse der Prognoseszenarien und die konkreten Erfahrungen der Österreicher verweisen auf das hohe Potenzial, das im Umlagesystem steckt. Auch den Deutschen ist im Zuge der Wiedervereinigung die Leistungsfähigkeit und Flexibilität des Umlageverfahrens vor Augen geführt worden, als Millionen DDR-Rentner problemlos in das bestehende gesetzliche Rentensystem integriert wurden. Ob und wie das Potenzial des Umlageverfahrens genutzt wird, ist entscheidend für die Höhe der Renten, die gezahlt werden können. Man kann das Potenzial nutzen, um gesamtgesellschaftlich eine gute und verlässliche Altersabsicherung aufzubauen, oder es vernachlässigen bzw. zerstören und damit gegebenenfalls die Altersarmut ins Land zurückholen, die dann ihrerseits volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rente kann folglich nicht mit einem einfachen „ja“ oder „nein“ beantwortet werden, die Antwort hängt letztlich von der Unterstützung ab, die das Umlageverfahren von politischer bzw. gesellschaftlicher Seite erfährt. Winfried Schmähl, der ehemalige Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung, kommt zu ähnlichen Ergebnissen und richtet einen eindringlichen Appell an die Politik. „Für einen Richtungswechsel ist in der Politik Mut erforderlich, auch um sich gegen einflussreiche Interessengruppen durchzusetzen. Doch wenn man sieht, dass frühere Entscheidungen für einen Großteil der Bevölkerung mehr Schaden als Nutzen stiften, dann sollte man den Mut haben. Es ist noch nicht zu spät, aber höchste Zeit.“¹¹

¹⁰ F. Blank, C. Logeay, E. Türk, J. Wöss, R. Zwiener: Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 4, S. 279-286, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/4/oesterreichs-alterssicherung-vorbild-fuer-deutschland/> (22.5.2019).

¹¹ W. Schmähl: Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 10, S. 716-719, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/10/rentenreform-mit-welchem-fokus/> (22.5.2019).

Title: *For a Course Correction in Pension Policy*

Abstract: *On average, the population in Germany is getting older and older – and as a result, the working population has to pay for the pensions of more and more people. Can this be managed by the pension system alone on the basis of the pay-as-you-go system or will the economy and the workforce be overburdened? The development of the pension level – and thus the sustainability of the pay-as-you-go system – does not depend primarily on the economic or demographic framework conditions, but rather on the will to shape the future and political objectives.*

JEL Classification: H55, E61, J11