

Geschäftsstelle der Kommission
für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung
der Sozialen Sicherungssysteme

Modifikation der Rentenanpassungsformel zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs

I. Einleitung

Die Bundesregierung ist seit der Rentenreform 2001 verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, falls der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 bzw. 2030 die Grenze von 20 % bzw. 22 % zu überschreiten droht. Gleichfalls ist die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert, falls das Netto-Standardrentenniveau dauerhaft unter 67 % sinken sollte. Nach jüngsten Vorausberechnungen auf der Basis der neuen Annahmen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung nach Maßgabe eines Experten-Hearings vom 20.2.2003 sind diese Ziele auf der Grundlage des geltenden Rechts auf Dauer aber nicht gemeinsam erreichbar. Ausweislich dieser Berechnungen würde die 20 %-Grenze für den Beitragssatz etwa im Jahr 2015 und die 22 %-Grenze etwa im Jahr 2023 überschritten. Ebenfalls würde die Niveausicherungsklausel verletzt. Stattdessen ist im Jahr 2030 mit einem Beitragssatz von 24,1 % und gleichzeitig einem Brutto-Standardrentenniveau von 42,0 % zu rechnen.¹ Diese Zahlen sind in den folgenden Tabellen unter der Annahme aufgeführt, dass durch eine Reform des Gesundheitswesens der Beitragssatz zur GKV langfristig bei 14,3 % gehalten werden kann. Alternativrechnungen für einen Beitragssatzanstieg auf 20 % im Jahr 2030 finden sich im Anhang.

Tabelle 1: Entwicklung der Bruttolöhne und der Bruttorenten im Referenzszenario

	Durchschnittsentgelt in € pro Monat		Bruttorente in € / Monat		Bruttorentenniveau in v.H.
	nominal	preisbereinigt ¹⁾	nominal	preisbereinigt ¹⁾	
2003	2.451	2.451	1.171	1.171	47,8
2010	2.979	2.729	1.346	1.233	45,2
2020	4.004	3.295	1.756	1.445	43,9
2030	5.381	3.957	2.260	1.662	42,0
2040	7.231	4.713	2.960	1.929	40,9

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate durchschnittlich 1,2 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

¹ Die Berechnung eines allgemeinen Netto-Standardrentenniveaus ist mit der erwarteten Neuregelung der Rentenbesteuerung nicht mehr möglich.

Zentraler Ausgangspunkt der Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ ist, dass die nachhaltige Beitragsfinanzierung der Renten nur bei einer günstigen Beschäftigungsperspektive für die Erwerbstätigen gesichert werden kann. Dies setzt die Vermeidung einer übermäßigen Beitragsbelastung voraus, was im Übrigen auch die Generationengerechtigkeit fördert. Wenn das Ziel eines Beitragssatzes von maximal 22 % bis zum Jahr 2030 erreicht werden soll, erfordert dies weitere rentenpolitische Maßnahmen mit Leistungseinschränkungen.

Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ geht davon aus, dass der Gesetzgeber bereits kurzfristig Maßnahmen ergreifen wird, um den Beitragssatz zu stabilisieren. Wenn die Rentenanpassung von der Jahresmitte 2004 auf den Jahreswechsel 2004/2005 verschoben würde, könnte der Beitragssatz dauerhaft um 0,2 Prozentpunkte gesenkt werden. Die empfohlene gleitende Anhebung der Altersgrenzen dürfte den Anstieg des Beitragssatzes bis 2030 um weitere 0,6 Prozentpunkte dämpfen.

Tabelle 2: Auswirkungen der Anhebung der Altersgrenzen gegenüber dem Referenzszenario

	Beitragssatz in v.H.		Bruttorente preisbereinigt ¹⁾ in € / Monat		Bruttorentenniveau in v.H.	
	Referenz	Anhebung der Altersgrenze auf 67 + Verschiebung der Anpassung auf 1.1.	Referenz	Anhebung der Altersgrenze auf 67 + Verschiebung der Anpassung auf 1.1.	Referenz	Anhebung der Altersgrenze auf 67 + Verschiebung der Anpassung auf 1.1.
2003	19,5	19,5	1.171	1.171	47,8	47,8
2010	19,4	19,1	1.233	1.220	45,2	44,7
2020	21,3	20,7	1.445	1.436	43,9	43,6
2030	24,1	23,3	1.662	1.661	42,0	42,0
2040	25,4	24,6	1.929	1.922	40,9	40,8

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate durchschnittlich 1,2 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

Zusammen genommen reichen diese beiden Maßnahmen jedoch nicht aus, um ein Beitragssatzziel von 22 % im Jahr 2030 zu erreichen; denn der Beitragssatz würde auch dann im Jahr 2030 noch 23,3 % betragen. Vor diesem Hintergrund hält es die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ für geboten, weitere Möglichkeiten zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs vorzuschlagen.

II. Veränderung der Rentenanpassungsformel

Als Ansatzpunkt für Maßnahmen zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs bietet sich neben einer Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung vor allem das Verfahren zur Anpassung der Renten an. Eine derartige Maßnahme bewirkt zum einen eine schnelle finanzielle Entlastung der Rentenversicherung, da sie ohne Übergangsregelung umsetzbar ist. Zum anderen sind die davon ausgehenden Entlastungswirkungen nachhaltig, da sie das Ausgabenvolumen dauerhaft dämpfen.

Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ verkennt die Problematik einer erneuten Veränderung der Anpassungsformel nicht. Die zahlreichen Neuregelungen der letzten Jahre - Einführung und Abschaffung eines demografischen Faktors, zeitweise Inflationsanpassung sowie Wechsel von der Nettoanpassung zu einer modifizierten Bruttoanpassung - haben dazu beigetragen, das Vertrauen der Versicherten und Rentner in die gesetzliche Rentenversicherung zu schwächen. Zudem ist sich die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ im Klaren, dass einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus enge Grenzen durch eine Vermeidung von Altersarmut sowie dem Abstandsgebot zur Sozialhilfe gesetzt sind. Gleichwohl sieht die Arbeitsgruppe angesichts des Ziels einer nachhaltigen Begrenzung des Anstiegs der Lohnnebenkosten keine Alternative zu einer Modifikation der heutigen Anpassungsformel.

Neu in die Formel aufgenommen werden sollten Elemente, die Veränderungen in der Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern widerspiegeln. Dadurch werden die ökonomischen Veränderungen, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von Bedeutung sind, bei der Bestimmung der Anpassungssätze berücksichtigt.

Folgt man im Interesse einer nachhaltigen Belastungsbegrenzung der Beitragszahler der Konzeption der einnahmenorientierten Ausgabenpolitik, so folgt daraus, dass die Rentenanpassungsformel um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ (Arbeitstitel) ergänzt werden sollte. Die Bezeichnung Nachhaltigkeitsfaktor resultiert daraus, dass dieser Faktor durch die Einbeziehung der Anzahl der Rentner und der Beitragszahler als „regelgebundener Stabilisator“ auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung wirkt. Ein solcher Nachhaltigkeitsfaktor unterscheidet sich deutlich von dem zwischenzeitlich mit der Rentenreform 1999 eingeführten „demographischen Faktor“, durch den die Rentenanpassung verringert werden sollte, wenn sich die fernere Lebenserwartung erhöht. Der für die Rentenfinanzen nachteilige Effekt der steigenden Lebenserwartung wird bereits durch die Anhebung der Altersgrenzen berücksichtigt. Ein Nachhaltigkeitsfaktor stellt dagegen auf die Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern ab und berücksichtigt somit sowohl die Entwicklung der Geburten als auch die der Erwerbstätigkeit. Die Kombination beider Maß-

nahmen (Erhöhung des Renteneintrittsalters, Anpassung der Rentenformel) trägt der Tatsache Rechnung, dass die Belastung der Rentenfinanzen von zwei Entwicklungen herührt, nämlich zum einen der verlängerten Lebenserwartung und zum anderen dem Geburten- bzw. Erwerbstätigenrückgang.

Ein solcher Nachhaltigkeitsfaktor ist so zu spezifizieren, dass er flexibel genug ist, auch dann noch die Beitragssatzziele erreichen zu können, wenn der „Altersvorsorgeanteil“ in der derzeit gültigen Rentenanpassungsformel auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen sollte. Daher muss eine präzise Definition der Modifikation der Rentenanpassungsformel noch erfolgen. Auch auf andere Ausgestaltungsdetails muss geachtet werden:

- So ist bei den durchschnittlichen Bruttoentgelten auf die versicherungspflichtigen Entgelte abzustellen (entsprechend AG-RV-6-BV-01).
- Zu prüfen ist, ob der Altersvorsorgeanteil (AVA) weiterhin in der Rentenanpassungsformel verbleiben soll, da er mittelfristig keine rentenanpassungsdämpfende Wirkung mehr entfaltet.
- Zu klären ist, welche statistischen Quellen verwendet werden sollen, um z.B. die Anzahl der Beitragszahler zu ermitteln (Daten des Statistischen Bundesamtes oder der Rentenversicherung).
- Grundsätzlich ist zu klären, wie die Messgröße für die Anzahl der Beitragszahler verstetigt werden kann, so dass konjunkturelle Einflüsse minimiert werden und strukturelle Änderungen (z.B. Einführung der Mini-Jobs) keine unerwünschten Nebenwirkungen haben.
- Schließlich ist es sinnvoll abzuwarten, bis neue Berechnungen zu den Rentenfinanzen auf der Basis der jüngsten Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute vorliegen. Eine entsprechende Aktualisierung der Schätzung der Rentenfinanzen wird derzeit durchgeführt. Die Ergebnisse der neuen Schätzung sollten bei der Kalibrierung der neuen Rentenanpassungsformel berücksichtigt werden, um die zu erwartenden Effekte auch kurzfristig möglichst realitätsnah abbilden zu können.

III. Konsequenzen für das Sicherungsniveau

Unabhängig von der konkreten Spezifikation des Nachhaltigkeitsfaktors gilt, dass die Realisation des Beitragssatzziels von 22 % im Jahr 2030 mit einer Reduktion des Bruttorentenniveaus von etwas über 2 Prozentpunkten einhergeht. Dies folgt aus den Budgetprinzipien des Umlageverfahrens, da durch den jährlichen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen ein vorgegebener Beitragssatz das maximal finanzierbare Ausgabenvolumen bestimmt. Die preisbereinigte monatliche Bruttostandardrente würde damit bis 2030 um etwa

90 € weniger steigen als nach der Referenzentwicklung auf Grundlage des geltenden Rechts.

Verglichen mit dem heutigen Niveau (47,8 % in 2003) würden vom Rückgang des Brutto-
rentenniveaus auf 39,8% im Jahr 2030 etwa 6 Prozentpunkte auf die so genannte Riester-
Reform des Jahres 2001 entfallen; über den Nachhaltigkeitsfaktor wird das Brutto-
rentenniveau um weitere 2,2 Prozentpunkte gesenkt. Der größte Teil des Rückgangs gegenüber
heute resultiert daher aus bereits geltendem Recht.

Zudem wird die Anhebung der Altersgrenzen das durchschnittliche Renteneintrittsalter er-
höhen. Damit wird die durchschnittliche Beschäftigungsdauer zunehmen und damit auch
die Anzahl der durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkte. Das Brutto-
rentenniveau des so angepassten Standardrentners fällt gegenüber dem 45-Entgelt-
punkte-Standardrentner um 1,5 Prozentpunkte höher aus und liegt damit um einen Prozentpunkt unterhalb der Re-
ferenzentwicklung.

Des Weiteren wird der wesentliche Bestandteil der Riester-Reform, nämlich der Ausbau
der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersversorgung in den oben dargestellten Ergeb-
nissen nicht berücksichtigt. Der heute aktiven Generation wurde mit dieser Reform die Mög-
lichkeit eröffnet, eine staatlich geförderte zusätzliche Altersversorgung aufzubauen. Unter
Berücksichtigung der Riester-Renten kann das Brutto-Gesamtversorgungsniveau (GRV-
Rente + Riester-Rente) langfristig im Wesentlichen gehalten werden (vgl. die nachfolgen-
de Beispielrechnung). Damit erfüllt der Kommissionsvorschlag das vorgegebene Ziel,
durch ein geeignetes rentenpolitisches Maßnahmenbündel das Gesamtversorgungsnive-
au nachhaltig zu sichern.

IV. Berechnung des Sicherungsniveaus am Beispiel einer Spezifikation des Nach- haltigkeitsfaktors

Das folgende Beispiel zeigt an einer möglichen Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsfaktors
die Wirkung auf das Sicherungsniveau. Andere Ausgestaltungen würden nach dem oben
Gesagten zu ähnlichen Ergebnissen führen.

Bei der nachfolgenden Beispielrechnung wird ein Nachhaltigkeitsfaktor an die bestehende
Rentenanpassungsformel angefügt, die allerdings schon um die Entwicklung der versiche-
rungspflichtigen Entgelte modifiziert worden ist. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor besteht aus
der Veränderung des Rentnerquotienten (RQ), d.h. des Verhältnisses von Rentnemp-
fängern zu Beitragszahlern. Um Verzerrungen aufgrund geringfügiger Beitragszahlungen

bzw. Rentenleistungen zu vermeiden, wird die Anzahl der Rentner durch eine Normierung auf Standardrenten in „Äquivalenzrentner“ umgerechnet. Auf Seiten der Beitragszahler werden in analoger Weise die Anzahl der „Äquivalenzbeitragszahler“ durch eine Normierung auf den Durchschnittsverdiener errechnet. Dieser Faktor enthält einen aus dem Beitragssatzziel (hier 22 % im Jahr 2030) abgeleiteten Parameter α (hier $\frac{1}{4}$) als Gewicht $[(1-(RQ_{t-2}/RQ_{t-3}))^\alpha + 1]$.

Die folgenden Tabellen zeigen den Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Sicherungsniveau und weisen als zentrale Größe das Bruttorentenniveau aus, da zukünftig keine mit dem heutigen Netto-Standardrentenniveau vergleichbare Kennzahl berechnet werden kann.

Tabelle 3: Auswirkungen der Rentenanpassungsformel mit Nachhaltigkeitsfaktor gegenüber dem Referenzszenario

	Beitragssatz in v.H.		Bruttorente preisbereinigt ¹⁾ in € / Monat		Bruttorentenniveau in v.H.	
	Referenz	Nachhaltigkeitsfaktor ²⁾	Referenz	Nachhaltigkeitsfaktor ²⁾	Referenz	Nachhaltigkeitsfaktor ²⁾
2003	19,5	19,5	1.171	1.171	47,8	47,8
2010	19,4	19,1	1.233	1.213	45,2	44,5
2020	21,3	20,2	1.445	1.400	43,9	42,5
2030	24,1	22,0	1.662	1.576	42,0	39,8
2040	25,4	22,9	1.929	1.795	40,9	38,1

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate durchschnittlich 1,2 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Verschiebung der Rentenanpassung und der fiskalische Effekt der Anhebung der Altersgrenzen sind ebenfalls berücksichtigt.

Die Berechnungen zeigen, dass mit der Begrenzung des Beitragssatzanstiegs auf 22 % bis zum Jahr 2030 eine Reduktion des Bruttorentenniveaus gegenüber der Referenz um 2,2 Prozentpunkte verbunden ist.

Tabelle 4: Bruttolöhne und Bruttorenten bei der Rentenanpassungsformel mit Nachhaltigkeitsfaktor gegenüber dem Referenzszenario

	Bruttorente nominal in € / Monat		Bruttorente preisbereinigt ¹⁾ in € / Monat		Ø-Bruttolohn preisbereinigt ¹⁾ in € / Monat
	Referenz	Nachhaltigkeitsfaktor ²⁾	Referenz	Nachhaltigkeitsfaktor ²⁾	
2003	1.171	1.171	1.171	1.171	2.451
2010	1.346	1.324	1.233	1.213	2.729
2020	1.756	1.701	1.445	1.400	3.295
2030	2.260	2.142	1.662	1.576	3.957
2040	2.960	2.754	1.929	1.795	4.713

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate durchschnittlich 1,2 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Verschiebung der Rentenanpassung und der fiskalische Effekt der Anhebung der Altersgrenzen sind ebenfalls berücksichtigt.

Die Tabelle 4 zeigt, dass die Nominalrente bis zum Jahr 2030 auf deutlich über 2.000 € steigt. Gemessen in heutigen Preisen fällt der Anstieg allerdings schwächer aus. Die preisbereinigte monatliche Bruttostandardrente würde damit bis 2030 um etwa 90 € weniger steigen als nach der Referenzentwicklung auf Grundlage des geltenden Rechts. Die zukünftigen Rentnergenerationen werden sich dessen ungeachtet aber mehr leisten können als die heutige Rentnergeneration.

Zudem berücksichtigt Tabelle 4 nicht den rentenerhöhenden Effekt einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Um diesen Effekt auf den Standardrentner zu übertragen, wird in der Beispielrechnung die Anzahl der Entgeltpunkte des Standardrentners ab 2011 jährlich um 1/12 erhöht. Im Jahr 2030 hätte der Standardrentner dann 46,7 Entgeltpunkte. Das Bruttorentenniveau des so angepassten Standardrentners fällt gegenüber dem 45-Entgeltpunkte-Standardrentner um 1,5 Prozentpunkte höher aus und liegt damit um einen Prozentpunkt unterhalb der Referenzentwicklung (siehe Tabelle 5), d.h. durch eine entsprechende Verlängerung der Lebensarbeitszeit können die Renteneinbußen aus der modifizierten Anpassung zu rund 60 % kompensiert werden.

Tabelle 5: Berücksichtigung der Anhebung der Altersgrenze bei der Standardrente im Szenario mit Nachhaltigkeitsfaktor

	Entgeltpunkte Punkte		Bruttorente preisbereinigt ¹⁾ in € / Monat		Bruttorentenniveau in v.H.	
	Standard- rentner	Standard- rentner angepasst ²⁾	Standard- rentner	Standard- rentner angepasst ²⁾	Standard- rentner	Standard- rentner angepasst ²⁾
2003	45,0	45,0	1.171	1.171	47,8	47,8
2010	45,0	45,0	1.213	1.213	44,5	44,5
2020	45,0	45,8	1.400	1.426	42,5	43,3
2030	45,0	46,7	1.576	1.634	39,8	41,3
2040	45,0	47,0	1.795	1.875	38,1	39,8

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate durchschnittlich 1,2 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Anzahl der Entgeltpunkte steigt parallel zur Anhebung der Altersgrenze

Schließlich zeigt Tabelle 6 im Rahmen der Beispielrechnung die Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus unter Berücksichtigung der Riester-Rente. Hier sinkt das Brutto-Gesamtversorgungsniveau (GRV-Rente + Riester-Rente) bis 2030 kurzfristig für Zugangrentner im Jahr 2010 auf 44,5 %, steigt dann aber für darauffolgende Zugangrentner wieder stetig an und erreicht im Jahr 2030 etwa 47,1 %. Es liegt damit um weniger als einen Prozentpunkt niedriger als heute.² Diesen Berechnungen liegt die Annahme zu Grun-

² Zur Berechnung der Riester-Rente: Vom Durchschnittslohn werden jährlich 4 % angespart (mit Berücksichtigung der Riester-Treppe). Die minimale Einzahlungsdauer beträgt 12 Jahre, d.h. erste Riester-Rente ab 2015. Es werden eine Verzinsung von 4 % nominal und Verwaltungskosten in Höhe von 10 %

de, dass - nicht zuletzt aufgrund der voraussichtlichen Entwicklung des Rentenniveaus - tatsächlich 4 % des jährlichen Einkommens für die Zusatzvorsorge aufgewendet wird. Sollte es gelingen, den Beitragssatz zur GKV mit einer nachhaltigen Gesundheitsreform bei 14,3 % zu stabilisieren, übersteigt das Gesamtversorgungsniveau langfristig das heutige.

Die Gesamtbelastung für die Altersvorsorge im Jahr 2030 liegt inklusive Riester-Rente bei 26 %. Dabei ist allerdings die steuerliche Förderung die Beiträge zur Riester-Rente nicht berücksichtigt.

Tabelle 6: Gesamtversorgungsniveau im Szenario mit Nachhaltigkeitsfaktor

Jahr des Renten- zugangs	Bruttorenten		Bruttorentenniveau in v.H.		
	GRV- Standardrente angepasst ¹⁾	Riester-Rente	Bruttorenten- niveau GRV	Bruttorenten- niveau Riester	Brutto-Gesamt- versorgungs- niveau
	€ / Monat	€ / Monat	in v.H.	in v.H.	in v.H.
2003	1.171	0	47,8	0,0	47,8
2010	1.346	0	44,5	0,0	44,5
2015	1.539	75	44,0	2,1	46,1
2020	1.756	133	43,3	3,3	46,6
2030	2.260	311	41,3	5,8	47,1
2040	2.960	624	39,8	8,6	48,4

1) Die Anzahl der Entgeltpunkte der Standardrente steigt parallel zur Anhebung der Altersgrenze

der jährlichen Spareinlage angenommen. In der Auszahlungsphase (20 Jahre, keine Hinterbliebenenabsicherung) wird die Riester-Rente parallel zur GRV-Rente dynamisiert.