



Das Rentenniveau – Bedeutung und Relevanz für das System der gesetzlichen Rentenversicherung

Alexander Gunkel

Alternierender Vorsitzender des Bundesvorstandes
der Deutschen Rentenversicherung Bund

12. aktuelles Presseseminar
der Deutschen Rentenversicherung Bund
9. und 10. November 2016 in Würzburg

Es gilt das gesprochene Wort!

abrufbar auch unter www.deutsche-rentenversicherung-bund.de

Titelfolie (1)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die aktuelle Diskussion um die langfristige Ausrichtung und Justierung der gesetzlichen Rentenversicherung konzentriert sich auf ihre zentralen Kenngrößen, den Beitragssatz und das Rentenniveau.

Folie (2)
Rentenniveau als
charakteristische
Kennziffer der
Rentenversiche-
rung

Steht der Beitragssatz – zusammen mit den Steuermitteln, die nicht zuletzt zur Finanzierung übertragener Aufgaben an die Rentenversicherung fließen – für die Einnahmenseite, so steht das Rentenniveau für die Leistungsseite. Alle großen Reformen der Rentenversicherung haben beide Größen beeinflusst. Auch in der laufenden politischen Debatte, an deren Ende eine neuerliche Reform der Alterssicherung stehen soll, ist das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ein zentraler Diskussionspunkt.

So fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund in seiner aktuellen Rentenkampagne, das Rentenniveau zu stabilisieren und langfristig deutlich zu erhöhen. Die Renten sollten, so der DGB, dauerhaft wieder an die Lohnentwicklung angekoppelt werden. Demgegenüber ist nach Auffassung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände „die Entscheidung des Gesetzgebers, dass die Renten nicht mehr im gleichen Umfang, sondern langfristig etwas weniger als die Löhne steigen sollen, unverzichtbar.“

Auch wenn das Rentenniveau nicht losgelöst von der Entwicklung des Beitragssatzes zu diskutieren ist, bleibt es also Dreh- und Angelpunkt der Debatte, und zwar seit Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957, also vor knapp 60 Jahren.

Aber: Das Rentenniveau wird vielfach falsch verstanden! Dies liegt auch daran, dass die Bezeichnung nicht besonders glücklich gewählt ist und daher oftmals missverstanden wird. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter „Niveau“ oft eine absolute Größe verstanden. Das ist das Rentenniveau aber gerade nicht.

Um dieses – und andere – Missverständnisse auszuräumen, werde ich im Folgenden die Bedeutung und Relevanz des Rentenniveaus für die gesetzliche Rentenversicherung darstellen und diskutieren.

Zunächst einmal zur Definition des Rentenniveaus.

Folie (3)
Rentenniveau als
relative Größe

Das Rentenniveau stellt ein Messkonzept dar, das auf zwei Größen basiert. Verglichen wird eine **standardisierte Rentenleistung** mit einem **durchschnittlichen** Arbeitnehmerentgelt. Beide Werte werden dazu durch eine Division in ein Zahlenverhältnis gesetzt. Das Rentenniveau drückt also eine **Relation** aus und nicht – wie vielfach vermutet – eine absolute Größe.

Im Zähler dieser Relation steht die sogenannte Standardrente, im Nenner das durchschnittliche Entgelt der Versicherten. Damit stellt das Rentenniveau dar, in welchem Verhältnis – ausgedrückt als Prozentsatz – die Standardrente eines Jahres zum Durchschnittsverdienst der Beitragszahler desselben Jahres steht.

Dass als Messgröße der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung eine derartige Relation gewählt wurde, folgt aus der Grundkonstruktion des Systems: Ein Versicherter erhält pro Jahr Anwartschaften durch seine Beitragszahlungen, die die Relation seines Einkommens zu den Versichertenentgelten widerspiegeln.

Diese Relation wird als „Entgeltpunkt“ bezeichnet. Ein Versicherter, der in einem Jahr genau den Durchschnitt aller Versicherten desselben Jahres verdient, erwirbt durch seine Beitragszahlung exakt einen Entgeltpunkt. Die Summe der Entgeltpunkte einer Erwerbsbiographie geteilt durch die Anzahl der Versicherungsjahre stellt folglich die durchschnittliche Entgeltposition dar, die ein Versicherter in seinem Erwerbsleben im Vergleich zu allen Versicherten innehatte.

Der Maßstab für die Leistung des Gesamtsystems Rentenversicherung wird konsequenterweise ebenfalls als Relation der gezahlten Rente im Vergleich zu den Durchschnittsverdiensten der Versicherten dargestellt.

Da die Erwerbsbiographien der einzelnen Versicherten aber sehr unterschiedlich sind und damit jeder Versicherte sein spezifisches Sicherungsniveau realisiert, bedarf es zur **Charakterisierung des Gesamtsystems Rentenversicherung** einer Normierung des Versicherungsverlaufs. Nur so lässt sich auch im Zeitablauf nachvollziehen, wie sich das Gesamtsystem Rentenversicherung hinsichtlich seiner Leistungen entwickelt.

Der Gesetzgeber hat folgende Normierungen vorgenommen:

Für die Rentenleistung wird eine **Standardrente** normiert, die sich aus einer 45-jährigen Beitragszahlung eines Durchschnittsverdieners ohne Abschläge ergibt.

Die Arbeitnehmerentgelte, also der Nenner des Bruches, werden mit dem **Durchschnittsentgelt** in der Rentenversicherung normiert, das mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben wird.

Da die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Arbeitnehmer als die „Gesamtheit der abhängig Beschäftigten“ definiert, gehen in diese Größe auch die Verdienste über der Beitragsbemessungsgrenze sowie nicht versicherungspflichtige Einkommen wie die der Beamten ein. Zudem werden die Verdienste sowohl von Vollzeit- als auch von Teilzeitbeschäftigten berücksichtigt. Insofern darf es nicht mit dem Durchschnittsverdienst von Vollzeitbeschäftigten verwechselt werden, das deutlich höher liegt. So lag das Durchschnittsentgelt der Arbeitnehmer in den alten Bundesländern bei Vollzeitbeschäftigten mit jährlich 44.712 Euro 2015 knapp 28 Prozent höher als das Durchschnittsentgelt aller Arbeitnehmer in der Rentenversicherung mit 34.999 Euro. Durchschnittlich verdienende Vollzeitbeschäftigte erwerben damit bereits nach rund 35 Beitragsjahren einen Anspruch auf eine Standardrente, während Teilzeitkräfte je nach der Länge ihrer Arbeitszeit dafür deutlich länger in die Rentenversicherung einzahlen müssen.

Um eine Systemleistung im Zeitverlauf zu charakterisieren, bedarf es einer Normierung. Die für die Bestimmung des Rentenniveaus maßgeblichen Rechengrößen sind allerdings insofern inkonsistent definiert, weil sie auf unterschiedlichen Quellen beruhen und unterschiedlichen Konzepten folgen: Im Zähler wird ein Modellfall in Form einer standardisierten Rente verwendet, im Nenner eine empirische Durchschnittsgröße, die von strukturellen Veränderungen

der Gruppe der abhängig Beschäftigten beeinflusst wird. Dazu zählen, neben der Einbeziehung nicht versicherungspflichtiger Beschäftigtengruppen, auch Veränderungen in den Anteilen von Teilzeitbeschäftigten, Auszubildenden, Niedrigeinkommensbeziehern und so weiter. In dem Maße, in dem diese Strukturmerkmale das Durchschnittsentgelt prägen und im Zeitablauf verändern, beeinflussen sie die Höhe des Rentenniveaus, ohne dass dies eine Entsprechung im Zähler des Quotienten haben muss.

Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Steigen die Verdienste von Spitzenverdienern, erhöht dies das Durchschnittsentgelt. Eine Auswirkung auf die Höhe der Renten ist damit aber nicht verbunden, weil diese Entgelte für die Berechnung der Rentenanpassung letztlich irrelevant sind. Dennoch sinkt in diesem Fall das Rentenniveau, weil sich das Verhältnis von Standardrente und Durchschnittsentgelten aufgrund des gestiegenen Nenners verringert.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

schon diese unterschiedlichen Definitionen und Abgrenzungen der Größe im Zähler und Nenner des Quotienten Rentenniveau machen eine Interpretation nicht immer leicht. Eine weitere Erschwerung kommt hinzu: Je nachdem, ob Brutto- oder Nettogrößen im Zähler wie im Nenner verwendet werden, ergeben sich unterschiedliche Werte für das Rentenniveau. Zudem gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, die Höhen von Bruttorente bzw. Bruttoentgelt und Netto- rente und Nettoentgelt zu berechnen.

Folie (4) Netto-Rentenni- veau vor/nach Steuern
--

Bei der vom Gesetzgeber festgelegten Nettobetrachtung werden von den jeweiligen Bruttobeträgen im Zähler wie im Nenner zunächst die Sozialbeiträge abgezogen. Während bei der Standardrente die hierauf tatsächlich entfallenden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen werden, wird beim Bruttodurchschnittsentgelt auf Durchschnittswerte aus der VGR zurückgegriffen, inklusive des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge.

Es verbleibt die Berücksichtigung der Steuer.

Bis zum Jahr 2004 wurde das Rentenniveau ausschließlich als Netto-Rentenniveau nach Steuern ausgewiesen. Das heißt, im Zähler stand die Netto-Standardrente als Ergebnis der Brutto-Standardrente abzüglich der auf die Rente entfallenden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern. Im Nenner wurde gleichermaßen das Netto-Durchschnittsentgelt als Ergebnis des Brutto-Durchschnittsentgelts abzüglich durchschnittlicher Sozialabgaben und Steuern dargestellt.

Diese Betrachtung befand sich im Einklang mit der einstmals geltenden Nettolohnanpassung der Renten. Ziel der von 1992 bis 1999 geltenden Rentenanpassungsformel war es, dass die Nettorenten der Entwicklung des durchschnittlichen Nettoentgeltes folgen sollten. Dabei wurde auch die Besteuerung berücksichtigt. Wenn also die Arbeitnehmer beispielsweise durch eine Steuerreform steuerlich entlastet wurden, stieg ihr durchschnittliches Nettoentgelt. Dies wirkte sich nach der damals geltenden Rentenanpassungsformel

auch auf die Höhe der Rentenanpassung aus. Die Nettorenten sollten sich um den gleichen Prozentsatz verändern wie die Nettoarbeitsentgelte.

Wenn umgekehrt die Abgaben bei den Rentnern stiegen, wurde dies durch eine stärkere Rentenerhöhung ausgeglichen. Nur so war ein Gleichklang in der Entwicklung der Nettorenten mit den Nettoentgelten zu erreichen.

Bei Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung der Renten ab dem Jahr 2005 hätte dies aber zum einen bedeutet, dass die Entlastungen bei den Arbeitnehmern durch die schrittweise steuerliche Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge an die Rentner weitergegeben worden wären. Zum anderen wären auch die Einbußen der Rentner durch die nachgelagerte Besteuerung automatisch durch höhere Bruttorenten ausgeglichen worden.

Bereits ab der Rentenanpassung 2001, nach der Riester-Reform, galt eine modifizierte Anpassungsformel, in der die Steuern schon nicht mehr berücksichtigt wurden. Wenige Jahre danach wurde auch das Konzept des Nettorentenniveaus nach Steuern aufgegeben. Seither werden die Steuern sowohl im Zähler als auch im Nenner nicht mehr bei der Rentenanpassung berücksichtigt. Das nur noch um die Sozialbeiträge bereinigte Rentenniveau wird als „**Nettorentenniveau vor Steuern**“ ausgewiesen. Das trägt der Tatsache Rechnung, dass die Besteuerung einer Standardrente nun vom Jahr ihres Rentenbeginns abhängt und damit je nach Rentenzugangsjahr unterschiedlich hoch ausfällt.

Folie (5)
Einige Klarstel-
lungen

Meine Damen und Herren,

ob „Nettorentenniveau vor Steuern“ nun eine glückliche Bezeichnung ist, sei dahingestellt. Auf jeden Fall gibt sie zu vielen Missverständnissen Anlass. Deshalb möchte ich im Folgenden einige Missverständnisse klarstellen.

Die erste Klarstellung: Ein sinkendes Rentenniveau bedeutet nicht, dass die Rente in absoluter Höhe sinkt!

Wie ich ausgeführt habe, ist das Rentenniveau eine Relation, berechnet als Quotient aus Standardrente im Zähler und Durchschnittsentgelt im Nenner. Sinkt der Quotient, kann dies grundsätzlich an einem sinkenden Zähler, einem gestiegenen Nenner oder beidem liegen. Aufgrund der im Gesetz normierten Sicherungsklausel ist eine Kürzung der Bruttorente aktuell ausgeschlossen. Insofern kann das Rentenniveau nur deshalb sinken, weil die Rente im Zähler langsamer steigt als das Durchschnittsentgelt im Nenner. Dadurch vermindert sich die Relation von Standardrente zu Durchschnittsentgelt, das Rentenniveau sinkt, ohne dass die Rente sinkt. Dies bedeutet jedoch, dass die Entwicklung der Renten gegenüber den Löhnen zurückbleibt und schließt nicht aus, dass sie im Zeitverlauf real an Kaufkraft verlieren.

Die zweite Klarstellung: Das Rentenniveau stellt nicht den Prozentsatz dar, den die Rentner von ihrem letzten Verdienst als Rente erwarten können.

Wie ich ausgeführt habe, hebt das Konzept des Rentenniveaus auf das gesamte Erwerbsleben eines Versicherten ab. Es stellt die sich

aus einer 45-jährigen durchschnittlichen Beitragszahlung resultierende Rente ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten. Die Orientierung am letzten Verdienst kennzeichnet dagegen die sogenannte Ersatzrate, die insbesondere im internationalen Kontext häufig zur Charakterisierung von Sicherungssystemen verwendet wird. Das Konzept des Rentenniveaus ist insoweit in keiner Weise mit der Ersatzrate vergleichbar. Das letzte Entgelt spielt beim Rentenniveau keine Rolle.

Die dritte Klarstellung: Eine Ausweitung des Leistungskatalogs der Rentenversicherung, wie beispielsweise durch die „Mütterrente“, führt nicht zu einem steigenden Rentenniveau. Gleiches gilt für den gegenteiligen Fall, das heißt: eine Einschränkung des Leistungskataloges reduziert das Rentenniveau nicht.

Da das Rentenniveau auf einer von vornherein festgelegten Rente mit 45 Entgeltpunkten basiert, haben Leistungsausweitungen oder Leistungsreduktionen, sofern sie nicht unmittelbar die Berechnung des aktuellen Rentenwerts betreffen, keine Bedeutung für die Höhe des Rentenniveaus. Zwar gibt es eine Rückwirkung über die Faktoren in der Rentenanpassungsformel, aber jeweils in genau die gegenläufige Richtung.

Die vierte Klarstellung: Das Rentenniveau ist kein geeigneter Indikator für Armut im Alter.

Zwar kann ein sinkendes Rentenniveau die Armutsgefährdung tendenziell erhöhen. Analysen zeigen jedoch, dass die Armutsrisiken

hauptsächlich infolge unterbrochener Erwerbsbiographien und Erwerbsminderung steigen, die im Modellfall des Standardrentners nicht abgebildet werden. Während das Rentenniveau sich zudem allein auf die Rente einer einzelnen Person bezieht, geht die Messung von Armut im Alter von allen Einkünften aller Mitglieder eines Haushaltes aus. Vermögen und Einkünfte aus Erwerbstätigkeit oder ergänzende Altersvorsorge spielen bei der Messung von Armut eine große Rolle, werden im Rentenniveau aber vollständig ausgeblendet.

Meine Damen und Herren,

Folie (6)
Einige Zusammenhänge zum Netto-Rentenniveau

neben diesen verbreiteten Irrtümern und Fehlinterpretationen möchte ich Ihnen eine Auswahl möglicherweise überraschender Wirkungszusammenhänge mit dem Netto-Rentenniveau vor Steuern zeigen.

- Steigt der Beitragssatz zur Pflegeversicherung, sinkt das Rentenniveau, weil Rentner den vollen Pflegeversicherungsbeitragssatz zu zahlen haben, Arbeitnehmer dagegen nur den halben.
- Steigt der Beitragssatz zur Krankenversicherung, ist die Wirkung dagegen gering, weil sowohl Zähler als auch Nenner betroffen sind.
- Steigt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, steigt das Rentenniveau, weil das Netto-Arbeitsentgelt sinkt, nicht aber die Nettorente.

- Steigen die Preise, ändert sich das Rentenniveau nicht. Die Preisentwicklung spielt beim Rentenniveau keine Rolle. Selbst wenn in der Folge steigender Preise die Löhne stärker stiegen, käme es zu einer Eins-zu-Eins-Übertragung der Lohnentwicklung auf die Rentenanpassung, das Rentenniveau bliebe tendenziell konstant.
- Steigt der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, wirken zwei gegenläufige Mechanismen: Einmal mindert der Beitragssatzanstieg das Nettodurchschnittsentgelt und damit den Nenner des Bruches. Zum anderen verringert sich die Rentenanpassung aufgrund des Beitragssatzfaktors, wodurch der Zähler des Bruches entsprechend langsamer steigt. Der Gesamteffekt auf das Rentenniveau ist damit nicht eindeutig.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich komme nun zu der aktuell geführten Diskussion, ob bzw. inwieweit ein zukünftig weiteres Absinken des Netto-Rentenniveaus und ein weiter steigender Beitragssatz über die Grenzen, die der Gesetzgeber bis 2030 gesetzt hat, akzeptabel ist. Die Bundesministerin hat vor zehn Tagen angekündigt, dass sie „Haltelinien“ nach unten im Falle des Rentenniveaus und nach oben im Falle des Beitragssatzes vorschlagen will. Das wirft natürlich die Frage auf, welche Handlungsoptionen denn überhaupt bestehen, ein als zu stark bewertetes Ansteigen des Beitragssatzes beziehungsweise ein als zu stark bewertetes Absinken des Rentenniveaus zu verhindern.

Folie (7)
Entwicklung des
Rentenniveaus
1980 bis 2045

Die Abbildung zeigt zunächst die empirische Entwicklung des Rentenniveaus in den unterschiedlichen Brutto- und Nettonormierungen sowie seine voraussichtliche Entwicklung bis 2045.

Auf den ersten Blick ist erkennbar, dass das Netto-Rentenniveau nach Steuern durch gelegentliche Steuerreformen sehr viel stärkeren Schwankungen unterliegt als das Brutto- oder auch Netto-Rentenniveau vor Steuern.

Für Einige mag es zudem überraschend sein, dass das Netto-Rentenniveau vor Steuern deutlich geringer ausfällt als das nach Steuern. Hintergrund ist die unterschiedliche steuerliche Belastung von Löhnen und Renten, damals wie heute. Grundsätzlich sind die steuerlichen Abzüge auf den Durchschnittslohn aufgrund der Steuerprogression höher als auf die Standardrente. Dadurch errechnete sich nach Steuern ein höheres Rentenniveau als vor Steuern.

Auf die einzelnen Maßnahmen des Gesetzgebers, die zu dieser Entwicklung geführt haben, und deren Hintergrund möchte ich an dieser Stelle nicht näher eingehen. Wichtig ist aber festzuhalten, dass der Gesetzgeber angesichts dieser Entwicklung bis zum Jahr 2030 – mit einem Zwischenziel in 2020 – hinsichtlich des Rentenniveaus und des Beitragssatzes einen Zielkorridor definiert hat. Danach soll das Netto-Rentenniveau vor Steuern bis 2020 46 Prozent und bis 2030 43 Prozent nicht unterschreiten. Der Beitragssatz soll nicht über 20 beziehungsweise 22 Prozent steigen.

Nach den aktuellen Modellrechnungen können diese Grenzen bis zum Jahr 2030 eingehalten werden. Die Frage ist aber: Wie geht es danach weiter?

Folie (8)
Rentenniveau
und Beitragssatz
in verschiedenen
Varianten

Nach den jüngsten Berechnungen des gemeinsamen Schätzerkreises von Deutscher Rentenversicherung Bund und Bundessozialministerium wird sich bei unveränderter Rechtslage das Netto-Rentenniveau vor Steuern von derzeit 48,0 Prozent auf 41,7 Prozent im Jahr 2045 reduzieren. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung würde nach dieser Rechnung auf 23,6 Prozent steigen.

Eine Stabilisierung des Netto-Rentenniveaus vor Steuern auf dem Niveau von 48,0 Prozent hätte – unter sonst gleichen Annahmen – eine Erhöhung des Beitragssatzes bis auf 26,9 Prozent im Jahr 2045 zur Folge. Gegenüber der Fortschreibung bei sinkendem Rentenniveau ist dies also eine Mehrbelastung von 3,3 Prozentpunkten.

Damit stellt sich die Frage nach den Handlungsoptionen, mit denen sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Rentenniveauseite die zu erwartenden Belastungen gegenüber den Status-quo-Projektionen abgemildert werden könnten.

Dies sind, was nicht als gemeinsame Empfehlung missverstanden werden sollte, unmittelbar finanzwirksame Maßnahmen wie beispielsweise die Anhebung des Bundeszuschusses oder Kürzungen im Leistungskatalog der Rentenversicherung.

Folie (9)
Alternative Hand-
lungsoptionen

Ebenfalls entlastende bzw. positive Wirkung auf den Beitragssatz und mittelbar – über die Rentenanpassungsformel – auch auf das

Rentenniveau hätten darüber hinaus alle Maßnahmen, die der Rentenversicherung zusätzliche Beitragseinnahmen bringen. Dazu gehören die Verlängerung der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Beitragsjahre beispielsweise durch eine Anhebung der Altersgrenzen, zusätzliche Beitragszahler durch Ausweitung des Versichertenkreises wie auch eine bessere Ausschöpfung der vorhandenen Beschäftigtenpotenziale, z. B. von bislang nicht beschäftigten Frauen und Älteren bzw. von Arbeitslosen sowie durch mehr Vollzeit- und vollzeitnahe Beschäftigung, oder eine höhere Netto-Zuwanderung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass zusätzliche Beitragszahlungen immer auch zeitversetzt zu höheren Ansprüchen an die Rentenversicherung führen, was ihren entlastenden Effekt jedenfalls relativiert.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zu einem großen Teil geht es bei der Frage des künftigen Beitragsatz- und Rentenniveaus um Verteilungsfragen. In welchem Verhältnis sollen die finanziellen Belastungen durch die demographischen Veränderungen auf Rentner, Beitragszahler und Steuerzahler verteilt werden? Diese Frage muss – wie schon in der Vergangenheit – auch weiterhin im politischen Willensbildungsprozess entschieden werden.