



# Tricksen an der Rentenformel – Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler

Kurzexpertise  
des Forschungszentrums Generationenverträge  
im Auftrag der  
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Stefan Moog  
Christoph Müller  
Bernd Raffelhüschen

Juni 2009



## 1 Einleitung

Mit den Rentenreformen der vergangenen Jahre wurden wesentliche Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gestellt. Neben der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sollten insbesondere der im Jahr 2003 in die Rentenanpassungsformel eingeführte Riester-Faktor und der im Jahr 2004 beschlossene Nachhaltigkeitsfaktor sicherstellen, dass die Lasten der demografischen Entwicklung und die Belastungen der jungen Generation für die notwendige private Altersvorsorge gleichmäßig auf die Schultern von Erwerbstätigen und Rentnern verteilt werden. Dies hätte allerdings vorausgesetzt, dass die Politik die Bereitschaft aufbringt, die beschlossenen Änderungen der Rentenformel in vollem Umfang wirken zu lassen.

Dieser Wille ist in der gegenwärtigen Rentenpolitik jedoch nicht zu erkennen. Bereits mit der Verabschiedung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes in 2004 wurde eine Schutzklausel in die Rentenformel eingeführt, welche schon im ersten Jahr ihrer Einführung ein Absinken des aktuellen Rentenwertes infolge des Riester- und des Nachhaltigkeitsfaktors verhinderte. Damit nicht genug, wurde die Rentenanpassung in 2006 kurzerhand per Gesetz ausgeschlossen, um eine drohende Rentenkürzung infolge einer negativen Lohnentwicklung zu verhindern. Zwar durfte die neue Rentenanpassungsformel angesichts der guten wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2007 erstmals seit ihrem Bestehen in vollem Umfang wirken. Dieser gute Wille war jedoch nicht von Dauer, denn bereits im darauffolgenden Jahr 2008 entschied man sich wiederum per Gesetz dafür, das Wirken des Riester-Faktors für zwei Jahre auszusetzen, um die Rentner nicht erst mit einer Verzögerung von einem Jahr an den Früchten des wirtschaftlichen Aufschwungs zu beteiligen. Insofern stellt der von der großen Koalition aktuell in den Bundestag eingebrachte Entwurf für ein gesetzlich festgeschriebenes Rentenkürzungsverbot lediglich eine konsequente Fortführung der bisherigen Rentenpolitik dar.

Zwar wurden die vergangenen Sündenfälle mit der im RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz verabschiedeten Einführung der modifizierten Schutzklausel im Jahr 2007 zumindest teilweise korrigiert, indem die nicht realisierten Rentenkürzungen der Vergangenheit ab 2011 sukzessive nachgeholt werden. Allerdings wird damit lediglich suggeriert, dass nicht die Beitragszahler sondern die zukünftigen Rentner für die Kosten verschobener

Rentenkürzungen aufkommen werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr werden die Kosten der verhinderten Rentenkürzungen lediglich auf kommende Legislaturperioden verschoben. Die Umsetzung des aktuellen Vorschlages einer Erweiterung der Schutzklausel würde diese intergenerative Umverteilung noch weiter zu Lasten der jüngeren Generationen ausdehnen. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie, mit welchen Mehrkosten die Beitrags- und Steuerzahler auf Grund der seit 2005 getätigten politischen Eingriffe in die Rentenanpassungsformel konfrontiert sind. In diesem Zusammenhang wird auch die aktuell diskutierte Erweiterung der Schutzklausel bei der Rentenanpassung (§§ 68a, 255e SGB VI) auf den Prüfstand gestellt werden. In Hinblick auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise wird abschließend die künftige Beitragssatzentwicklung in der GRV für verschiedene Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Methodik und die Annahmen der vorliegenden Studie beschrieben. Eine Darstellung und ein chronologischer Überblick zur Entwicklung der aktuellen Rentenanpassungsformel finden sich in Abschnitt 3. Die Ergebnisse zu den Kosten der nicht realisierten Rentenkürzungen entsprechend des gesetzlichen Status quo werden in Abschnitt 4 dargestellt. In Abschnitt 5 werden daran anknüpfend die Mehrbelastungen der Beitrags- und Steuerzahler durch ein gesetzliches Rentenkürzungsverbot untersucht. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 6.

## **2 Methodik und Datenbasis**

Der vorliegenden Studie liegt eine langfristige Projektion der Finanzentwicklung der GRV zugrunde, welche im Wesentlichen auf der Methode der Generationenbilanzierung beruht.<sup>1</sup> Die Ausgangsbasis der Projektion bilden Daten der Deutschen Rentenversicherung zu den Einnahmen und Ausgaben der GRV in den Jahren 2004 bis 2008.<sup>2</sup> Die Fortschreibung der Ausgaben und Einnahmen in die Zukunft erfolgt dabei entsprechend der gesetzlichen Vorschriften im SGB VI. Neben der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes und des Bundeszuschusses werden auch die Auswirkungen der im RV-

---

<sup>1</sup> Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.

<sup>2</sup> Für die Jahre 2004 bis 2007 stammen die Daten aus Deutsche Rentenversicherung (2008), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, DRV-Schriften, 22, Berlin. Die Angaben für das Jahr 2008 entsprechen den auf der Homepage der Deutschen Rentenversicherung Bund verfügbaren Angaben zu den Rechnungsergebnissen im Haushaltsjahr 2008.

Altersgrenzenanpassungsgesetz beschlossenen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre berücksichtigt. Vernachlässigt werden hingegen die möglichen Verhaltensänderungen der Beitragszahler und Rentner infolge vergangener Reformen. Im Hinblick auf den Nachhaltigkeitsfaktor und die Brutto Lohnentwicklung liegen der Studie dabei die folgenden Annahmen zu den demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der kurzen und mittleren Frist zugrunde.

**Tabelle 1: Annahmen zu den demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen**

Jahr	Lohnwachstum je Beschäftigten (optimistisch)	Lohnwachstum je Beschäftigten (pessimistisch)	Nachhaltigkeitsfaktor
2009	-2.3%	-3.5%	1.0031
2010	1.1%	0.0%	0,9911
2011	1.5%	0.5%	0,9975
2012	2.3%	1.5%	0,9976
2013	2.3%	2.0%	0,9973
2014	2.3%	2.3%	0,9968
2015	2.3%	2.3%	0,9965
2016	2.3%	2.3%	0,9960
2017	2.3%	2.3%	0,9960
2018	2.3%	2.3%	0,9958
2019	2.3%	2.3%	0,9957
2020	2.3%	2.3%	0,9955

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2006) wird unterstellt, dass die Geburtenhäufigkeit dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau entspricht und die Lebenserwartung der Männern von heute 76,9 auf 83,5 Jahre und die der Frauen von 82,3 auf 88,0 Jahre ansteigt.<sup>3</sup> Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.

Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung wird im optimistischen Szenario gemäß der Prognose der Forschungsinstitute ein nominales Wachstum der Brutto Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten von minus 2,3 Prozent in 2009 bzw. 1,1 Prozent in 2010 unterstellt.<sup>4</sup> Hingegen unterstellt die vorliegende Studie für den pessimistischen Fall ein

<sup>3</sup> Zu den Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion siehe Statistisches Bundesamt (2006), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

<sup>4</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), *Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009*, Essen.

nominales Wachstum der Bruttolöhne und –gehälter von minus 3,5 Prozent in 2009 bzw. 0,0 Prozent in 2010. Mittel- bis langfristig gehen beide Szenarien von einem nominalen Bruttolohnwachstum von 2,3 Prozent aus. Ein zusammenfassender Überblick über die Annahmen zu den wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen findet sich in Tabelle 1.

### **3 Chronologie politischer Eingriffe in die Rentenanpassungsformel**

Nach der Aussetzung des „Blüm’schen“ demografischen Faktors im Jahr 1999 durch die frisch gewählte rot-grüne Koalition war absehbar, dass die GRV ohne baldige, einschneidende Reformen in massive finanzielle Schwierigkeiten geraten würde. Im Jahr 2001 reagierte die damalige Regierung auf diesen Reformbedarf mit der Ersetzung der bis dahin geltenden Nettolohnanpassung durch die modifizierte Bruttolohnanpassung. Neben der Beteiligung am wirtschaftlichen Fortschritt entsprechend der Bruttolohnentwicklung wurde durch die Einführung des sogenannten „Riester-Faktors“ gewährleistet, dass die Rentner an den Kosten beteiligt werden, die den Erwerbstätigen sowohl durch Anhebungen des Beitragssatzes zur GRV als auch durch die Aufwendungen für die geförderte private Altersvorsorge entstehen (siehe Box 1, Formel 1). Als weitere zentrale Komponenten der gegenwärtigen Rentenanpassungsformel wurden mit dem „Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) der Nachhaltigkeitsfaktor wie auch die Schutzklausel eingeführt. Letztere sieht vor, dass die Rentnerinnen und Rentner keine Kürzungen der nominalen Renten aufgrund der Dämpfungsfaktoren (Nachhaltigkeits- und Riester-Faktor) in der Rentenanpassungsformel hinnehmen müssen. Schon im Jahr 2005 – im ersten Jahr ihrer Anwendung – führte die Schutzklausel zu einer Aussetzung von notwendig gewordenen Rentendämpfungen. Im folgenden Jahr 2006 schloss die amtierende große Koalition absehbare Rentendämpfungen schon im Vorfeld per Gesetz aus. Letztendlich konnte der Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor erst im konjunkturell günstigen Jahr 2007 zum ersten Mal vollständig bei der Rentenanpassung berücksichtigt werden.

### Box 1: Die Rentenanpassungsformel

In welchem Ausmaß sich die Rentenausgaben und demzufolge die Beiträge in der GRV entwickeln, wird wesentlich durch die sogenannte Rentenanpassungsformel (§68 SGB VI) bestimmt. Dieser Algorithmus definiert, in welchem Umfang der jährliche Rentenwert und damit die Renten zum 1. Juli des jeweiligen Jahres angepasst werden. Für ein besseres Verständnis wird in Gleichung (1) die Anpassungsformel für den aktuellen Rentenwert (AR) im gesetzlichen Status quo des Jahres 2009 illustriert. Sie besteht aus drei Komponenten: Der erste Teil umfasst die zu Grunde gelegte Lohnentwicklung. Die Renten bzw. der aktuelle Rentenwert (AR) werden mit dem Wachstum der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlichen Arbeitnehmer (BE) indexiert. Im Gegensatz zu einer reinen Bruttolohnanpassung ist in der modifizierten Bruttoanpassungsformel (zweiter Teil der Rentenanpassungsformel) zudem die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (RVB) entscheidend. Ein steigender (sinkender) Beitragssatz führt zu einer Minderung (Erhöhung) der Anpassung. Überdies wird der maximal förderfähige Anteil privater Altersvorsorge (AVA) bei der jährlichen Dynamisierung der gesetzlichen Renten mindernd angerechnet. Dieser Teil der Rentenanpassungsformel ist auch als sogenannte „Riestertreppe“ bekannt, da der AVA schrittweise um 0.5 Prozent pro Jahr bis zum Jahre 2011 ansteigt. Die dritte Komponente der Rentenanpassungsformel umfasst den 2004 – mit dem Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung – eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor (NHF), der den Rentnerquotienten (RQ) bei der Rentenanpassung berücksichtigt (Gleichungen (2) und (3)). Steigt der Rentnerquotient, erhöhen sich die Renten in einem geringeren Ausmaß als die Bruttolöhne und Gehälter. Im Umkehrschluss steigen die Rentenauszahlungen, wenn es weniger Rentner oder mehr Beitragszahler gibt. Genau genommen sind gemäß der in Gleichung (3) aufgeführten Definition des Rentnerquotienten jedoch die Anzahl der Äquivalenzrentner (ÄR) und Äquivalenzbeitragszahler (ÄB) für die Rentenanpassung relevant. Der Äquivalenzrentner bzw. der Äquivalenzbeitragszahler ergibt sich wiederum aus dem Gesamtvolumen der Renten (R) bzw. der Beitragseinnahmen (B) im Verhältnis zur Standardrente eines Eckrentners mit 45 Beitragsjahren (SR) bzw. zum Durchschnittslohn (DE).

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \cdot NHF_t \quad (1)$$

$$NHF_t = \left[ \left( 1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right] \quad (2)$$

$$RQ_t = \frac{AR_t}{\bar{A}B_t} = \frac{R_t}{SR_t} / \frac{B_t}{DE_t} \quad (3)$$

AR Aktueller Rentenwert

$BE_{t-1}$  Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer

$BE_{t-2}$  Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr, unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Beziohor von Arbeitslosengold (die Definition weicht somit von  $BE_{t-1}$  ab)

AVA Altersvorsorgeanteil

RVB Rentenversicherungsbeitragssatz

$\alpha$  Gewichtungssparameter für die Veränderung von RQ

RQ Rentnerquotient; gibt das Verhältnis von Äquivalenzrentnern (ÄR) und Äquivalenzbeitragszahlern (ÄB) wieder

ÄR Äquivalenzrentner, werden als Verhältnis aus den Rentenausgaben und der Standardrente (SR), d.h. dem Zahlbetrag einer Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten ermittelt

ÄB Äquivalenzbeitragszahler: Quotient der Beitragseinnahmen (B) zum Durchschnittsentgelt (DE)

Im gleichen Jahr wurde mit dem „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) die Schutzklausel modifiziert, damit die vergangenen Eingriffe in die Rentenformel zumindest teilweise korrigiert. Denn einerseits wurde mit der modifizierten Schutzklausel der aus den ausgesetzten Rentenkürzungen resultierende Ausgleichsbedarf gesetzlich festgeschrieben. Andererseits wurde dabei auch festgelegt, dass die sich aus der Rentenanpassungsformel ergebenden Rentenerhöhungen ab 2011 so lange nur hälftig an die Rentner weitergegeben werden, bis der in §255d SGB VI festgehaltene Ausgleichsbedarf nachgeholt ist. Mit der Aussetzung des Riester-Faktors in den Jahren 2008 und 2009 entschied die gegenwärtige Regierung sich dann allerdings ein weiteres Mal dazu, die eigentlich angezeigten Rentendämpfungen auf die Jahre 2012 und 2013 zu verschieben.

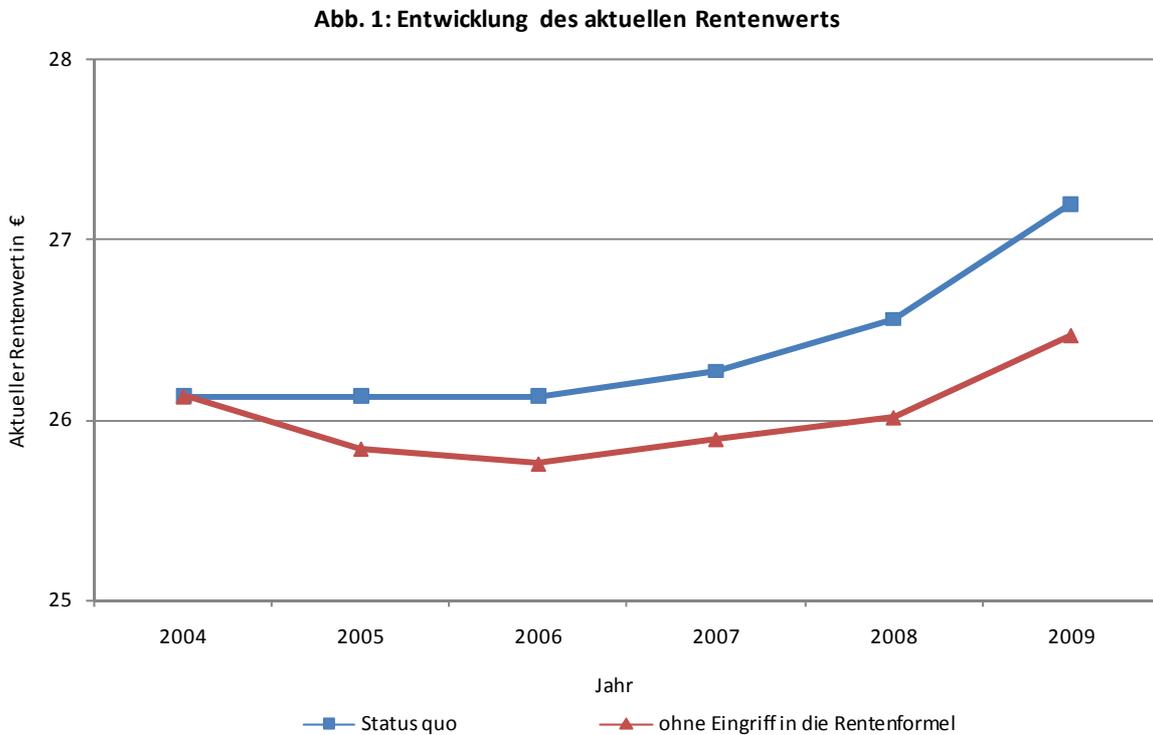
Bei Umsetzung der aktuell diskutierten Erweiterung der Schutzklausel bei der Rentenanpassung (§§ 68a, 255e SGB VI) könnten sich schon bald einige weitere Jahre in die Chronologie der Aussetzungen der Rentenanpassungsformel einreihen. So sieht diese Gesetzesinitiative vor, dass das Risiko einer wirtschaftlichen Rezession allein von den Beitragszahlern zu tragen ist, indem nominale Rentenkürzungen per Gesetz ausgeschlossen werden. . Zwar sollen auch diese Minderungseffekte ab dem Jahr 2011 mit positiven Rentenanpassungen verrechnet werden. Aus rentensystematischer Perspektive ist ein Verbot nominaler Rentenkürzungen dennoch zu hinterfragen, da dies eine klare Abkehr von dem in der GRV immanenten Gleichbehandlungsgrundsatz darstellt. Bisher wird auf Grundlage dieses Grundprinzips in der GRV sichergestellt, dass die Rentner in konjunkturell guten Zeiten am Produktivitätsfortschritt und Lohnwachstum partizipieren. Im Umkehrschluss impliziert dies jedoch auch, dass in schlechten Zeiten die Renten der allgemeinen Lohnentwicklung folgen.

## **4 Die Kosten nicht realisierter Rentenkürzungen**

### ***4.1 Was war und ist - die bisherigen Kosten der nicht realisierten Rentenkürzungen***

Wie Abbildung 1 zeigt, haben sowohl die per (modifizierter) Schutzklausel als auch die per Gesetz verhinderten Rentenkürzungen seit 2004 dazu geführt, dass der aktuelle Rentenwert sich weitaus günstiger entwickeln konnte, als es ohne diese Eingriffe in die Rentenanpassungsformel möglich gewesen wäre. Zwar werden diese nicht realisierten

Rentenkürzungen der Vergangenheit ab 2011 sukzessive nachgeholt, jedoch bedeutet dies nicht, dass die Beitragszahler nicht belastet werden.

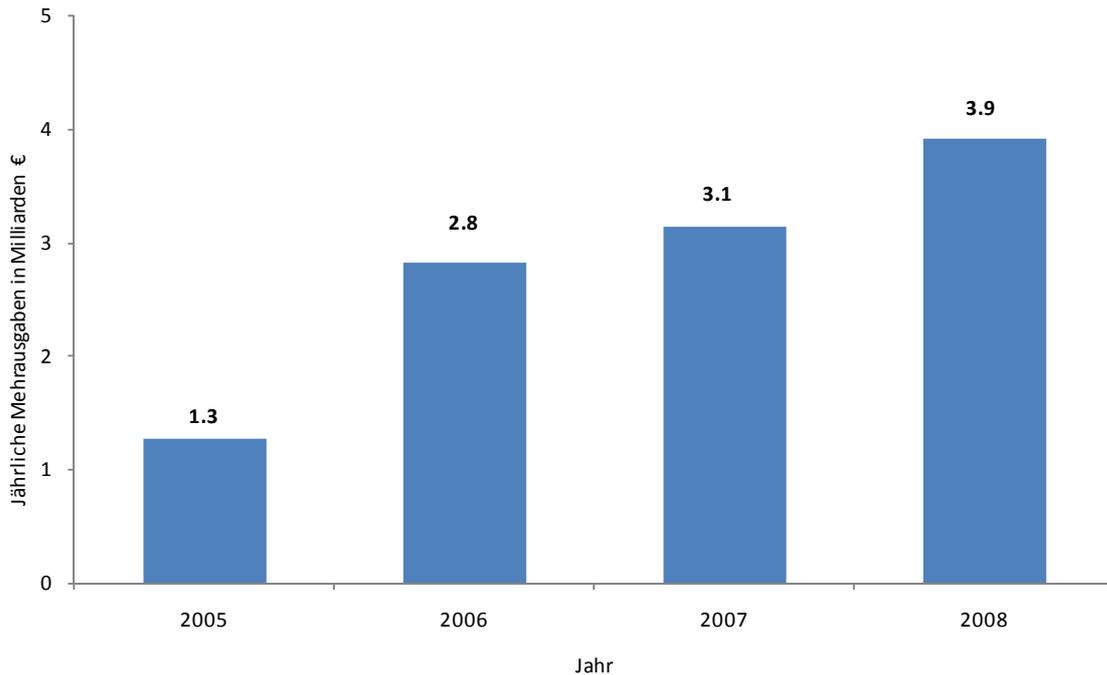


Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Logik der Rentenanpassungsformel diktiert vielmehr, dass einmal ausgesetzte Rentenanpassungen solange zu jährliche Mehrbelastungen in Milliardenhöhe führen, bis die nicht realisierten Kürzungen des aktuellen Rentenwerts in voller Höhe nachgeholt wurden. Wie Abbildung 2 illustriert, sind diese jährlichen Mehrbelastungen der GRV seit 2004 stetig angestiegen, da der aktuelle Rentenwert die in der Vergangenheit ausgesetzten Rentenanpassungen wie einen Rattenschwanz hinter sich her zieht.<sup>5</sup> In der Summe sind hierdurch allein bis heute Kosten in Höhe von 11 Milliarden Euro aufgelaufen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise hätte dieser Betrag besser zur Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage herangezogen werden sollen, um damit die langfristige Stabilität des Beitragssatzes zur GRV und damit eine gleichmäßige Lastenverteilung zwischen den Erwerbstätigen und den Rentnern zu gewährleisten.

<sup>5</sup> Gemäß der Rentenanpassungsformel hängt der aktuelle Rentenwert eines Jahres vom aktuellen Rentenwert des vergangenen Jahres ab. Höhere aktuelle Rentenwerte im letzten Jahr führen daher – unter der Annahme, dass alle anderen Multiplikatoren der Rentenanpassungsformel gleich sind – zu größeren aktuellen Rentenwerten im gegenwärtigen Jahr.

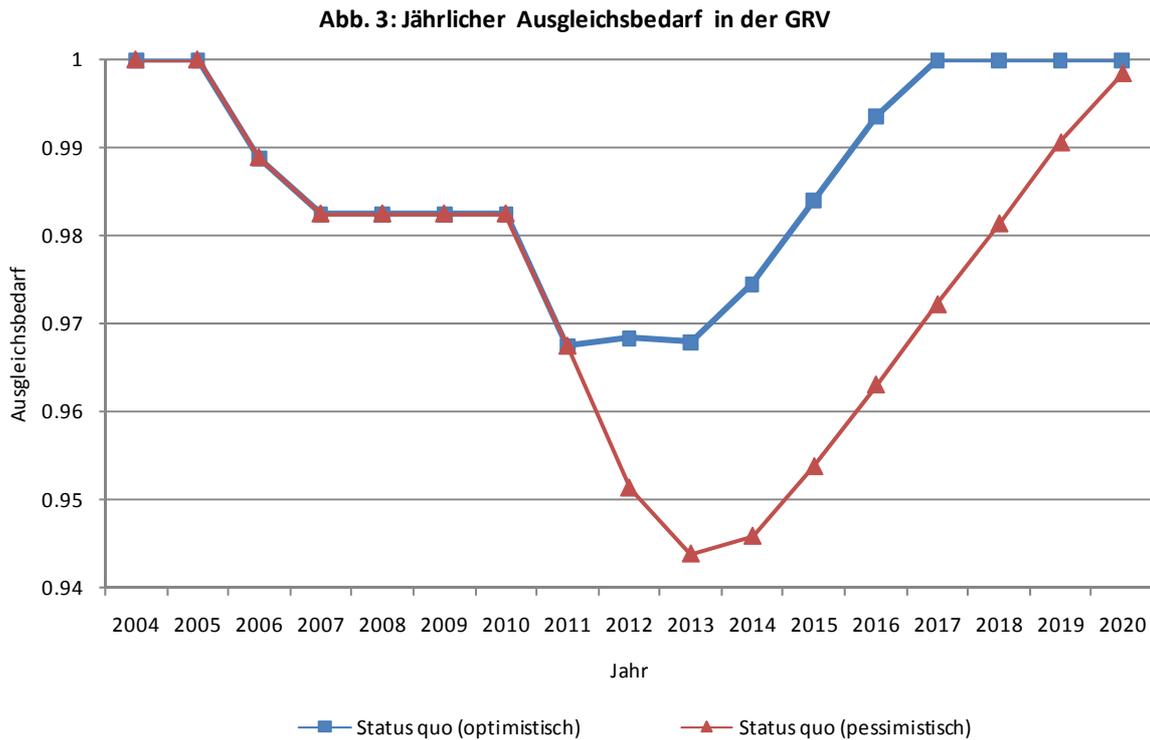
**Abbildung 2: Jährliche Mehrausgaben durch Eingriffe in die Rentenformel**  
(in jeweiligen Preisen)



Quelle: Eigene Berechnungen.

#### **4.2 Was war, ist bereits - die zukünftigen Kosten der nicht realisierten Rentenkürzungen**

Welche zusätzlichen Mehrkosten in den kommenden Jahren auf die Beitrags- und Steuerzahler zukommen, wird entscheidend davon abhängen, wann die bisher verhinderten Rentenkürzungen nachgeholt werden, sowie ob und in welchem Umfang zukünftige Rentenanpassungen nach Maßgabe der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder der aktuellen Stimmungslage ausgesetzt werden. Klar ist allerdings schon heute, dass der gegenwärtige Nachholbedarf nicht innerhalb eines Jahres abgegolten werden kann und somit auch in den kommenden Jahren zusätzliche Kosten auf die Beitragszahler zukommen werden. Nach aktueller Gesetzeslage werden zukünftige Rentensteigerungen dabei gemäß der modifizierten Schutzklausel ab 2011 solange nur hälftig an die Rentner weitergegeben bis der auf die ausgesetzten Rentenkürzungen der Jahre 2005 und 2006 zurückgehende Ausgleichsbedarf in Höhe von aktuell 1,75 Prozent nachgeholt wurde. Zusätzlich wird der aus der Aussetzung des Riester-Faktors in 2008 und 2009 resultierende Nachholbedarf in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt.

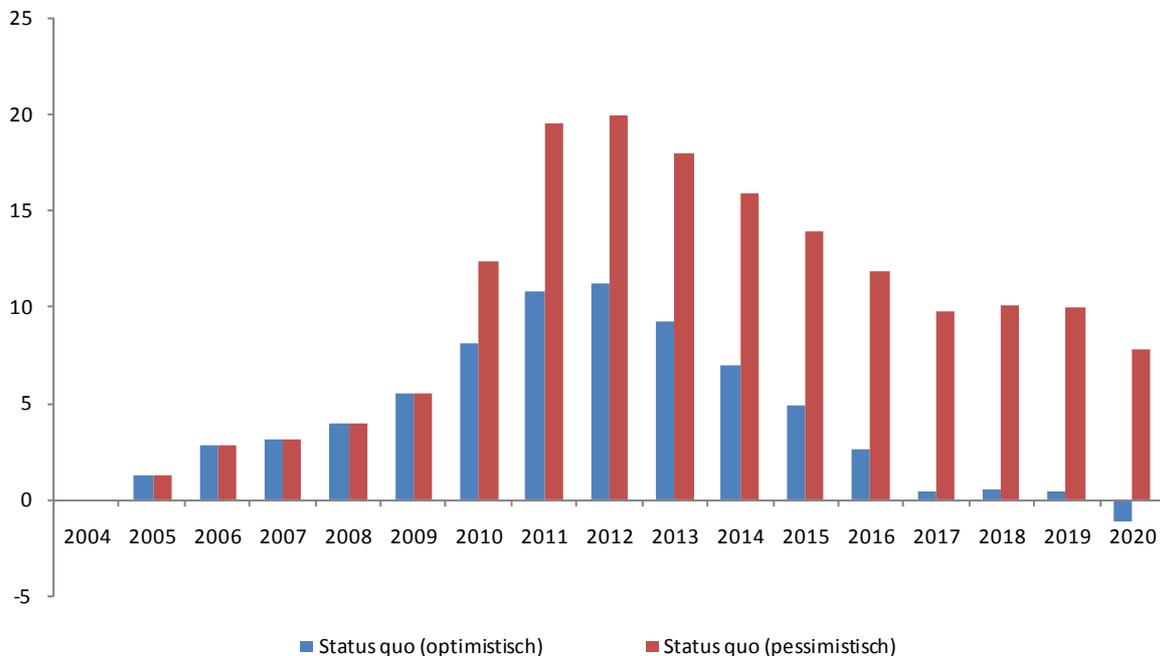


Quelle: Eigene Berechnungen.

Allerdings ist aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise selbst im optimistischen Fall nicht davon auszugehen, dass der Nachholbedarf wie vorgesehen bereits ab dem Jahr 2011 abgegolten werden kann. Aufgrund der fallenden bzw. nur geringfügig steigenden Bruttolöhne in den Jahren 2009 und 2010 ist vielmehr zu erwarten, dass sich der Ausgleichsbedarf bis zum Jahr 2011 zunächst noch deutlich ausweiten wird. Wie Abbildung 3 illustriert, wird infolge der sinkenden bzw. nur geringfügig steigenden Bruttolöhne in 2009 und 2010 die bisherige Schutzklausel zum Tragen kommen, so dass der Nachhaltigkeits- und der Riesterfaktor in den darauffolgenden Jahren 2010 und 2011 ausgesetzt werden müssen. Da die geltende Schutzklausel ein Absinken des Rentenwertes infolge fallender Bruttolöhne nicht verhindert, werden sich die Rentner trotz dieser Zunahme des Ausgleichsbedarfs auf eine Rentenkürzung in 2011 im Umfang von 2,3 Prozent einstellen müssen. Infolge des Zusammenwirkens von Bruttolohnentwicklung und Nachhaltigkeitsfaktor in der mittleren Frist ist allerdings erst ab dem Jahr 2014 damit zu rechnen, dass der Ausgleichsbedarf sukzessive bis zum Jahr 2017 (im pessimistischen Szenario: 2021) ausgeglichen wird. Für die Rentnerinnen und Rentner bedeutet dies, dass sie sich bis zum Jahr 2017 auf nur geringe Rentensteigerungen einstellen müssen, während die Beitragszahler nicht zuletzt infolge des

höheren Anpassungsbedarfs über einen längeren Zeitraum zusätzliche Mehrkosten zu schultern haben. Diese Lasten sind in Abbildung 4 im Barwert 2004 dargestellt.

**Abbildung 4: Zukünftige Mehrbelastung durch Eingriffe in die Rentenformel**  
(in jeweiligen Preisen)

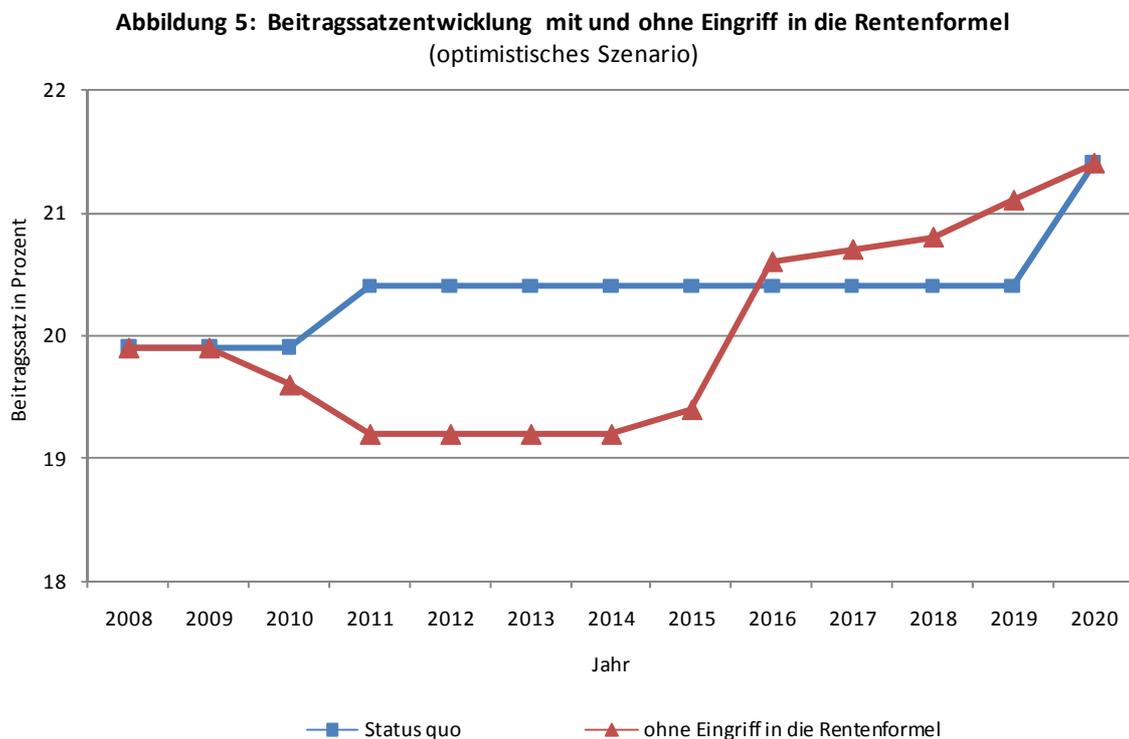


Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben diesen (noch) unsichtbaren Mehrkosten infolge höherer Rentenausgaben werden sich die Beitragszahler in den kommenden Jahren auch auf eine sichtbare Mehrbelastung infolge eines höheren Beitragssatzes einstellen müssen. Zwar konnte die GRV aufgrund der positiven Entwicklung der Beitragseinnahmen in den vergangenen Jahren deutliche Überschüsse erwirtschaften, und damit ihre Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Beginn des Jahres 2009 auf 16 Milliarden Euro aufstocken. Dieses Finanzpolster wird jedoch nicht ausreichen, um die infolge steigender Ausgaben und sinkender Einnahmen zu erwartenden Defizite in 2009 und 2010 zu decken. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird deshalb spätestens im Jahr 2010 den Umfang der Mindestrücklage in Höhe von 20 Prozent einer Monatsausgabe unterschreiten, so dass – wie in Abbildung 5 dargestellt – in 2011 mit einer Anhebung des Beitragssatzes auf 20,4 Prozent zu rechnen ist.

Hingegen hätte sich die GRV ohne die vergangenen Eingriffe in die Rentenformel ein deutlich höheres Finanzpolster von 25 Milliarden Euro zulegen können. Ausgestattet mit dieser Rücklage wäre es nicht nur möglich gewesen die Beitragssätze mittelfristig zu stabilisieren.

Wie Abbildung 4 zeigt, wäre es sogar trotz der Beitragseinbußen infolge der Wirtschaftskrise möglich gewesen, den Beitragssatz in 2010 auf 19,6 und in 2011 auf 19,2 Prozent zu senken. Mit dieser deutlichen Entlastung der Beitragszahler und Unternehmen hätte somit auch ein wesentlicher Beitrag zur mittelfristigen konjunkturellen Erholung geleistet werden können, ohne dass hierfür die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte hätte erhöht werden müssen. Allerdings hätte der Beitragssatz der GRV auch bei einem Verzicht auf die Eingriffe in die Rentenformel bis zum Jahr 2020 auf über 21 Prozent angehoben werden müssen. Ursächlich hierfür ist zum einen, dass die Rentner in diesem Fall in vollem Umfang von zukünftigen Rentensteigerungen profitieren würden und das Wachstum der Rentenausgaben dann höher ausfallen würde als bei bestehendem Nachholbedarf. Zum anderen hätte die Absenkung des Beitragssatzes allerdings nicht nur zu geringeren Beitragseinnahmen, sondern gleichzeitig auch zu einem Absenken des Bundeszuschusses geführt, da dieser neben der Entwicklung der Bruttolöhne auch direkt an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelt ist.

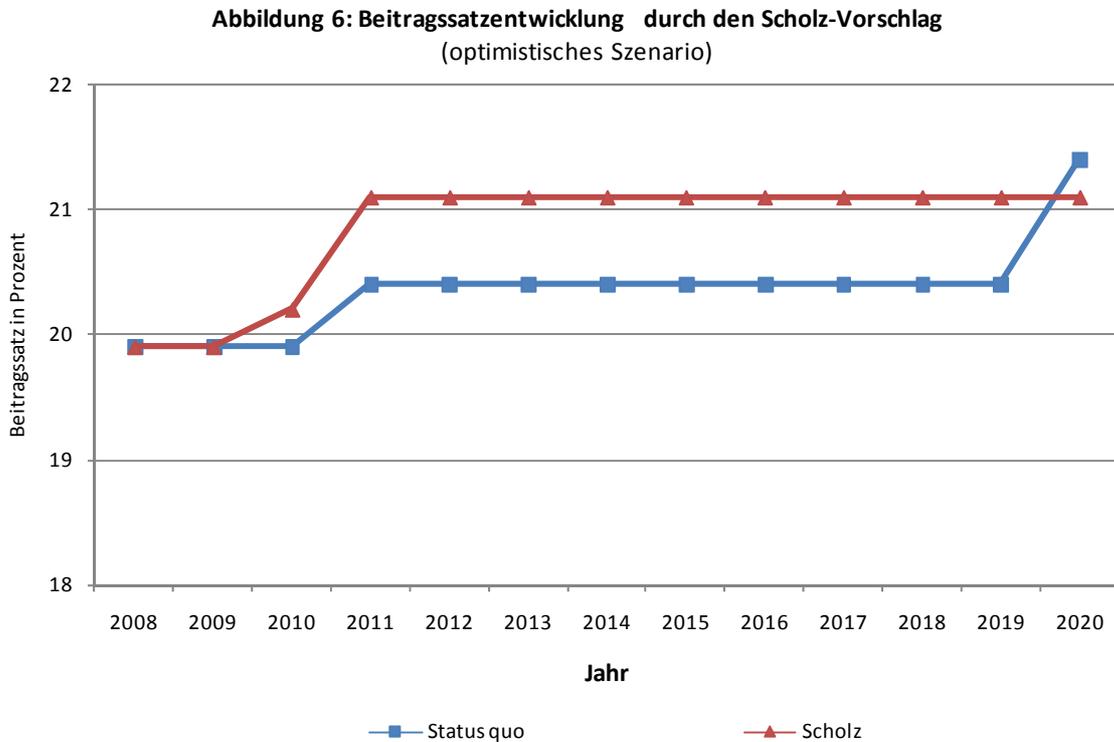


Quelle: Eigene Berechnungen.

## 5 Die Kosten eines generellen Rentenkürzungsverbots

Obwohl bereits der gesetzliche Status quo selbst unter optimistischen Annahmen eine deutliche Mehrbelastung der Beitrags- und Steuerzahler zu Folge hätte, würde diese Bilanz

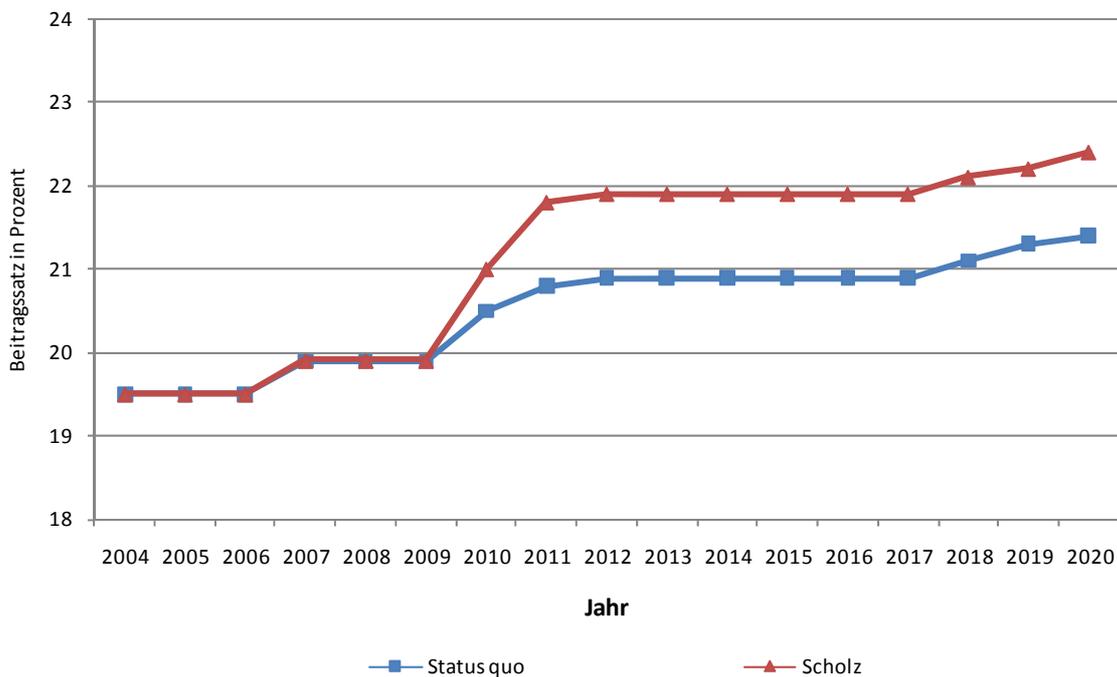
noch deutlich düsterer ausfallen, wenn die von der großen Koalition vorgeschlagene Modifizierung der modifizierten Schutzklausel hin zu einem generellen Rentenkürzungsverbot umgesetzt werden würde.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 6 zeigt hätte die Ausweitung der Schutzklausel auf den Lohnfaktor zur logischen Konsequenz, dass der Beitragssatz der GRV selbst unter optimistischen Annahmen bereits in 2010 auf 20,2 Prozent und in 2011 auf 21,1 Prozent ansteigen müsste. Im Vergleich zum gesetzlichen Status quo entspricht die zusätzliche Erhöhung des Beitragssatzes um 0,3 bzw. 0,7 Prozentpunkte für einen durchschnittlichen Beitragszahler mit einem Jahresverdienst von 30.000 Euro einer Mehrbelastung von 90 Euro in 2010 bzw. 210 Euro ab 2011. Hingegen würde der Umfang der Mehrbelastung im pessimistischen Szenario sogar noch weitaus höher ausfallen. Wie Abbildung 7 zeigt, müsste der Beitragssatz in diesem Fall bis 2012 sogar auf 21,9 Prozent ansteigen, was für einen durchschnittlichen Beitragszahler eine jährliche Mehrbelastung von 300 Euro im Vergleich zum gesetzlichen Status quo bedeuten würde.

**Abbildung 7: Beitragssatzentwicklung durch den Scholz-Vorschlag**  
(pessimistisches Szenario)

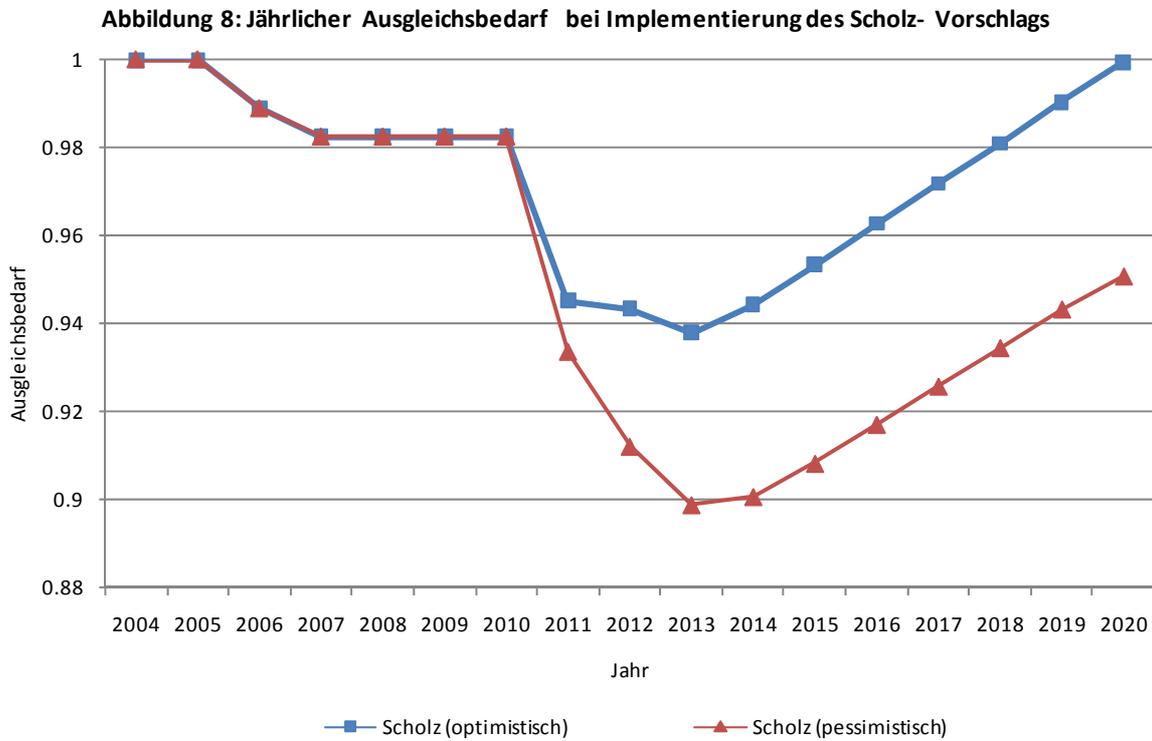


Quelle: Eigene Berechnungen.

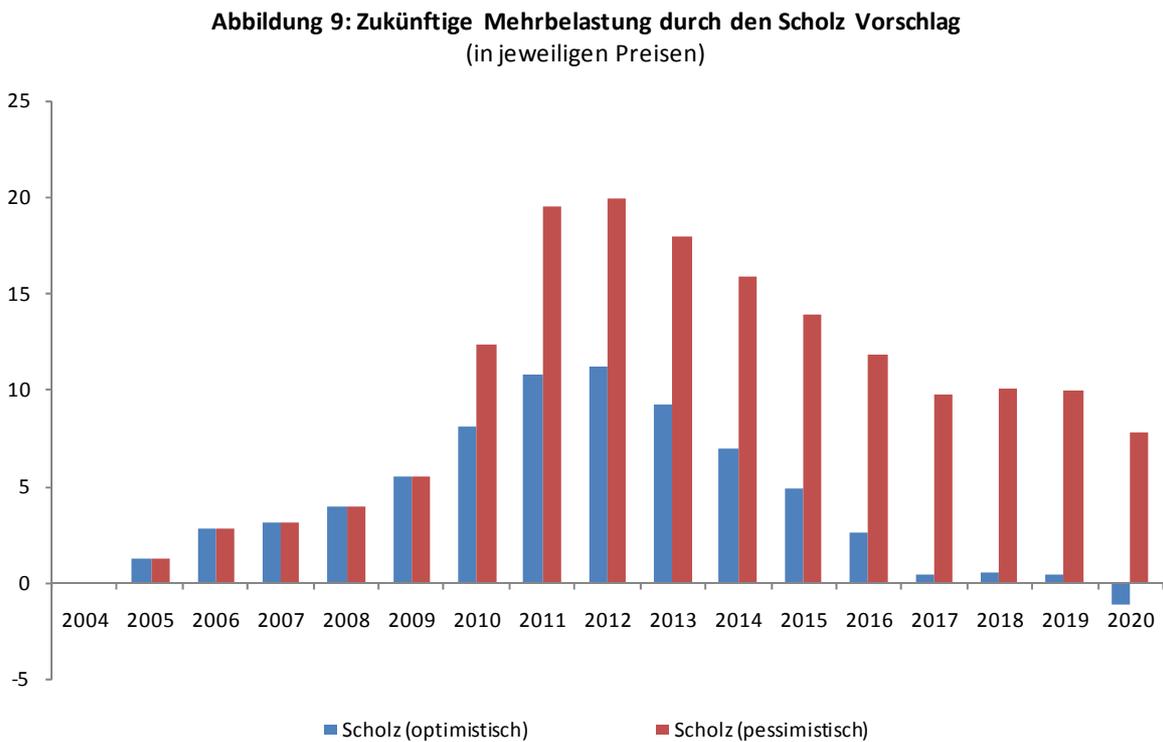
Eine Aussetzung der Bruttolohnanpassung hätte gleichzeitig zur Folge, dass der ab 2011 nachzuholende Ausgleichsbedarf in der GRV selbst unter optimistischen Annahmen auf deutlich über sechs Prozentpunkte ansteigen würde. Berücksichtigt man den bisherigen Ausgleichsbedarf von 1,75 Prozentpunkten sowie den sich zusätzlich ergebenden Kürzungsbedarf durch die Nichtanwendung des Riester- und des Nachhaltigkeitsfaktors in 2010, so summiert sich der Scholz-Vorschlag bis zum Jahr 2011 auf einen Ausgleichsbedarf von 3,2 Prozentpunkten. Wie Abbildung 8 zeigt, wäre aufgrund des deutlich erhöhten Anpassungsbedarfs dann erst im Jahr 2021 mit einem vollständigen Ausgleich der nicht realisierten Rentenkürzungen zu rechnen.

Bei Unterstellung des pessimistischen wirtschaftlichen Szenarios hingegen wäre der Nachholbedarf erst 2027 vollständig getilgt. Bis dahin müssten die Beitrags- und Steuerzahler mit einer deutlichen Mehrbelastung rechnen. Sowohl aufgrund des höheren Anpassungsbedarfs als auch der längeren Anpassungsdauer würden sich die Kosten für die Beitrags- und Steuerzahler durch das Rentenkürzungsverbot allein bis zum Jahr 2020 auf rund 73 Milliarden Euro erhöhen. Hingegen würden sich die Kosten im Falle des

pessimistischen Szenario sogar auf 175 Milliarden Euro belaufen. Abbildung 9 illustriert die Verteilung dieser Kosten über den Zeitraum 2004 bis 2020.



Quelle: Eigene Berechnungen.



Quelle: Eigene Berechnungen.

## 6 Fazit

Mit der Einführung des Riester- und des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel sollte sichergestellt werden, dass die Lasten der demografischen Entwicklung und die Belastungen der jungen Generation für die geförderte private Altersvorsorge gleichmäßig auf die Schultern der Erwerbstätigen und der Rentner verteilt werden. Bereits in der Vergangenheit hat die Politik jedoch die notwendige Bereitschaft vermissen lassen, um die beschlossenen Änderungen der Rentenformel in vollem Umfang wirken zu lassen. Neben der Einführung der (modifizierten) Schutzklausel wurden Rentenanpassungen im Falle drohender Rentenkürzungen oder als zu gering erachteter Rentensteigerungen dabei kurzerhand per Gesetz verhindert. Der aktuell diskutierte Entwurf für ein gesetzlich festgeschriebenes Rentenkürzungsverbot stellt insofern nur eine konsequente Fortführung der praktizierten Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler dar.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Rentenversicherung bereits infolge der vergangenen Eingriffe in die Rentenformel eine Bugwelle nicht realisierter Rentenkürzungen vor sich her schiebt, welche die Beitragszahler auch zukünftig noch in Milliardenhöhe belasten wird. In der Summe belaufen sich die Mehrkosten der per (modifizierter) Schutzklausel als auch der per Gesetz verhinderten Rentenanpassungen selbst unter optimistischen Annahmen zur mittelfristigen Bruttolohnentwicklung auf rund 27 Milliarden Euro. Die Umsetzung des Entwurfs für eine Weiterentwicklung der Schutzklausel hin zu einem generellen Rentenkürzungsverbot würde die finanzielle Belastung der Beitrags- und Steuerzahler nochmals auf rund 73 Milliarden Euro ausdehnen.

Besonders deutlich wird das Ausmaß dieser Belastung, wenn man sich die hierdurch bedingte Beitragssatzentwicklung in der mittleren Frist vor Augen führt. Hätte man auf die vergangenen Eingriffe in die Rentenanpassungsformel verzichtet, so würde die Rentenversicherung über ein Finanzpolster verfügen, welches in den kommenden Jahren auch trotz der Wirtschaftskrise einen stabilen Beitragssatz garantiert hätte. Der finanzielle Spielraum wäre so hoch gewesen, dass man den Beitragssatz der Rentenversicherung mittelfristig sogar hätte senken können. Damit wäre es möglich gewesen, die Beitragszahler und Unternehmen auch ohne eine Ausweitung der Neuverschuldung spürbar zu entlasten und damit einen wesentlichen Beitrag zu konjunkturellen Erholung zu leisten. Stattdessen

wird bereits bei Fortführung der aktuellen Gesetzeslage spätestens in 2011 mit einem Anstieg des Beitragssatzes auf 20,4 Prozent zu rechnen sein, während der aktuelle Entwurf für eine Modifizierung der modifizierten Schutzklausel hin zu einem gesetzlich verankerten Rentenkürzungsverbot mittelfristig sogar einen Beitragssatz von 21,1 Prozent bedingen würde.

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

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

[info@generationenvertraege.de](mailto:info@generationenvertraege.de)

ISSN 1862-913X