

Wie groß soll die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein?

Florian Heiss

33-2003

July 2003

Wie groß sollte die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein?

Abstract

Der Abbau der Schwankungsreserve war in jüngster Zeit wieder einmal Gegenstand der politischen Diskussionen zur Stabilisierung des Rentenversicherungsbeitragssatzes. Im folgenden wird die Funktion der Schwankungsreserve näher untersucht und berechnet, in welchem Umfang sie vorgehalten werden sollte.

Einleitung

Um kurz- und mittelfristige Schwankungen von Ein- und Ausnahmen auszugleichen, halten die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine Schwankungsreserve (§§ 216 ff. SGB VI). Diese dient dazu, die Liquidität zu sichern, ohne kurzfristige Anpassungen von Beiträgen oder Leistungen vornehmen zu müssen. Diese Schwankungen haben unterschiedliche Ursachen. Die wichtigsten Beispiele sind:

- Die Einnahmen schwanken innerhalb eines Jahres aufgrund von Besonderheiten wie dem Weihnachtsgeld, das im November oder Dezember ausgezahlt wird. Außerdem führen saisonale Unterschiede in der Arbeitslosenquote zu systematischen unterjährigen Einnahmeschwankungen. In Monaten mit überdurchschnittlich hohen Einnahmen werden also die Überschüsse der Schwankungsreserve zugeführt, um in Monaten mit geringeren Einnahmen zur Finanzierung der gleichbleibenden Rentenauszahlungen zu dienen.
- Durch konjunkturelle Einflüsse vor allem auf die Arbeitslosigkeit sinkt die Einnahmehasis der GRV in einer Rezession. In einer solchen Situation ist es weder wünschenswert, die Gesamteinnahmen durch eine Erhöhung des Beitragssatzes zu stabilisieren, noch können die Leistungen an die Rentner entsprechend vorübergehend gekürzt werden. Beide Maßnahmen würden nicht nur unglückliche prozyklische Effekte auf die Konjunktur haben. Darüber hinaus würde dies zu einer Verunsicherung von

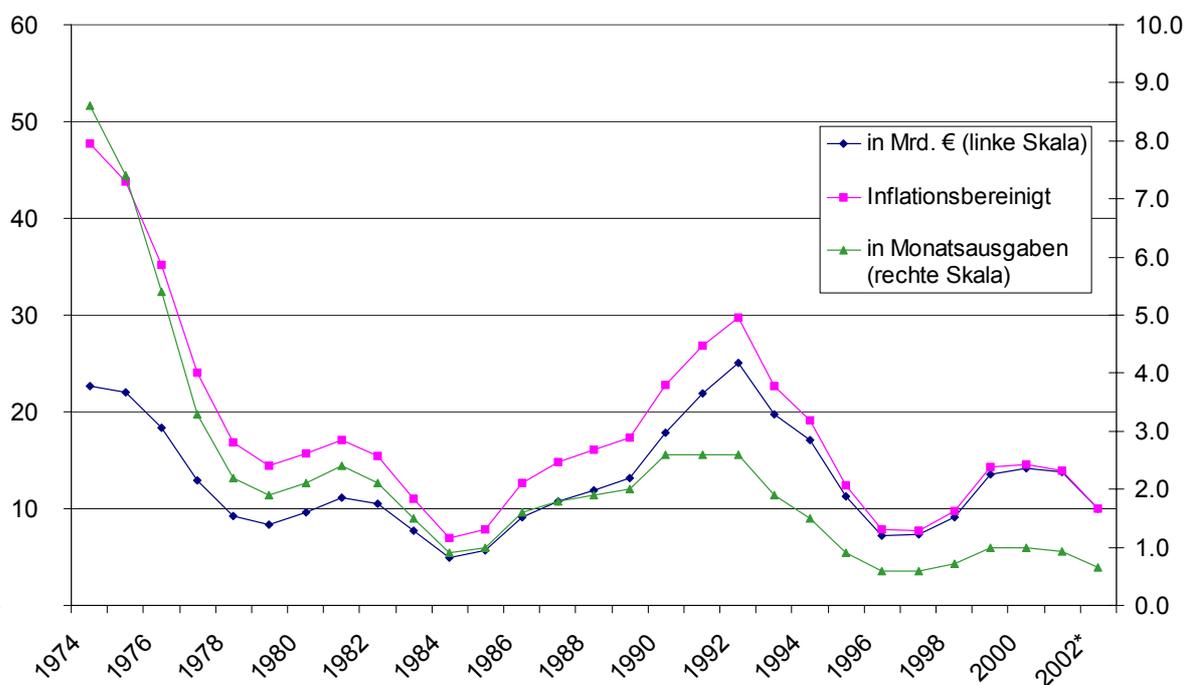
*Unser Dank gilt der finanziellen Unterstützung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und das U.S. National Institute on Aging (NIA).

Rentenbeziehern und Beitragszahlern führen. Daher dient die Schwankungsreserve auch dazu, konjunkturelle Einflüsse auf die Ein- und Ausgaben der GRV abzufedern.

Die Entwicklung der Schwankungsreserve seit den 70er Jahren

Bis zum Jahre 2001 war die Höhe der Schwankungsreserve am Jahresende auf mindestens eine Monatsausgabe (ca. 15 Mrd. €) festgelegt. Aufgrund von Liquiditätsengpässen und zur Verhinderung einer Erhöhung des Beitragssatzes wurde im „Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung“ ab dem Jahr 2002 eine Senkung der Mindestschwankungsreserve auf 0,8 Monatsausgaben beschlossen. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Schwankungsreserve am Jahresende innerhalb der letzten 30 Jahre. Deutlich zu erkennen sind zwei Dinge: erstens ist das durchschnittliche Niveau der inflationsbereinigten Schwankungsreserve seit Mitte der siebziger Jahre deutlich gefallen. Dies wird noch deutlicher, wenn man die Schwankungsreserve in Relation zu den Ausgaben der Rentenversicherung betrachtet. Während in den siebziger Jahren noch durchschnittlich der Gegenwert von etwa 6 Monatsausgaben als Schwankungsreserve gehalten wurden, sank dieser Wert in den achtziger und neunziger Jahren auf 1,7 bzw. 1,5 Monatsausgaben.

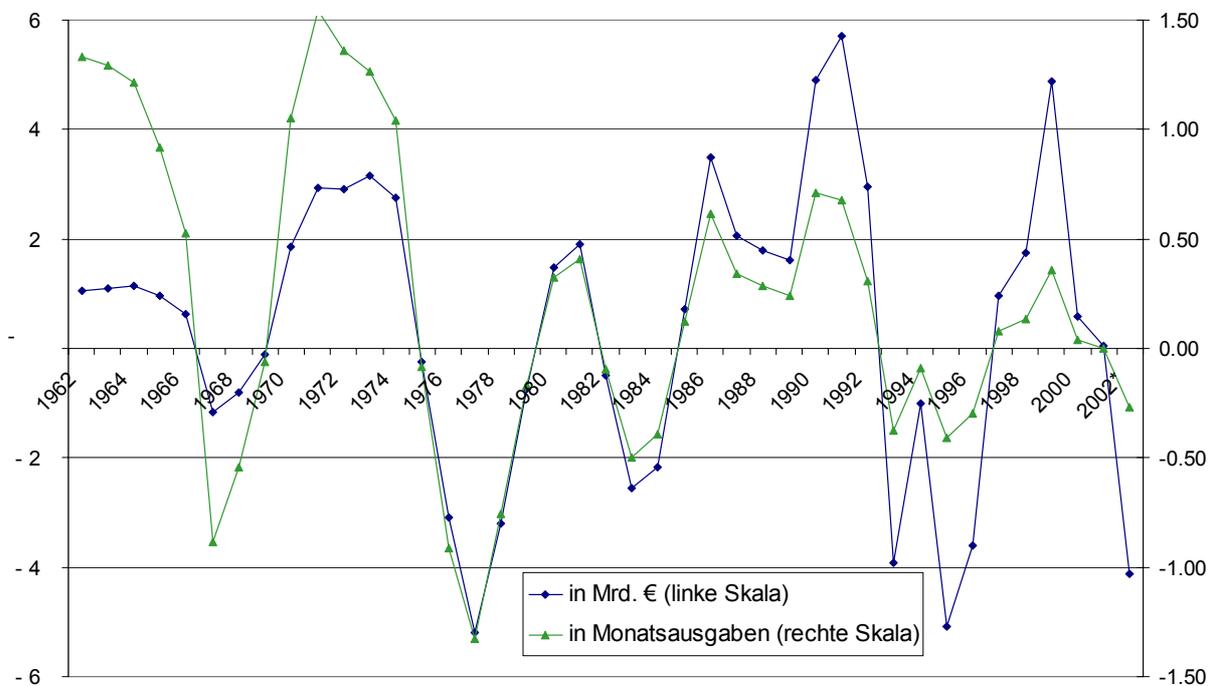
Abbildung 1: Schwankungsreserve am Jahresende



Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, eigene Berechnungen. *: Vorläufig

Abbildung 1 zeigt zudem, dass die Schwankungsreserve selber großen Schwankungen unterliegt. Noch deutlicher wird dies, wenn man Überschüsse der GRV betrachtet, die die *Veränderung* der Schwankungsreserve beschreiben. Abbildung 2 zeigt den Verlauf dieser Größe seit Anfang der sechziger Jahre. Pro Jahr wurden bis zu 6 Milliarden € bzw. der Gegenwert von mehr als einer monatlichen Rentenausgabe an Überschüssen und Defiziten verbucht. Deutlich wird in Abbildung 2 auch, dass die Schwankungsreserve als Instrument des Ausgleichs zyklischer Einflüsse auf die finanzielle Lage der GRV verwendet wird. In schlechter konjunktureller Lage wie der Ölkrise Mitte der siebziger Jahre oder der Rezession Mitte der neunziger Jahre wurden Reserven verbraucht, während in guten Zeiten wie dem Anfang der siebziger Jahre oder der späten achtziger/frühen neunziger Jahre Reserven aufgebaut wurden. Wie in Abbildung 1 zu sehen, ist seit Mitte der neunziger Jahre der Spielraum für einen solchen zyklischen Ausgleich klein geworden, da in der Zeit nach der Wiedervereinigung Reserven abgebaut wurden, die seitdem nicht wieder aufgebaut wurden. Die Folge spüren wir jetzt, wo es unmöglich wird, die Folgen der Rezession über die Schwankungsreserve abzufangen.

Abbildung 2: Überschüsse der GRV

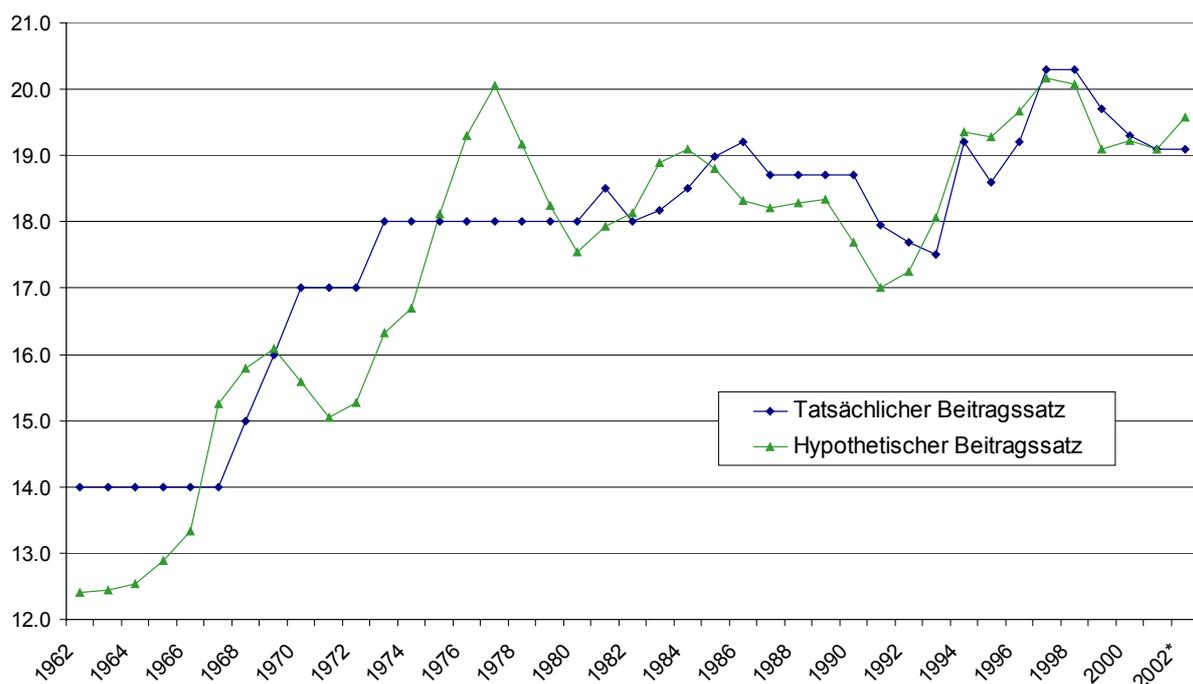


Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, eigene Berechnungen. *: Vorläufig

Der Zusammenhang zwischen Schwankungsreserve und Rentenbeitrag

Um den Zusammenhang zwischen der Schwankungsreserve und Rentenbeiträgen abschätzen zu können, zeigt Abbildung 3 die Ergebnisse eines Gedankenexperimentes. Gezeigt wird einerseits der historische Verlauf des Beitragssatzes zur GRV. Andererseits ist der hypothetische Verlauf des Beitragssatzes ohne das Instrument der Schwankungsreserve zum zyklischen Ausgleich zu sehen. Es wird also angenommen, dass der jährliche Überschuss / das Defizit durch Beitragseinnahmen hätte gedeckt werden müssen und der dazu nötige Beitragssatz berechnet. Die Funktion der Schwankungsreserve ist deutlich in der Abfolge von Boom und Rezession in den siebziger Jahren zu erkennen. Ohne die Schwankungsreserve hätte der Beitragssatz zwischen 1971 und 1977 von 15,1% auf 20,1% steigen müssen, nur um bis 1980 wieder auf 17,5% zu sinken. Durch die Funktion der Schwankungsreserve war es möglich, den Beitragssatz während dieser Zeit nur einmal zu ändern: von 17% auf 18% im Jahr 1973. Unklarer wird das Bild immer dann, wenn die Schwankungsreserve faktisch abgebaut ist wie in der Mitte der achtziger und seit Mitte der neunziger Jahre. In dieser Situation verliert die Schwankungsreserve ihre Funktion als zyklischen Stabilisator und der tatsächliche Beitragssatz muss sich an die kurzfristige wirtschaftliche Lage anpassen, d.h. dem hypothetischen Beitragssatz eng folgen.

Abbildung 3: Beitragssätze



Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, eigene Berechnungen. *: Vorläufig

Das optimale Volumen der Schwankungsreserve

Je mehr Schwankungsreserve in „guten Zeiten“ aufgebaut wird, umso flexibler kann sie in „schlechten Zeiten“ als zyklischer Ausgleich dienen. Auf der anderen Seite belastet der Aufbau der Schwankungsreserve die Beitragszahler. Wie groß sollte die Schwankungsreserve sein, damit sie ihre Aufgaben optimal erfüllen kann?

Tabelle 1 fasst die vier Perioden innerhalb der letzten 40 Jahre zusammen, in denen die GRV Defizite gemacht hat, d.h. in denen die Schwankungsreserve abgebaut wurde. Diese Perioden sind in Abbildung 2 gut zu erkennen. Die Summe der dort gezeigten jährlichen Defizite während der jeweiligen Periode werden (inflationsbereinigt) in Tabelle 1 gezeigt. So wurden der Schwankungsreserve etwa während in der Mitte der neunziger Jahre Reserven im heutigen Wert von insgesamt knapp 15 Mrd. Euro entnommen. Dies entspricht in etwa 1,3 monatlichen Rentenausgaben im Jahr 1993.

Tabelle 1: Defizit-Perioden

Defizitperiode	Kumuliertes Defizit (Mrd. €*)	Kumuliertes Defizit (MRA**)
1967 – 1969	5,818	1,57
1975 – 1979	21,485	4,21
1982 – 1984	7,294	1,04
1993 – 1996	14,819	1,31

Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, eigene Berechnungen.

*: Inflationsbereinigt, in Preisen von 2002.

**: Monatliche Rentenausgaben am Anfang der Defizitperiode.

Es ist wünschenswert, die Schwankungsreserve in konjunkturell guten Zeiten aufzubauen, um in schlechten Zeiten einen vorübergehenden Einbruch der Einnahmen ausgleichen zu können. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, haben für die meisten der bisherigen Defizit-Perioden etwa 1,5 monatlicher Rentenausgaben gereicht, um diesen Zweck zu erfüllen. Da zusätzliche Reserven für die Sicherung der unterjährigen Liquidität benötigt werden, die derzeit etwa 0,5 Monatsausgaben betragen, ist es ratsam, die Reserve auf 2 Monatsausgaben aufzustocken, sobald es die konjunkturelle Situation erlaubt.

Discussion Paper Series

Mannheim Research Institute for the Economics of Aging Universität Mannheim

To order copies, please direct your request to the author of the title in question.

Nr.	Autoren	Titel	Jahr
19-02	Axel Börsch-Supan, Lothar Essig	Stockholding in Germany	02
20-02	Axel Börsch-Supan, Simone Kohnz, Reinhold Schnabel	Micro Modeling of Retirement Decisions in Germany	02
21-02	Joachim Winter	The impact of pension reforms and demography on stock markets	02
22-02	Axel Börsch-Supan	Mehr Zuwanderung? Zur Rolle des Auslands bei der Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland	02
23-02	Axel Börsch-Supan, Florian Heiss, Alexander Ludwig, Joachim Winter	Pension reform, capital markets, and the rate of return	02
24-02	Axel Börsch-Supan, Annamaria Lusardi	Saving Viewed from a Cross-National Perspective	02
25-02	Barbara Berkel, Axel Börsch-Supan, Alexander Ludwig, Joachim Winter	Sind die Probleme der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Geburtenrate lösbar?	02
26-02	Max Wolf	Zur Effizienz des deutschen Gesundheitssystems	02
27-03	Axel Börsch-Supan	Vom Schnupfen zur Grippe: Der Patient und sein Gesundheitswesen	03
28-03	Axel Börsch-Supan, Alexander Ludwig, Joachim Winter	Aging, pension reform, and capital flows: A multi-country simulation model	03
29-03	H.-M. von Gaudecker Carsten Weber	Surprises in a Growing Market Niche: An Analysis of the German Private Annuities Market	03
30-03	Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held, Christina B. Wilke	Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV	03
31-03	Barbara Berkel Axel Börsch-Supan	Renteneintrittsentscheidungen in Deutschland: Langfristige Auswirkungen verschiedener Reformoptionen	03

32-03	Axel Börsch-Supan, Hendrik Jürges, Oliver Lipps	SHARE: Building a Panel on Health, Aging and Retirement in Europe	03
33-03	Florian Heiss	Wie groß soll die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein?	03