ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gasche, Martin

Article — Published Version

Der Nachholberg in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gasche, Martin (2009) : Der Nachholberg in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 9, pp. 610-615, https://doi.org/10.1007/s10273-009-0975-y

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/65501

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-009-0975-y

Martin Gasche

Der Nachholberg in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Verschiedene Maßnahmen haben in den letzten Jahren Rentendämpfungen verhindert. Gleichzeitig verspricht die Politik aber das Nachholen dieser unterbliebenen Rentenanpassungen. Mittlerweile hat sich ein regelrechter Nachholberg angehäuft, der droht, in den nächsten Jahren noch höher zu werden. In diesem Beitrag werden die Höhe dieses Berges und die damit verbundenen Mehrbelastungen der Beitragszahler abgeschätzt sowie die Zeit quantifiziert, die benötigt wird, um den Nachholberg wieder abzutragen.

Der mit der Riester-Reform 2001 in die Rentenanpassungsformel eingeführte Riesterfaktor und der mit der Nachhaltigkeitsreform 2004 geschaffene Nachhaltigkeitsfaktor hatten zum Ziel, die Rentensteigerungen im Vergleich zu den Lohnsteigerungen zu dämpfen. Damit sollte das Rentenniveau graduell gesenkt und Beitragssatzsteigerungen auch langfristig begrenzt werden. Mit der Nachhaltigkeitsreform wurde allerdings im Gesetzgebungsverfahren noch eine Schutzklausel ins Gesetz eingefügt, die verhindern sollte, dass es durch die Wirkung des Riesterfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors zu Rentensenkungen kommt.

Gerade im Jahr 2005, als der Nachhaltigkeitsfaktor erstmalig zur Anwendung kommen sollte, waren die für die Rentenanpassungen relevanten Lohnsteigerungen so gering, dass es durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors zu Rentensenkungen gekommen wäre. Somit wirkte schon im Jahr 2005 die Schutzklausel, der Nachhaltigkeitsfaktor wurde also gleichsam „abgeschnitten", das Ziel, das Rentenniveau allmählich zu senken, um den Beitragssatz zu stabilisieren, schon im ersten Jahr der Anwendung verfehlt.

Im Jahr 2006 kam die Schutzklausel erneut zum Einsatz. Als Ergebnis waren die Rentenausgaben im Jahr 2007 um 3,3 Mrd. Euro höher als ohne Schutzklausel. Man sprach von einer Bugwelle, die die Rentenversicherung vor sich herschiebe. Denn die Mehrausgaben aufgrund der 2005 und 2006 unterbliebenen Rentensenkungen wären dauerhaft Jahr für Jahr zusätzlich angefallen. Forderungen nach einem Nachholen der unterbliebenen Rentenkürzungen wurden laut.[1]

Mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 wurde die sogenannte modifizierte Schutzklausel eingeführt, die vorsah, ab dem Jahr 2011 die aufgrund der Wirkung der Schutzklausel unterbliebenen Rentensenkungen nachzuholen. Dieses Nachholen sollte so vorgenommen werden, dass die sich aus der Rentenanpassungsformel in einem Jahr ergebenden Rentensteigerungsraten solange halbiert werden, bis der Nachholbedarf abgebaut ist.

Doch noch bevor der angehäufte Nachholberg abgetragen werden konnte, wurden im Jahr 2008 mit dem Aussetzen des Riester-Faktors für die Rentenanpassungen der Jahre 2008 und 2009 erneut die Ziele der Riester- und Nachhaltigkeitsreform, das Rentenniveau allmählich zu senken, konterkariert und gleichzeitig das Nachholen für die Jahre 2012 und 2013 versprochen.

Mitte 2009 kam dann die sogenannte Rentengarantie, die eine Rentenkürzung nun gänzlich ausschloss, auch wenn die für die Rentenanpassung relevanten Löhne sinken sollten. Durch die Rentengarantie unterbliebene Rentenkürzungen sollen ebenfalls ab dem Jahr 2011 nachgeholt werden, nach dem gleichen Mechanismus wie die unterbliebenen Rentenkürzun-

Dr. Martin Gasche, 38, ist Forschungsbereichsleiter am Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) an der Universität Mannheim.

[1] Vgl. z.B. M. Gasche: Neue Rentenanpassungsformel: „Schutzklausel" erfordert „Nachholfaktor", in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 7, S. 471-476; oder E. Bomsdorf: Ein Vorschlag zur Sicherung der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 12/2005, S. 665-674.

gen durch die Wirkung der Schutzklausel. Im Folgenden wird der seit dem Jahr 2005 aufgebaute Nachholberg quantifiziert und dargestellt, wie lange es dauern würde, bis die Nachholung abgeschlossen ist und was dies für die Rentenanpassungsraten in dieser Zeit bedeutet.[2]

Intention des Riesterfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors

Die Intention des Riesterfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel wird klar, wenn man eine stilisierte umlagefinanzierte Rentenversicherung betrachtet, deren Einnahmen E in jedem Jahr den Rentenausgaben G entsprechen. Die Ausgaben ergeben sich aus der Durchschnittsrente r multipliziert mit der Anzahl der Rentner R: $G = r \cdot R$. Die Einnahmen sind das Produkt aus dem Durchschnittsbeitrag je Erwerbstätigem bzw. Beitragszahler e und der Anzahl der Beitragszahler B: $E = e \cdot B$. Daraus folgt für die Budgetgleichung der Rentenversicherung:

$$(1) \qquad r \cdot R = e \cdot B.$$

Die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern R/B kann man als Rentnerquotient RQ bezeichnen, so dass sich für den Durchschnittsbeitrag ergibt:

$$(2) \qquad e = r \cdot RQ.$$

Der Beitrag steigt, wenn die Durchschnittsrente zunimmt und/oder der Rentnerquotient sich erhöht. Die in Deutschland zu beobachtende demographische Entwicklung führt zu einem Anstieg des Rentnerquotienten, weil die Geburtenraten gesunken sind, die Lebenserwartung steigt und in den nächsten Jahren die in den 1960er Jahren geborenen Babyboomer ins Rentenalter kommen. Damit ist bei konstanter Rentenhöhe die Demographieabhängigkeit des Rentenversicherungsbeitrags evident.

Ist die Beitragszahlung – wie in Deutschland – ein Prozentsatz b des beitragspflichtigen Einkommens y: $e = b \cdot y$ und wird zusätzlich noch ein Zuschuss Z aus dem allgemeinen Staatshaushalt ins Rentensystem gezahlt (Bundeszuschuss), erhält man unter Berücksichtigung der Gleichungen *(1)* und *(2)* für den Beitragssatz folgenden Zusammenhang:

$$(3) \qquad b = RN \cdot RQ$$

mit $RN = r/y$ als durchschnittliches Rentenniveau und $Y = y \cdot B$ als Summe der beitragspflichtigen Einkommen.[3]

Gleichung *(3)* verdeutlicht nun die Zielsetzung des Riesterfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors: Indem diese beiden Faktoren die Steigerungen der Durchschnittsrente r im Vergleich zur Entwicklung des durchschnittlichen Lohneinkommens y dämpfen, wird das Rentenniveau RN reduziert und damit der vom Anstieg des Rentnerquotienten erzeugte Beitragssatzerhöhungsdruck abgeschwächt. Die beiden Faktoren sollen also die Beitragssatzsteigerungen dämpfen und dafür sorgen, dass die Rentenversicherung trotz Alterung finanzierbar bleibt. Dadurch, dass einerseits die Beitragssatzsteigerungen für die Jungen gedämpft, aber nicht gänzlich vermieden werden und andererseits die Rentner auf einen Teil ihrer Rentenerhöhungen verzichten, sollte eine Verteilung der demographischen Lasten auf Jung und Alt erreicht werden.

Wirkung der Schutzklausel und des Aussetzens des Riesterfaktors

Vereinfacht ergibt sich der Rentenanpassungsfaktor p in einem Jahr aus folgender Gleichung:

$$(4) \qquad p = Lohnfaktor \cdot Riesterfaktor \cdot Nachhaltigkeitsfaktor$$

Die mit der Nachhaltigkeitsreform eingeführte Schutzklausel des § 68 SGB VI setzt den Riesterfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor dann aus, wenn sie zu Rentensenkungen führen würden. Dies wäre erstmalig im Jahr 2005 der Fall gewesen. Die für die Rentenanpassung relevante Lohngröße ist im Westen um 0,12% gestiegen (Lohnfaktor = 1,0012) und im Osten um 0,21% (Lohnfaktor = 1,0021). Der Riesterfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor hätten jeweils eine Rentendämpfung um rund 0,6 Prozentpunkte bewirkt (Riesterfaktor = 0,9938; Nachhaltigkeitsfaktor = 0,9939). Ohne Schutzklausel hätte also eine Rentensenkung im Westen um rund 1,1% (p = 0,9889) und in Ostdeutschland um 1,0% stattfinden müssen (p = 0,9900). Stattdessen wurden die Renten aufgrund der Schutzklausel konstant gehalten. Die eigentlich vorgesehene Rentenniveausenkung fand damit in geringerem Ausmaß statt und die Rentenausgaben waren 2005 um rund 1 Mrd. Euro höher als ohne Schutzklausel. Im Jahr 2006 wirkte die Schutzklausel erneut. Diesmal wurde eine Rentensenkung im Wes-

[2] Vgl. zu diesem Thema auch S. Moog, C. Müller, B. Raffelhüschen: Tricksen an der Rentenformel – Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler, Kurzexpertise des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg, Juni 2009.

[3] Die Größe Z/Y kann somit als „Beitragssatz der Steuerzahler" mit der Lohnsumme Y als Bemessungsgrundlage interpretiert werden und der Zuschuss Z als Beitragszahlung. Entsprechend steigt in Deutschland der Bundeszuschuss, wenn die Bruttolöhne und -gehälter zunehmen.

Nachholberg durch die Schutzklausel und das Aussetzen des Riesterfaktors

	Unterbliebene Rentendämpfung durch	Jährlicher Nachholbedarf in %			Gesamter Nachholbedarf in %	Jährliche Mehrausgaben[1]	Kumulierte Mehrausgaben
		West	Ost	Gesamt	der Rentenausgaben	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro
2005	Schutzklausel	1,1	1,0	1,1	1,09	1,1	1,1
2006	Schutzklausel	0,65	0,3	0,55	1,66	2,7	3,8
2007					1,66	3,3	7,2
2008	Aussetzen der Riester-Treppe	0,64	0,64	0,64	2,30	4,0	11,2
2009	Aussetzen der Riester-Treppe	0,64	0,64	0,64	2,94	5,4	16,6

[1] Dabei wurde berücksichtigt, dass die Rentenanpassungen jeweils zum 1. Juli eines Jahres stattfinden, der ausgewiesene Nachholbedarf in % der Rentenausgaben also nur für die zweite Hälfte des ausgewiesenen Jahres gilt. Für die erste Jahreshälfte wird für die Berechnung der Mehrausgaben der Prozentsatz des Vorjahres verwendet.

Quelle: eigene Berechnungen.

ten um 0,65% und im Osten um 0,3% verhindert (vgl. Tabelle), so dass insgesamt im Westen die Renten seit Juli 2006 um 1,75% höher ausfallen und im Osten um 1,3%.

Im Jahr 2008 wurde für die Rentenanpassungen 2008 und 2009 die im Riesterfaktor enthaltene sogenannte Riester-Treppe ausgesetzt.[4] In beiden Jahren hätte die Riester-Treppe jeweils zu einer Rentendämpfung von 0,64 Prozentpunkten geführt. Insgesamt bedeutet dieses Aussetzen, dass die Renten derzeit um fast 1,3% höher liegen als ohne diese Maßnahme, was für die Beitragszahler einen um 0,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz bedeutet. Auch diese Dämpfungen sollen nachgeholt werden: bei den Rentenanpassungen in den Jahren 2012 und 2013.

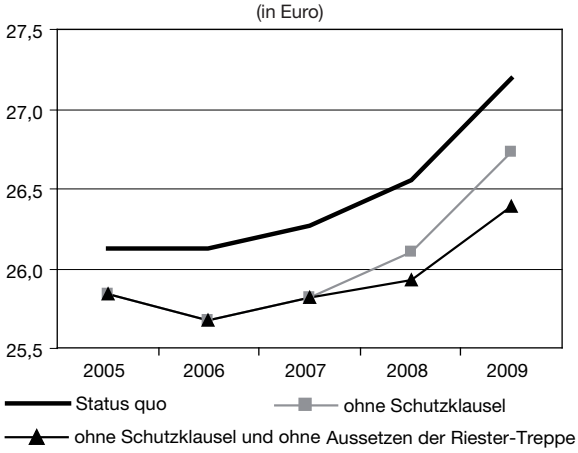
Insgesamt sind die Renten damit im Jahr 2009 um rund 3% höher als sie ohne Schutzklausel und Aussetzen der Riester-Treppe gewesen wären (vgl. Tabelle und Abbildung 1). Dieser auf 3% der Rentenausgaben oder rund 6 Mrd. Euro jährlich angewachsene Nachholbedarf definiert den Nachholberg, der abgetragen werden muss. Für die Beitragszahler bedeutet dies Mehrbelastungen, die sich seit 2005 ausgedrückt in Beitragssatzpunkten von 0,1 Prozentpunkten bis zu rechnerisch über 0,6 Prozentpunkten aufgebaut haben (vgl. Abbildung 2). Insgesamt belaufen sich die Mehrbelastungen der Beitragszahler für die Zeit von 2005 bis 2009 auf knapp 17 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 kommen nochmals über 6 Mrd. Euro hinzu.

[4] Der Riesterfaktor ist definiert als: $(100\% - b_{t-1} - AVA_{t-1})/(100\% - b_{t-2} - AVA_{t-2})$. Der Altersvorsorgeanteil (AVA) soll berücksichtigen, dass die Beitragszahler für die private Altersvorsorge zusätzliche Aufwendungen haben, die das verfügbare Einkommen der Beitragszahler reduzieren. Die Renteneinkommen sollen diese Nettoeinkommensdämpfungen der Beitragszahler nachvollziehen. Deshalb ist vorgesehen, den AVA-Wert sukzessive von 0% auf 4% zu erhöhen. Diese stufenweise Anhebung des AVA-Werts wird Riester-Treppe genannt. Für die Rentenanpassung 2008 wurde die Erhöhung des AVA-Werts von 2% auf 2,5% ausgesetzt und für die Rentenanpassung 2009 die Erhöhung von 2,5% auf 3%.

Den Beitragssatzerhöhungsdruck erkennt man auch anhand des Bruttorentenniveaus, das durch die Schutzklausel und dem Aussetzen der Riester-Treppe um fast 1,5 Prozentpunkte höher liegt (vgl. Abbildung 3). Nur das Unterlassen dieser Maßnahmen hätte eine Senkung des Rentenniveaus im Sinne der Rentenreformen 2001 und 2004 ergeben. Der Anstieg des Rentenniveaus im Jahr 2009 ist auf die voraussichtlich schwache Lohnentwicklung in diesem Jahr bei der gleichzeitig erfolgten relativ starken Rentenerhöhung zurückzuführen (vgl. Abbildung 1). Würden die Renten der Lohnentwicklung folgen, würde dieser Anstieg des Rentenniveaus im Jahr 2010 durch eine entsprechende Rentenanpassung „korrigiert". Genau dies könnte aber durch die Rentengarantie verhindert werden.

Abbildung 1
Entwicklung des aktuellen Rentenwerts (West) bis 2009

(in Euro)

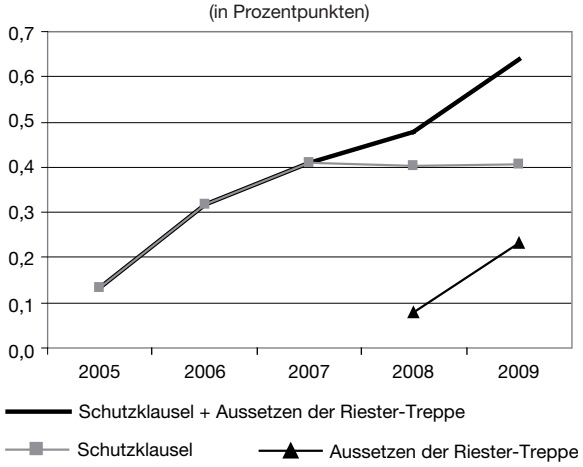


Aktueller Rentenwert: Monatsrente für einen Entgeltpunkt (Ein Entgeltpunkt entspricht der Beitragszahlung eines Jahres nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens).

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Beitragssatzeffekte[1] bis 2009

(in Prozentpunkten)

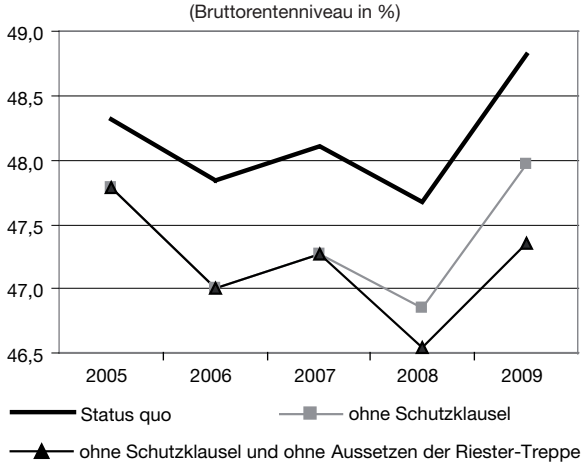


[1] Hier ist der rechnerische Beitragssatzeffekt abgebildet, also die mechanistische Umrechnung der Mehrbelastung in Beitragssatzpunkte. Dies bedeutet nicht, dass in dem betreffenden Jahr der Beitragssatz tatsächlich in diesem Ausmaß niedriger gewesen wäre. Hierfür spielen die Regeln zur Beitragssatzanpassung (insbesondere die Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage) eine Rolle. Außerdem wurde 2009 eine Lohnstagnation unterstellt (vgl. Szenario II).

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Entwicklung des Bruttorentenniveaus[1] bis 2009

(Bruttorentenniveau in %)



[1] Das Bruttorentenniveau ist definiert als Relation der Standardrente zum Durchschnittseinkommen. Die Standardrente ist diejenige Rente, die man erhält, wenn man 45 Entgeltpunkte erworben, also 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens gezahlt hat. Für das Jahr 2009 wurde eine Stagnation des Durchschnittseinkommens unterstellt.

Quelle: eigene Berechnungen.

Wirkung der Rentengarantie

Ein weiterer Nachholtatbestand wurde im Frühjahr 2009 mit der sogenannten Rentengarantie geschaffen. Der Anlass dafür, ein solches generelles Rentenkürzungsverbot auszusprechen, war die Frühjahrsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute im April 2009. Dort wurde ein Rückgang der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, also der für die Rentenanpassung relevanten Lohngröße, um 2,3% vorhergesagt. Damit wurde eine Rentensenkung im Jahr 2010 wahrscheinlich. Die Bundesregierung reagierte darauf, indem sie eine Rentenkürzung im nächsten Jahr und für alle späteren Jahre ausschloss. Dazu wurde am 26. Juni 2009 eine entsprechende Gesetzesänderung im Bundestag verabschiedet. Zukünftig darf keiner der Faktoren in der Rentenanpassungsformel (Lohnfaktor, Riesterfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) zu Rentenkürzungen führen. Bisher waren im Rahmen der Schutzklausel nur solche Rentenkürzungen ausgeschlossen, die vom Riesterfaktor oder vom Nachhaltigkeitsfaktor herrührten. Ein negatives Lohnwachstum konnte dagegen entsprechende Rentenkürzungen zur Folge haben. Allerdings sollen diese nicht vorgenommenen Rentenkürzungen bei zukünftigen Rentenanpassungen genauso wie die unterbliebenen Rentenkürzungen aufgrund der schon vorher gültigen Schutzklausel ab 2011 nachgeholt werden, indem eine sich aus der Rentenanpassungsformel ergebende Rentenerhöhung gerade halbiert wird, bis der Nachholbedarf abgebaut ist.

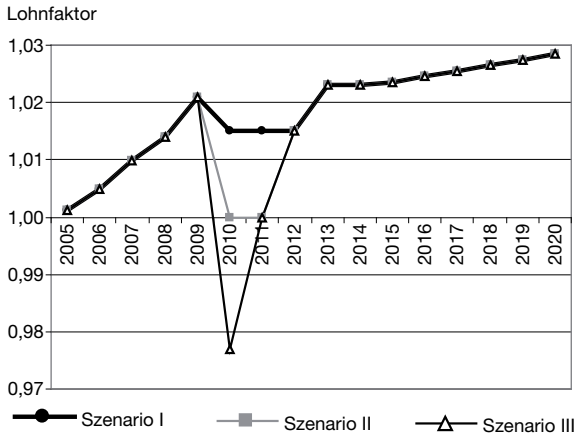
Die Rentengarantie führt dazu, dass sich der Nachholberg in dem Ausmaß erhöht, wie eine sich eigentlich aus der Rentenanpassungsformel ergebende Rentenkürzung nicht stattfindet.[5] Käme es zum Beispiel zu einem Lohnrückgang von -2,3%, so würde der Lohnfaktor in Ost und West 0,9770 betragen. Die Rentengarantie verhindert aber eine entsprechende Rentensenkung, so dass sich der gesamte Nachholbedarf nur durch die Rentengarantie um 2,3 Prozentpunkte auf 5,24% der Rentenausgaben erhöhen würde. Die Rentengarantie würde in diesem Beispiel – solange nicht nachgeholt wird – für sich genommen rund 5 Mrd. Euro jährlich oder rund 0,6 Beitragssatzpunkte kosten.

Der gesamte Nachholberg und dessen Abtragung

Nun soll der gesamte angehäufte und möglicherweise noch anzuhäufende Nachholberg und dessen Abtragung dargestellt werden. Dazu werden unterschiedliche Annahmen bezüglich der Lohnentwick-

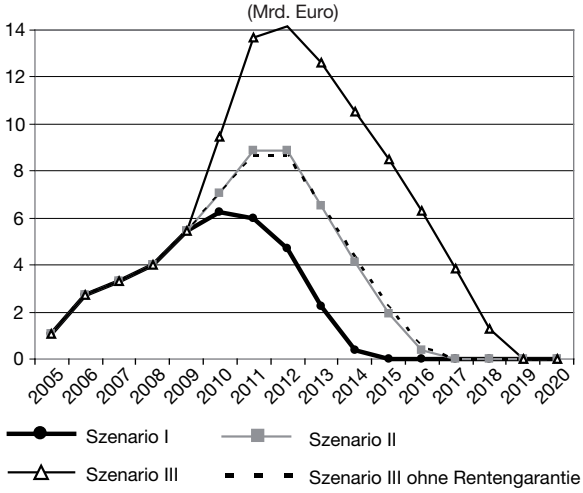
[5] Zur destabilisierenden Wirkung der Rentengarantie für die Rentenversicherung und ihren intergenerativen Verteilungseffekten vgl. A. Börsch-Supan, M. Gasche, C. Wilke: Auswirkungen der Finanzkrise auf die Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner, MEA-Studies, No.9, Mannheim 2009 (erscheint demnächst).

Abbildung 4
Lohnfaktor in den Simulationsszenarien



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 5
Nachholberg: Jährliche Mehrausgaben durch die staatlichen Maßnahmen[1]



Die staatlichen Maßnahmen sind Schutzklausel, Aussetzen der Riester-Treppe und Rentengarantie. Die Berechnungen beruhen auf einem im Vergleich zu A. Börsch-Supan et al.: Auswirkungen der Finanzkrise auf die Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner, a.a.O. etwas vereinfachten Rentensimulationsmodell. Der hier hauptsächlich relevante Rentenanpassungsmechanismus wird jedoch für Westdeutschland und Ostdeutschland exakt abgebildet. Die Berechnung des Beitragssatzpfades wurde gemäß §158 SGB VI unter Berücksichtigung der Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage vorgenommen. Die Entwicklung der Rentner- und der Beitragszahlerzahl wurde aus dem für A. Börsch-Supan et al.: Auswirkungen der Finanzkrise auf die Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner, a.a.O. verwendeten Rentenmodell (MEA-PENSIM) übernommen.

Quelle: eigene Berechnungen.

lung, insbesondere im Jahr 2009 getroffen. Dies ist entscheidend dafür, ob im Jahr 2010 die Rentengarantie und die Schutzklausel wirken. Es werden drei Lohnszenarien zugrunde gelegt. Im ersten – optimistischen – Szenario I kommt es in 2009 zu einer relativ kräftigen Lohnsteigerung von 1,5%, so dass weder die Rentengarantie noch die Schutzklausel zum Tragen kommen. Im Szenario II wird 2009 eine Lohnsteigerung von 0% unterstellt. Damit wirkt nur die Schutzklausel, aber nicht die Rentengarantie. Im Szenario III kommt es in 2009 zu der in der Frühjahrsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute vorhergesagten Lohnsenkung von -2,3%. Im Jahr 2010 wachsen die Löhne im Szenario I um ebenfalls 1,5%, in den Szenarien II und III gibt es eine Lohnstagnation. Im Jahr 2011 entwickeln sich in allen drei Szenarien die Löhne mit einer Rate von 1,5% (vgl. Abbildung 4). Ab 2012 entspricht die Lohnentwicklung dem im Rentenversicherungsbericht 2008 dargestellten mittleren Lohnpfad.[6] Schließlich wird als weiteres Szenario noch das „Szenario III ohne Rentengarantie“ betrachtet, um durch einen direkten Vergleich mit Szenario III die Auswirkungen der Rentengarantie auf den Nachholberg abschätzen zu können.

Im Szenario I kommt die Rentengarantie nicht zum Tragen, auch ein erneutes Wirken der Schutzklausel gibt es nicht. Der Nachholberg erreicht hier 2010 sein Maximum (vgl. Abbildung 5). Die Rentenausgaben in diesem Jahr sind dann um fast 3% oder über 6 Mrd. Euro höher als ohne die staatlichen Eingriffe. Im Jahr 2011 setzt das Nachholen ein, das im Jahr 2015 abgeschlossen ist. Bis dahin haben die Beitragszahler rund 36 Mrd. Euro mehr zahlen müssen als ohne Schutzklausel und Aussetzen der Riester-Treppe. In diesem Ausmaß fand also eine zusätzliche Umverteilung von Beitragszahlern zu Rentnern statt.

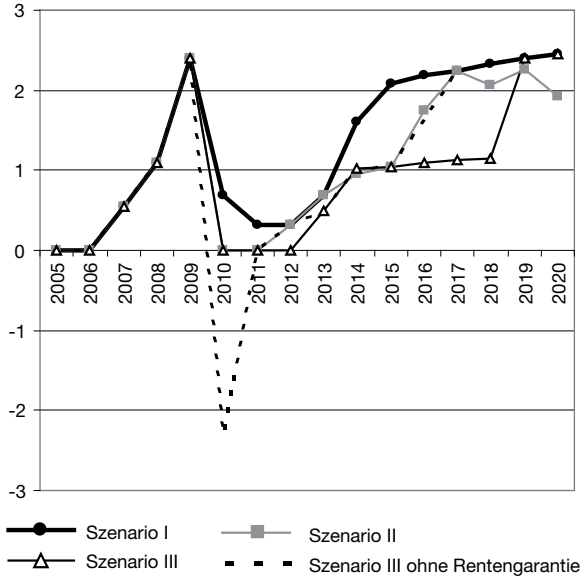
Im Szenario II wirkt in den Jahren 2010 und 2011 die Schutzklausel, so dass der Nachholberg bis 2011 aufgeschüttet wird. Die maximale jährliche Mehrbelastung beträgt dann knapp 9 Mrd. Euro oder 4,5% der Rentenausgaben. Bis 2017 ist der Nachholberg abgetragen. Die Mehrbelastung der Beitragszahler summiert sich bis dahin auf über 54 Mrd. Euro.

Im Szenario III kommt zusätzlich in 2010 die Rentengarantie zum Tragen.[7] Die Schutzklausel wirkt

[6] Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2008), Bonn 2008.

[7] Die Bedeutung der Wirtschaftskrise für die finanzielle Situation der Rentenversicherung und die Auswirkungen der Krise für die Rentner soll hier nicht thematisiert werden. Vgl. dazu A. Börsch-Supan et al.: Auswirkungen der Finanzkrise auf die Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner, a.a.O.

Abbildung 6
Rentenanpassungsraten im Nachholprozess
(in %)



Abgebildet sind die Rentenanpassungsraten in Westdeutschland. Da für West- und Ostdeutschland ab 2009 die gleichen Lohnzuwachsraten angenommen wurden, sind die Anpassungsraten in Ost und West identisch. Selbst wenn sich die Lohnzuwachsraten unterscheiden würden, würden die abgebildeten Rentenanpassungsraten für Ostdeutschland die Untergrenze bilden, da die „Schutzklausel Ost" eine geringere Anpassungsrate im Osten im Vergleich zum Westen verhindert. Vgl. dazu: A. Börsch-Supan, T. Bucher-Koenen, M. Gasche, C. Wilke: Ein einheitliches Rentensystem für Ost- und Westdeutschland – Simulationsrechnungen zum Reformvorschlag des Sachverständigenrates, MEA-Diskussionspapier 179-09, Mannheim 2009.

Quelle: eigene Berechnungen.

in den Jahren 2010 bis 2012. Die Spitze des Nachholberges wird bei 6,8% der Rentenausgaben oder 14 Mrd. Euro erreicht. Der Nachholberg ist erst 2019 abgetragen. Die Mehrbelastung der Beitragszahler beläuft sich bis dahin auf rund 97 Mrd. Euro. Die finanzielle Bedeutung der Rentengarantie wird deutlich, wenn man das Szenario III mit und ohne Rentengarantie vergleicht. Würde die Rentengarantie nicht gelten, würde im Jahr 2010 der Nachholberg nicht weiter aufgeschüttet. Er würde ähnlich wie im Szenario II im Jahr 2011 mit knapp 9 Mrd. Euro sein Maximum erreichen. Es würde zu Mehrbelastungen der Beitragszahler von rund 55 Mrd. Euro kommen. Die Rentengarantie kostet die Beitragszahler – bei dem angenommenen Lohnrückgang von -2,3% in 2009 – somit rund 42 Mrd. Euro.

Wichtig für die politische Durchsetzbarkeit des Nachholprozesses sind die mit dem Nachholen verbundenen Rentenanpassungsraten (vgl. Abbildung 6). Niedrige Rentenerhöhungen über Jahre hinweg dürften politisch nur schwer durchsetzbar sein, vor allem vor wichtigen Wahlen. Es zeigt sich, dass im Szenario I die Rentenanpassungsraten bis 2013 unter 1% liegen werden. Im Szenario II kommen die Raten bis 2015 nicht über 1% hinaus. Bei Anwendung der Rentengarantie (Szenario III) ist sogar erst wieder im Jahr 2019 mit Rentenanpassungsraten deutlich über 1% zu rechnen.

Fazit

Die Schutzklausel und das Aussetzen der Riester-Treppe konterkarieren grundsätzlich die Zielsetzung des Riesterfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors, das Rentenniveau allmählich zu senken, um damit den Beitragssatz zu stabilisieren. In dem Maße, in dem die durch diese Regelungen verhinderten Rentendämpfungen nachgeholt werden sollen, ist diese Zielverfehlung nur vorübergehend. Bis das Nachholen realisiert ist, entstehen Mehrausgaben, da die Rentenausgaben höher ausfallen als ohne diese Regelungen. So sind derzeit die Rentenausgaben rund 3% höher, was zusätzliche Kosten in Höhe von rund 6 Mrd. Euro jährlich verursacht. Insgesamt summieren sich die Mehrbelastungen für den Zeitraum 2005 bis 2009 auf knapp 17 Mrd. Euro, die zusätzlich den Beitragszahlern aufgebürdet werden. In den Jahren 2010 und 2011 ist wegen der geringen Lohnsteigerungen 2009 und 2010 ein erneutes Wirken der Schutzklausel zu erwarten, was die Mehrausgaben und den Nachholbedarf noch vergrößern würde. Könnte im Jahr 2012 dann mit dem Nachholen begonnen werden, würde es mindestens bis zum Jahr 2016 andauern. Zusätzlich hat die Regierung im Jahr 2009 mit der Rentengarantie einen weiteren Nachholtatbestand geschaffen. Kommt die Rentengarantie im Jahr 2010 tatsächlich zum Tragen – weil die Löhne 2009 wie von den Wirtschaftsforschungsinstituten prognostiziert um 2,3% gesunken sind –, wird der Nachholberg noch höher und für die Beitragszahler zu Mehrbelastungen von insgesamt rund 42 Mrd. Euro führen. Kommt die Rentengarantie zum Einsatz, wird es bis 2019 dauern, bis das Nachholen abgeschlossen ist. Bis dahin müssten die Rentner mit Rentenanpassungsraten unter der Inflationsrate rechnen. Es ist der Politik zu wünschen, dass sie die Kraft aufbringt, diese niedrigen Rentenanpassungen durchzusetzen. Denn sonst würde man die Rentenreformen der vergangenen Jahre ad absurdum führen und in der letzten Konsequenz die Gesetzliche Rentenversicherung in ihrem Bestand gefährden.