

Mindestrücklage anheben, Beitragszahler nicht überfordern

Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft e. V. Köln zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz) der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE

Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/398

Ansprechpartner:
Jochen Pimpertz

Köln, 20.06.2022

IW-Report 37/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Ansprechpartner

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Dr. Jochen Pimpertz

Leiter Kompetenzfeld

Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung

pimpertz@iwkoeln.de

0221 – 4981-760

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Studie wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Anforderungen an die Nachhaltigkeitsreserve	3
1.1	Gründe für eine unterjährige Beitragssatzstabilität.....	3
1.2	Kontrafaktische Modellierung.....	4
1.3	Verlaufsmuster monatlicher Beitragseinnahmen im Jahr 2021.....	5
1.4	(Kontrafaktische) Abschätzung des fiskalischen Aufwands.....	6
1.5	Eine Alternative: Ratierliche Überweisung des Bundeszuschusses	7
1.6	Exkurs: Beitragssatzstabilität bei konjunkturell bedingten Einnahmeschwankungen.....	7
2	Verteilungspolitische Interpretation im Kontext demografischer Herausforderungen	8
3	Zur Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung.....	10
	Tabellenverzeichnis.....	13
	Abbildungsverzeichnis.....	13
	Literaturverzeichnis	14

1 Anforderungen an die Nachhaltigkeitsreserve

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE (RV-Mindestrücklagengesetz, BT-Drucksache 20/398) sieht eine Anhebung der Mindestrücklage für die Nachhaltigkeitsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von derzeit dem 0,2-Fachen einer Monatsausgabe auf das 0,4-Fache vor. Die Maßnahme soll gewährleisten, dass die gesetzliche Rentenversicherung unterjährige Schwankungen sowie konjunkturelle Einbrüche der Beitragseinnahmen mit höherer Wahrscheinlichkeit aus eigenen Mitteln ausgleichen kann. In dem allgemeinen Teil zur Begründung des Gesetzes wird argumentiert, dass die kapitalgedeckte Riester-Rente den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht geworden und das Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung gescheitert sei. Vor diesem Hintergrund sei ein Höchstmaß an Stabilität in der GRV notwendig.

Die Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW) geht zunächst auf die Bedeutung unterjähriger Beitragssatzstabilität ein (Abschnitt 1.1). Auf der Grundlage von Finanzkennzahlen der GRV wird anschließend anhand einer kontrafaktischen Überlegung für das Jahr 2021 (Abschnitt 1.2) und auf der Grundlage typischer saisonaler Einnahmeentwicklungen (Abschnitt 1.3) berechnet, welche finanziellen Folgen aus einer höheren Mindestrücklage resultieren können (Abschnitt 1.4). In Abschnitt 1.5 wird auf den zusätzlichen Einfluss einer ratierlichen Überweisung des Bundeszuschusses eingegangen. Dieser Vorschlag geht auf die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag zurück, der in dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE nicht aufgegriffen wird. Während unterjährige Schwankungen mit saisonalen Verläufen erklärt werden, können diese zusätzlich von konjunkturellen Entwicklungen überlagert werden. In Abschnitt 1.6 soll deshalb kurz auf Möglichkeiten und Grenzen eingegangen werden, für konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen in der GRV Vorkehrungen zu treffen. In Abschnitt 2 werden verteilungspolitische Implikationen einer erhöhten Mindestrücklage aufgezeigt, um die Maßnahme vor dem Hintergrund langfristig wirksamer, demografischer Veränderungen einzuordnen. Abschließend wird erörtert, ob und welche Ableitungen sich aus dem Vorschlag zur Liquiditätssicherung der GRV für die Bewertung der Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung ergeben (Abschnitt 3).

1.1 Gründe für eine unterjährige Beitragssatzstabilität

Die Liquiditätssicherung der GRV wird oftmals mit dem Ziel begründet, Stabilität und Verlässlichkeit in der gesetzlichen Alterssicherung zu gewährleisten – so auch im Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE. Denn es liegt nahe zu vermuten, dass mit einer öffentlichen Diskussion über die Zahlungsfähigkeit der GRV der Eindruck entstehen kann, die Auszahlung der monatlichen Renten sei gefährdet. Deshalb könnten die Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher verunsichert werden und – so die weitere Argumentation – die Akzeptanz der gesetzlichen Alterssicherung leiden. Der Gesetzesentwurf verweist dazu auf das Jahr 2005, als die Nachhaltigkeitsreserve bis auf das 0,11-Fache einer Monatsausgabe gesunken ist und die Auszahlung der gesetzlichen Renten nur über eine vorgezogene Überweisung des Bundeszuschusses und weitere Liquiditätshilfen des Bundes gewährleistet werden konnte.

Ökonomisch lässt sich das Ziel einer hinreichenden Liquiditätssicherung vor allem mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Anforderungen gut begründen. Denn unterjährige Veränderungen der Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung würden Anpassungen der monatlichen Gehaltsberechnung sowie der Berechnung der abzuführenden Lohnsteuer und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge erforderlich machen. Dies würde nicht nur zusätzliche, vermeidbare Verwaltungskosten in den Unternehmen verursachen. Gleichzeitig würde eine ad hoc Anhebung eines Beitragssatzes bei kurzfristig fixem Bruttoentgelt sowohl das

Nettogehalt der Arbeitnehmer mindern als auch die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber und damit die Arbeitskosten erhöhen. Damit Personalkosten geplant werden können und eine möglichst effiziente Organisation der Gehaltsabrechnung gelingen kann, sind verlässliche Größen für die Gehaltsberechnung und die Abführung der Lohnsteuer sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge notwendig.

Diesem Gedanken hat der Gesetzgeber bereits Rechnung getragen, in dem er in §158 Absatz 1 SGB VI festlegt, dass der Beitragssatz jeweils für den Zeitraum vom 1.1. bis zum 31.12. eines Jahres zu bestimmen ist. Dazu ist nach § 158 Absatz 2 SGB VI der Beitragssatz so festzusetzen, dass die erwarteten Beitragseinnahmen nach Maßgabe der voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der Zahl der Pflichtversicherten zusammen mit den Zuschüssen des Bundes ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben zu decken. Da aufgrund saisonaler Beschäftigungsschwankungen sowie unterjährig schwankender Gehaltsauszahlungen die monatliche Beitragseinnahme von dem Monatsdurchschnitt abweichen kann, sieht §158 Absatz 1 SGB VI eine Nachhaltigkeitsrücklage vor, über die die GRV diese Einnahmeschwankungen aus eigenen Mitteln ausgleichen soll. Diese darf höchstens das 1,5-Fache einer kalendermonatlichen Ausgabe der GRV betragen und muss mindestens in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe vorgehalten werden (Mindestrücklage). Sollte die Rücklage der GRV nicht ausreichen, um die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, sieht § 214 SGB VI zinsfreie Liquiditätshilfen des Bundes in Höhe der fehlenden Mittel vor (Bundesgarantie), die im laufenden Kalenderjahr oder nach Festsetzung des Beitragssatzes für das folgende Jahr bis spätestens zum 31.12. des Folgejahres zurückzuzahlen sind.

Die gesetzlichen Vorgaben gewährleisten demnach die Auszahlung der Renten auch für den Fall, dass saisonal oder konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen zu einem Unterschreiten der Mindestrücklage führen. Mit der Bundesgarantie hat der Gesetzgeber nicht nur Sorge dafür getragen, dass die monatlichen Rentenauszahlungen gewährleistet sind, sondern mittelbar auch den betriebswirtschaftlichen Anforderungen Rechnung getragen, weil unterjährige Ad-hoc-Anpassungen des Beitragssatzes zur GRV faktisch ausgeschlossen sind. Fraglich ist jedoch, ob die Mindestrücklage hinreichend hoch bemessen ist, um ein wiederholtes Einspringen des Bundes zur Liquiditätssicherung zu vermeiden.

1.2 Kontrafaktische Modellierung

Die Nachhaltigkeitsreserve erreichte im Jahr 2005 mit dem 0,11-Fachen einer Monatsausgabe ihren historisch niedrigsten Stand. Seitdem konnte sie bis zum Jahr 2014 wieder kontinuierlich bis auf das 1,91-Fache aufgebaut werden und übersteigt die gesetzliche Obergrenze in Höhe des 1,5-Fachen einer Monatsausgabe seit dem Jahr 2012. Zwischen 2015 und 2021 schwankte sie zwischen dem 1,55-Fachen (2021) und 1,79-Fachen einer Monatsausgabe (2018/2019) (Deutsche Rentenversicherung, 2020, 249; BMAS, 2021, 29). Nach dem aktuellen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung schmilzt sie bis auf das 0,3-Fache im Jahr 2024 ab (BMAS, 2021, 29). Die Berechnungen zur finanziellen Entwicklung bis zum Jahr 2035 gehen davon aus, dass sie ab dem Jahr 2026 in jeder der drei diskutierten Beschäftigungs- und Lohnvarianten in etwa das 0,2-Fache einer Monatsausgabe betragen wird (BMAS, 2021, 40, eigene Berechnung).

Aus einer Erhöhung der Mindestrücklage auf das 0,4-Fache einer Monatsausgabe ergäben sich deshalb aktuell keine finanziellen Konsequenzen, wohl aber ab dem Jahr 2024, wenn die Nachhaltigkeitsreserve dann das Niveau der neu festzusetzenden Mindestrücklage unterschreitet (siehe Abschnitt 1.4 und 2). In welchem Umfang dafür zusätzliche Einnahmen zu generieren sind, ließe sich ökonomisch auf Basis einer

annahmeabhängigen Simulation berechnen. Die Diskussion möglicher Annahmekombinationen und deren Einfluss auf das Simulationsergebnis würde an dieser Stelle aber zu weit führen.

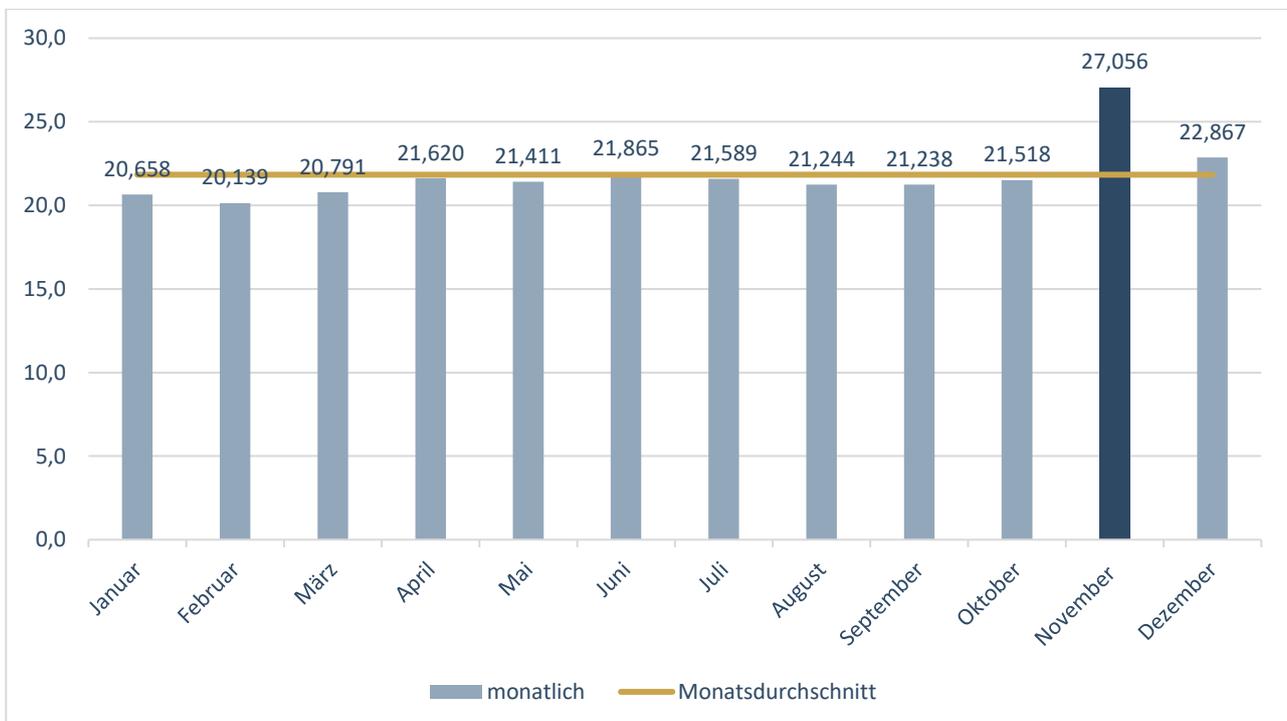
Um eine Vorstellung über den finanziellen Aufwand einer höheren Mindestrücklage zu gewinnen, kann alternativ eine kontrafaktische Überlegung angestrengt werden. Dazu wird angenommen, dass die Nachhaltigkeitsreserve bereits im Jahr 2021 auf das 0,2-Fache einer Monatsausgabe gesunken sei und nach dem vorliegenden Gesetzentwurf auf das 0,4-Fache hätte aufgestockt werden sollen. Auf Basis dieser kontrafaktischen Überlegung lässt sich mithilfe der Finanzkennzahlen zur GRV überschlägig berechnen, welche finanziellen Konsequenzen sich aus einer Umsetzung des Gesetzentwurfs unter den Bedingungen des Jahres 2021 ergeben hätten, also unter der Annahme, die künftig erforderlichen Anpassungen wären bereits im vergangenen Jahr vorgenommen worden (Deutsche Rentenversicherung, 2022).

1.3 Verlaufsmuster monatlicher Beitragseinnahmen im Jahr 2021

Im Jahr 2021 zeigt sich zunächst ein typisches Muster, wonach die Beitragseinnahme der GRV in den Monaten Januar bis Oktober in einem engen Band schwanken (Abbildung 1-1). Lag die monatliche Beitragseinnahme während des ersten Quartals relativ deutlich unter dem Jahresdurchschnitt, erreichte sie im 2. Quartal annähernd den Mittelwert. Im dritten Quartal unterschritt die monatliche Beitragseinnahme wieder den Durchschnittswert. Bis einschließlich Oktober summierten sich diese Unterschreitungen auf annähernd 6,3 Milliarden Euro, ehe im November die Beitragseinnahme den Mittelwert um mehr als 5 Milliarden Euro überstieg. Auch im Dezember lag die Beitragseinnahme um rund 1 Milliarde Euro über dem Monatsdurchschnitt.

Abbildung 1-1: Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahresverlauf 2021

in Milliarden Euro



Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2022

Nach diesem Muster haben saisonal bedingt schwankende Beschäftigungsstände sowie unterjährige Anpassungen der Bruttolöhne und -gehälter einen begrenzten Einfluss auf die monatliche Variation der Beitragseinnahme, während die November- und Dezemberwerte deutlich nach oben abweichen. Dies kann unter anderem plausibel mit den in der Regel zum Jahresende anfallenden Sonderzahlungen (zum Beispiel freiwillige Weihnachtsgratifikationen) erklärt werden.

Unterstellt man eine durchschnittliche Monatsausgabe in Höhe von 24,1 Milliarden Euro im Jahr 2021 (BMAS, 2021, 29), dann summierten sich die Differenzen zwischen monatlicher Beitragseinnahme und durchschnittlichem Wert bis Oktober auf das 0,26-Fachen einer Monatsausgabe. Sieht man von der Überweisung der Bundeszuschüsse ab, hätte eine Mindestrücklage in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe im Jahr 2021 nicht ausgereicht, um die unterjährige Schwankung der Beitragseinnahme auszugleichen. Eine Anhebung der Mindestrücklage auf das 0,4-Fache hätte das erforderliche Maß dagegen überschritten.

1.4 (Kontrafaktische) Abschätzung des fiskalischen Aufwands

Um den fiskalischen Aufwand einer höheren Mindestrücklage näherungsweise schätzen zu können, wird angenommen, dass bereits im Jahr 2021 die derzeit gültige Mindestrücklage in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe erreicht und deshalb nach dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE auf das 0,4-Fache hätte erhöht werden müssen. Die Aufstockung der Nachhaltigkeitsreserve um das 0,2-Fache einer Monatsausgabe hätte demnach zusätzliche Mittel in Höhe von 4,8 Milliarden Euro erfordert (Tabelle 1-1). Um die Mindestrücklage in der neuen Höhe unter dem geltenden Rentenrecht finanzieren zu können, hätte der Beitragssatz im Jahr 2021 um 0,3 Zehntelpunkte angehoben werden müssen. Dem hätte nach den Faustformeln für die GRV im gleichen Jahr eine zusätzliche Beitragseinnahme in Höhe von gut 4 Milliarden Euro entsprochen. Gleichzeitig hätte mit einem höheren Beitragssatz der Bundeszuschuss um circa 730 Millionen Euro angehoben werden müssen. Diese Größenordnung kann allerdings nur als Heuristik interpretiert werden, da nur Anteile des Bundeszuschusses abhängig von der Beitragssatzentwicklung bestimmt werden.

Tabelle 1-1: Variation der Mindest-Nachhaltigkeitsreserve

Beitragssatzäquivalente und Bundeszuschuss berechnet nach den Faustformeln für das Jahr 2021

Eine Anhebung des Beitragssatzes um ... Prozentpunkte	erhöht die Beitragseinnahme um ... Mrd. Euro	Erhöht den Bundeszuschuss um ... Mrd. Euro		
1,0	13,950	2,480		
Eine Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe des ...-Fachen einer Monatsausgabe	entspricht ... Mrd. Euro	Die Differenz zur derzeitigen Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben (in Mrd. Euro)	entspricht ... Beitragssatzpunkten	erhöht den Bundeszuschuss um ... Mrd. Euro
0,2	4,817			
0,3	7,226	2,409	0,15	0,36
0,4	9,635	4,817	0,29	0,73
0,5	12,044	7,226	0,44	1,09

Annahme: Einer Monatsausgabe im Jahr 2021 entsprechen 24,087 Mrd. Euro.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2022; dies., 2021, S. 29 (Übersicht B 1)

1.5 Eine Alternative: Ratierliche Überweisung des Bundeszuschusses

Vor dem gleichen Hintergrund hat sich die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag im Jahr 2020 dafür ausgesprochen, die Mindestrücklage dauerhaft auf das 0,3-Fache einer Monatsausgabe festzuschreiben (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 94 ff.). Die Kommission kombiniert ihr Votum – anders als der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – mit einer ratierlichen Überweisung der Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten über 11 Monate. Auf der Grundlage langjähriger Durchschnitte monatlicher Beitragseinnahmen rechnet die Kommission vor, dass sich damit die Nachhaltigkeitsreserve – abgesehen von anderen Einflüssen – dauerhaft auf einem Niveau oberhalb des 0,26-Fachen einer Monatsreserve stabilisieren und zudem das typische Abschmelzen im Jahresverlauf bis zum Monat Oktober vermeiden lässt (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 98). Aufgrund der monatlich anteiligen Zahlung des Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten steigt die Nachhaltigkeitsrücklage von dem 0,3-Fachen einer Monatsausgabe zum Jahresbeginn bis über das 0,4-Fache Ende des 2. Quartals. Im November sinkt sie dann auf das 0,26-Fache, im Dezember erreicht sie wieder das Ausgangsniveau zu Jahresbeginn. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE verzichtet auf den glättenden Einfluss einer ratierlichen Zuweisung des Bundeszuschusses.

Die Funktion der Nachhaltigkeitsreserve ist primär mit dem Ausgleich saisonaler Einnahmeschwankungen begründet. Nach dieser Logik wäre eine Mindestrücklage in Höhe des 0,3-Fachen einer Monatsausgabe einschließlich ratierlicher Überweisung des Bundeszuschusses hinreichend hoch bemessen, damit die GRV erwartbare Einnahmeschwankungen aus eigenen Mitteln unterjährig ausgleichen kann, ohne auf zusätzliche Hilfen des Bundes angewiesen zu sein. Die Bundesgarantie bliebe unter dieser Voraussetzung auf nicht vorhersehbare Schwankungen beschränkt, die sich zum Beispiel im Konjunkturzyklus ergeben können.

1.6 Exkurs: Beitragssatzstabilität bei konjunkturell bedingten Einnahmeschwankungen

Darüber hinaus ließe sich argumentieren, dass eine Mindestrücklage auch angehoben werden soll, damit Schwankungen der Beitragseinnahme aufgrund kurzfristig auftretender, konjunktureller Schwankungen ausgeglichen werden können.

- In diesem Fall würde der ökonomische Begründungszusammenhang für die Liquiditätshilfen des Bundes ins Gegenteil verkehrt. Denn während nach aktuellem Rentenrecht die Bundesgarantie greift, wenn die GRV keine ausreichende Liquidität aus eigenen Mitteln bereitstellen kann, würde eine konjunkturpolitisch begründet höhere Festlegung der Mindestrücklage dazu dienen, den Bund vor der Gewährleistung unterjähriger Liquiditätshilfen zu schützen. Dies hätte zur Folge, dass die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler der GRV für den erforderlichen zusätzlichen Finanzierungsaufwand aufkommen müssen.
- Konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen lassen sich nur schwer prognostizieren – sowohl mit Blick auf die Höhe der möglichen Rückgänge der Beitragseinnahmen als auch bezüglich des zeitlichen Auftretens und der Dauer möglicher Störungen. Deshalb lässt sich aus der historischen Beobachtung konjunktureller Zyklen kaum ableiten, in welchem Umfang eine Mindestrücklage aufgestockt werden müsste, um diesem Phänomen vorzubeugen. Erschwerend kommt hinzu, dass mit den jüngsten Krisen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg) angebots- und nachfrageseitige Störungen aufgetreten sind, die konjunkturelle Phänomene überlagern und strukturelle Anpassungen im Wirtschaftskreislauf nach sich ziehen.

- Zudem werden mögliche Beitragsausfälle in Folge einer konjunkturell bedingt sinkenden Beschäftigung zunächst über die Beitragszahlung der Bundesagentur für Arbeit teilkompensiert. Denn die Arbeitslosenversicherung führt bei Bezug von Arbeitslosengeld I einen Rentenversicherungsbeitrag für die sozialversicherten Personen auf der Grundlage von 80 Prozent des zuletzt bezogenen Regelentgelts an die GRV ab. Damit stabilisiert die Arbeitslosenversicherung auch bei unvorhergesehenen konjunkturellen Entwicklungen die Beitragseinnahme der GRV und wirkt damit mittelbar der Gefahr eines ad hoc auftretenden Liquiditätsengpasses entgegen.
- Davon unabhängig bleibt es Aufgabe der Bundesregierung, im Rahmen ihrer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung verlässliche Annahmen zu entwickeln, die eine Neufestsetzung des Beitragssatzes für das Folgejahr in einer Größenordnung ermöglicht, nach der die Beitragseinnahmen auch unter Wahrung der Mindestrücklage ausreichen werden, die erwarteten Ausgaben zu finanzieren – einschließlich der Rückzahlung zuvor beanspruchter Liquiditätshilfen. Deshalb ist eine dauerhafte Inanspruchnahme derartiger Hilfen ausgeschlossen und eine konjunkturpolitisch begründete, zusätzliche Aufstockung der Mindestrücklage nicht geboten. Auch vor diesem Hintergrund erscheint der Vorschlag der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hinreichend, um unterjährige Liquiditätsengpässe der GRV zu vermeiden.

2 Verteilungspolitische Interpretation im Kontext demografischer Herausforderungen

Die Berechnungen aus dem Rentenversicherungsbericht 2021 gehen bislang davon aus, dass der Beitragssatz von aktuell 18,6 Prozent ab dem Jahr 2024 schrittweise und kontinuierlich bis auf 22,4 Prozent im Jahr 2035 steigen wird (BMAS, 2021, 38). Unter den gegebenen Annahmen zur Entwicklung der jährlichen Ausgaben und Beitragseinnahmen sowie der jährlichen Bundeszuschüsse ergibt sich diese Beitragssatzentwicklung unter der Voraussetzung, dass die Nachhaltigkeitsreserve bis zum Jahr 2024 auf das 0,3-Fache einer Monatsausgabe abgeschmolzen wird und ab dem Jahr 2026 bei dem 0,2-Fachen (derzeitige Mindestrücklage) dauerhaft verharrt (BMAS; 2021, 29, 40). Wenn stattdessen eine Mindestrücklage in Höhe des 0,4-Fachen einer Monatsausgabe vorgehalten werden soll, dann fällt der in Abschnitt 1.4 näherungsweise geschätzte Finanzierungsbedarf nicht einmalig an (wie in der kontrafaktischen Überlegung für das Jahr 2021 unterstellt), sondern in zwei Schritten in den Jahren 2024 und 2026.

- Zunächst gilt es, im Jahr 2024 eine Lücke in Höhe des 0,1-Fachen einer Monatsausgabe zu schließen (Tabelle 2-1). In der kontrafaktischen Modellierung (auf Basis der Finanzkennzahlen zur GRV aus dem Jahr 2021 berechnet) wären deshalb 2,4 Milliarden Euro zusätzlich aufzubringen. Dies würde unter dem gegebenen Beitragsrecht eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,15 Prozentpunkte erfordern. Der Beitragssatz würde deshalb auf rund 19,7 Prozent im Jahr 2024 steigen und nicht erst im Folgejahr, wie im Rentenversicherungsbericht 2021 prognostiziert.

Im Jahr 2025 bedarf es dagegen keiner weiteren Beitragssatzerhöhung. Denn die Nachhaltigkeitsreserve stellt in der Bilanz der GRV eine Vermögensposition dar, die annahmegemäß bei gegebenem Beitragssatz am Jahresende genau den Bestand des Jahresanfangs erreichen soll. Wenn also im Rentenversicherungsbericht 2021 für die Jahre 2024 und 2025 eine annähernd konstante Nachhaltigkeitsreserve modelliert wird, würde sich nach der Erhöhung der Mindestrücklage im Jahr 2024 kein neuerlicher Finanzierungsbedarf im Folgejahr ergeben.

- Allerdings soll die Nachhaltigkeitsreserve im Jahr 2026 nach den Berechnungen aus dem Rentenversicherungsbericht 2021 abermals um das 0,1-Fache einer Monatsausgabe sinken, um dann dauerhaft auf dem Niveau der aktuell definierten Mindestrücklage zu verharren. Demnach wären auch im Jahr 2026 nochmals 2,4 Milliarden Euro aufzubringen, um die im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE geforderte Mindestrücklage einzuhalten. Deshalb wäre auch in diesem Jahr der Beitragssatz nochmals um näherungsweise 0,15 Zehntelpunkte anzuheben. Damit stiege er im Jahr 2026 auf rund 19,9 Prozent.

Tabelle 2-1: Beitragssatz und Nachhaltigkeitsreserve in Szenarien

Auf der Grundlage des Rentenversicherungsberichts 2021 sowie einer kontrafaktischen Modellierung

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Laut Rentenversicherungsbericht 2021										
Nachhaltigkeitsreserve (Vielfaches einer Monatsausgabe)	1,6	1,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Beitragssatz in Prozent	18,6	18,6	18,6	19,5	19,7	19,8	20,2	20,6	20,8	21,2
Auf der Grundlage einer kontrafaktischen Überlegung (Basis: Finanzkennzahlen GRV 2021)										
Nachhaltigkeitsreserve (Vielfaches einer Monatsausgabe)	1,6	1,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Zusätzliches Finanzierungserfordernis in Milliarden Euro				2,4		2,4				
Beitragssatz in Prozent				19,7		19,9				

Angaben zur Nachhaltigkeitsreserve gerundet; Annahmen zur kontrafaktischen Modellierung: Höhe einer Monatsausgabe in jedem Jahr konstant 24,1 Milliarden Euro, Beitragsaufkommen je Beitragssatzpunkt in jedem Jahr konstant bei 13,95 Milliarden Euro zuzüglich einem Bundeszuschuss in Höhe von 2,48 Milliarden Euro.

Quellen: BMAS, 2021, 29, 38 und 40

Vor dem Hintergrund der demografisch bedingten Herausforderungen in der GRV mögen diese zusätzlichen Finanzierungserfordernisse, die aus der Aufstockung der Mindestrücklage resultieren, vergleichsweise gering erscheinen. Gleichwohl werden damit Beitragssatzanpassungen notwendig, die ohne eine dauerhafte Anhebung der Mindestrücklage nicht erforderlich wären. Verteilungspolitisch werden dadurch vor allem rentennahe Jahrgänge der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen mit höherer Wahrscheinlichkeit an den Kosten beteiligt, die aus dem Aufbau einer höheren Mindestrücklage resultieren. Diese höhere Belastung der betreffenden Jahrgänge könnte damit begründet werden, dass die betreffenden Personen im Gegenzug davon profitieren, dass ihre monatlichen Rentenauszahlungen durch eine höhere Liquidität der GRV gesichert werden. Für die Mitglieder jüngerer Kohorten gilt aber, dass sich dieser Nutzen umso weiter in die Zukunft verschiebt, je später sie das Rentenalter erreichen, und deshalb die notwendige Beitragssatzanhebung eher als zusätzliche Beitragslast wahrgenommen wird denn als notwendige Gegenleistung für die Gewährleistung der eigenen Rentenauszahlungen in ferner Zukunft. Die Mitglieder dieser Jahrgänge werden jedoch ohnehin mit stetig steigenden Beitragslasten konfrontiert, auf die zusätzliche Beitragssatzanpassungen nochmals aufsatteln. Auch vor diesem Hintergrund bietet der Vorschlag der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Vorteile, weil damit das zusätzliche Finanzierungserfordernis geringer ausfällt.

3 Zur Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung

In der Begründung ihres Gesetzentwurf argumentiert die Fraktion DIE LINKE, dass das Drei-Säulen- beziehungsweise Drei-Schichten-Modell der Alterssicherung gescheitert sei und „gerade deshalb (...) sich aber die Versicherten in der Rentenversicherung auf ein Höchstmaß an Stabilität der ersten Säule beziehungsweise ersten Schicht verlassen können [sollen]“. Mit diesem Argument wird die Begründung der Liquiditätssicherung in der umlagefinanzierten GRV mittelbar in den Kontext einer nachhaltigen Alterssicherungsstrategie gerückt. Diesen Begründungszusammenhang gilt es einzuordnen:

- Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Beitragssatz auf der Grundlage der erwarteten Beschäftigungs- und Bruttolohnentwicklung sowie der erwarteten Ausgaben festzusetzen (§ 158 Absatz 1 SGB VI). Dieser ist mit Blick auf die volle Jahreswirkung so hoch festzulegen, dass die erwartete Beitragseinnahme zuzüglich der Bundeszuschüsse die jährlichen Ausgaben der GRV deckt. Die Sicherstellung der unterjährigen Liquidität ergibt sich bei gegebenem Beitragssatz nachrangig aus der Festlegung einer hinreichend hohen Mindestrücklage – von konjunkturell bedingten Sondereffekten abgesehen. Mit anderen Worten: Die Liquiditätssicherung ist jährlich, das heisst grundsätzlich losgelöst von mittel- und längerfristigen Veränderungen zu planen. Aus der Begründung einer Mindestrücklage ergibt sich auch deshalb kein Zusammenhang zu der langfristigen, demografisch bedingten Finanzentwicklung in der GRV, weil das Kriterium der Liquiditätssicherung zu unterschiedlichen Konstellationen von Beitragssatz und Sicherungsniveau erfüllt sein muss, um unterjährige Hilfen des Bundes nach Möglichkeit vermeiden zu können.
- Wenn Argumente für eine höhere Festlegung der Mindestrücklage angeführt werden, dann führt eine Anhebung zum Beispiel auf das 0,4-Fache einer Monatsausgabe zu zusätzlichen Finanzierungserfordernissen. Diese ergeben sich aber weder aufgrund demografischer Herausforderungen, noch sind sie ursächlich für die im Rentenversicherungsbericht 2021 beschriebene Beitragssatzentwicklung. Denn die Beitragssatzerhöhung resultiert bei gegebenem Rentenrecht aus der Alterung des Versichertenkollektivs, sprich der demografisch bedingt steigenden Anzahl an Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher bei gleichzeitig ebenfalls demografisch bedingt sinkender Anzahl an Beitragszahlern (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 55). Deshalb verdeutlichen die Finanzierungserfordernisse, die aus einer höheren Anforderung an die Mindestrücklage resultieren, vielmehr, dass die langfristige Vorausberechnung im Rentenversicherungsbericht von einer optimistischen Annahme zur Mindestrücklage ausgeht. Eine Korrektur dieser Annahme ist deshalb unabhängig von den demografischen Rahmenbedingungen geboten.
- Wenn in der Begründung des RV-Mindestrücklagengesetzes dennoch ein Scheitern des Drei-Säulen-Systems behauptet wird, dann ergibt sich diese Bewertung weder aus der Bemessung der Mindestrücklage, noch vermag eine höhere Mindestrücklage den demografisch bedingten Anpassungsnotwendigkeiten bei Beitragssatz und Sicherungsniveau entgegen zu wirken. Deshalb setzt eine Bewertung der dreisäuligen Sicherungsarchitektur andere Kriterien voraus, die im Gesetzentwurf nicht aufgeführt werden. Exemplarisch werden deshalb im Folgenden drei Argumente geprüft, die in der rentenpolitischen Debatte regelmäßig angeführt werden, um ein Scheitern der Drei-Säulen-Architektur der Alterssicherung zu begründen:
 - Kann das regelgebundene **Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern** herangezogen werden, um die Funktionsfähigkeit der Drei-Säulen-Systematik in Frage zu stellen? Wenn die langfristige Entwicklung des Sicherungsniveaus in der ersten Säule im Fokus der Kritik steht, dann ist zu beachten, dass dessen Höhe in der umlagefinanzierten GRV unmittelbar mit der Höhe des Beitragssatzes korrespondiert (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 57 ff.; Pimpertz/Schüler, 2021a, 14, 16 ff.). Ein höheres als das ursprünglich erwartete Sicherungsniveau vor Steuern führt unter dem

gegebenen Rentenrecht zwangsläufig zu einem stärkeren und schnelleren Anstieg des Beitragssatzes (Pimpertz/Schüler, 2021b, 12). Daraus folgt, dass über den Lebenszyklus betrachtet Mitglieder jüngerer Beitragszahlerkohorten höhere Beitragslasten schultern müssen als die Mitglieder älterer Kohorten, ohne dafür in (ferner) Zukunft über ein entsprechend höheres Sicherungsversprechen kompensiert zu werden (stellvertretend Kochskämper, 2019, 19). Dies gilt auch dann, wenn man die Beitragsbemessung verändern oder den Personenkreis der Pflichtversicherten erweitern wollte. Denn dadurch ließe sich zwar die Lastverteilung im Querschnitt des aktuellen Versichertenkollektivs neu organisieren. In der umlagefinanzierten GRV würden aber die demografisch bedingten Lastverschiebungen auf dem neuen Status quo aufsatteln, also mit unveränderter Dynamik wirken (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 41 ff.). In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird dieser verteilungstheoretische Zusammenhang als intergenerative Lastverschiebung beschrieben.

- Wollte man, wie im Gesetzentwurf angedeutet, eine mangelhafte **Verbreitung der geförderten ergänzenden Privatvorsorge (Riester-Rente)** als Indikator für ein Scheitern der dreisäuligen Alterssicherungsarchitektur heranziehen, so ist auch dieser Einwand ungeeignet. Ursprünglich wurde die staatliche Förderung der Riester-Sparpläne damit begründet, dass die (freiwillige) Teilhabe dazu beitragen solle, das rückläufige Sicherungsniveau in der GRV zu kompensieren. Tatsächlich haben sich die Erwartungen an die Verbreitung dieser zusätzlichen Altersvorsorgeform nach Einschätzung zahlreicher Diskutanten nicht erfüllt. Allerdings verkennt dieser Einwand, dass eine ergänzende Altersvorsorge in vielfältigen, auch nicht geförderten Vorsorgealternativen erfolgen kann und diese je nach Lebenssituation der geförderten Privatvorsorge (Riester-Rente) überlegen sein können (Kochskämper, 2016). Dies gilt umso mehr, als mit der betrieblichen Altersvorsorge Alternativen angeboten werden, die auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskosten vergleichsweise attraktiv erscheinen. Deshalb wäre zum Beispiel eine 100-prozentige Verbreitung der Riester-Vorsorge unter den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen keineswegs effizient.
- Schließlich wurde die in dem Entwurf zu einem RV-Mindestrücklagegesetz kritisierte „Riester-Rente“ Anfang des vorletzten Jahrzehnts eingeführt, um einer **steigenden Armutsgefährdung im Alter** bei sinkendem gesetzlichen Sicherungsversprechen vorzubeugen. Armutsgefährdungsrisiken werden allerdings nach statistischer Konvention ausschließlich einkommensbezogen und jeweils im Haushaltskontext ermittelt. Deshalb führt die Bezugnahme auf die Armutsgefährdungsmessung zu zwei Fehlschlüssen:

Wenn Armutsgefährdungsrisiken im Haushaltskontext ermittelt werden, dann sind neben den eigenen auch die Einkommen des (Ehe-)Partners zu betrachten. Schon deshalb lässt sich weder aus der Höhe des individuellen gesetzlichen Rentenanspruchs noch aus der Verbreitung einer bestimmten Vorsorgeform auf die Einkommenssicherung im Alter rückschließen (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 13). Denn in einem Haushalt können beide Partner ihre Altersvorsorge gemeinsam planen, auch wenn die Hauptlast der Vorsorge beim Haupteinkommensbezieher liegen mag. Für die Paargemeinschaft muss es deshalb nicht von Vorteil sein, dass jede Person einen eigenen Riester-Vertrag abschließt. (Die gleiche Überlegung gilt analog für alle Formen der geförderten und nicht geförderten Privatvorsorge.) Vielmehr lässt sich das individuell angestrebte Sicherungsniveau im Alter über unterschiedliche Vorsorgeformen und unabhängig davon realisieren, wer die notwendigen Sparbeiträge entrichtet. Empirische Indizien deuten darauf hin, dass in Haushalten mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Einkommensbezieher tatsächlich unterschiedliche ergänzende Vorsorgeformen miteinander kombiniert werden (Beznoska/Pimpertz, 2016, 12 ff.).

Dieser beobachtete Mix aus unterschiedlichen Vorsorgeformen kann aber rationalen Abwägungen folgen und durchaus effizient sein. Eine gelungene Absicherung im Alter setzt zum Beispiel nicht zwingend voraus, in Form einer privaten Rentenversicherung vorzusorgen, die einen monatlichen

Zahlungsfluss generiert. Insbesondere dann, wenn die eigene gesetzliche Rente respektive die im Haushalt gemeinsam erwirtschafteten Anwartschaften ein Sicherungsniveau oberhalb der Grundsicherung erwarten lassen, können kapitalbildende Vorsorgeformen Vorteile gegenüber privaten Rentenversicherungen bieten. Denn mit kapitalbildenden Vorsorgeformen (zum Beispiel einer kapitalbildenden Lebensversicherung oder Fondssparen) lassen sich weitere Motive während der Erwerbsphase und im Alter absichern – zum Beispiel der Schutz von Familienangehörigen bei unerwartet frühzeitigem Ableben eines Einkommensbeziehers, die Vorsorge zur Finanzierung von Eigenanteilen bei Pflegebedürftigkeit oder die Tilgung einer Hypothek zum Übergang in den Ruhestand, um im Alter Aufwendungen für die Kaltmiete zu sparen.

Bei einer kombinierten Betrachtung der Einkommens- und Vermögensverteilung zeigt sich deshalb eine deutliche Reduktion von Armutsgefährdungsrisiken im Alter verglichen mit der konventionellen, ausschließlich einkommensbezogenen Messung (Niehues/Stockhausen, 2020, 54). Dieser Befund deutet darauf hin, dass sich die Haushalte in ihrem Vorsorgeverhalten – nach Maßgabe ihrer finanziellen Möglichkeiten – rational verhalten und bei ihrer Vorsorgeplanung unterschiedliche Sicherungsmotive beachten. Die Frage, ob dies auch für weniger einkommensstarke Haushalte möglich ist, kann dagegen nicht als Argument gegen die Drei-Säulen-Statik der Alterssicherung angeführt werden, sondern lenkt vielmehr den Blick auf die Frage, ob die Förderung der Privatvorsorge auf begründete Fälle konzentriert werden kann statt in der Breite zu fördern und damit knappe Steuermittel auch für jene Haushalte zu verausgaben, die aus eigener Kraft in der Lage wären, ergänzend für das Alter vorzusorgen.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Variation der Mindestnachhaltigkeitsreserve	6
Tabelle 2-1: Beitragssatz und Nachhaltigkeitsreserve in Szenarien	9

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahresverlauf 2021.....	5
---	---

Literaturverzeichnis

Beznoska, Martin / Pimpertz, Jochen, 2016, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge. Verbreitung besser als ihr Ruf, in: IW-Trends, Jg. 43, Heft 2, S. 3-19

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021, Rentenversicherungsbericht 2021, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht.pdf;jsessionid=30B2BA98977031D72E132B6CB50D3D10.delivery2-master?blob=publicationFile&v=4> [10.6.2022]

Calderón, Mariano / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020, Wie verteilt sich der Wohlstand in Deutschland? in: IW-Trends, Jg. 47, Heft 3, S. 39-60

Deutsche Rentenversicherung, 2021, Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2021, Berlin

Deutsche Rentenversicherung, 2022, Kennzahlen der Finanzentwicklung, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html [10.6.2022]

Kochskämper, Susanna, 2019, Ist das Rentensystem in Deutschland generationengerecht? IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 9.9.2019, <https://www.iwkoeln.de/studien/susanna-kochskaemper-status-quo-und-prognose-bis-2060-aus-dem-generationencheck.html> [14.6.2022]

Kochskämper, Susanna, 2016, Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge. Status quo und Reformoptionen, IW-Report, Nr. 23, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/susanna-kochskaemper-die-foerderkulisse-der-privaten-altersvorsorge.html> [14.6.2022]

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen, Nr. 115, Köln

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, Bericht der Kommission, Band I – Empfehlungen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Berlin

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021a, Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 28.5.2021, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-nachhaltigkeit-in-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html> [14.6.2022]

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021b, Langfristige Sicherung des Rentenniveaus? IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 7.6.2022, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-langfristige-sicherung-des-rentenniveaus.html> [14.6.2022]