



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 2 – 2020 – 0860

Potsdam, den 17. September 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen, Anlass und Gegenstand des Berichts	7
2	Die Stellschrauben der umlagefinanzierten Rentenversicherung	8
2.1	Die grundsätzliche Arithmetik der gesetzlichen Rentenversicherung	8
2.2	Stellschraube Beitragssatz	10
2.2.1	Instrument und dessen Wirkungsweise	10
2.2.2	Grenzen der Stellschraube Beitragssatz	11
2.3	Stellschraube Rentenniveau	13
2.3.1	Instrument und dessen Wirkungsweise	13
2.3.2	Grenzen der Stellschraube Rentenniveau	16
2.4	Stellschraube Rentnerquotient	20
2.4.1	Instrumente und deren Wirkungsweise	20
2.4.2	Grenzen der Stellschraube Rentnerquotient	24
2.5	Stellschraube Bundeszuschuss	25
2.5.1	Instrument und dessen Wirkungsweise	25
2.5.2	Grenzen der Stellschraube Bundeszuschuss	27
3	Würdigung und Empfehlung	28

0 Zusammenfassung

Aufgrund der gravierenden Auswirkungen auf den Bundeshaushalt befasst sich der Bundesrechnungshof in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Im ersten Teil hat er bereits über die Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung in den vergangenen beiden Jahrzehnten berichtet und damit den Ausgangspunkt für weitere Reformen beschrieben.¹ In diesem zweiten Teil zeigt der Bundesrechnungshof die grundsätzlichen Handlungsoptionen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf. Er stellt damit die teilweise begrenzten Handlungsspielräume für die Rentenpolitik zusammenfassend dar. Dies bildet die Grundlage, um im dritten Teil der Berichtsreihe die Vorschläge der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ zu würdigen, wie die gesetzliche Rentenversicherung ab dem Jahr 2025 fortentwickelt werden kann. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zum Entwurf des Berichts Stellung genommen. Diese wurde berücksichtigt.

0.1 In der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung gibt es grundsätzlich vier Stellschrauben für Reformmaßnahmen:

- den Beitragssatz,
- das Rentenniveau,
- den Rentnerquotienten (zahlenmäßige Relation von Rentnern zu Beitragszahlern) und
- die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Bundeszuschüsse).

0.2 In den vergangenen Jahrzehnten wurde an allen vier Stellschrauben gedreht:

- Höhere Beitragssätze sicherten in der Vergangenheit die Finanzierung der Rentenversicherung. Seit Anfang des Jahrtausends steht jedoch auch die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs im Fokus der Rentenpolitik (Nummer 2.2).

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 2. September 2020; Gz.: IX 2 – 2019 – 0958.

- Das Rentenniveau sollte durch die Einführung eines Beitragssatzfaktors und eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel allmählich sinken, um die gesetzliche Rentenversicherung finanzierbar zu halten (Nummer 2.3).
- Der Rentnerquotient sollte durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre günstig beeinflusst werden (Nummer 2.4).
- Zahlungen des Bundes unterstützen die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Bundeszuschüsse steigen jährlich nach gesetzlich festgelegten Fortschreibungsregeln. Hinzu kamen neue Bundeszuschüsse (zusätzlicher Bundeszuschuss, Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss, Sonderzahlungen) und über die jährliche Fortschreibung hinausgehende Erhöhungen der bestehenden Zuschüsse. Schließlich sollen seit dem Jahr 2019 höhere Bundeszuschüsse die sogenannte Beitragssatzgarantie gewährleisten (Nummer 2.5).

0.3 Für zukünftige Reformmaßnahmen stehen erneut diese vier Stellschrauben zur Verfügung. Die Handlungsspielräume sind jedoch durch politische und gesetzliche Festlegungen, gesellschaftliche Akzeptanz oder ökonomische und soziale Gegebenheiten eingeschränkt.

- Der Beitragssatz wird ohne Reformmaßnahmen allein aufgrund der demografischen Entwicklung stark ansteigen. Die Beiträge werden von Arbeitgebern und Beschäftigten gezahlt. Für Arbeitgeber sind die Beiträge Arbeitskosten. Beitragssatzerhöhungen können sich deshalb negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung auswirken. Für die Beschäftigten schmälern die Beiträge das Nettoeinkommen. Der Beitragssatzanstieg hat somit in der „ökonomischen und sozialen Tragbarkeit“ seine Begrenzung. Der Gesetzgeber hat bis zum Jahr 2025 für den Beitragssatz eine Haltelinie von 20 % beschlossen. Sollte der Gesetzgeber diese Haltelinie auch über das Jahr 2025 hinaus fortschreiben, ist der Spielraum für Beitragssatzsteigerungen erschöpft.
- Für das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) hat der Gesetzgeber bis zum Jahr 2025 bereits eine Haltelinie von 48 %

beschlossen. Auch für die Zeit nach dem Jahr 2025 strebt die Bundesregierung eine Rentenniveauuntergrenze an. Für die Akzeptanz des Rentensystems ist der Abstand der gesetzlichen Renten zum Grundsicherungsniveau relevant. Dieser Abstand ist bei einem Rentenniveau von 48 %, aber auch bei einem etwas niedrigeren Wert, grundsätzlich noch gegeben.

- Der Rentnerquotient kann durch eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze – etwa orientiert an der Entwicklung der Lebenserwartung – verbessert und damit der Beitragssatzanstieg gebremst werden. Ob und wie stark die Regelaltersgrenze erhöht werden kann, hängt letztlich von der gesellschaftlichen Akzeptanz für eine Erhöhung ab. Der Rentnerquotient kann zumindest vorübergehend auch durch eine Ausweitung des (Pflicht-)Versichertenkreises verbessert werden. Hier kommt z. B. eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf die selbstständig Tätigen oder auf Teilgruppen der selbstständig Tätigen sowie auf die Beamtinnen und Beamten in Frage.
- Wenn für das Rentenniveau und den Beitragssatz eine Haltelinie besteht und Maßnahmen zur Verbesserung des Rentnerquotienten nicht durchsetzbar sind, bleibt als einzige Stellschraube die Erhöhung der Bundeszuschüsse. Wird die Beitragssatzgarantie über das Jahr 2025 hinaus verlängert, trägt der Bund die demografischen Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung allein. Die gesetzliche Rentenversicherung wird somit immer mehr zu einem steuerfinanzierten Rentensystem.

0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei zukünftigen Reformvorhaben an allen vier Stellschrauben zu drehen. Die bereits gegebenen Haltelinien sind maßvoll zu verschieben, sodass die Belastungen des Bundeshaushaltes eingedämmt werden. Die Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung als beitragsfinanziertes Rentensystem sollte erhalten bleiben. Der Bund darf nicht alleine das demografische und konjunkturelle Risiko der gesetzlichen Rentenversicherung tragen. Dies ist schon vor dem Hintergrund geboten, dass die Finanzen des Bundes

selbst durch die demografische und die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst werden (Nummer 3).

1 Vorbemerkungen, Anlass und Gegenstand des Berichts

Die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wird durch drei maßgebliche Faktoren geprägt: Leistungsausweitung, Corona-Krise und Demografie.

Der Gesetzgeber hat seit dem Jahr 2014 die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet (u. a. Mütterrente I + II, Rente mit 63, Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten). Der Bundesrechnungshof hat dies bereits im ersten Teil seiner Berichtsreihe thematisiert und die wesentlichen Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten 20 Jahren mit ihren Wirkungen dargestellt.² Zudem führt die derzeitige Corona-Krise wegen der mit ihr einhergehenden Kurzarbeit und der zunehmenden Arbeitslosigkeit für die gesetzliche Rentenversicherung kurz- und mittelfristig zu Einnahmeausfällen. Schließlich macht sich zunehmend die demografische Entwicklung bemerkbar und sorgt langfristig für Finanzierungsprobleme.

Diese Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet ein Haushaltsrisiko für den Bund, da die gesetzliche Rentenversicherung auf die Zuschüsse des Bundes angewiesen ist. Außerdem hat sich der Bund über die sogenannte Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 verpflichtet, jegliches finanzielle Risiko der gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen und die Zuschüsse entsprechend zu erhöhen. Dies erscheint aufgrund der durch die Corona-Krise äußerst angespannten Situation aller öffentlichen Haushalte zunehmend problematisch.

Vor diesem Hintergrund ist eine Reform angezeigt, die das Finanzierungsgefüge der gesetzlichen Rentenversicherung und die Lastenverteilung zwischen den Rentnerinnen und Rentnern, den Beitragszahlenden und dem Bund, aber auch in intergenerativer Hinsicht neu justiert. Die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat zu diesem Thema im März 2020 ihr Gutachten vorgelegt.

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 2. September 2020; Gz.: IX 2 – 2019 – 0958.

Der Bundesrechnungshof stellt nun im zweiten Teil seiner Berichtsreihe die möglichen Stellschrauben zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Dies soll mögliche Handlungsfelder sowie Handlungsspielräume für den Gesetzgeber aufzeigen. Im dritten Teil der Berichtsreihe wird er sich zu den Empfehlungen der Rentenkommission und im vierten Teil der Berichtsreihe zu den Folgen der Corona-Krise äußern.

Die nachfolgend aufgeführten Daten zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen spiegeln den Kenntnisstand vor der Corona-Krise wider. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat zum Entwurf des Berichts Stellung genommen.³ Diese wurde berücksichtigt.

2 Die Stellschrauben der umlagefinanzierten Rentenversicherung

2.1 Die grundsätzliche Arithmetik der gesetzlichen Rentenversicherung

Welche Stellschrauben für Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung in Frage kommen und wie sie zusammenhängen, kann man aus der Arithmetik einer umlagefinanzierten Rentenversicherung ableiten. In einer stilisierten umlagefinanzierten Rentenversicherung entsprechen die Rentenausgaben in jedem Jahr den Beitragseinnahmen. Die Ausgaben ergeben sich aus der Durchschnittsrente multipliziert mit der Anzahl der Rentner⁴. Die Beitragseinnahmen sind das Produkt aus dem Beitragssatz und dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen aller Beitragszahlenden. Somit ergibt sich für den Beitragssatz folgender Zusammenhang:

$$\text{Beitragssatz} = \frac{\text{Durchschnittsrente}}{\text{Durchschnittseinkommen}} \times \frac{\text{Rentner}}{\text{Beitragszahler}}$$

oder:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} \times \text{Rentnerquotient}$$

³ Vgl. Schreiben vom 24. Juni 2020; Az. Zb1-4534-DRV/54.

⁴ Im weiteren Bericht wird teilweise zur besseren Lesbarkeit auf die Darstellung der verschiedenen Geschlechtsformen verzichtet (gemeint sind Rentnerinnen und Rentner, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler usw.).

Der grundsätzliche Zusammenhang bleibt bestehen, wenn man einen Zuschuss aus Steuermitteln (Bundeszuschuss) der umlagefinanzierten Rentenversicherung berücksichtigt. Die Gleichung lautet dann:

$$\text{Beitragssatz} = \text{Rentenniveau} \times \text{Rentnerquotient} - \frac{\text{Bundeszuschuss}}{\text{Lohnsumme}^5}$$

Anhand der Gleichungen wird der direkte Einfluss des Rentenniveaus und des Rentnerquotienten auf den Beitragssatz deutlich. Das langfristige demografische Risiko der Umlagefinanzierung ist evident: Bei konstantem Rentenniveau muss der Beitragssatz erhöht werden, wenn der Rentnerquotient aufgrund der demografischen Entwicklung steigt. Die zu beobachtende „Alterung der Gesellschaft“ beeinflusst den Rentnerquotienten auf zweierlei Weise:

- Durch die sinkenden Geburtenraten wird zum einen die Anzahl der Beitragszahler reduziert.
- Durch die längere Lebenserwartung steigt zum anderen tendenziell die Anzahl der Rentner.

Ein Bundeszuschuss kann die Wirkung eines steigenden Rentnerquotienten auf den Beitragssatz abfedern.

Aufgrund dieser allgemein gültigen arithmetischen Zusammenhänge stehen die Stellschrauben für Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung fest. Es sind:

- der Beitragssatz,
- das Rentenniveau,
- der Rentnerquotient und
- der Bundeszuschuss.

Diese Stellschrauben bestimmen und begrenzen die Handlungsoptionen in der gesetzlichen Rentenversicherung.

⁵ Die Lohnsumme ist dabei die Summe der beitragspflichtigen Einkommen. Diese ergibt sich, wenn man das durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen mit der Anzahl der Beitragszahler multipliziert.

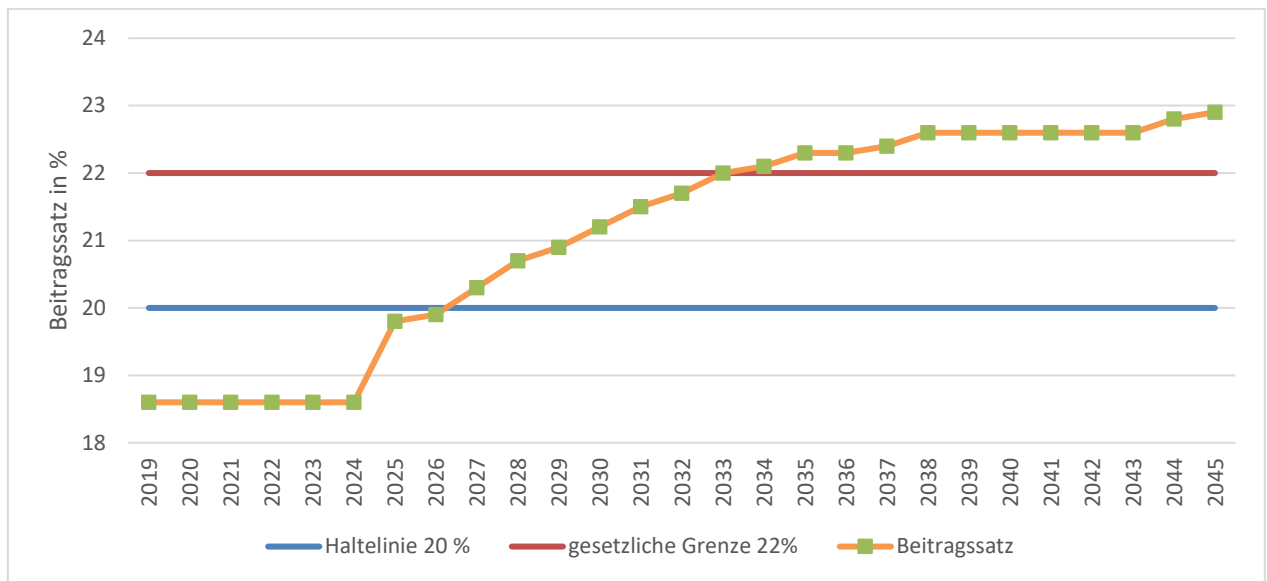
2.2 Stellschraube Beitragssatz

2.2.1 Instrument und dessen Wirkungsweise

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wird regelgebunden so angepasst, dass die erwarteten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden können (Instrument der regelgebundenen Beitragssatzanpassung). Wegen der demografischen Entwicklung und der zunehmenden Anzahl an Rentnern, die aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung länger Rente beziehen, wird der Beitragssatz in Zukunft steigen. Der Rentenversicherungsbericht 2019⁶ geht in einem mittleren Szenario von einem Anstieg des Beitragssatzes auf 22 % bis zum Jahr 2033 aus. Die Bundesregierung erwartet, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2045 weiter auf 22,9 % steigt (vgl. Abbildung 1). Studien mit einem längeren Projektionszeitraum rechnen mit einem weiteren Anstieg.⁷

⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/15630, 3. Dezember 2019.

⁷ Bei Börsch-Supan/Rausch (2018) steigt im Referenzszenario der Beitragssatz auf 24 % im Jahr 2060. Vgl. Börsch-Supan, A. und Rausch, J. (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, MEA Discussion Papers, 3-2018, S. 7.
 Jess et al. (2019) simulieren einen Anstieg des Beitragssatzes auf 23,8 % im Jahr 2045. Vgl. Jess, H., Kasten, T., Lohmann, A. und Schuth, M. (2019): Die Finanzwirkungen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes – Konsequenzen der aktuellen Rentenreform für Beitragszahler, Rentner und Steuerzahler, Deutsche Rentenversicherung 2/2019, S. 102-131, hier S. 122/123.
 Die Deutsche Bundesbank rechnet mit einem Beitragssatz von 26 % im Jahr 2070. Vgl. Deutsche Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, S. 68.

Abbildung 1: Entwicklung des Beitragssatzes und gesetzliche Obergrenzen

Quelle: Rentenversicherungsbericht (RVB) 2019, Übersicht B 7, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“, Bundestagsdrucksache 19/12500, 19. August 2019.

2.2.2 Grenzen der Stellschraube Beitragssatz

Grundsätzlich ist die Finanzierung der Rentenversicherung durch den gesetzlich festgelegten automatischen Anstieg des Beitragssatzes gesichert. Jedoch kann der Beitragssatz nicht unbegrenzt steigen. Der Beitragssatzanstieg findet seine **Begrenzung in der „ökonomischen und sozialen Tragbarkeit“** für Arbeitgeber und Beschäftigte, die die Beitragszahlungen je zur Hälfte finanzieren. So sind die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitgeber Arbeitskosten, die die Rentabilität bzw. die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens negativ beeinflussen können. In der Folge von Beitragssatzsteigerungen kann es zu Unternehmensaufgaben, Abwanderungen von Unternehmen und negativen Beschäftigungseffekten (höhere Arbeitslosigkeit) kommen.

Für die Beschäftigten schmälern die Beitragszahlungen das Nettoeinkommen. Zehren höhere Sozialversicherungsbeiträge beispielsweise die Lohnsteigerungen auf, sinken die Nettoeinkommen der Beschäftigten. Dies kann zu negativen Effekten wie Ausweichreaktionen in Form von Schwarzarbeit oder von nicht versicherungspflichtiger Selbstständigkeit führen. Ganz allgemein kann die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung leiden, wenn die

Beschäftigten bei zunehmenden Beitragszahlungen gleichzeitig ein nicht steigendes und ggf. sogar abnehmendes Leistungsniveau wahrnehmen.⁸

Ob ein höherer Beitragssatz für Arbeitgeber und Beschäftigte noch tragbar ist, hängt von vielen Faktoren ab. So dürfte bei einer generell günstigen Produktivitäts-, Einkommens- und Wohlstandsentwicklung eine höhere Belastung leichter zu stemmen sein. Zudem ist die sonstige Belastung der Arbeitgeber und Beschäftigten mit Abgaben (Steuern und Beiträgen) von Bedeutung. Da auch in den anderen Sozialversicherungszweigen (Kranken- und Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung) aufgrund der demografischen Entwicklung, aber auch aufgrund der Folgen der Corona-Krise von Beitragssatzsteigerungen auszugehen ist, sind die Spielräume in dieser Hinsicht eher eingeschränkt.

Insgesamt kann nicht generell bestimmt werden, ab welchem Beitragssatzniveau die soziale und ökonomische Tragbarkeit eine Grenze für den Beitragssatzanstieg setzt. Dies hängt von den gesellschaftlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ab, die sich stetig ändern (z. B. Corona-Krise).

Für den Beitragssatz bestehen zwei **gesetzliche Obergrenzen**. So hat nach § 154 Absatz 3 Satz 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in der Vorausberechnung im Rentenversicherungsbericht bis zum Jahr 2030 der Beitragssatz 22 % überschreitet. Der Gesetzgeber hat später zudem mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz⁹ zusätzlich eine Beitragssatzobergrenze von 20 % (**Haltelinie**) für den Zeitraum der Jahre 2019 bis 2025 eingeführt. Diese wird durch eine **Beitragssatzgarantie** des Bundes gewährleistet: Droht ein Beitragssatz von über 20 % ist der Bundeszuschuss so zu erhöhen, dass der Beitragssatz auf höchstens 20 % festgesetzt werden kann.¹⁰

Nach den Berechnungen im Rentenversicherungsbericht 2019 (vor der Corona-Krise) wird der Beitragssatz im mittleren Szenario bis zum Jahr 2025 die

⁸ Ökonomisch gesprochen sinkt für die Versicherten so die (implizite) Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung.

⁹ Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil I, Nummer 40, S. 2016, 4. Dezember 2018.

¹⁰ Dabei gilt die Beitragssatzgarantie uneingeschränkt, „... so dass auch bei unvorhersehbaren Entwicklungen die Beitragssatzobergrenze eingehalten wird“. Vgl. Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes, Bundesratsdrucksache 425/18, S. 2, 18 und 37.

Haltelinie von 20 % nicht überschreiten. Entsprechend würde die Beitragssatzgarantie nicht greifen. Danach projiziert der Bericht einen Anstieg des Beitragssatzes. Im Jahr 2033 würde die Grenze des § 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI von 22 % und im Jahr 2045 ein Beitragssatz von 22,9 % erreicht (vgl. Abbildung 1).

Der Gesetzgeber begründete die Haltelinie von 20 % damit, dass sie „eine übermäßige Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler verhindert.“¹¹ Ob dies nur bei einem Beitragssatz von bis zu 20 % gegeben ist oder dieser auch höher liegen kann, bleibt offen. Zumindest deutet die Grenze des § 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI darauf hin, dass der Gesetzgeber auch einen Beitragssatz von 22 % für zumutbar hält.

2.3 Stellschraube Rentenniveau

2.3.1 Instrument und dessen Wirkungsweise

Das Instrument, mit dem das Rentenniveau hauptsächlich gesteuert werden kann, ist die sogenannte Rentenanpassungsformel. Sie bestimmt, wie sich die Renten jährlich entwickeln. Sie lautet vereinfacht:

$$\text{Rentenanpassungsfaktor} = \text{Lohnfaktor} \times \text{Beitragssatzfaktor} \times \text{Nachhaltigkeitsfaktor}$$

Die Renten entwickeln sich grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten (Lohnfaktor). Die Steigerung der Renten fällt geringer als die Lohnsteigerung aus, wenn

- der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung im Vorjahr gestiegen ist (Beitragssatzfaktor)¹² oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) im Vorjahr erhöht hat (Nachhaltigkeitsfaktor)¹³.

Bleiben die Rentenerhöhungen hinter den Lohnsteigerungen zurück, sinkt das **Rentenniveau**¹⁴ und der Beitragssatzanstieg wird gebremst.

¹¹ Vgl. Bundesratsdrucksache 425/18, S. 20.

¹² Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

¹³ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

¹⁴ Das Rentenniveau beschreibt grundsätzlich die Relation einer Rentengröße zu einer Lohngröße. Das Standardrentenniveau setzt eine Rente aufgrund von 45 Entgeltpunkten – 45 Jahren Beitragszahlungen aufgrund des Durchschnittseinkommens (Standardrente) zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt der Beschäftigten (Durchschnittsentgelt) in Verhältnis.

Maßgeblich ist das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI. Es beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente¹⁵ zum verfügbaren Durchschnittsentgelt der Beschäftigten und beträgt 48,2 % im Jahr 2019.

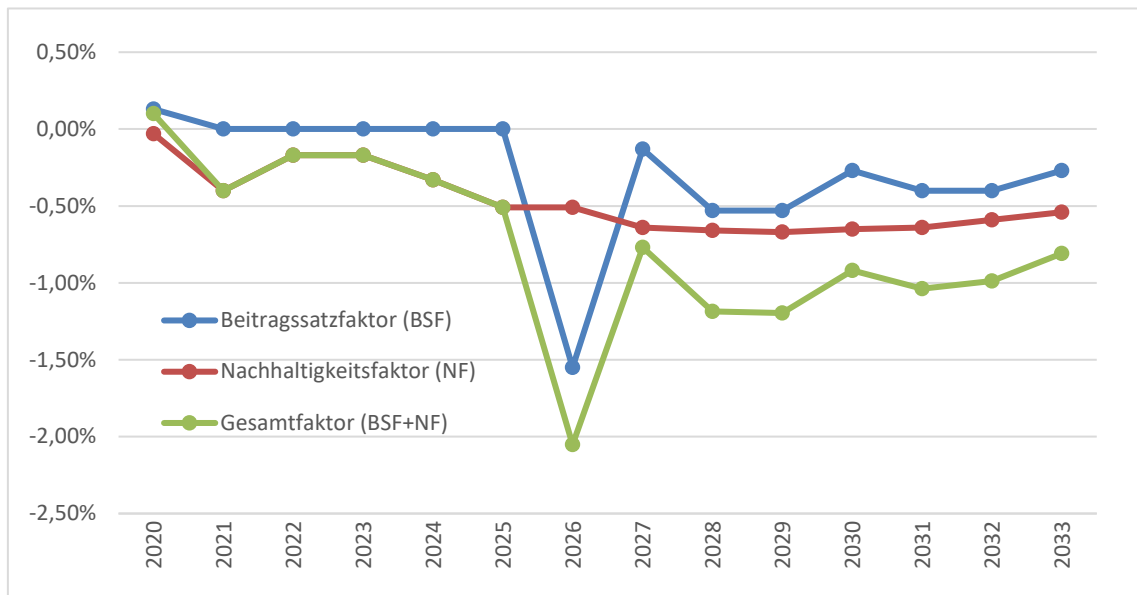
Durch den erwarteten Beitragssatzanstieg und den aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwartenden Anstieg des Rentnerquotienten werden sowohl der Beitragssatzfaktor als auch der Nachhaltigkeitsfaktor in den nächsten Jahren dämpfend auf die Rentensteigerungen wirken und damit das Rentenniveau reduzieren (vgl. Abbildung 2).¹⁶

Somit sind in der Rentenanpassungsformel bereits wirksame Instrumente zur Steuerung des Rentenniveaus und damit zur finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung etabliert.

¹⁵ Die Standardrente erhält ein Versicherter, der 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Ein Entgeltpunkt hat seit 1. Juli 2019 in den alten Bundesländern einen Wert von 33,05 Euro, sodass die Standardrente monatlich $45 \cdot 33,05 \text{ Euro} = 1.487,25 \text{ Euro}$ beträgt. Die verfügbare Standardrente ergibt sich nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung. Sie beträgt 1.326,63 Euro. Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2019 beträgt nach Anlage 1 des SGB VI 38.901 Euro jährlich bzw. 3.241,75 Euro monatlich. Das verfügbare Durchschnittsentgelt nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge beläuft sich auf 2.754,74 Euro. Das Sicherungsniveau vor Steuern 2019 beträgt damit $1.326,63 / 2.754,74 = 0,4816$ (also 48,2 %). Vgl. dazu Steffen, J. (2019): Rentenanpassung 2019, Portal Sozialpolitik, S. 5-6.

¹⁶ Die beiden Dämpfungsfaktoren Nachhaltigkeitsfaktor und Beitragssatzfaktor vermindern ab dem Jahr 2021 die Rentensteigerungsrate (vgl. Abbildung 2). Der größte jährliche Dämpfungseffekt mit über -2 Prozentpunkten tritt im Jahr 2026 ein, da im Jahr 2025 der Beitragssatz von 18,6 auf 19,8 % ansteigt. Damit fällt der Beitragssatzfaktor entsprechend hoch aus. Bei einer angenommenen Lohnsteigerungsrate von jährlich 3 % (Lohnfaktor 1,03) würden die Renten ohne die Dämpfungsfaktoren der Jahre von 2019 bis 2033 um 51 % steigen. Mit den Faktoren errechnet sich jedoch in diesem Zeitraum nur ein Rentenanstieg um rund 36 %. Die rechnerische Dämpfungswirkung beträgt somit 15 Prozentpunkte.

Abbildung 2: Dämpfungseffekt des Beitragssatzfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors (in Prozentpunkten)



Quelle: eigene Berechnungen.

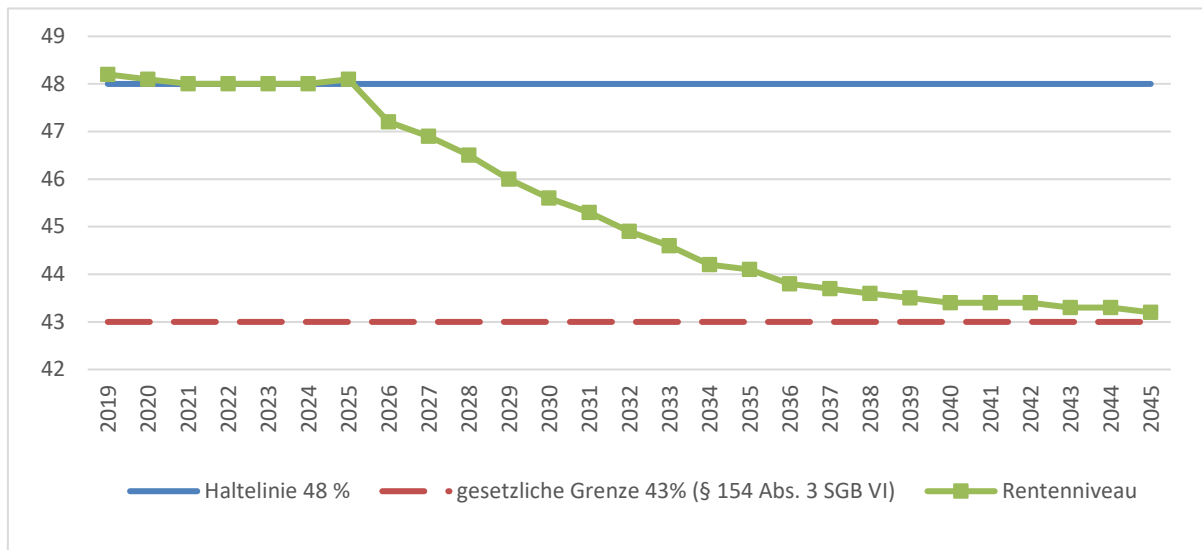
Quelle für die Werte des Nachhaltigkeitsfaktors: Rentenversicherungsbericht 2019, Übersicht B 18.

Negative Werte: Die Rentensteigerungsrate wird gedämpft.

Das Rentenniveau sinkt laut Einschätzung des BMAS von 48,2 % im Jahr 2019 auf 44,6 % im Jahr 2033 und auf 43,2 % im Jahr 2045 (vgl. Abbildung 3). Studien mit einem längeren Projektionszeitraum gehen davon aus, dass das Rentenniveau weiter sinken wird.¹⁷

¹⁷ Bei Börsch-Supan/Rausch (2018) sinkt im Referenzszenario das Rentenniveau auf 41 % im Jahr 2060. Vgl. Börsch-Supan, A. und Rausch, J. (2018), a. a. O., S. 7. Die Deutsche Bundesbank rechnet mit einem Rentenniveau von 40 % im Jahr 2070. Vgl. Deutsche Bundesbank (2019), a. a. O., S. 68. Jess et al. (2019) gehen von einem Rentenniveau von 43 % im Jahr 2045 aus. Vgl. Jess et al. (2019), a. a. O., S. 122/123.

Abbildung 3: Entwicklung des Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern) und gesetzliche Untergrenzen



Quelle: Rentenversicherungsbericht (RVB) 2019, Übersicht B 8 und Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“, Bundestagsdrucksache 19/12500, 19. August 2019.

2.3.2 Grenzen der Stellschraube Rentenniveau

Die Stellschraube „Rentenniveau“ findet ihre Grenze dort, wo das Rentenniveau als zu gering angesehen wird. Ein Indikator ist der Vergleich mit dem **Grundsicherungsniveau**. Die Grundsicherung im Alter soll Rentnern das Existenzminimum sichern und wird bei Bedürftigkeit gewährt. Argumentiert wird, dass die Rente eines durchschnittlichen Rentenbeziehers nicht in der Nähe dieser Armutsschwelle liegen darf. Vielmehr müssten Personen, die während ihres Erwerbslebens durchschnittlich verdient haben und langjährig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt haben, deutlich mehr erhalten als Personen, die ggf. ohne jegliche Beitragszahlung in das Rentenversicherungssystem die Grundsicherung erhalten.¹⁸

Das Grundsicherungsniveau liegt derzeit bei rund 800 Euro monatlich (vgl. Tabelle 1).¹⁹ Die verfügbare Standardrente im Jahr 2019 liegt mit 1 327 Euro um 64 % höher als das Grundsicherungsniveau. Dieser Abstand zeigt den

¹⁸ Damit bedeutet der Vergleich mit dem Grundsicherungsniveau gerade nicht, dass sich das Sicherungsniveau der Rente an der Grundsicherung orientieren sollte. Im Gegenteil: Der Vergleich dient dazu, dass ein angemessener und notwendiger Abstand zum Grundsicherungsniveau gewahrt bleibt. Das BMAS weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich das Sicherungsniveau der Rente nicht am Existenzminimum orientieren darf.

¹⁹ Da zum Grundsicherungsbedarf auch die Wohnkosten zählen, ist das Grundsicherungsniveau regional unterschiedlich.

Spielraum für Ausgaben über dem Existenzminimum an. Der Spielraum sinkt bei einem geringeren Rentenniveau. Bei einem Rentenniveau von z. B. 44 % beträgt die verfügbare Standardrente aber noch das 1,5-fache des Grundsicherungsniveaus (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 1: Vergleich der Rentenhöhe mit dem Grundsicherungsniveau

	2018	2019
Standardrente ²⁰	1 441	1 487
verfügbare Standardrente ²¹	1 285	1 327
Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag ²²		
Altersrente gesamt	864	
Altersrente für langjährig Versicherte ²³	1 121	
Altersrente für besonders langjährig Versicherte ²⁴	1 358	
Grundsicherungsniveau ²⁵	795	810
Durchschnittsentgelt ²⁶	3 184	3 242
verfügbares Durchschnittsentgelt ²⁷	2 672	2 755
Bruttorentenniveau ²⁸	45,3%	45,9%
Sicherungsniveau vor Steuern ²⁹	48,1%	48,2%

Quelle: siehe die jeweiligen Fußnoten. Werte jeweils in Euro monatlich.

Tabelle 2: Verfügbare Standardrente bei unterschiedlichen Rentenniveaus und im Vergleich zum Grundsicherungsniveau

Sicherungsniveau vor Steuern	Verfügbare Standardrente in Euro	Verhältnis Verfügbare Standardrente/ Grundsicherungsniveau
48 %	1 322	1,64
47 %	1 295	1,60
46 %	1 267	1,57
45 %	1 240	1,53
44 %	1 212	1,50
43 %	1 185	1,47
40 %	1 102	1,36
35 %	964	1,19

Quelle: eigene Berechnungen aufgrund der Werte für das Jahr 2019.

²⁰ Bruttorente für Rentenbezieher mit 45 Entgeltpunkten.

²¹ Standardrente abzüglich der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung.

²² Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zahlen 2019, S. 35.

²³ Altersrente nach § 36 SGB VI, Wartezeit mindestens 35 Jahre.

²⁴ Altersrente gemäß § 38 SGB VI, mindestens 45 Versicherungsjahre.

²⁵ Monatlicher Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter für Personen ab der individuellen Regelaltersgrenze und älter. Werte Dezember 2018 und Dezember 2019. Quelle: Statistisches Bundesamt.

²⁷ Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß Anlage 1 zum SGB VI.

²⁸ Bruttostandardrente dividiert durch das Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

²⁹ Verfügbare Standardrente dividiert durch das verfügbare Durchschnittsentgelt.

Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag einer Altersrente lag zum 31. Dezember 2018 bei 864 Euro und damit nur geringfügig über dem Grundsicherungsniveau. Jedoch sind in diesem Durchschnittswert auch Kleinstrenten enthalten, z. B. von Personen, die nur wenige Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben. Aussagekräftiger sind die Rentenzahlbeträge der Altersrente für langjährig Versicherte und der Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Zum Bezug dieser Renten sind mindestens 35 bzw. 45 Versicherungsjahre erforderlich. Hier betragen die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge 1 121 Euro bzw. 1 358 Euro. Sie liegen damit deutlich über dem Grundsicherungsniveau (vgl. Tabelle 1). Betrachtet man die Verteilung der Rentenzahlbeträge, zeigt sich, dass 64 % der Männer in den alten Bundesländern und 76 % der Männer im Beitrittsgebiet Versichertenrenten³⁰ mit einem Rentenzahlbetrag von über 900 Euro aufweisen. Bei den Frauen haben in den alten Bundesländern 26 % eine Versichertenrente mit einem Rentenzahlbetrag über 900 Euro³¹, im Beitrittsgebiet 55 %.³²

Der Vergleich mit dem Grundsicherungsniveau ist nicht unproblematisch, da für den Grundsicherungsbezug nicht nur die Höhe der gesetzlichen Renten relevant ist, sondern die gesamten Alterseinkommen und das Vermögen einer Person. Zudem kommt es auch auf die Einkommens- und Vermögenssituation des Partners an. Somit können Rentner mit einer sehr geringen gesetzlichen Rente dennoch nicht bedürftig im Sinne der Grundsicherung im Alter sein. Und zwar dann, wenn sie noch andere Einkommensquellen haben und/oder ihr Partner ein entsprechend hohes Einkommen hat. Der Vergleich mit dem Grundsicherungsniveau ist deshalb nur dann sinnvoll, wenn eine alleinstehende Person betrachtet wird, die im Alter ausschließlich eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht und kein Vermögen hat. Aber auch dann bleibt das Problem, dass das durchschnittliche Grundsicherungsniveau nur begrenzt aussagekräftig ist, weil vor allem die Kosten der Unterkunft und damit der Grundsicherungsbedarf regional unterschiedlich sind.³³

³⁰ Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten.

³¹ Dies ist zu einem großen Teil auf die geringere Erwerbsbeteiligung der Frauen in den alten Bundesländern in den 1960er bis 1980er Jahren zurückzuführen. Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zahlen 2019, S. 38.

³³ Vgl. Hinweis des BMAS in seiner Stellungnahme.

Als weiterer Indikator für ein möglicherweise zu geringes Rentenniveau dient die **Ersatzrate**. Diese gibt an, wie viel Prozent des Erwerbseinkommens vor Renteneintritt durch die Rente ersetzt werden kann. Damit ist sie ein Indikator, inwieweit die Lohnersatzfunktion der Rente gegeben ist.³⁴ Im Hintergrund steht die Frage, ob die Rente ein ausreichendes Versorgungsniveau bietet und die Rentner mit dem Renteneinkommen ihren Lebensstandard halten können. Vor den Rentenreformen in den 2000er Jahren galt eine Nettoersatzrate von 70 % als ausreichend und war damit Ziel der Rentenpolitik.

Eine empirische Analyse zu den Ersatzraten zeigt, dass Personen, die ihr gesamtes Erwerbsleben (mindestens 35 Jahre) Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt haben,³⁵ im Durchschnitt eine ähnlich hohe Ersatzrate aufweisen wie der Standardrentner. Die Nettoersatzrate für diese Personengruppen beträgt auch heute noch nahezu 70 %.³⁶

Derzeit bestehen für das Rentenniveau zwei **gesetzliche Untergrenzen**. So hat nach § 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI die Bundesregierung Maßnahmen vorzuschlagen, wenn bis zum Jahr 2030 das Sicherungsniveau vor Steuern 43 % unterschreitet. Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz hat der Gesetzgeber für die Jahre von 2019 bis 2025 zusätzlich eine strikte Rentenniveauuntergrenze von 48 % (**Haltelinie**) eingeführt.

Gemäß der mittleren Variante der Projektionen im Rentenversicherungsbericht 2019 (ohne Corona-Krise) würde ab dem Jahr 2021 das Rentenniveau unter 48 % sinken. Damit griffe die Haltelinie von 48 %. Abweichend von der Vorgabe der Rentenanpassungsformel wäre deshalb ab dem Jahr 2021 die Rentenanpassungsrate um gerade so viel höher, dass das Mindestrentenniveau von 48 % gehalten würde. Da die Haltelinie zeitlich bis zum Jahr 2025 begrenzt ist, würde ab dem Jahr 2026 das Rentenniveau unter 48 % sinken und am Ende des Projektionszeitraumes des Rentenversicherungsberichtes im

³⁴ Das BMAS hebt in seiner Stellungnahme die Bedeutung der Lohnersatzfunktion hervor.

³⁵ Dies sind diejenigen Personengruppen, für die die gesetzliche Rente einen Großteil der Versorgung im Alter sichern soll. Beamte dagegen haben oftmals aus einer früheren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur kurze Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung aufzuweisen und damit eine geringe gesetzliche Rente. Für sie ist die gesetzliche Rente aber nicht die Hauptversorgungsquelle im Alter.

³⁶ Vgl. Gasche, M., Kluth, S. (2015): Ersatzraten in der gesetzlichen Rentenversicherung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 235/6 - 2015, S. 553-583.

Jahr 2033 einen Wert von 44,6 % erreichen. Laut Bundesregierung wird das Rentenniveau bis zum Jahr 2045 auf 43,2 % sinken. Das Rentenniveau läge damit noch über der Grenze von 43 % nach § 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI. Studien mit einem längeren Projektionszeitraum zeigen jedoch, dass langfristig voraussichtlich auch diese Grenze unterschritten wird (siehe Nummer 2.3.1 und Abbildung 3).

Der Gesetzgeber begründet das Mindestrentenniveau von 48 % mit der „Stabilisierung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen Rentenversicherung“.³⁷ Die Haltelinie gewährleiste, „dass aus den während des Erwerbslebens geleisteten Rentenversicherungsbeiträgen ein angemessenes Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sichergestellt wird“.³⁸ Ob dafür ein Rentenniveau von 48 % zwingend erforderlich ist, ist offen. Vor Einführung der Haltelinie von 48 % galt für die Zeit bis zum Jahr 2020 noch eine gesetzliche Grenze von 46 %.³⁹

2.4 Stellschraube Rentnerquotient

2.4.1 Instrumente und deren Wirkungsweise

Der Rentnerquotient (zahlenmäßige Relation von Rentnern zu Beitragszahlenden) wird aufgrund der demografischen Entwicklung stark ansteigen. Dies wird die finanzielle Stabilität des Rentensystems gefährden. So wird der für den Nachhaltigkeitsfaktor relevante Rentnerquotient⁴⁰ vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2033 von 0,51 auf 0,68 um gut ein Drittel ansteigen. Finanzieren im Jahr 2019 noch etwa zwei Beitragszahlende einen Rentner, stehen im Jahr 2033 rechnerisch nur noch 1,5 Beitragszahlende zur Finanzierung eines Rentners zur Verfügung, im Jahr 2045 noch 1,36. Diese Entwicklung wird weiter gehen. Ein

³⁷ Vgl. Bundesratsdrucksache 425/18, S. 14.

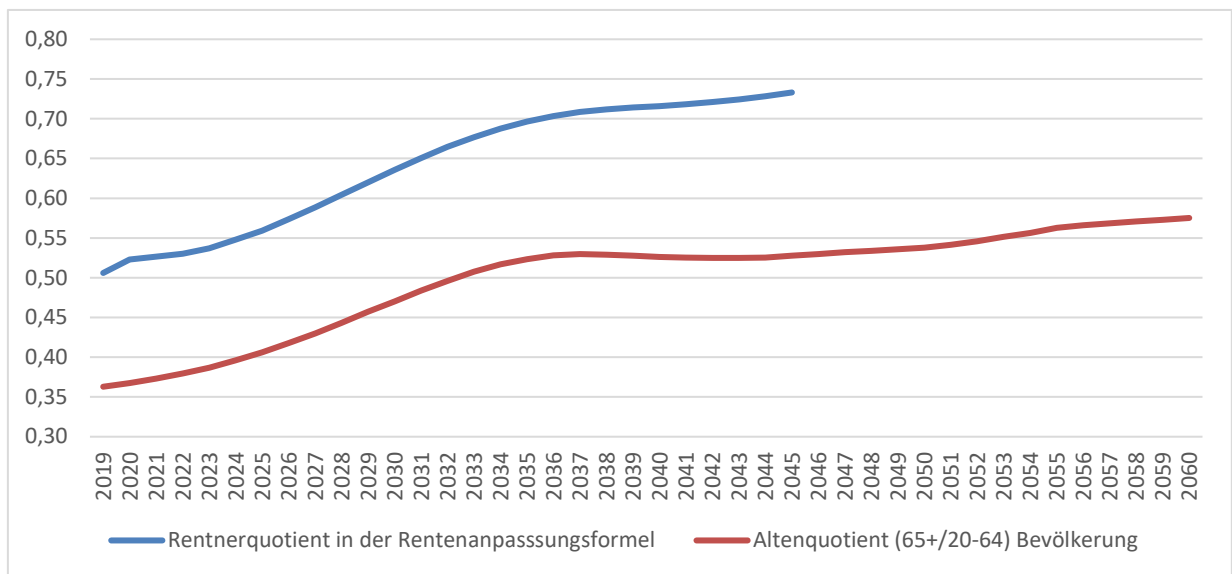
³⁸ Vgl. Bundesratsdrucksache 425/18, S. 20.

³⁹ Diese war jedoch nicht wie die Haltelinie als strenge Untergrenze ausgestaltet. Vielmehr hatte die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn das Rentenniveau unter diesen Wert zu sinken drohte.

⁴⁰ Der Rentnerquotient nach § 68 Absatz 4 SGB VI beschreibt die Relation von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlenden. Die Anzahl der Äquivalenzrentner wird ermittelt, indem die gesamten Rentenausgaben durch die Standardrente (Rente mit 45 Entgeltpunkten ohne Abschläge) desselben Kalenderjahres dividiert wird. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahlenden wird ermittelt, indem das Gesamtvolumen der Beiträge aller in der allgemeinen Rentenversicherung versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten (§ 8 SGB IV) und der Beziehenden von Arbeitslosengeld eines Kalenderjahres durch den auf das Durchschnittsentgelt entfallenden Beitrag (Durchschnittsentgelt mal Beitragssatz) dividiert wird.

Indikator dafür ist die Entwicklung des Rentenquotienten. Dieser setzt die Anzahl der ab 65-Jährigen (Rentnerbevölkerung) ins Verhältnis zur Anzahl der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren (Erwerbsbevölkerung). Dieser Quotient steigt laut der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes in einer mittleren Variante⁴¹ in den Jahren 2019 bis 2045 ähnlich wie der Rentenquotient um rund 45 %, bis 2060 sogar um knapp 60 % (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Entwicklung des Rentenquotienten und des Altenquotienten



Quelle für den Rentenquotienten: Rentenversicherungsbericht 2019, Übersicht B 18 und Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“.

Quelle für den Altenquotienten: eigene Berechnungen auf Grundlage der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante 2: Geburtenrate 1,55 Kinder je Frau, Lebenserwartung bei Geburt 2060 für Jungen 84,4/Mädchen 88,1 Jahre, durchschnittlicher Wanderungssaldo 221 000 Personen pro Jahr (G2-L2-W2).

Instrumente, um dem Anstieg des Rentenquotienten zu begegnen, sind hauptsächlich:

- die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und
- die Ausweitung des Versichertenkreises.

⁴¹ 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante 2: Geburtenrate 1,55 Kinder je Frau, Lebenserwartung bei Geburt im Jahr 2060 für Jungen 84,4/Mädchen 88,1 Jahre, durchschnittlicher Wanderungssaldo 221 000 Personen pro Jahr (G2-L2-W2).

Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Gehen Versicherte später in Rente, dämpft dies den Anstieg des Rentnerquotienten, weil die Zahl der Rentner nicht so stark steigt und die Zahl der Beitragszahlenden nicht so schnell sinkt. Die Rentenversicherung wird dadurch entlastet, weil die Rentenbezugsdauer kürzer und die Dauer der Beitragszahlung länger ist.

Schon im Jahr 2007 hat der Gesetzgeber mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz⁴² an der Stellschraube Rentnerquotient gedreht. Ab dem Geburtsjahrgang 1947 erhöht sich die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre. Die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren gilt erstmals für den Geburtsjahrgang 1964.

Ein Indiz für die Wirksamkeit dieses Instruments kann die Entwicklung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters sein. Dieses ist von 60,2 Jahre im Jahr 2000 auf 62,0 Jahre im Jahr 2018 gestiegen.⁴³ Die Erwerbstätigenquote⁴⁴ der 60- bis 64-Jährigen stieg in Deutschland zwischen den Jahren 2008 und 2018 von 35,0 auf 60,4 %.^{45,46}

Somit hat der Gesetzgeber bereits von dem Instrument „Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters“ Gebrauch gemacht. Da die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugszeit jedoch weiter steigen, ist eine weitere Anhebung der Altersgrenzen eine Möglichkeit, die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbessern.⁴⁷

⁴² Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2007, Teil I, Nummer 16, S. 554, 30. April 2007.

⁴³ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zahlen 2019, S. 68.

⁴⁴ Die Erwerbstätigenquote ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

⁴⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Erwerbstätige und Erwerbstätigenquote nach Geschlecht und Alter 2008 und 2018, Ergebnis des Mikrozensus, Stand 11. Juli 2019.

⁴⁶ Das BMAS legt in seiner Stellungnahme dar, dass insbesondere die Anhebung der Altersgrenzen Wirkung zeige. Es verweist ebenfalls auf den Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2018 um 1,8 Jahre und auf einen deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen um 40 Prozentpunkte im gleichen Zeitraum.

⁴⁷ Diese Anhebung kann in dem Sinne regelgebunden sein, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Entwicklung der fernerer Lebenserwartung von 65-jährigen Menschen gekoppelt wird. Die Regelbindung hätte u. a. den Vorteil, dass nicht immer wieder neu über eine Anhebung der Altersgrenzen entschieden werden müsste. Zuletzt hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen zur regelgebundenen Anhebung der Altersgrenzen ausführlich geäußert: Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020): Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 2/2020.

Ausweitung des Versichertenkreises

Wird der Versichertenkreis um zusätzliche Beitragszahlende erweitert, die erst später Rente beziehen, wird der Rentnerquotient (vorübergehend) reduziert.

Derzeit sind nicht alle Erwerbstätigen in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig. Es wird daher regelmäßig gefordert, den Pflichtversichertenkreis der Rentenversicherung z. B. um die Selbstständigen oder die Beamtinnen und Beamten auszuweiten. Erweitert man beispielsweise die Versicherungspflicht auf die Selbstständigen unter 50 Jahren, die bisher noch nicht in einem Alterssicherungssystem abgesichert sind, kann der Rentnerquotient kurzfristig reduziert werden. Zunächst sind die neuen Versicherten nur Beitragszahlende. Erst später werden sie zu Rentenbeziehern. Dies dämpft den Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung.⁴⁸ Da dieses Instrument mittel- und langfristig stets zu einer Ausweitung des Kreises der Rentenempfänger führt, ist der Entlastungseffekt für das Rentensystem in der Regel nur von vorübergehender Natur.⁴⁹

Der Versichertenkreis kann auch durch eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote (z. B. durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren) oder durch eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotentials (z. B. durch Zuwanderung) erweitert werden. Diese Instrumente sind jedoch schwieriger zu steuern als die Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten. Zur Steigerung der Erwerbsneigung von Frauen ist z. B. ein Bündel von arbeitsmarktpolitischen sowie gesellschafts- und familienpolitischen Maßnahmen (z. B. flexible Arbeitszeiten und Sicherstellung der Kinderbetreuung) erforderlich. Für eine höhere Erwerbsbeteiligung der älteren Menschen ist neben einer Anhebung der Altersgrenzen z. B. eine alters- und gesundheitsgerechte Arbeitsplatzausstattung ein begünstigender Faktor. Die höhere Erwerbsneigung von Frauen und Älteren

⁴⁸ Eine Studie zur Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung zeigt, dass der Beitragssatzeffekt vorübergehend bis zu 1,3 Prozentpunkte sein kann. Langfristig liegt der Beitragssatz jedoch auf dem gleichen Niveau wie ohne Einbeziehung der Selbstständigen. Vgl. Gasche, M. und Rausch, J. (2013): Auswirkungen einer Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 14, 3-4, S. 305–345.

⁴⁹ Der langfristige Effekt hängt von der Struktur des neu einbezogenen Versichertenkreises im Vergleich zu den „Altversicherten“ ab. Hat der neu einbezogene Personenkreis z. B. im Vergleich zu den „Altversicherten“ eine im Durchschnitt höhere Lebenserwartung, ist der langfristige Effekt sogar negativ. Das heißt, der Beitragssatz ist höher als ohne Reform. Ist die Lebenserwartung im Durchschnitt geringer, gibt es langfristig einen positiven Effekt.

hat in den letzten Jahren erheblich zur verbesserten finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung beigetragen.

2.4.2 Grenzen der Stellschraube Rentnerquotient

Die **Anhebung der Regelaltersgrenze** wird damit gerechtfertigt, dass die Lebenserwartung der Menschen steigt und – sofern das Renteneintrittsalter mit der Lebenserwartung zunimmt – durch die Verschiebung des Renteneintritts die Rentenbezugsdauer gar nicht sinke. Ihre Begrenzung findet die Anhebung des Renteneintrittsalters jedoch in der Frage, ob mit der Zunahme der Lebenserwartung auch eine entsprechende Verbesserung der (körperlichen) Leistungsfähigkeit in einem bestimmten Alter verbunden ist. Für die gesellschaftliche Akzeptanz ist u. a. nicht nur die Entwicklung der Lebenserwartung per se, sondern vielmehr die Entwicklung der „gesunden Lebenserwartung“ entscheidend.

Denn die Verlängerung der Erwerbsphase ist nur eine mögliche Reaktion auf die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Eine andere besteht darin, den Renteneintritt nicht aufzuschieben, sondern mit höheren Abschlägen in Rente zu gehen. Die Anhebung der Altersgrenzen ist dann für die Betroffenen eine Kürzung des monatlichen Rentenzahlungsbetrages. Für die Rentenversicherung ist auch dies eine finanzielle Entlastung, da sie einen geringeren monatlichen Rentenbetrag auszahlen muss. Die Anhebung der Regelaltersgrenze wirkt nun aber nicht mehr über die Stellschraube „Rentnerquotient“ entlastend, sondern über die Stellschraube „Rentenniveau“. Dies kann die dort genannten Probleme, wie beispielsweise einen zu geringen Abstand zum Grundversicherungsniveau oder eine zu geringe Ersatzrate, mit sich bringen.

Die Grenzen einer **Ausweitung des Versichertenkreises** liegen darin, dass die Erwerbstätigenquoten (z. B. von Frauen) nur begrenzt gesteigert werden können. Zudem kann die Ausweitung des Versichertenkreises langfristig sogar einen negativen Effekt für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung haben. Dies ist dann der Fall, wenn der neu einbezogene Personenkreis z. B. im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung hat als die „Altversicherten“. Dies führt langfristig dazu, dass der Rentnerquotient höher liegen kann als ohne

Einbeziehung der neuen Versicherten.⁵⁰ Die Grenzen der Zuwanderung als Instrument zur Beeinflussung des Rentnerquotienten liegen in der Steuerbarkeit der Zuwanderung und den Integrationskosten.

2.5 Stellschraube Bundeszuschuss

2.5.1 Instrument und dessen Wirkungsweise

Der Bund leistet zur Wahrung der dauerhaften Funktions- und Leistungsfähigkeit (Garantiefunktion) und zur Abdeckung der nicht beitragsgedeckten (versicherungsfremden) Leistungen Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung. Diese bestehen u. a. aus

- dem allgemeinen Bundeszuschuss,
- dem zusätzlichen Bundeszuschuss,
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss,
- den Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten,
- der Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung und
- den Zahlungen aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen im Beitrittsgebiet (AAÜG-Zahlungen).

Hinzukommen können ggf. Zahlungen zur Gewährleistung der Beitragssatzgarantie im Zusammenhang mit der doppelten Haltelinie (Untergrenze für das Rentenniveau von 48 % und Obergrenze für den Beitragssatz von 20 %).

Insgesamt machen diese Zahlungen im Bundeshaushalt für das Jahr 2020 über 100 Mrd. Euro aus. Hinzu kommt ab dem Jahr 2021 ein höherer Bundeszuschuss zur Finanzierung der Grundrente.

Dabei sind die Zahlungen des Bundes und deren Fortschreibung weitgehend regelgebunden. So steigt der allgemeine Bundeszuschuss gemäß der Lohnentwicklung und der Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Der zusätzliche Bundeszuschuss entwickelt sich nach der Maßgabe des Umsatzsteueraufkommens. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wird gemäß der Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme

⁵⁰ Gasche, M. und Rausch, J. (2013), a. a. O. zeigen, dass mit der Einbeziehung der Selbstständigen der Beitragssatz langfristig etwas höher liegt, wenn man für die neu in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogenen Selbstständigen eine höhere Lebenserwartung annimmt.

fortgeschrieben. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten nehmen gemäß der Lohnentwicklung, der Beitragssatzentwicklung und der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren zu.

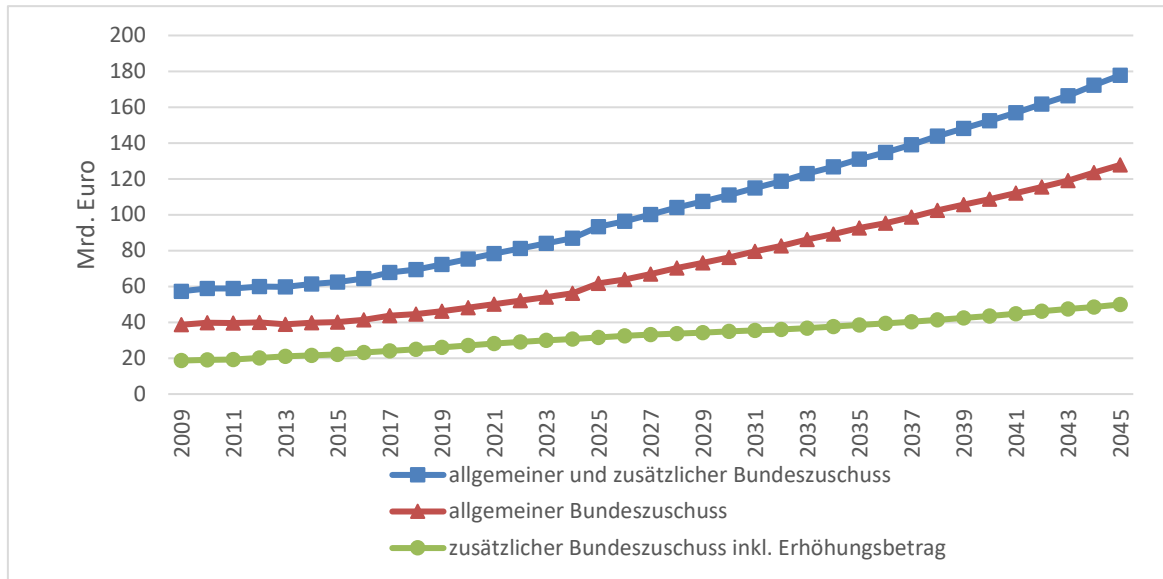
Durch die Bundesmittel benötigt die gesetzliche Rentenversicherung zum einen weniger Beitragsmittel, weshalb der Beitragssatz geringer ist. Zum anderen kann die Rentenversicherung durch die Zahlungen des Bundes ein höheres Leistungsniveau bieten.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung werden zukünftig stark ansteigen. So geht die Bundesregierung davon aus, dass z. B. die Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag) von rund 72 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 123 Mrd. Euro im Jahr 2033 und 177,8 Mrd. Euro im Jahr 2045 steigen werden (vgl. Abbildung 5). Dabei sind die zusätzlichen Beträge zur Finanzierung der Grundrente noch nicht enthalten. Der Anteil der Zuschüsse des Bundes an den gesamten Rentenausgaben der allgemeinen Rentenversicherung steigt im Zeitraum der Jahre 2019 bis 2045 entsprechend von 29,2 auf 30,7 %.⁵¹ Dabei steigt der allgemeine Bundeszuschuss deutlich stärker als der zusätzliche Bundeszuschuss (vgl. Abbildung 5). Dies ist im Wesentlichen darin begründet, dass der allgemeine Bundeszuschuss auch mit der Entwicklung des Beitragssatzes fortgeschrieben wird.

In dieser Projektion sind Zahlungen aufgrund der Beitragssatzgarantie im Zusammenhang mit der doppelten Haltelinie nicht enthalten, weil der Rentenversicherungsbericht 2019 im mittleren Projektionsszenario davon ausgeht, dass die Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 nicht greift, und weil die Effekte der Corona-Krise noch nicht berücksichtigt sind.

⁵¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“, Antwort auf Frage Nummer 24.

Abbildung 5: Entwicklung der Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag)



Quelle für Werte ab 2019: Rentenversicherungsbericht 2019, Übersicht B 10 und Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“, Bundestagsdrucksache 19/12500, 19. August 2019.

2.5.2 Grenzen der Stellschraube Bundeszuschuss

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung finden ihre Begrenzung in der finanziellen Belastbarkeit des Bundeshaushaltes. Diese hängt von den Ausgabenverpflichtungen des Bundes, von den Steuereinnahmen und den sonstigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ab.⁵² Zudem ist zu bedenken, dass Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes ebenfalls nicht unabhängig von der demografischen Entwicklung sind.

Mit den regelgebundenen Fortschreibungen der Bundeszuschüsse sind weitere Belastungen des Bundeshaushaltes vorprogrammiert. Insbesondere im Falle einer Beibehaltung der doppelten Haltelinie,⁵³ einhergehend mit der Beitragsatzgarantie, würde der Bund die Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung

⁵² Die Deutsche Bundesbank geht davon aus, dass die Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung deutlich stärker steigen werden als die Steuerbasis, sodass „der Bundeshaushalt dauerhaft unter erheblichen Druck gerät“. Vgl. Deutsche Bundesbank (2019), a. a. O., S. 69.

⁵³ So hatte die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ nach den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD die Vorgabe, dass auch für die Zeit nach dem Jahr 2025 eine doppelte Haltelinie angestrebt werden soll, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 92.

alleine tragen. Dies sind das demografische und das konjunkturelle Risiko sowie nun auch das finanzielle Risiko aufgrund der Corona-Krise.

Zudem stellt ein zu großer Steueranteil (über den Anteil der versicherungsfremden Leistungen hinaus) an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung das beitragsfinanzierte Rentenversicherungssystem auf Grundlage des Äquivalenzprinzips in Frage. Der Eigentumsschutz der Rentenansprüche wird durch einen großen Bundesanteil verwässert. Zudem wird die Abhängigkeit von der Finanzlage des Bundes größer („Rentenpolitik nach Kassenlage“).

3 Würdigung und Empfehlung

Die Handlungsspielräume für Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind auf die vier Stellschrauben Beitragssatz, Rentenniveau, Rentnerquotient und Bundeszuschuss begrenzt.

Durch die Vorfestlegung im Koalitionsvertrag auf das Fortbestehen einer Obergrenze für den Beitragssatz und einer Untergrenze für das Rentenniveau (doppelten Haltelinie) können die Stellschrauben Beitragssatz und Rentenniveau nur sehr begrenzt eingesetzt werden. Die Handlungsspielräume für Reformmaßnahmen sind derzeit entsprechend eingeschränkt.

Fallen Rentenniveau und Beitragssatz als Stellschrauben weg und ist eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters politisch nicht durchsetzbar, bleibt nur die noch stärkere Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung mit Bundesmitteln. Dies birgt enorme Risiken für den Bundeshaushalt. Der Bund übernimmt dann alle finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Finanzen des Bundes selbst stark von der demografischen und der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen und nun durch die Corona-Krise extrem belastet sind, sehr bedenklich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, bei zukünftigen Reformvorhaben an allen vier Stellschrauben zu drehen und bereits bestehende Haltelinien maßvoll zu verschieben. Nur so lassen sich die Belastungen des Bundeshaushaltes eindämmen. Der Bund darf nicht alleine die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung tragen.⁵⁴

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert

⁵⁴ Das BMAS betont in seiner Stellungnahme, dass der Gesetzgeber nicht nur den Beitragssatz und das Sicherungsniveau in den Blick genommen habe. Vielmehr würden in den Gesetzgebungsverfahren immer die finanziellen Auswirkungen und damit die Belastung der Steuerzahler ausgewiesen.