

## **Die Rente im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Demographie**

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Umschlag: Rhombos-Verlag, Bernhard Reiser

Bildnachweis:

Fotos auf Umschlagseite 1 und 4: Lupo\_pixelio.de, Autorenfoto auf Umschlagseite 4: Foto Meyer GmbH/LHu, Berlin



### **RHOMBOS-VERLAG**

Kurfürstenstr. 15/16

D-10785 Berlin

[www.rhombos.de](http://www.rhombos.de)

[verlag@rhombos.de](mailto:verlag@rhombos.de)

Verkehrsnummer: 13597

© 2018, 2020 RHOMBOS-VERLAG, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Alle in diesem Buch enthaltenen Angaben, Daten, Ergebnisse usw. wurden vom Autor nach bestem Wissen erstellt und von ihm mit größtmöglicher Sorgfalt überprüft. Gleichwohl sind inhaltliche Fehler nicht vollständig auszuschließen. Daher erfolgen die Angaben etc. ohne jegliche Verpflichtung oder Garantie des Verlags oder des Autors. Beide schließen deshalb jegliche Verantwortung und Haftung für etwaige inhaltliche Unrichtigkeiten aus, es sei denn im Falle grober Fahrlässigkeit.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: PRINT GROUP Sp. z o.o.

Printed in Poland

Papier: Munken Print White ist alterungsbeständig, mit dem EU Ecolabel ausgezeichnet und FSC™ sowie PEFC zertifiziert.

ISBN 978-3-944101-47-7

**Günter Eder**

**Die Rente im Spannungsfeld von  
Politik, Wirtschaft und Demographie**

**Datenbasierte Überlegungen  
zur Zukunft der gesetzlichen Rente**

**2. überarbeitete und aktualisierte Auflage**

**RHOMBOS**



## **Anmerkungen zur überarbeiteten zweiten Auflage**

Es gibt mittlerweile viele Bücher, die sich mit der Rententhematik befassen, aber wenige, die dies aus statistischer Sicht tun. Und noch seltener sind wissenschaftlich fundierte Studien zur Zukunft der Rente, in denen die konkreten Schlussfolgerungen vom Leser nachvollzogen werden können. Meist wird er mit Ergebnissen konfrontiert, die einer geheimnisvollen „Black Box“ entstammen und die er glauben kann oder nicht. Überprüfen kann er sie nicht. Das vorliegende Buch unterscheidet sich davon grundlegend. Es strebt einen maximalen Grad an Transparenz an. Der Leser wird in die Lage versetzt, jeden einzelnen Schritt auf dem Weg zu den Prognoseergebnissen nachzuvollziehen und zu beurteilen. Wenn das Buch dadurch zu einer Verbesserung und zu einer Versachlichung der Rentendiskussion beitragen sollte, hat es sein wichtigstes Ziel erreicht.

Trotz einer zahlenbetonten Herangehensweise, die manchen Leser vielleicht abschrecken mag, ist dies kein Buch nur für Rentenexperten, für die vor allem der innovative Modellansatz zur Abschätzung der weiteren Entwicklung der Rente interessant sein dürfte. Es wendet sich ebenso an interessierte Laien, die die Rentenproblematik in ihrer Vielschichtigkeit besser verstehen möchten und die nach Antworten suchen, ob und wie die Situation der gesetzlichen Renten verbessert werden kann. Es werden keine rentenspezifischen oder statistischen Fachkenntnisse vorausgesetzt. Soweit Fachbegriffe verwendet werden, werden diese definiert und erläutert. Es wird lediglich vorausgesetzt, dass der Leser bereit ist, sich mit der Thematik schwerpunktmäßig auf der Zahlenebene auseinanderzusetzen und sich auf neue, möglicherweise ungewohnte Gedankengänge und Schlussfolgerungen einzulassen. Dem Leser ist es letztlich überlassen ob er die Überlegungen für tragfähig und schlüssig hält oder nicht. Der Lohn der Mühe könnte sein, dass er die Wirkung konkreter rentenpolitischer Maßnahmen grundsätzlich besser beurteilen kann und weniger anfällig wird für mögliche (interessegeleiteten) Manipulationen.

Die erste Auflage des Buches basierte ausschließlich auf Ergebnissen und Schlussfolgerungen eigener Modellrechnungen. Das betraf nicht nur die wirtschaftlichen und rentenpolitischen Betrachtungen, sondern auch die Abschätzung der demographischen Entwicklung. Auf Ergebnisse anderer Studien wurde bewusst nicht zurückgegriffen.

Das Buch ist insgesamt erfreulich positiv aufgenommen worden, sowohl was die methodische Vorgehensweise als auch was die Ergebnisse betrifft. So schreibt H. Reiners in seiner Rezension: „Das Buch ist ein wichtiger Beitrag zur Versachlichung der Debatte um ein angeblich nicht mehr finanzierbares Sozialversicherungssystem. Die von ihm (dem Autor) präsentierten Modellrechnungen zeigen, dass eine den Lebensstandard sichernde Rente keine Träumerei von Sozialromantikern ist, sondern ein auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ökonomisch realisierbares Ziel“ (vgl. [28]). K. Hagen hebt in ihrer Rezension hervor, dass „alle Szenarien in einer

Vielzahl von Graphiken verständlich und aussagekräftig dargestellt (werden)“ und zieht das Resümee: „Es lohnt also, sich mit der Studie auseinanderzusetzen“ (vgl. [29]).

Die positive Resonanz hat mich veranlasst, das Manuskript für eine Neuauflage grundlegend zu überarbeiten und zu aktualisieren und eine Schwäche, die in der ersten Auflage enthalten war, zu beseitigen. Die Schwäche betrifft die Abschätzung der weiteren demographischen Entwicklung. Hier wird jetzt auf die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

Das hat zur Folge, dass die Zahl der Einwohner im Rentenalter über das Jahr 2030 hinaus noch weiter ansteigt und erst im Jahr 2038 ihren Höhepunkt erreicht. Von den (im Vergleich zur ersten Fassung) stärker steigenden Rentnerzahlen sind die Kurvenverläufe sämtlicher Prognoseparameter betroffen. Die Änderungen wirken sich stark auf die Kurvenverläufe im Detail aus, auf die grundsätzlichen Aussagen und Schlussfolgerungen haben sie keinen Einfluss, diese bleiben unverändert bestehen. Lediglich die Aussage, dass sich die Rentensituation ab dem Jahr 2030 spürbar entspannen wird, trifft so nicht mehr zu. Tatsächlich ist mit einer Entspannung erst ab Ende der 2030er Jahre zu rechnen.

Die aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes basieren auf Bevölkerungsdaten bis zum Jahr 2018 und erstrecken sich bis ins Prognosejahr 2060. Die vorliegende Rentenstudie ist an diese Zeitstruktur angepasst worden. Der Prognosehorizont ist jetzt nicht mehr das Jahr 2050, sondern das Jahr 2060, und Bestandsdaten werden bis zum Jahr 2018 berücksichtigt.

Der stärkere Zuwachs der Zahl der Rentner in den 2030er Jahren hat zur Folge, dass auch der Verlauf der Rentenbeitragssätze abgewandelt und der veränderten Situation angepasst worden ist. Die Beitragssätze steigen jetzt in den 2020er Jahren weniger stark an als zuvor, dafür setzt sich der Anstieg über das Jahr 2030 hinaus fort. Der Verlauf der Rentenbeitragssätze für ein angenommenes Renteneintrittsalter von 65 Jahren wurde zusätzlich dahingehend abgeändert, dass die im Vergleich zur Rente mit 67 höheren Beitragssätze nicht erst für den Prognosezeitraum unterstellt werden, sondern bereits rückwirkend ab dem Jahr 2013 gelten.

Im Zuge der Analyse der Situation der gesetzlichen Rentenversicherung ist in der ersten Buchauflage der Begriff der **Rentenquote** eingeführt worden. Der Begriff bezeichnete die Höhe der Beitragseinnahmen der Rentenversicherung in Relation zum Einkommen der Arbeitnehmer. Der Begriff hat sich als ausgesprochen sperrig und unanschaulich erwiesen und wird in der vorliegenden überarbeiteten Fassung nicht mehr verwendet. Er ist ersetzt worden durch die Bezeichnung **Einnahmenniveau**. So weist der Name in stärkerem Maße als die ursprüngliche Bezeichnung auf den einkommenbezogenen Charakter der Größe hin. Der Begriff der Normrente wird hingegen unverändert beibehalten, obwohl hier eine ähnliche sprachlich-inhaltliche Diskrepanz besteht.

# Inhalt

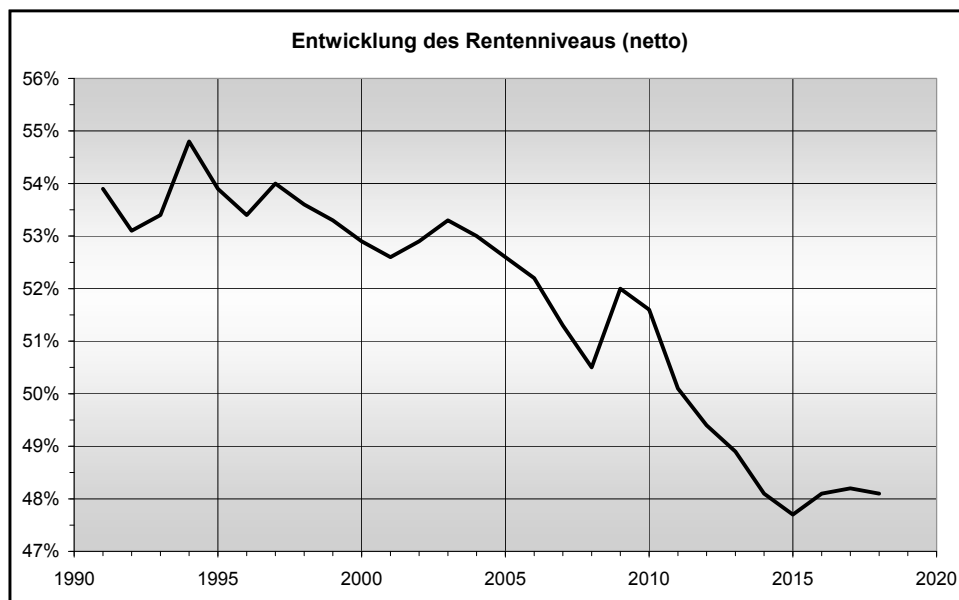
1	Vorbemerkung.....	1
2	Die gesetzliche Rente zwischen 1991 und 2018.....	7
3	Zur wirtschaftlichen Entwicklung.....	26
4	Zur demographischen Entwicklung.....	34
5	Prognoseszenarien für die Einnahmeentwicklung der GRV.....	49
5.1	Anmerkungen zu den Szenarien.....	49
5.2	Szenarien für ein Renteneintrittsalter von 67 Jahren.....	53
5.2.1	Fester BIP-Zuwachs und variierende Produktivitätssteigerung.....	53
5.2.1.1	Szenario A (mittlere Produktivitätssteigerung).....	54
5.2.1.1.1	Entwicklung bei unreduzierten GRV-Einnahmen.....	54
5.2.1.1.2	Entwicklung bei Lebensstandard sichernden GRV-Einnahmen.....	56
5.2.1.1.3	Entwicklung bei reduzierten GRV-Einnahmen.....	58
5.2.1.1.4	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse.....	60
5.2.1.1.5	Normrente bei unterschiedlicher Lohnentwicklung.....	63
5.2.1.2	Szenario B (schwache Produktivitätssteigerung).....	65
5.2.1.3	Szenario C (starke Produktivitätssteigerung).....	66
5.2.1.4	Die Szenarien A, B und C im Vergleich.....	67
5.2.2	Variierender BIP-Zuwachs bei fester Produktivitätssteigerung.....	72
5.2.2.1	Szenario D (schwaches BIP-Wachstum).....	73
5.2.2.2	Szenario E (starkes BIP-Wachstum).....	74
5.2.2.3	Die Szenarien A, D und E im Vergleich.....	75
5.3	Szenarien mit unterschiedlichem Renteneintrittsalter.....	77
5.3.1	Szenario F (Rente mit 65 Jahren).....	78
5.3.2	Szenario G (Rente mit 70 Jahren).....	79
5.3.3	Die Szenarien A, F und G im Vergleich.....	80
6	Prognoseszenarien für die Standardrente.....	84
6.1	GRV-Einnahmen und Standardrente.....	84
6.2	Ausschöpfung des Beitragspotentials und Standardrente.....	95
6.3	Versuch einer Gesamtprognose für die Standardrente.....	102
7	Resümee.....	106
	Literatur.....	111
	A N H A N G.....	113
	Stichwortverzeichnis.....	139





# 1 Vorbemerkung

Das Thema Rente verunsichert viele Menschen. Die meisten machen sich Sorgen um die Zukunft der gesetzlichen Rente. Wird diese in 20, 30 oder 40 Jahren noch ausreichen, um einen finanziell gesicherten Lebensabend zu ermöglichen? Oder wird das Rentenniveau auf ein rudimentäres, unzureichendes Basisniveau herabsinken? Die Ängste, dass es so kommen könnte, sind groß und, wie ein Blick auf die Entwicklung des Rentenniveaus zeigt, nicht unbegründet.



In politischen Talkshows wird die Problematik gerne und häufig prominent diskutiert. Dabei erstaunt, wie wenig differenziert vielfach argumentiert wird, aber wie nachhaltig und unerschütterlich jeder seinen Standpunkt vertritt. Im Prinzip lassen sich die Diskutanten in zwei Gruppen einteilen. Zum einen die Schwarzmalen, die die Meinung vertreten, dass die gesetzliche Rente wegen des demographischen Wandels (sprich: der Überalterung der Gesellschaft) von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden müsse, um auf lange Sicht bezahlbar zu bleiben (Stichwort: private Vorsorge). Zum anderen die Optimisten, die davon sprechen, dass der Anstieg der Lebenserwartung kein neues Phänomen darstellt, sondern die Bundesrepublik seit ihrer Gründung im Jahr 1949 begleitet und durch die Steigerung der Produktivität stets aufgefangen werden konnte, und dass dies auch künftig so sein werde (Stichwort: Produktivität schlägt Demographie).

Welche dieser beiden Positionen die zukünftige Situation treffender beschreibt, soll mit Hilfe allgemein zugänglicher statistischer Daten überprüft werden. Als wichtigste Datenquellen dienen die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (StBA) und der Deutschen Rentenversicherung (DRV).

Das Ziel der Studie lässt sich kurz gefasst wie folgt beschreiben: Es soll anhand (realitätsnaher) Szenarien aufgezeigt werden, wie sich die gesetzliche Rente unter bestimmten wirtschaftlichen, demographischen und politischen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2060 entwickeln könnte oder entwickeln wird. Das Bestreben ist dabei nicht so sehr, die Höhe der zukünftigen Rente für einen bestimmten Zeitpunkt möglichst exakt vorauszusagen, als vielmehr allgemeine Entwicklungstendenzen herauszuarbeiten und zu quantifizieren.

Ist in den kommenden Jahrzehnten unter bestimmten wirtschaftlichen Bedingungen mit (real) steigenden Renten zu rechnen oder wird man sich eher auf stagnierende Renten einstellen müssen? Gibt es Zeitabschnitte, in denen die Rentensituation relativ entspannt betrachtet werden kann oder in denen sie aufgrund stark wachsender Rentnerzahlen besonders problematisch sein wird? Welche Rolle spielen Geburtenraten und Zuwanderungszahlen für die Rente? Und welchen Einfluss hat die Politik auf die Entwicklung der gesetzlichen Rente?

Zentraler Baustein des Rentensystems in Deutschland ist die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Beim Umlageverfahren wird kein individueller Kapitalstock angespart, aus dem später die Rente gezahlt wird, wie bei der privaten Rentenversicherung, sondern die Beitragszahlungen werden direkt dazu verwendet, die aktuellen Renten zu bezahlen. Das Verfahren hat den Nachteil, dass der Einzelne keinen Anspruch auf eingezahlte Gelder hat, also beispielsweise nicht darüber verfügen kann, ob der Betrag vorzeitig ausgezahlt wird oder für Rentenzahlungen verwendet wird. Die Gelder werden grundsätzlich für Rentenzahlungen verwendet (Ausnahme: Reha-Maßnahmen). Auf der anderen Seite hat das Umlageverfahren natürlich auch Vorteile: es ist weitgehend unabhängig von Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt (Stichwort: Bankenkrise), es kommt ohne Provisionszahlungen an einwerbende Versicherungsvertreter aus und es muss keine Gewinne erwirtschaften, die als Dividende an Investoren ausgeschüttet werden. Darüber hinaus ist es, wie die Eingliederung von Millionen DDR-Rentnern nach der Vereinigung gezeigt hat, sehr flexibel.

Trotz seiner Stärken steht das Umlageverfahren immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik. Bezweifelt wird vor allem die Zukunftsfähigkeit des Systems angesichts stark steigender Rentnerzahlen. Dabei gerät allzu leicht aus dem Blick, dass auch kapitalgedeckte Rentenversicherungen Schwächen haben und nicht per se sicher und renditestark sind. Ein Nachteil ist beispielsweise die meist fehlende Dynamisierung der Rente. Das hat zur Folge, dass die Rente in der Auszahlphase nicht mehr ansteigt, sondern auf dem Anfangszahlbetrag verbleibt. Bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% p.a. bedeutet dies, dass die Rente innerhalb von 20 Jahren etwa ein Drittel an Kaufkraft einbüßt. Trotz dieser Sachlage (d.h. des kontinuierlichen Wertverlustes der Rentenzahlung) haben private Versicherungen aufgrund der niedrigen Zinsen in den zurückliegenden Jahren zunehmend Schwierigkeiten, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Bisher beschränken sich die negativen Auswirkungen noch auf die Kürzung der Überschuss-

beteiligung, aber Insolvenzen können mittlerweile nicht mehr ausgeschlossen werden. Aufgrund von negativen Erfahrungen, die viele Menschen in den vergangenen Jahren mit der Riesterrente gemacht haben, ist hier mittlerweile ein gewisses Problembewusstsein entstanden.

Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rente ist in der vorliegenden Studie auf gesetzlich Versicherte beschränkt, die aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden und eine **Altersrente** beziehen. Auf andere Rentenarten, wie bspw. die Hinterbliebenenrente oder die Erwerbsminderungsrente, wird nicht speziell eingegangen. Die meisten Ergebnisse sind allerdings auf diese Renten übertragbar.

Die Höhe der Rente, die die GRV durchschnittlich zahlen kann, hängt im Prinzip von zwei Faktoren ab: Von der Höhe der Einnahmen einerseits und von der Zahl der Rentner andererseits. Je nachdem wie sich die beiden Größen in Relation zueinander verändern, muss mit steigenden oder sinkenden Renten gerechnet werden. Steuerbar ist der Prozess über den Rentenbeitragssatz und über das Renteneintrittsalter.

Wenn im weiteren Verlauf der Studie vom **Renteneintrittsalter** die Rede ist, so ist damit stets das gesetzlich vorgegebene (abschlagsfreie) Rentenalter gemeint, nicht das tatsächliche Alter bei Renteneintritt. Die gesetzliche Altergrenze wird vielfach auch als **Regelaltersgrenze** bezeichnet.

Seit 2012 wird das Renteneintrittsalter, das bis dahin über viele Jahre konstant bei 65 Jahren lag, schrittweise angehoben. Ab 2030 werden Arbeitnehmer erst mit 67 Jahren regulär in Rente gehen können. Vereinzelt sind Stimmen zu hören, die eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters fordern (vgl. [1]). Wegen der zu erwartenden höheren Lebenserwartung der Menschen und weil ein Großteil der geburtenstarken Jahrgänge dann in Rente geht, sollte das Eintrittsalter ab 2030 stufenweise auf 70 Jahre angehoben werden. Ob solche Forderungen gerechtfertigt, für die Stabilität des Rentensystems vielleicht sogar unabdingbar sind oder ob die Situation übertrieben alarmistisch dargestellt wird, wird im Weiteren zu untersuchen sein.

Bei Fragen zur gesetzlichen Rente bzw. zur konkreten Höhe der Rente ist es üblich, die **Standardrente** (auch Eckrente genannt) zu betrachten. Die Standardrente ist definiert als die Rente, die ein Arbeitnehmer nach 45 Beitragsjahren erwarten kann, wenn er stets ein Einkommen gehabt hat, das dem allgemeinen Durchschnitt entsprach. Der Versicherte scheidet dann mit 45 Rentenpunkten aus dem Arbeitsleben aus. Der Wert der Entgeltpunkte wird mit Hilfe der Rentenformel berechnet und lag Ende 2018 bei 31,67 Euro (brutto) bzw. 28,22 Euro (netto).

Als Resultat politischer Entscheidungen ist die Wertentwicklung der Entgeltpunkte in den zurückliegenden Jahren mittels Kürzungs- und Dämpfungsfaktoren, die in die Rentenformel eingearbeitet wurden, von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt worden. Diesem Zweck dienen und dienen der Riesterfaktor, der Nachhaltigkeitsfaktor

und der modifizierte Bruttoentgeltfaktor (2006). Das Einfügen des (zeitlich befristeten) Riesterfaktors in die Rentenformel war eine Maßnahme, um die Rente zwischen 2002 und 2013 spürbar abzusenken. Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde 2005 eingeführt und ist auf Dauer angelegt. Er soll dazu beitragen, das abgesenkte Rentenniveau zu erhalten. Mit der Dämpfung und Kürzung der Rente wird das Ziel verfolgt, den Rentenbeitragssatz niedrig zu halten und die Wirtschaft vor höheren Kosten zu bewahren. Als obere Grenze ist im Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz von 2005 ein Beitragssatz von 20% bis 2020 und von 22% bis 2030 festgelegt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestätigte 2016 die 22%-Obergrenze und empfahl eine obere Haltelinie von 25% bis zum Jahr 2045 (vgl. [2]).

Die Standardrente selbst weist als Rentenkenngroße Stärken und Schwächen auf. Sie ist sehr nützlich, wenn es darum geht, die Rente, die man individuell erhält oder voraussichtlich erhalten wird, angemessen einordnen und bewerten zu können. Weniger geeignet ist sie als statistisches Kriterium zur allgemeinen Beurteilung der Rentensituation. Das liegt vor allem daran, dass sich mit dem ausgewiesenen Wert keine Information über die statistische Verteilung der einzelnen Renten verbindet. Wie hoch ist der Anteil der Personen, die eine Rente in Höhe der Standardrente beziehen? Sind es 80% oder eher 50% oder vielleicht nur 20%? Man weiß es nicht. Aufschluss darüber würden erst genaue Kenntnisse über die Beitragszeiten und die durchschnittliche Höhe der Einzahlungen erbringen. Das gilt in gleicher Weise für andere Kenngrößen, die sich auf die Standardrente beziehen, wie beispielsweise das Rentenniveau.

**Durchschnittswerte** sind diesbezüglich deutlich ehrlicher und aussagekräftiger. Von einem Rentendurchschnittswert weiß man – zwar nicht genau, aber zumindest überschlägig –, dass etwa die Hälfte der Rentner weniger als den ausgewiesenen Betrag erhält und die andere Hälfte darüber liegt. Er hat folglich einen höheren Informationsgehalt als eine Größe wie die Standardrente. Ein Nachteil des Durchschnittswertes ist, dass alle Rentenbezieher in die Berechnung eingehen, also auch die, die (aus welchen Gründen auch immer) nur wenige Jahre in die GRV eingezahlt haben und sehr geringe Renten beziehen. Damit ist der Wert wenig repräsentativ für langjährig versicherte Beitragszahler.

Grundsätzlich kann die Rentenproblematik aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden: von der Einnahmenseite her oder von der Ausgabenseite. Im Unterschied zu den meisten Studien, die sich mit Fragen zur Zukunft der gesetzlichen Rente befassen, liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Studie nicht bei den Ausgaben, sondern bei den Einnahmen der GRV. Erst nachdem die Einnahmenseite ausführlich behandelt worden ist, wird der Frage nach der zukünftigen Höhe der Rente nachgegangen. Diese Reihenfolge im Vorgehen ist wichtig, da die Höhe der Einnahmen entscheidend ist für die Höhe der Renten, die ausgezahlt werden können. Diesem Aspekt wird in den meisten Untersuchungen viel zu wenig Beachtung geschenkt. Es wird meist lediglich die Höhe der Rentenbeitragssätze thematisiert, auf eine Abschätzung der Einnahmen

dagegen verzichtet. Dabei ist die Einnahmesituation neben der demographischen Entwicklung der Dreh- und Angelpunkt für jede fundierte Abschätzung zukünftiger Renten, und damit für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems insgesamt. Verwaltungs- und Verfahrenskosten, die im Jahr 2015 knapp 1,4% der Einnahmen ausmachten (vgl. [3]), werden in allen Überlegungen nicht gesondert berücksichtigt.

Die Studie selbst ist unterteilt in sieben Kapitel. Im nachfolgenden **Kapitel 2** wird zunächst die Einnahmeentwicklung zwischen 1991 und 2018 ausführlich dargestellt. Dabei werden Begriffe, die für das Verständnis der Studie wichtig sind, herausgearbeitet und erläutert.

In den **Kapiteln 3 und 4** werden die wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen für die Prognoseszenarien beschrieben und diskutiert. Ein zentrales Element dieser Kapitel ist die Verknüpfung der demographischen Entwicklung mit der angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung über den Erwerbstätigenbedarf als vermittelnder Größe.

Auf Grundlage der getroffenen ökonomischen und demographischen Annahmen werden verschiedene Prognoseszenarien für die gesetzliche Rente durchgerechnet (Szenario A bis Szenario F). Das Szenario A steht im Mittelpunkt der Auswertung und dient als Referenzmaßstab für die Beurteilung der Ergebnisse der anderen Szenarien. Die Ergebnisse der Prognoseszenarien werden in den Kapiteln 5 und 6 präsentiert. Im Kapitel 5 wird die Rentenentwicklung unter Einnahmegerichtspunkten dargestellt, im Kapitel 6 steht der Ausgabegeichtspunkt im Vordergrund.

Der zentrale Begriff zur Charakterisierung der Einnahmesituation ist die **Normrente**. Sie wird im Kapitel 2 eingeführt und genauer erläutert. Der Begriff ist etwas verwirrend, da er nicht, wie der Name vermuten lässt, Auskunft über die durchschnittliche Höhe von Rentenzahlungen gibt, sondern über die Höhe der Einnahmen der GRV bezogen auf die Zahl der Rentner. Es ist eine rein theoretische Größe, die in Rentenstudien bisher nicht verwendet worden ist. Sie beschreibt die Einnahmesituation in pauschaler Form, ohne näher darauf einzugehen, für welche Renten oder Rentenarten die Einnahmen verwendet werden, ob zur Zahlung von Altersrenten, Hinterbliebenenrenten oder Erwerbsminderungsrenten.

Als Maßzahl ist die Normrente vergleichbar mit dem Altersquotienten (vgl. Kap. 4). In beiden Fällen geht es nicht so sehr darum, die Rentensituation mit Hilfe eines Einzelwertes (punktuell) zu bewerten, als vielmehr darum, Entwicklungstendenzen, die für die Rente wichtig sind, herauszuarbeiten und darzustellen. Während mit Hilfe des Altersquotienten die demographische Entwicklung quantitativ abgebildet wird, dient die Normrente dazu, die Entwicklung der Finanzsituation der GRV zu beschreiben.

Das **Kapitel 5** bildet den Schwerpunkt der Studie. Hier werden anhand der Normrente und weiterer, auf die Normrente bezogener Kenngrößen die Einnahme bezogenen Ergebnisse der verschiedenen Prognoseszenarien präsentiert, darunter je ein Szenario für ein angenommenes Renteneintrittsalter von 65 Jahren bzw. von 70 Jahren (vgl. Tab. 1.1).

Tabelle 1.1 Übersicht über die Prognoseszenarien \*)

	Bruttoinlandsprodukt	Produktivität pro Erwerbstätigen	Renteneintrittsalter
<b>Szenario A</b>	+1,05% p.a.	+0,71% p.a.	Rente mit 67 Jahren
<b>Szenario B</b>	+1,05% p.a.	+0,49% p.a.	Rente mit 67 Jahren
<b>Szenario C</b>		+1,06% p.a.	
<b>Szenario D</b>	+0,70% p.a.	+0,71% p.a.	Rente mit 67 Jahren
<b>Szenario E</b>	+1,29% p.a.		
<b>Szenario F</b>	+1,05% p.a.	+0,71% p.a.	Rente mit 65 Jahren
<b>Szenario G</b>			Rente mit 70 Jahren

\*) zum Verständnis der Tabelle vergleiche die ausführlichen Erläuterungen in den Kapiteln 3 und 4

Aufgrund der zentralen Rolle, die der Standardrente in der allgemeinen rentenpolitischen Diskussion zukommt, wird im **Kapitel 6** die mögliche Entwicklung dieser Kenngröße aus den Ergebnissen des Kapitels 5 abgeleitet. Das Kapitel 6 ist das einzige Kapitel der Studie, in dem die Rentensituation sowohl unter Einnahmegerichtspunkten (Normrente) als auch unter Ausgabegerichtspunkten (Standardrente) betrachtet wird. Um den grundsätzlich unterschiedlichen Charakter dieser beiden Sichtweisen auch im Begrifflichen zum Ausdruck zu bringen, wird zur Beschreibung der Einnahmesituation in diesem Kapitel nicht der Begriff der „Normrente“, sondern die Bezeichnung „Einnahmen pro Rentner“ oder „Pro-Kopf-Einnahmen“ verwendet.

Der Schritt hin zur Abschätzung der Entwicklung der Standardrente ist nicht ganz unproblematisch, da die Standardrente eine Größe ist, die insgesamt stärkeren politischen Einflüssen unterliegt als die Einnahmeentwicklung. Das erschwert verlässliche Prognosen. Die Abschätzung der Entwicklung der Standardrente erfolgt auf Grundlage der Ergebnisse des Prognoseszenarios A. Für die anderen Szenarien sind diese Berechnungen nicht durchgeführt worden.

Im abschließenden **Kapitel 7** werden ausgewählte Prognoseergebnisse noch einmal unter politischen Gesichtspunkten dargestellt und diskutiert.

## 2 Die gesetzliche Rente zwischen 1991 und 2018

Die **gesetzliche Rentenversicherung (GRV)** ist ein umlagefinanziertes Sicherungssystem, das im Kern auf dem Leistungs- bzw. Äquivalenzprinzip beruht. Je mehr Beiträge ein Versicherter im Laufe des Arbeitslebens in die Versicherung einahlt, desto höher ist sein Rentenanspruch. Renten, die diesem Prinzip unterliegen, werden als **versicherungskonforme Leistungen** bezeichnet. Hierzu zählen neben der regulären Altersrente, die Erwerbsminderungsrente und derzeit auch die Hinterbliebenenrente. Bei der jährlichen Festlegung der Rentenbeitragssätze ist die zu erwartende Höhe der Ausgaben für versicherungskonforme Leistungen entscheidend für die Festlegung des Beitragssatzes.

Ergänzt wird das System um eine Vielzahl sozialer Komponenten. Beispielhaft erwähnt seien hier die Rente mit 63, die Anerkennung von Kindererziehungszeiten, die Renten nach Mindesteinkommen oder die Ausgleichszahlungen für DDR-Unrecht. Diese Leistungen sind in der Regel Resultat politischer Entscheidungen. Die daraus ableitbaren Rentenansprüche unterliegen nicht dem Äquivalenzprinzip und sind in der Regel durch Beitragseinnahmen nicht gedeckt. Sie werden daher auch als nicht-beitragsgedeckte Leistungen oder als **versicherungsfremde Leistungen** bezeichnet. Die Finanzierung dieser Leistungen hat grundsätzlich über Bundesmittel zu erfolgen. Versicherungsfremd sind demnach alle Leistungen, die nicht oder nicht in vollem Umfang durch (im Beitragssatz berücksichtigte) Einnahmen der Versicherten gedeckt sind.

Formal ist die Finanzierungsfrage damit klar geregelt. Trotzdem wird in der Praxis immer wieder darüber gestritten, ob eine Leistung aus Beitragseinnahmen oder aus Bundesmitteln zu bezahlen ist. Insbesondere der Politik wird vorgeworfen, dass sie Beitragseinnahmen in erheblichem Umfang für versicherungsfremde Leistungen zweckentfremdet, um den Bundeshaushalt zu schonen und die „schwarze Null“ nicht zu gefährden (vgl. [21]). Auf diesen Aspekt wird im Kapitel 6 näher eingegangen.

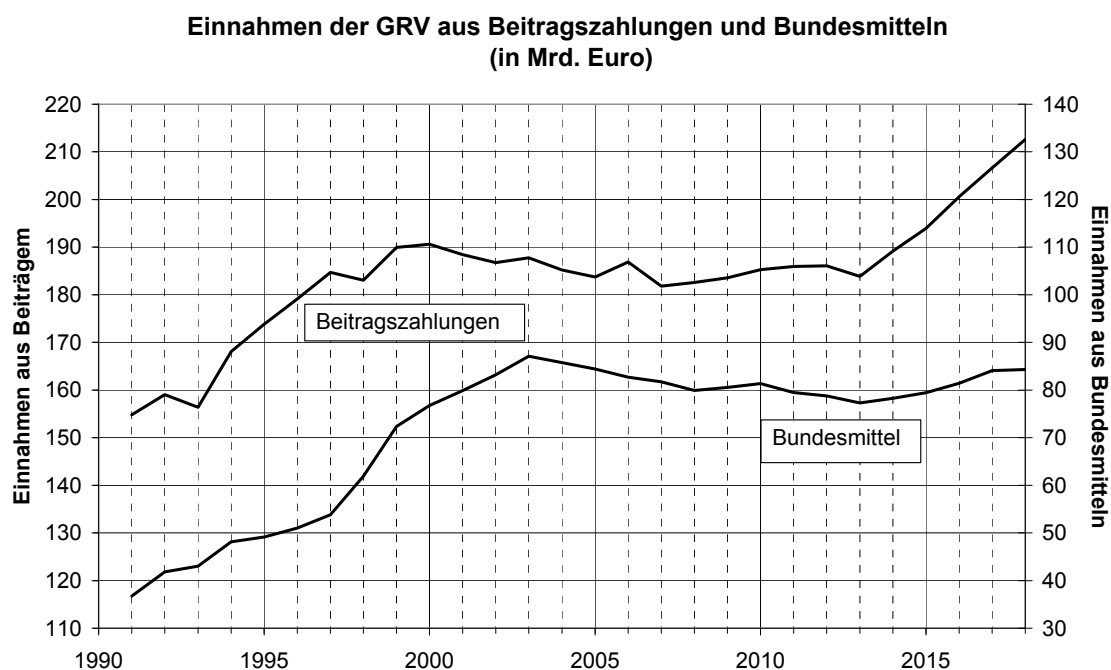
**Anmerkung:** sämtliche **Geldangaben** in dieser Studie sind inflationsbereinigt (entsprechend dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes) und werden **in Preisen des Jahres 2010** ausgewiesen!!!

Die Deutsche Rentenversicherung unterteilt die Zahlungen des Bundes an die GRV in den von ihr veröffentlichten Statistiken in „allgemeine Bundeszuschüsse“, „zusätzliche Bundeszuschüsse“ und „weitere Bundesmittel“ (vgl. [3]). Erstere sollen die Kosten für versicherungsfremde Leistungen abdecken sowie das als gesellschaftlich wichtig anerkannte System der gesetzlichen Rentenversicherung allgemein stärken. Dieser Kategorie werden auch die Knappschaftszuschüsse zugeordnet. Die „zusätzlichen Bundeszuschüsse“ wurden erst 1998 eingeführt. Mit ihnen sollen nicht-beitragsgedeckte Leistun-

gen finanziert werden. Zwischen 2000 und 2003 wurden sie kräftig aufgestockt, mit dem expliziten Ziel, die Rentenbeitragssätze zu senken und so die Wirtschaft zu entlasten. Die „weiteren Bundesmittel“ sind ein durchlaufender Posten, bei dem die GRV lediglich als Verwalter fungiert. Wichtigste Einzelposten sind hier die Rentenansprüche wegen Kindererziehungszeiten sowie die Zahlungen nach dem DDR-Überleitungsgesetz.

Die Einnahmeentwicklung der GRV kann der Abbildung 2.1 entnommen werden, und zwar differenziert nach Beitragseinnahmen (linke Achse) und Zahlungen des Bundes (rechte Achse). Die angegebenen Werte stammen von der GRV und sind mit Hilfe des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes auf das Bezugsjahr 2010 umgerechnet.

**Abbildung 2.1**



In den 1990er Jahren ist ein starker Anstieg der Einnahmen aus Beitragszahlungen zu verzeichnen. Diese Entwicklung endet abrupt im Jahr 1999. Danach verbleiben die Einnahmen für die Dauer von 15 Jahren auf dem erreichten Niveau, mit insgesamt leicht rückläufiger Tendenz. Seit 2013 steigen die Beitragseinnahmen wieder deutlich an.

Parallel zu den Beiträgen nehmen auch die an die GRV überwiesenen Bundesmittel in den 1990er Jahren stark zu. Aufgrund der Aufstockung des „zusätzlichen Bundeszuschusses“ ab dem Jahr 2000 setzt sich dieser Trend noch bis 2003 fort. Danach gehen die staatlichen Zuschüsse zur gesetzlichen Rente über viele Jahre kontinuierlich zurück. Erst seit 2013 sind wieder leichte Zuwächse zu verzeichnen, die den Rückgang teilweise kompensieren (vgl. auch Diagramm A0.1 im Anhang 0).



Die hier dargestellte Entwicklung widerspricht der weit verbreiteten Auffassung, dass Jahr für Jahr mehr Steuermittel in die gesetzliche Rente fließen. Tatsächlich sind die Bundeszuschüsse zwischen 2003 und 2018 (inflationsbereinigt) von 87,1 Mrd. Euro auf 84,3 Mrd. Euro zurückgegangen. Das entspricht einem Rückgang um 3,2%. Von einem steten Zuwachs der Bundesmittel an die GRV kann nur dann gesprochen werden, wenn man die Zahlungen in Preisen des jeweiligen Jahres betrachtet, also einschließlich der jährlichen Inflationsrate.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die gesetzliche Rentenversicherung auf längere Sicht – das bedeutet hier bis zum Jahr 2060 – auf Basis der Einnahmen aus **Beitragszahlungen** eine auskömmliche Rente im Alter garantieren kann oder ob die jüngere Generation dabei über ein vertretbares Maß hinaus finanziell belastet würde. Wenn im Weiteren von Einnahmen der GRV die Rede ist, sind daher stets nur die Einnahmen aus Beitragszahlungen gemeint (ohne Bundesmittel).

Auf den Vorschlag, eine **Bürgerversicherung** für die Rente einzuführen und die Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen auszudehnen, kann im Rahmen dieser Studie nicht näher eingegangen werden (vgl. [4]). Die Hoffnung, die Viele mit diesem Schritt verbinden, dass so die gesetzliche Rente zukunftsfest gemacht werden könnte, dürfte sich aber wohl nicht erfüllen. Zwar würde sich die Finanzsituation der GRV zunächst verbessern, da viele Beitragszahler hinzukommen, ohne dass die Zahl der Rentner spürbar ansteigt, aber auf Dauer wird das nicht so bleiben. In Österreich, wo seit 2005 neu eingestellte Beamte automatisch in die gesetzliche Rentenkasse einzahlen, profitiert man zurzeit von diesem Effekt (vgl. [24]). Irgendwann werden jedoch auch diese Beitragszahler zu Rentnern und haben dann Anspruch auf eine Rente entsprechend der Höhe ihrer Einzahlungen. Langfristig wird sich ein Gleichgewicht zwischen Einzahlern und Empfängern einstellen, ähnlich wie ohne die Ausweitung. Das muss nicht bedeuten, dass die Ausweitung der Versicherungspflicht keine sinnvolle Maßnahme ist. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit ist es in jedem Fall begrüßenswert und sinnvoll, Selbständige, Beamte, Richter und auch Politiker in das gesetzliche Rentensystem einzubeziehen.

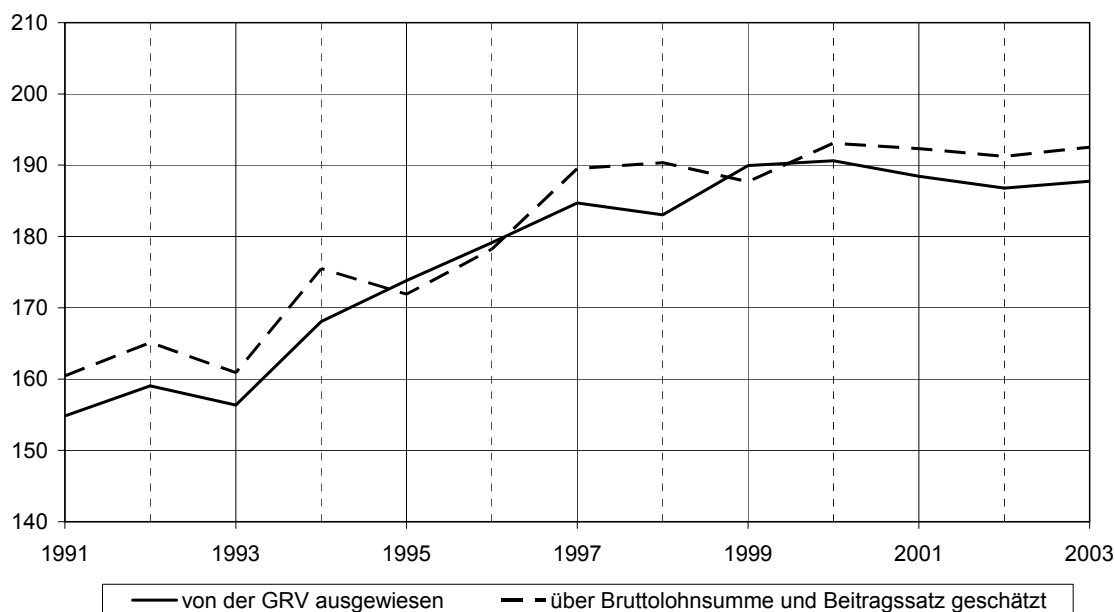
Wie werden sich die Beitragseinnahmen der GRV in Zukunft weiterentwickeln? Werden sie in den nächsten Jahren weiter ansteigen, werden sie sich wie zwischen 2000 und 2005 rückläufig entwickeln oder werden sie weitgehend konstant bleiben? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, da die Entwicklung von vielen Faktoren abhängt. Für die Verlässlichkeit und Aussagekraft der Voraussagen wäre es ein großer Gewinn, wenn es eine Möglichkeit gäbe, die zu erwartenden Beitragseinnahmen aus regelmäßig erhobenen Wirtschaftsdaten abzuleiten oder aus diesen zumindest grob abzuschätzen.

Bestimmt werden die Beitragseinnahmen der GRV im Wesentlichen durch die Zahl versicherungspflichtiger Arbeitnehmer, durch die Höhe der Löhne und durch die Höhe des Beitragssatzes. In dem vom Statistischen Bundesamt jährlich herausgegebenen Datenband „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“ (vgl. [5]) finden sich Angaben zu

zahlreichen wirtschaftlichen Parametern, unter anderem auch zum Bruttolohn aller Arbeitnehmer, also zu dem Einkommen, das bei abhängig Beschäftigten als Basis für die Festlegung der Sozialabgaben dient. Die Angaben zur Bruttolohnsumme lassen sich nutzen, um mit Hilfe des Rentenbeitragssatzes die zu erwartenden GRV-Einnahmen überschlägig abzuschätzen. Überschlägig deshalb, weil es ein stark vereinfachendes Schätzverfahren ist. Es berücksichtigt weder die Sondersituation von Beamten, Richtern oder Soldaten, die grundsätzlich nicht in die GRV einzahlen, noch die Arbeitnehmer in Mini- oder Midijobs, für die nicht der volle Beitragssatz entrichtet werden muss. Auf der anderen Seite gibt es durchaus Selbständige, die freiwillig oder über die Künstlersozialkasse in die GRV einzahlen und die hier nicht miterfasst werden. Nicht enthalten in dem Schätzwert sind zudem Beiträge, die von der Arbeitsagentur oder aus Steuermitteln für arbeitslos gemeldete Personen entrichtet werden. Die Rechtfertigung zur Anwendung eines solch vereinfachten Schätzverfahrens kann nur ein Vergleich der Ergebnisse mit den tatsächlichen Einnahmen liefern. In Abbildung 2.2 sind die Schätzwerte für den Zeitraum von 1991 bis 2003 zusammen mit den von der GRV ausgewiesenen Beitragseinnahmen aufgetragen.

**Abbildung 2.2**

**Einnahmen der GRV aus Beitragszahlungen (in Mrd. Euro)**



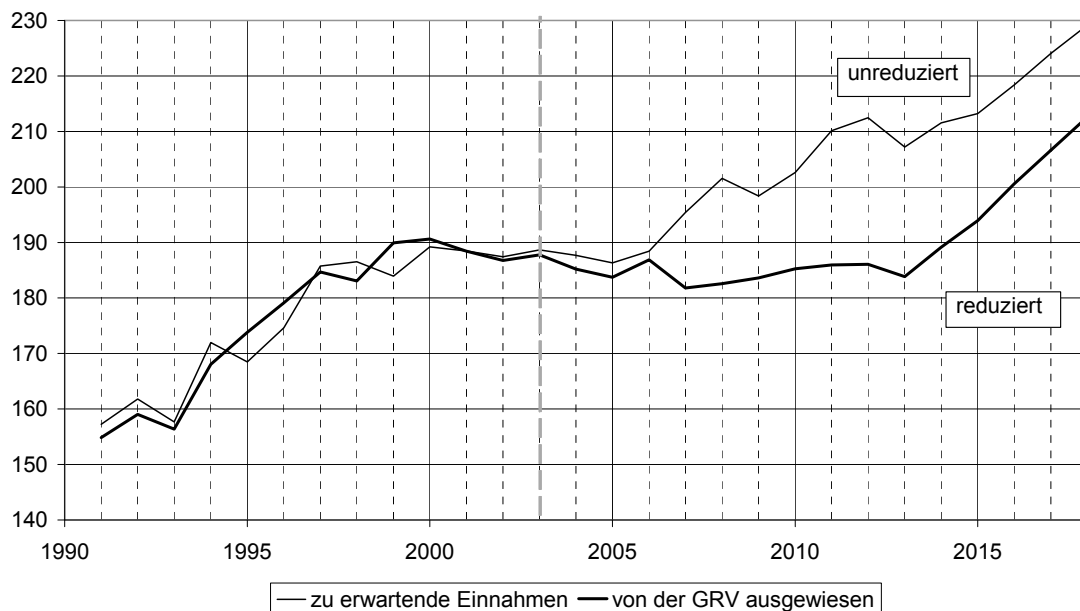
Angesichts der Einfachheit des Schätzverfahrens erstaunt die gute Übereinstimmung der beiden Kurvenverläufe. Lediglich im Niveau liegen die Werte etwas auseinander. Die Abweichung beläuft sich im Mittel auf etwa 2%. Aufgrund der grundsätzlich guten Übereinstimmung wird das beschriebene Verfahren im Weiteren genutzt, um die zu erwartenden GRV-Einnahmen abzuschätzen. Um die Einnahmen nicht systematisch um 2% zu überschätzen, geht ein Korrekturfaktor von 0,98 in die Berechnung ein.

$$\text{GRV-Einnahmen} = 0,98 * (\text{Bruttolohnsumme aller AN}) * (\text{Rentenbeitragsatz})$$

Das Resultat der Schätzung ist in Abbildung 2.3 für den gesamten Zeitraum von 1991 bis 2018 zusammen mit den tatsächlichen Einnahmen aufgetragen. Bis zum Jahr 2003 stimmen die Kurvenverläufe gut überein, danach beginnen sie auseinanderzulaufen. Abgesehen von einem einmaligen Ausreißerwert im Jahr 2006 (bei den tatsächlichen Einnahmen), tut sich ab diesem Zeitpunkt eine wachsende Kluft zwischen den theoretisch zu erwartenden und den tatsächlichen Einnahmen auf.

**Abbildung 2.3**

**Einnahmen der GRV aus Beitragszahlungen (in Mrd. Euro)**



Es ist kein Zufall, dass der Beginn des Auseinanderlaufens der beiden Kurven mit der Umsetzung der Agenda 2010 (Hartz IV) im Jahre 2003 zusammenfällt; denn die Agenda-Gesetzgebung war mit zahlreichen sozialpolitischen Maßnahmen verbunden, die direkt oder indirekt die Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung beeinflussen. Als wichtige Einflussfaktoren wären zu nennen:

- 1) Die Ausweitung des Mini- und Midijob-Sektors
- 2) Die erweiterten Möglichkeiten der Entgeltumwandlung
- 3) Die Verringerung der Beitragszahlungen für Arbeitslose

Zu 1) Im Jahr 2003 wurden im Zuge der Hartz-IV-Gesetzgebung die **400-Euro-Minijobs** eingeführt. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind verbunden mit geringeren Sozialabgaben als reguläre Arbeitsstellen. Im gewerblichen Bereich wurde zunächst ein Rentenbeitragsatz von 12% festgelegt, ab dem Jahr 2006 dann von 15%. Seit

2013 ist es dem Beschäftigten freigestellt, die Differenz zum regulären Rentenbeitragssatz als Eigenanteil selbst aufzubringen. Bei einer Anstellung in Privathaushalten liegt der Rentenbeitragssatz bei nur 5%. Durch die Ausweitung dieses Beschäftigungssektors nach 2003 haben die Sozialkassen erhebliche Einnahmeverluste in Kauf nehmen müssen.

Zu 2) Im Jahr 2002 wurde die Option der **Entgeltumwandlung** eingeführt. Danach kann ein begrenzter Betrag des Einkommens (maximal 4% der Beitragsbemessungsgrenze der GRV) zur privaten Altersvorsorge in Pensionsfonds oder Pensionskassen angelegt werden, ohne dass darauf Sozialabgaben oder Steuern zu entrichten sind (Brutto für Netto). Mit diesem finanziellen Anreiz zulasten der Sozialsysteme und des Steueraufkommens soll die private Altersvorsorge gefördert werden. Auch Beiträge im Rahmen von Direktversicherungen, die bis 2004 noch (bei monatlicher Zahlung) mit dem Arbeitnehmeranteil der Sozialabgaben belastet waren, sind seit 2005 bis zur 4%-Grenze von den Zahlungen befreit.

Eine im Jahr 2010 vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Untersuchung sollte Aufschluss bringen über die Verbreitung der Entgeltumwandlung in Deutschland (vgl. [6]). Die Studie ergab, dass 22,2% aller Befragten diese staatlich geförderte Form der Altersvorsorge nutzten. Im Durchschnitt zahlten sie monatlich 112,50 Euro in die Versicherung ein, das entsprach 2,9% ihres Bruttolohns. Die Ergebnisse sind allerdings nicht repräsentativ für die Arbeitnehmerschaft insgesamt, da nur Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten in die Untersuchung einbezogen wurden. Ein zunächst irritierendes, dann aber nachvollziehbares Resultat der Erhebung war, dass vor allem besser Verdienende die Möglichkeit der Entgeltumwandlung nutzen. Mit einem Bruttolohn von durchschnittlich 3.880 Euro liegt ihr Verdienst weit über dem Durchschnitt aller abhängig Beschäftigten (vgl. Abb. 2.9).

Als staatlich geförderte Form der Rentenvorsorge muss noch die 2001 eingeführte **Riesterrente** erwähnt werden. Die Zahl der abgeschlossenen Versicherungsverträge beläuft sich mittlerweile auf gut 16 Mio., ist in den vergangenen Jahren allerdings kaum noch angestiegen. Die Höhe des jährlichen Sparvolumens lag 2015 bei 10,5 bis 11,0 Mrd. Euro, wovon 6,5 bis 7,0 Mrd. Euro über Eigenleistung erbracht wurden. Der Rest stammt von staatlichen Zulagen. Für die vorliegende Studie ist die Riesterrente als solche von untergeordnetem Interesse, da sich die vom Arbeitnehmer eingezahlten Beiträge nicht auf die Höhe der Sozialabgaben auswirken. Indirekt hat die Riesterrente allerdings eine kaum zu überschätzende Bedeutung für die gesetzliche Rente; denn sie wurde mit dem Ziel eingeführt, die Beitragssätze der GRV zu stabilisieren. Nach ihrer Einführung diente sie als Rechtfertigung dafür, die Rentenbeitragssätze nicht so anzuheben, wie es für eine angemessene gesetzliche Rente eigentlich nötig gewesen wäre und wie es bis dahin üblich war. Mit der Riesterrente sollte die entstehende Rentenlücke geschlossen

werden. In diesem Sinne war sie Ursache und Lösung des Rentenproblems in Einem und bildete den Türöffner zur Privatisierung (eines wachsenden Anteils) der gesetzlichen Rente.

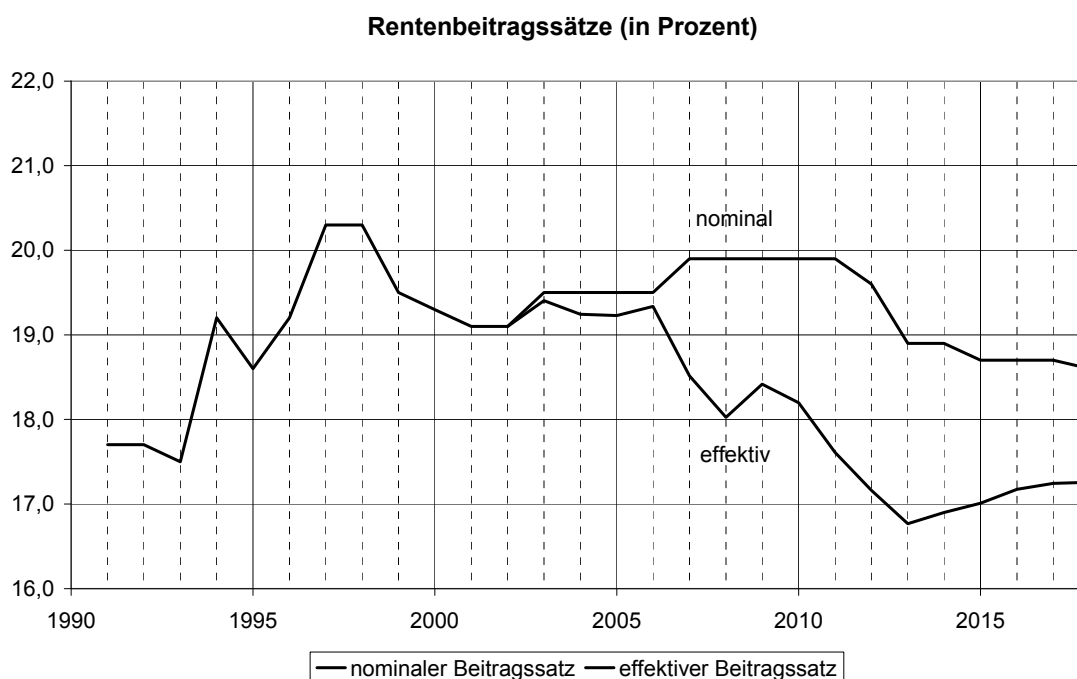
Zu 3) Die abzuführenden GRV-Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld-I-Bezieher bemessen sich am mittleren Bruttolohn während der Zeit der Berufstätigkeit. Für die Berechnung werden 80% des Bruttolohns zugrunde gelegt. Diese Regelung besteht seit 1995 und ist seitdem im Prinzip nicht verändert worden. Anders stellt sich die Situation für Bezieher von Arbeitslosengeld II dar. Hier wurden die abzuführenden Rentenbeiträge ab dem Jahr 2000 stufenweise verringert. Seit 2011 werden keine Beitragszahlungen mehr an die GRV geleistet. Verglichen mit dem Jahr 2003 haben sich die Beitragszahlungen an die GRV bis zum Jahr 2015 um 8,0 Mrd. Euro verringert. Gegenüber dem Jahr 2000 beträgt der Rückgang sogar 9,5 Mrd. Euro. Zwar verringern sich dadurch auch die späteren Rentenansprüche der Betroffenen, aber für die aktuellen Rentenzahlungen fehlt das Geld natürlich.

Die Lücke zwischen den theoretisch zu erwartenden Einnahmen (Schätzwerte) und den tatsächlichen Einnahmen beläuft sich zurzeit auf etwa 16 Mrd. Euro (2018). Um diesen Sachverhalt sprachlich zum Ausdruck zu bringen, wird im Weiteren von reduzierten und unreduzierten Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung gesprochen. **Unreduzierte Einnahmen** sind die Einnahmen, die der GRV zur Verfügung stünden, wenn ihr die aus den gesetzlichen Beitragssätzen theoretisch zu erwartenden Gelder in voller Höhe zufließen würden, so wie es bis 2003 der Fall war. Als **reduzierte Einnahmen** werden die tatsächlichen Einnahmen bezeichnet, also die, die sich aufgrund der oben beschriebenen, beitragsmindernden Eingriffe nach 2003 herausgebildet haben.

Die Entwicklung der Beitragseinnahmen der GRV kann nicht nur über die absolute Höhe der Einnahmen zum Ausdruck gebracht werden (wie in Abb. 2.3), sondern auch über den Anteil vom Bruttolohn, der in die gesetzliche Rente fließt, also über den Rentenbeitragssatz. Bis zum Jahr 2003 waren die Anteilswerte und die Rentenbeitragssätze im Prinzip austauschbare Größen. Mit der Umsetzung der Agenda 2010 wurde diese enge Verbindung aufgebrochen. Seitdem fließt weniger Geld in die gesetzliche Rentenversicherung als nach dem Beitragssatz eigentlich zu erwarten wäre. Um diesen Sachverhalt sprachlich zum Ausdruck zu bringen, wird unterschieden zwischen dem effektiven und dem nominalen Beitragssatz. Der **nominale Beitragssatz** entspricht dem gesetzlich festgelegten Beitragssatz. Er ist verknüpft mit dem Begriff der unreduzierten Einnahmen. Der **effektive Beitragssatz** drückt dagegen aus wie hoch die Beitragseinnahmen der GRV bezogen auf den Bruttolohn tatsächlich sind (reduzierte Einnahmen). Je größer die Diskrepanz zwischen zu erwartenden und tatsächlichen Einnahmen ausfällt (unreduzierte vs. reduzierte Einnahmen) desto stärker weicht der effektive Beitragssatz vom nominalen Beitragssatz ab. Der zeitliche Verlauf der Beitragssätze ist in Abbildung 2.4 dargestellt

In den 1990er Jahren steigt der Beitragssatz zunächst relativ stark an, von 17,5% im Jahr 1993 auf 20,3% im Jahr 1997. Die Entwicklung setzt sich danach nicht fort, sondern kehrt sich ab 1998 um. Der daraus resultierende Einnahmerückgang wird zum Großteil durch steigende „zusätzliche Bundeszuschüsse“ kompensiert, die die GRV ab 1998 erhält (vgl. Abb. 2.1). Nach 2003 beginnen die Kurven für den nominalen und den effektiven Beitragssatz auseinanderzulaufen. Die Differenz ist zunächst nur gering, nach 2006 dann unübersehbar. Während der nominale Beitragssatz nach 2006 mit einem Wert von 19,9% noch für einige Jahre konstant bleibt, geht der effektive Beitragssatz sofort stark zurück. Im Jahr 2018 liegt er bei nur noch 17,3% und damit niedriger als Anfang der 1990er Jahre.

**Abbildung 2.4**



Der Rückgang des nominalen Beitragssatzes nach 2011 fällt zusammen mit der vom Bundestag beschlossenen Rente mit 67, die ab 2012 sukzessive eingeführt wird. Die Zahl der Rentner steigt dadurch weniger stark an, die absolute Zahl der Rentner nimmt jedoch trotzdem zu (vgl. Abb. 4.8). Sie steigt zwischen 2011 und 2018 um 3,6%. Trotz dieses Anstiegs wird der Beitragssatz von 19,9% auf 18,6% abgesenkt.

Die finanzielle Situation der GRV kann aus zwei grundsätzlich unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden: aus der Sicht der Beitragszahler (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) oder aus der Sicht der Zahlungsempfänger (Rentner). In der Vergangenheit standen die Interessen der Rentner meist im Vordergrund. Die Rentenpolitik orientierte sich schwerpunktmäßig an dem Ziel, mit der gesetzlichen Rente ein Einkommen zu garantieren, das den Lebensstandard sichert. Hier wurde zu Beginn der 2000er Jahre

unter Kanzler Schröder ein Paradigmenwechsel vollzogen (vgl. [8]). Seitdem steht die Frage nach der Höhe der Beiträge, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmer für die gesetzliche Rentenversicherung aufzubringen sind, in der politischen Prioritätenliste an erster Stelle. Das fand seinen Niederschlag unter anderem in der Forderung, dass der Beitragssatz bis 2030 einen Wert von 22% nicht überschreiten darf.

In den bisherigen Ausführungen zur Entwicklung der Rente wurde gezeigt, wie sich die geänderte Schwerpunktsetzung auf die Höhe der Einnahmen der GRV ausgewirkt hat. Aber was bedeutet das für die Rentner? Wie hoch sind die Beitragseinnahmen der GRV bezogen auf die Zahl der Rentner? Anders ausgedrückt: Wie hoch ist die durchschnittliche Altersrente, die mit den zur Verfügung stehenden Geldern theoretisch finanziert werden kann?

Diese Frage wäre leicht zu beantworten, wenn man sich in Bezug auf die Zahl der Rentner auf die Angaben der GRV stützen könnte und keine Gedanken darauf verwenden müsste, mit welchen Rentnerzahlen in Zukunft zu rechnen ist; denn der gesetzlichen Rentenversicherung sind die aktuellen Rentnerzahlen im Detail bekannt und werden auch veröffentlicht. Um fundierte Aussagen über die weitere Entwicklung machen zu können, genügen diese Angaben jedoch nicht. Hierfür benötigt man altersstrukturierte demographische Daten über lange Zeiträume, wie sie das Statistische Bundesamt erhebt und zur Verfügung stellt. Nur aus ihnen lässt sich, in Verbindung mit Daten zur steigenden Lebenserwartung, die Entwicklung der Rentnerzahlen fundiert abschätzen.

Der Nachteil der demographischen Daten ist, dass die genaue Zahl der Rentner aus ihnen nicht hervorgeht. Allgemeine Bevölkerungsstatistiken geben weder Auskunft darüber, ob jemand in die GRV eingezahlt hat, noch in welchem Alter er in Rente gegangen ist. Die aus den demographischen Statistiken ablesbare Zahl der Einwohner im Rentenalter ist gegenüber der echten Zahl der Rentner einerseits zu groß, da sie viele Menschen umfasst, die keine Rente von der GRV beziehen, wie beispielsweise Beamte, Selbständige oder Freiberufler, andererseits wiederum zu klein, da viele Arbeitnehmer nicht bis zum Renteneintrittsalter arbeiten, sondern bereits früher in Rente gehen. Im Jahr 2018 lag die Zahl der Personen, die das Renteneintrittsalter überschritten hatten, also mindestens 65 Jahre und 6 Monate alt waren, bei 17,15 Mio. Das sind 1,10 Mio. Personen weniger als die GRV an Altersrentnern ausweist (18,25 Mio.). In den Jahren davor ist die Differenz teils größer, teils kleiner.

Trotz dieses Unterschiedes wird im Weiteren mit der demographischen **Zahl der Einwohner im Rentenalter**, statt mit den offiziellen Rentnerzahlen der GRV gearbeitet, da nur auf dieser Basis eine fundierte Abschätzung der Zahl künftiger Rentner möglich ist. Für die Studie ist der Aspekt, dass die Durchschnittsrente höher oder niedriger ausfällt, je nach dem, ob demographische oder GRV-Rentnerzahlen in die Berechnung eingehen, von untergeordneter Bedeutung. Entscheidend ist, dass die Rente im zeitlichen Verlauf richtig abgebildet wird, d.h. dass sichtbar wird, ob die Einnahmen pro Rentner

steigen oder fallen und wie stark sie ansteigen oder abfallen. Das ist gewährleistet, weil die demographische Zahl der Rentner hoch korreliert ist mit der Zahl der regulären GRV-Altersrentner. Nimmt die eine Größe zu, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass auch die andere Größe ansteigt, und umgekehrt. Dieser Sachverhalt wird im Übrigen beim Altersquotienten genutzt, um abzuschätzen wie sehr die Belastung der arbeitenden Bevölkerung durch die wachsende Zahl an Rentnern mit der Zeit zunimmt (vgl. hierzu die Ausführungen zum Altersquotienten im Kapitel 4).

Aus Abbildung 2.1 war zu ersehen, wie sich die Beitragseinnahmen der GRV zwischen 1991 und 2018 entwickelt haben. Es zeigte sich, dass die Einnahmen seit 1999 von der Höhe her für fünfzehn Jahre praktisch unverändert geblieben sind. Was bedeutet die Nicht-Zunahme der Beitragseinnahmen über einen solch langen Zeitraum für die Finanzsituation der GRV? Um das beurteilen zu können, müssen die Einnahmen in Relation zur Zahl der Rentner betrachtet werden. Zu diesem Zweck wird eine neue Maßzahl eingeführt, die Normrente. Die **Normrente** gibt Auskunft über die Höhe der Einnahmen bezogen auf die Zahl der Rentner, genauer gesagt bezogen auf die Gesamtzahl der Einwohner im Rentenalter, also die demographische Rentnerzahl. Steigen die Werte im Laufe der Zeit an, bedeutet dies, dass sich die Einnahmesituation der GRV verbessert, gehen die Werte zurück, verschlechtert sie sich. Die Höhe der Einnahmen in Relation zur Zahl der Rentner entscheidet letztlich über die Höhe der Renten, die die GRV auszahlen kann. Formal ist die Normrente wie folgt definiert:

$$\text{Normrente} = \text{Beitragsseinnahmen} / (\text{Anzahl der Einwohner im Rentenalter})$$

Abbildung 2.5 vermittelt einen Eindruck vom Verlauf der Normrente in den zurückliegenden 28 Jahren. Auffällig ist der starke Rückgang der Werte nach 1999. Während in den Jahren davor noch ein Anstieg um etwa 100 Euro zu verzeichnen ist, fällt die Normrente danach steil ab, und zwar sowohl bei den unreduzierten als auch bei reduzierten GRV-Einnahmen. Zwischen 1999 und 2006 gehen die Beitragseinnahmen bezogen auf die Zahl der Einwohner im Rentenalter um über 200 Euro monatlich zurück. Im unreduzierten Fall beträgt die Normrente im Jahr 2018 noch 1.113 Euro, im reduzierten Fall nur noch 1.033 Euro gegenüber 1.186 Euro im Jahr 1999.

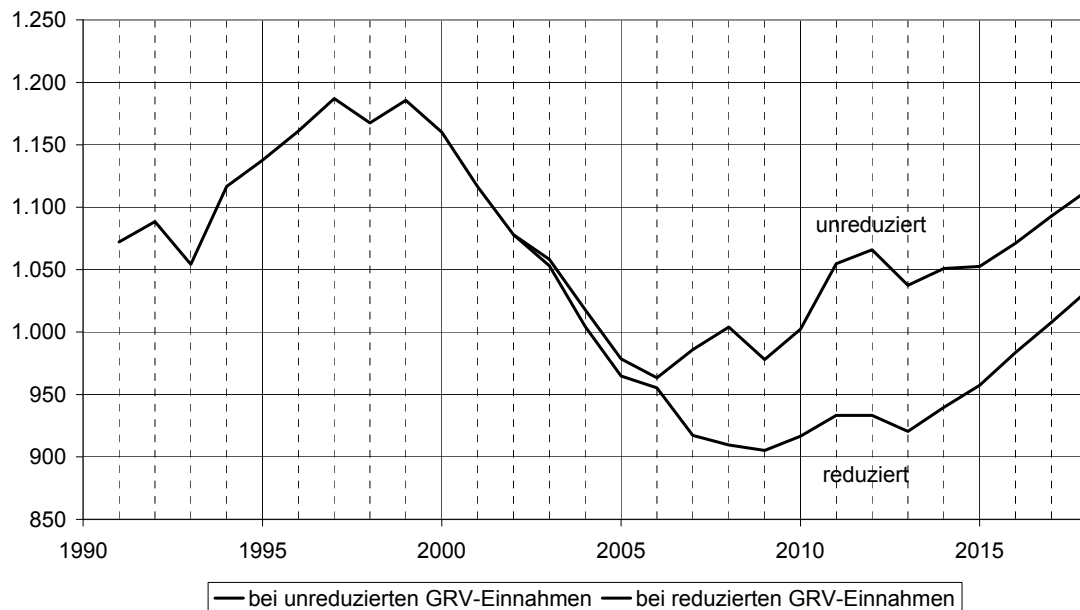
#### GRV-Durchschnittsrenten zum Vergleich

Als durchschnittlichen Zahlbetrag für die Altersrente weist die GRV für 2017 eine (preisbereinigte) Rente von 804 Euro aus (vgl. [3]). Der Zahlbetrag ist ein Nettobetrag vor Steuern. Rechnet man in diesen Wert die Sozialabgaben mit ein, so erhöht sich die Durchschnittsrente auf 900 Euro (Brutto) bzw. 966 Euro (BruttoBrutto). In diesen Werten sind die anteiligen Verwaltungskosten nicht enthalten.



Abbildung 2.5

Entwicklung der Normrente (in Euro pro Monat)



Insgesamt hat sich die Einnahmesituation der GRV, bezogen auf die Zahl der Rentner, zwischen 1999 und 2018 um 13% verschlechtert (reduzierte Einnahmen). Das bedeutet, dass pro Rentner 13% weniger Beitragseinnahmen für die Zahlung von Altersrenten zur Verfügung stehen als noch 1999. Hätte die GRV weiterhin auf unreduzierte Einnahmen zurückgreifen können, hätte der Rückgang nur 6% betragen.

Die Normrente bei unreduzierten GRV-Einnahmen ist für die Zeit ab 2003 eine rein theoretische Größe, während die Normrente bei reduzierten GRV-Einnahmen die reale Veränderung der Einnahmesituation widerspiegelt. Hauptursache für den starken Rückgang der Normrente ist der Umstand, dass die Rentenbeitragsätze zwischen 1998 und 2006 nicht angehoben, sondern insgesamt sogar zurückgefahren wurden, obwohl die Zahl der Einwohner im Rentenalter in diesem Zeitabschnitt außergewöhnlich stark zunahm (vgl. Anmerkung zur Riesterrente und Abb. 4.6). Diese für die GRV problematische Entwicklung wurde durch die „zusätzlichen Bundeszuschüsse“, auf die die GRV ab 1998 zurückgreifen konnte und die bis 2003 stetig zunahmen, etwas abgemildert.

Der absolute Zahlbetrag einer Rente ist aus sich heraus weniger aussagekräftig als wenn die Rente in Relation zum Arbeitnehmerinkommen betrachtet wird. Setzt man die von der GRV ausgewiesene Standardrente in Relation zum durchschnittlichen Einkommen der Arbeitnehmer so erhält man das sogenannte Rentenniveau. Und je nach dem, ob Brutto- oder Nettobeträge betrachtet werden, spricht man vom Brutto- oder Netto-Rentenniveau. In der vorliegenden Studie ist mit dem Begriff des Netto-Rentenniveaus stets das Sicherungsniveau vor Steuern gemeint. Hierbei werden die Sozialabgaben

berücksichtigt, mit denen Renten und Löhne belastet werden, nicht jedoch die steuerlichen Abzüge.

Um eine dem Rentenniveau vergleichbare Größe zur Beurteilung der Einnahmesituation der GRV zur Verfügung zu haben, wird der Begriff des Einnahmenniveaus eingeführt. Das **Einnahmenniveau** bezeichnet die „Beitragseinnahmen pro Rentner“ (also die Normrente) in Relation zum mittleren „Einkommen der Arbeitnehmer“. Zwischen Brutto- und Nettowerten wird nicht unterschieden. Im Prinzip ist das Einnahmenniveau (ebenso wie die Normrente) ein Bruttowert und wie folgt definiert:

$$\text{Einnahmenniveau} = \text{Normrente} / (\text{Bruttolohn der Arbeitnehmer})$$

Der Verlauf des Einnahmenniveaus in den zurückliegenden 28 Jahren ist in Abbildung 2.6 dargestellt. Es zeigt sich, dass nicht nur die Normrente, sondern auch das Einnahmenniveau in dieser Zeit stark zurückgeht. Tatsächlich ist der Rückgang des Einnahmenniveaus sogar noch ausgeprägter. Es geht von 51,8% im Jahr 1999 auf nur noch 40,1% im Jahr 2018 zurück. Mit anderen Worten: die Höhe der Beitragseinnahmen, die der GRV für Rentenzahlungen pro Rentner zur Verfügung steht, verringert sich zwischen 1999 und 2018 von 51,8% des durchschnittlichen Bruttolohns auf 40,1%. Bei unreduzierten GRV-Einnahmen hätte das Einnahmenniveau im Jahr 2018 etwas höher gelegen und 43,2% betragen.

Es stellt sich die Frage, wie stark der Beitragssatz (bei unreduzierten GRV-Einnahmen) hätte angehoben werden müssen, wenn weiterhin ein Rentenniveau angestrebt worden wäre, das den Lebensstandard sichert. Die Frage ist nicht leicht zu beantworten; denn wer weiß schon genau, ab welcher Höhe eine Rente als Lebensstandard sichernd anzusehen ist. Der Einfachheit halber werden die 1990er Jahre zur Festlegung herangezogen. In dieser Zeit lag das Einnahmenniveau meist zwischen 48% und 52%. Als Lebensstandard sichernd wird für diese Studie die Untergrenze der Spannweite festgelegt. Angesichts eines mittleren Einnahmenniveaus von 50,3% zwischen 1991 und 1999, ist eine Forderung von 48% für Lebensstandard sichernde Renten als durchaus moderates Grenzwertkriterium anzusehen. Die Forderung nach Konstanz des Einnahmenniveaus ist andererseits ein etwas zu strenges Kriterium, da das Einnahmenniveau ein Bruttowert ist und für die Ermittlung Lebensstandard sichernder Beitragssätze eigentlich der weniger anspruchsvolle Nettowert zur Anwendung kommen sollte. Das Bruttokriterium hat zur Folge, dass der Lebensstandard sichernde Rentenbeitragssatz tendenziell etwas überschätzt wird.

Abbildung 2.7 zeigt, dass im Fall von Lebensstandard sichernden Renten der Rentenbeitragssatz zwischen 2000 und 2006 – als die Zahl der Rentner besonders stark anstieg – deutlich hätte angehoben werden müssen und zwar von 19,3% auf 22,7%. Diese Abgabenquote hätte anschließend für etwa vier Jahre konstant gehalten werden können, um dann bis 2018 allmählich auf einen Wert von 20,6% abgesenkt zu werden.

Abbildung 2.6

Entwicklung des Einnahmenniveaus

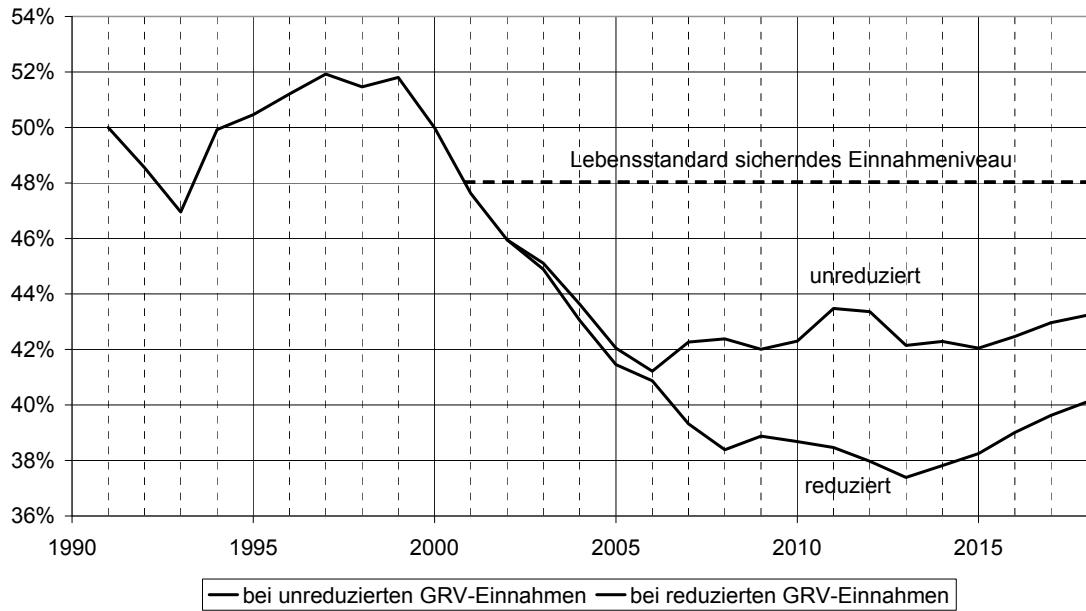
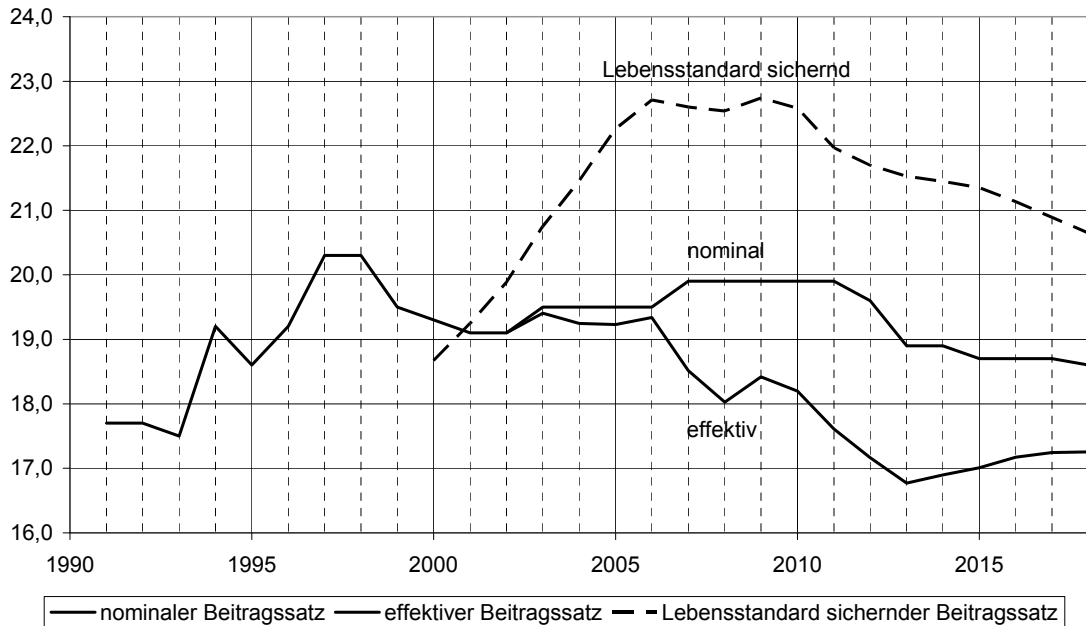


Abbildung 2.7

Rentenbeitragssätze (in Prozent)



An dieser Stelle wird häufig der Einwand erhoben, dass solche Beitragsätze eine zu starke Belastung der Beitragszahler bzw. der Wirtschaft darstellen würden und nicht finanzierbar wären. Die Arbeitnehmer sollten, um später über eine auskömmliche Rente zu verfügen, daher zusätzlich privat vorsorgen. Diese Position vertreten nicht nur viele Rentenexperten und die private Versicherungswirtschaft, sondern auch die Bundesregierung und fördert die Privatvorsorge finanziell mittels der Riesterrente und der Möglichkeit der Entgeltumwandlung.

#### Beispielrechnung zur Entgeltumwandlung

Angenommen ein Arbeitnehmer schließt einen privaten Pensionsfondvertrag ab und zahlt im Jahr 2015 Brutto für Netto 4% des Bruttoverdienstes darin ein. Dann würde der Beitragssatz, der an die GRV abzuführen ist, bezogen auf den ursprünglichen Bruttoverdienst von 18,7% auf 17,95% zurückgehen. Rechnet man die Einzahlungen in den Pensionsfond hinzu, so würden (von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen) insgesamt 21,95% des Bruttolohns für die Rentenvorsorge aufgewendet werden. Dieser Anteilswert liegt um 0,65% über dem Beitragssatz, der bei einem Lebensstandard sichernden Beitragssatz im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten gewesen wäre (2015: 21,3%) (vgl. Abb. 2.7).

Selbst wenn man das Jahr 2009, als der GRV-Beitragssatz für eine Lebensstandard sichernde Rente mit 22,7% besonders hoch lag, zum Vergleich heranzieht, würde dieser immer noch um 0,40% unter dem Satz liegen, der in Verbindung mit dem Pensionsfond aufzubringen wäre.

Die Beitragssatzunterschiede zwischen einer rein gesetzlichen Versicherungsform und einer Mischform aus gesetzlicher und privater Vorsorge sind relativ gering. Was sich stark verändert ist die Aufteilung der Kosten auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Während bei der gesetzlichen Versicherung die zu zahlenden Beiträge hälftig aufgeteilt werden, verschiebt sich die Relation bei Abschluss eines Pensionsfondvertrages zugunsten der Arbeitgeber. In obigem Beispiel verringert sich der Beitragssatz des Arbeitgebers im Jahr 2015 von 9,35% auf 8,975%, die Beiträge des Arbeitnehmers dagegen steigen von 9,35% auf 12,975% des Bruttolohns an. Damit zahlt der Arbeitnehmer letztlich 45% mehr in die Rentenversicherung ein als der Arbeitgeber.

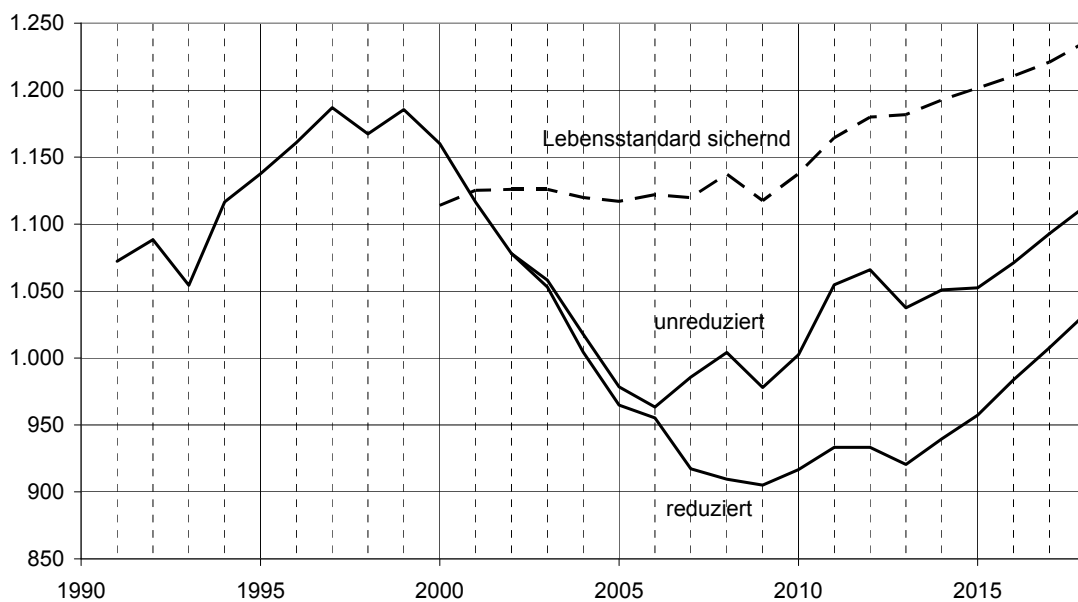
Würde ein Arbeitnehmer mit durchschnittlichem Einkommen, also deutlich unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze, aus Sorge um die spätere Rente nicht nur 4% sondern 6% des Einkommens in den Pensionsfond einzahlen, würde sich das Ungleichgewicht weiter zuungunsten des Arbeitnehmers verschieben. Er würde dann 68% mehr in die Alterssicherung einzahlen als der Arbeitgeber.

Nicht geklärt ist bisher, wie hoch die Rente bei Lebensstandard sichernden Rentenbeitragsätzen ausfiele und wie sich die höheren Beiträge auf die Löhne der Arbeitnehmer auswirken würden.

Die Normrente wäre, wie man aus Abbildung 2.8 ersehen kann, im Lebensstandard sichernden Fall, im Unterschied zu den anderen Varianten, nach dem Jahr 2000 nicht gesunken, sondern über einen Zeitraum von zehn Jahren mit Werten zwischen 1.118 und 1.138 Euro nahezu konstant geblieben. Bei der Berechnung ist davon ausgegangen worden, dass die Rentenbeiträge der GRV nicht in reduzierter Form, sondern in voller Höhe (unreduziert, wie bis 2003 üblich) zugeflossen wären. Erst nach 2009 wäre die lebensstandardsichernde Rente allmählich angestiegen. Im Jahr 2018 hätte sie mit einem Wert von monatlich 1.236 Euro etwa 200 Euro über der Normrente bei reduzierten Einnahmen gelegen, also der tatsächlichen Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung.

**Abbildung 2.8**

**Entwicklungsvarianten für die Normrente (in Euro pro Monat)**



Wie sich die höheren Rentenbeiträge auf die Löhne der Beschäftigten ausgewirkt hätten kann aus Abbildung 2.9 ersehen werden. Aufgetragen sind der Bruttolohn als solcher sowie der Bruttolohn abzüglich der Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung. Entscheidend für die Beurteilung der Belastung der Arbeitnehmer durch die höheren Beitragssätze sind die Kurvenverläufe des Bruttolohns ohne Rentenbeitrag.