

Stellungnahme

Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung

Guter Schritt zur Stärkung der Rente, weitere Schritte nötig

Die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2039/2040 durch ein gesetzlich verbindliches Mindestsicherungsniveau und die Festlegung eines Leistungsziels von 48 Prozent sind notwendige Schritte hin zu einer besseren Alterssicherung in Deutschland. Das Rentenniveau wird für weitere 15 Jahre bei 48 Prozent stabilisiert. Das ist eine gute Nachricht für alle Generationen. Zentral für den DGB bleibt aber die dauerhafte Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus. Lediglich eine rechtliche Ausnahme von einem technisch nach 2039 ohne Zutun auf Sinkflug stehenden Niveau ist nicht ausreichend. Der DGB fordert von der Bundesregierung das Niveau dauerhaft zu stabilisieren und auf mindestens 50 Prozent zu erhöhen – eine Erhöhung darüber hinaus ist anzustreben. Der DGB will einen echten Paradigmenwechsel hin zu einem definierten Leistungszielen. Dazu muss die Rentenanpassungsformel selbst geändert werden. Die gerechte Finanzierung der notwendigen Ausgaben muss die Bundesregierung sicherstellen.

Das Generationenkapital ist wenig zielführend. Gut ist, dass es nicht mit Kürzungen und Verschlechterungen bei der gesetzlichen Rente verbunden worden ist. Anders als beim FDP-Aktienrenten-Konzept sollen keine Beiträge aus dem Umlageverfahren abgezweigt und am Kapitalmarkt angelegt werden und das Rentenniveau ist nicht vom Aktienmarkt abhängig. Damit sind zentrale Anforderungen des DGB erfüllt.

Kritisch zu sehen sind die faktischen Kürzungen beim Bundeszuschuss. Es nicht akzeptabel, dass der Bundesfinanzminister hierdurch zu Lasten der Beitragszahlenden den Bundeshaushalt saniert und somit die nachhaltige Finanzierung einer guten Rente einer wachstumsfeindlichen und innovationshemmenden Schuldenbremse opfert. Überhaupt nicht nachvollziehbar ist zudem, dass die Bundesregierung künftig keine Modellrechnungen mehr aufstellen will, mit denen die Frage zu beantworten ist, wie und mit welchen Kosten, das auf 48 Prozent abgesenkte Sicherungsniveau aus Ihrer Sicht ergänzt werden muss. Diese Berichtspflicht sollte verbessert und nicht gestrichen werden.

18. März 2024

Kontaktperson:

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung
Abteilung Sozialpolitik

Verantwortlich:

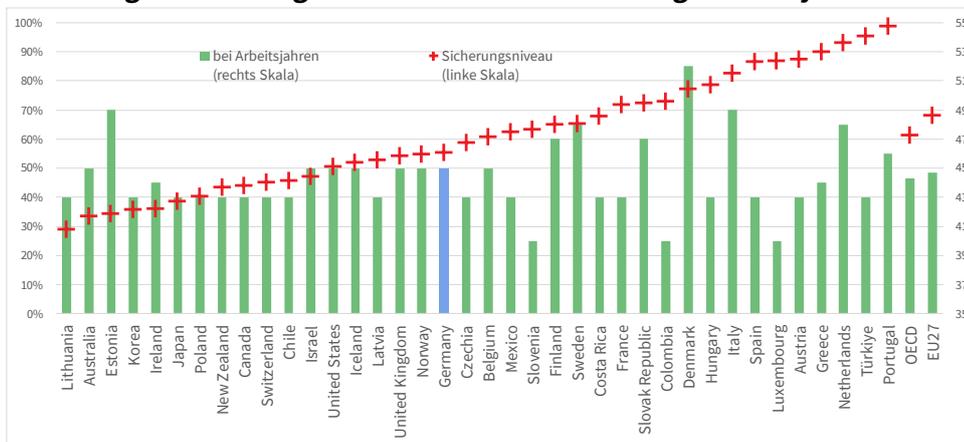
Markus Hofmann
Abteilungsleiter Sozialpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Gute Alterssicherung nötig – Defizite in Deutschland groß

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind auf eine starke und verlässliche Alterssicherung angewiesen. Das Sicherungsniveau (netto nach Steuern) des staatlichen Sicherungssystems ist in Deutschland im internationalen Vergleich der OECD-Länder unterdurchschnittlich – im EU-27 Vergleich sogar noch deutlicher (Vgl. Abbildung 1). Dabei ist zu beachten: die OECD unterstellt stets eine durchgehende Erwerbsbiographie ab dem 22 Lebensjahr bis zum regulären Rentenalter des Landes – in Deutschland also 45 Jahre für künftige Generationen, im OECD-Durchschnitt nur 44,3 Jahre und 46,7 Jahre in der EU-27. Für das unterdurchschnittliche Niveau in Deutschland muss also noch überdurchschnittlich lange gearbeitet werden.

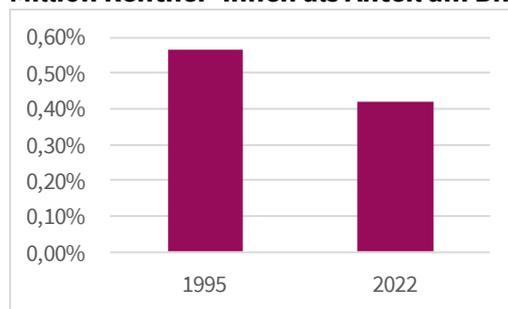
Abbildung 1: Sicherungsniveau und dafür notwendige Arbeitsjahre



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: OECD Pension at a glance 2023, Tabelle 4.4, Seite 157.

Dieses geringe Sicherungsniveau in Deutschland ist nicht naturgegeben oder Folge des demographischen Wandels, sondern Folge bewusster politischer Entscheidungen in den 1990er und 2000er Jahren. Begründet wurde dies stets mit einer vermeintlich gerechten Verteilung von Lasten zwischen den Generationen. Die Rentenausgaben pro Rentner*in im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind von 1995 bis 2022 um rund 25 Prozent gesunken (Abb. 2). Insgesamt stagniert der Anteil der Rentenausgaben am BIP mit leicht sinkender Tendenz. Auch die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung sind als Anteil an den Steuereinnahmen des Bundes bzw. am BIP seit 2000 gesunken (Abb. 3).

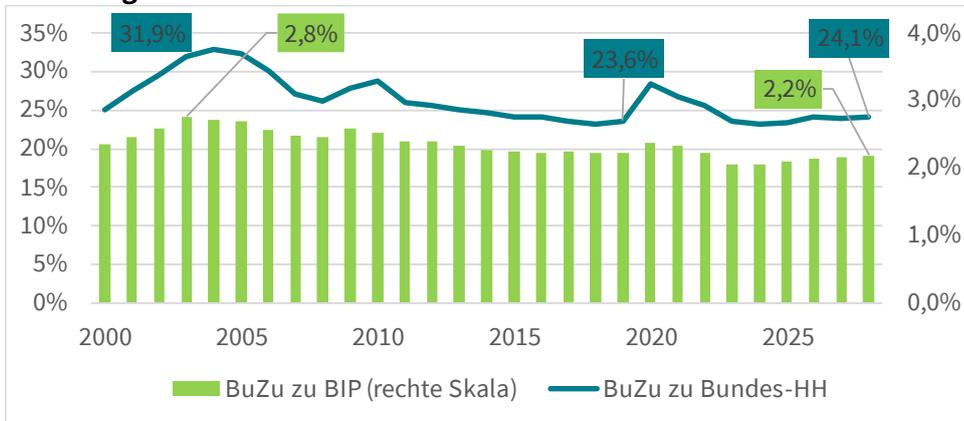
Abbildung 2: Rentenausgaben pro eine Million Rentner*innen als Anteil am BIP



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung. Daten aus Rentenversicherung in Zeitreihen.

Botschaften, der Bundeszuschuss würde aus dem Ruder laufen, wie sie unter anderem das Bundesfinanzministerium vorträgt, verfälschen die Sicht, da sie nur auf nominelle Werte abstellen. Fakt ist, dass für eine wachsende Gruppe

Abbildung 3: Bundeszuschuss als Anteil am BIP und am Bundeshaushalt



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung. Daten: Rentenversicherung in Zeitreihen und Rentenversicherungsbericht für Höhe Bundeszuschuss und Bruttoinlandsprodukt bis 2022. Bundesfinanzministerium und mittelfristige Finanzplanung des Bundes Herbst 2023 für Steuereinnahmen und für BIP ab 2023 Herbstschätzung der Bundesbank.

ein stagnierender Teil vom Wohlstand zur Verfügung steht. Der Bundeszuschuss macht heute nicht nur einen geringeren Teil am Bundeshaushalt aus als vor 20 Jahren, auch die Rentner*innen tragen aufgrund der Besteuerung der Renten selbst einen wachsenden Teil zu den Steuereinnahmen bei, so dass die Nettobelastung für den Bundeshaushalt geringer ist, da aus den Bundeszuschüssen direkt über die Rentenbesteuerung wieder Milliarden Euro an den Staat zurückfließen.

Vor diesem Hintergrund kann die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2039 nur ein weiterer Schritt bleiben. Spätestens die kommende Bundesregierung muss das Rentenniveau erhöhen. Umso wichtiger aber ist, dass der vorliegende Referentenentwurf jetzt den Schritt der Stabilisierung bis 2039 geht.

Stabiles Rentenniveau entlastet junge Generationen

Durch die Stabilisierung des Rentenniveaus fällt der Beitragssatz 2045 um einen bis 1,4 Beitragssatzpunkte höher aus. Bei durchschnittlichem Lohn macht dies für Beschäftigte rund 19 bis 26 Euro im Monat aus (mit Werten für 2024). Der Beitrag ist steuerlich voll absetzbar, so dass die Nettobelastung nur bei etwa 12 bis 18 Euro liegt. Dafür ist das Rentenniveau rund sieben Prozent höher. Eine Standardrente wäre damit rund 110 Euro im Monat höher (in heutigen Werten). Außerdem ist dadurch für das gleiche Gesamtversorgungsniveau im Alter ein geringerer Beitrag zu privater Vorsorge nötig. Rechnerisch mindert sich der Bedarf an zusätzlicher Vorsorge um 30 bis 40 Prozent. Dies entspricht bei den von der Bundesregierung angenommenen notwendigen Beitrag für ein Versorgungsniveau von 53 Prozent (vor Steuern) bzw. 70 Prozent (nach Steuern) von vier bis sieben Prozent einem reduzierten Vorsorgebeitrag um 1,4 bis 3 Prozent. Dabei bleibt noch unberücksichtigt, dass die gesetzliche Rente für den zusätzlichen Beitrag von 1 bis 1,4 Prozent auch Leistungen bei Erwerbsminderung und im Todesfall zahlt, während die vier bis sieben Prozent zusätzlicher Vorsorgebedarf laut Bundesregierung nur ausreichen das reduzierte Niveau in der

Altersrente auszugleichen – die Absicherungslücke bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene bliebe bestehen. Insgesamt zeigt sich, dass eine starke gesetzliche Rente ein Gewinn für die Beschäftigten ist und die gesetzliche Rente sich damit gerade auch für junge und künftige Generationen mehr lohnt als mehr private Vorsorge.

Niedrigeres Armutsrisiko im Alter durch höheres Rentenniveau

Auch darf die Wirkung eines höheren Rentenniveaus auf die Frage der Armutsvermeidung nicht unterschätzt werden, wie unter anderem das DIW vorgerechnet hat (DIW-Wochenbericht 21/22/2019, S. 375-383). Das Rentenniveau wirkt zudem auch erhöhend auf die Grundrente, was ein weiterer Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut bei langjähriger Arbeit zu niedrigen Löhnen ist.

Gerade Frauen profitieren von höherem Rentenniveau

Gerade Frauen profitieren von einem höheren Rentenniveau. Erstens arbeiten sie häufiger zu geringen Löhnen und sind damit von Armut während des Erwerbslebens und im Alter betroffen. Hier hilft das Rentenniveau, das Risiko zu senken, insbesondere im Zusammenspiel mit der Grundrente. Kindererziehung und nicht-erwerbsmäßige Pflege wird weiterhin ganz überwiegend von Frauen übernommen. In diesen Phasen haben die Frauen aber regelmäßig nur ein geringes oder kein Einkommen, so dass sie kaum oder gar nicht zusätzlich vorsorgen können. Die Rentenansprüche aufgrund der Kindererziehung und nicht-erwerbsmäßigen Pflege erhöhen sich auch ganz unmittelbar durch das höhere Rentenniveau. So steigen die Rentenansprüche pro Kind in der GRV in heutigen Werten um bis zu 14 Euro (inkl. Kinderberücksichtigungszeiten) – dies entspricht knapp einem halben Rentenpunkt.

Kurswechsel nötig – private Vorsorge ist keine Lösung

Die empirische Studienlage zeigt deutlich - entgegen den theoretischen Modellrechnungen einiger Ökonomen -, dass private Vorsorge keineswegs geeignet ist, sozialpolitische Ziele zu erreichen. Es mangelt an der Qualität und Transparenz der realen Produkte am Markt, so dass die Renditen nur sehr dürftig ausfallen oder mit hohen Risiken verbunden sind. Außerdem ist die Verbreitung auch nach 20 Jahren mehr als mangelhaft. Nur etwa 6 von 40 Millionen Berechtigten sparen die vorgesehenen vier Prozent im Rahmen der „Riester-Rente“. Auch zeigt sich, bei privaten Versicherungen, dass dort die Absicherung bei Erwerbsminderung nicht sachgerecht ist und die in der gesetzlichen Rentenversicherung entstandene Sicherungslücke in den häufigsten Fällen nicht ausgeglichen werden kann. Auch sind private Versicherungen in der Regel in der Bezugsphase nicht dynamisiert, so dass bei steigenden Preisen und Löhnen eine massiver Realwertverlust eintritt. Über die Bezugsdauer sinkt die Kaufkraft daher um rund die Hälfte. Ideen eine private Vorsorge als obligatorisches Element der Altersvorsorge einzuführen, lehnen wir strikt ab.

Betriebsrenten sind sinnvolle Ergänzung

Die Betriebsrente hat viele Vorteile gegenüber der privaten Absicherung. So sind kollektiv – per Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung – geregelte Systeme wesentlich kosteneffizienter. Auch werden in kollektiven Betriebsrentensystemen regelmäßig auch Leistungen bei Erwerbsminderung und an Hinterbliebene geleistet. Und bei Betriebsrenten muss regelmäßig eine Anpassung zumindest geprüft werden oder eine Anpassung muss verbindlich festgelegt sein – Ausnahmen bestehen insbesondere bei Direktversicherungen, die regelmäßig nicht kollektiv ausgehandelt sind. Und kollektiv ausgehandelte Betriebsrenten werden regelmäßig vom Arbeitgeber zumindest mitfinanziert. Außerdem gibt es bei Betriebsrenten Zulagen und steuerliche Förderung durch den Staat. Die Betriebsrenten zu stärken und weiter zu verbreiten ist daher deutlich zielführender, als eine rein von Arbeitnehmenden finanzierte ineffiziente private Vorsorge noch umfangreicher zu fördern. Die finanzielle Verantwortung für die Finanzierung einer ergänzenden Altersvorsorge darf nicht allein den Arbeitnehmenden auferlegt werden. Umso wichtiger ist es aus Sicht des DGB, dass die Bundesregierung auch die vorgesehenen Betriebsrentenverbesserungen schnell auf den Weg bringt.

Generelle Ablehnung des Gesetzentwurfs basiert auf falschen Darstellungen

Unmittelbar nach bekannt werden des Referentenentwurfs hat sich eine Vielzahl an einschlägigen Ökonom*innen und Unternehmensverbänden ablehnend zu diesem geäußert. Demnach sei ein stabiles Rentenniveau nicht nachhaltig oder generationengerecht. Es sei falsch, das Rentenalter nicht weiter anzuhähen und der zwei Jahre frühere abschlagsfreie Rentenzugang bei 45 Beitragsjahren sei abzuschaffen. Auch wird häufig auf Schweden als Musterbeispiel verwiesen oder behauptet, die Rente würde bald den Bundeshaushalt überfordern und ohne die Ausgaben explodieren.

Dabei werden die Sachlagen verzerrt und grob verkürzt dargestellt. Richtig ist, dass - die in Euro gemessenen Ausgaben der Rentenversicherung und die Bundeszuschüsse steigen. Dies tun sie mit und ohne den Gesetzentwurf und unabhängig vom demographischen Wandel. Wenn die Renten jedes Jahr wie die Löhne steigen sollen, steigen, folgerichtig auch die nominellen Ausgaben. Aber wie bereits oben gezeigt, ist der Anteil des Bundeszuschusses am Bundeshaushalt gesunken. Auch die Ausgaben der Rentenversicherung am BIP sind eher gesunken. Der nominelle Anstieg muss also stets im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wachstum und Preisanstieg gesehen werden. Richtig ist, dass die Ausgaben durch den Gesetzentwurf etwas stärker steigen als ohne diesen. Aber dafür bekommen alle heutigen und künftigen Rentner*innen eine höhere Rente – das Geld ist also nicht weg, sondern wird als höhere Rente ausgezahlt und trägt damit zum Wohlstand aller bei. Außerdem erstreckt sich der Anstieg über 20 Jahre, so dass durch das Rentenpaket der Beitragssatz pro Jahr nicht mal um 0,1 Prozentpunkte steigen muss. Das ist für alle ohne Problem zu verkraften.

Insbesondere von Seiten der FDP und Ökonom*innen wird gerne auf Schweden als Beispiel verwiesen. Dabei wird aber nur auf zwei Kürzungsmaßnahmen im

gesetzlichen Rentensystem Bezug genommen: der automatisch steigenden Altersgrenzen inkl. dem frühesten Rentenalter und der verpflichtenden, die gesetzlich Rente teilersetzenden, Aktienmarkt basierten Kapitaldeckung. Nicht verwiesen wird darauf, dass die Arbeitgeber in Schweden mehr als den halben Beitrag zahlen und zusätzlich müssen die Arbeitgeber noch 4,5 Prozent in eine Betriebsrente zahlen. Der Gesamtbeitrag liegt in Schweden also bei 23 Prozent und wird ganz überwiegend von den Unternehmen finanziert. Außerdem wird zwar gerne behauptet, Schweden habe wegen der hohen Rendite der Teilkapitaldeckung ein höheres Rentenniveau. Betrachtet man jedoch die Zahlen der OECD, so stimmt dies nur scheinbar. Denn das höhere Niveau wird nur erreicht, da die Schweden, die heute arbeiten, drei Jahre länger einzahlen müssen, woraus sich logischerweise höhere Renten ergeben. Nimmt man gleiche Beitragsdauern an, sieht es schon anders aus. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass die Schweden drei Jahre später Rente beziehen, dann wird in Deutschland in Summe sogar mehr Rente ausgezahlt. Das schwedische Rentenmodell ist zudem strikt beitragsorientiert. Das heißt, alle Risiken werden vollständig auf die Rentenphase abgewälzt – daher wurden die laufenden Renten in Schweden schon mehrfach abgesenkt, weil die Renditen und Einnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben. Gerade für die jüngeren Generationen heißt das: Sie müssen immer länger arbeiten und haben trotzdem ein immer schlechteres Rentenniveau.

Regelmäßig wird auch gefordert, den zwei Jahre früheren abschlagsfreien Rentenbeginn nach mindestens 45 Arbeitsjahren abzuschaffen. Begründet wird dies mit der Behauptung, dies verursache immense Kosten. Dabei werden die Ausgaben von rund 4 Mrd. Euro pro Jahr für diese Renten insgesamt berechnet und nicht die erlassenen Abschläge. Damit wird unterstellt die Personen wären sonst alle nicht in Rente gegangen. Dies ist empirisch Unsinn. Die meisten Berechtigten wären auch mit Abschlägen früher in Rente gegangen. Damit belaufen sich die rechnerischen Mehrkosten für die frühere abschlagsfreie Rente auf maximal 7,2% der 4 Mrd. pro Monat und damit gerade mal auf 0,3 Mrd. Euro. Zusätzlich dürfte es auch Verhaltensänderung geben, sowohl was einen früheren wie auch späteren Rentenbeginn anbelangt. Diese sind jedoch schwer abschätzbar. Klar ist nur: die genannten Mehrkosten sind bewusst irreführend. Außerdem ist der Rentenbezug per se kein Widerspruch zur Weiterarbeit, da neben der Rente beliebig viel gearbeitet werden darf. Bei der Debatte um die Altersrente für besonders langjährig Versicherte geht es schlicht darum, Ausgaben zu kürzen und Menschen die mehr als 45 Jahre lang gearbeitet abzusprechen, dass sie es sich verdient haben, zwei Jahre früher ohne Abschläge in Rente zu gehen.

Verteilungsfragen können nicht mathematische gelöst werden

Die Frage, welche Rente sich Deutschland leistet, ist keine Frage, die durch fixe Beitragssatzwerte oder mathematische Modelle gelöst werden kann. Es geht schlicht darum, wie viel Rente als angemessen und notwendig gilt, wie lange Menschen arbeiten müssen, und wer welchen Anteil der Kosten für eine gute Alterssicherung zahlt. Daran ändert sich nichts, wenn man in die

Kapitaldeckung einsteigt. Auch der Kapitalmarkt verteilt den erwirtschafteten Wohlstand nur um und auch hier werden nur Ansprüche an den künftigen Wohlstand definiert. Der Kapitalmarkt ist jedoch nicht transparent, weshalb schwer nachvollziehbar ist, wo warum wie viel Rendite erwirtschaftet wird. Auch gibt es im Kapitalmarkt keine demokratische Kontrolle oder Mitbestimmung, in der alle gleiche Rechte haben. Stattdessen haben die Vermögenden mehr Stimmen und mehr Macht und bestimmen damit maßgeblich, wo Renditen erwirtschaftet werden. Eine gute Rente bleibt daher eine große Herausforderung, die wir immer wieder gesellschaftlich aushandeln müssen.

Zu den einzelnen Änderungen im Detail

Artikel 1 Nr. 2, 5, 9, 10, 11, 12 (§§ 63, 154a-neu, 255e, 255h, 255i und 287) (Ziel eines Rentenniveaus von 48 und Mindestsicherungsniveau)

(i) Ziel eines Sicherungsniveaus von 48 Prozent in §63 SGB VI gut

Diese Änderung ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Regelung verankert als Grundprinzip wieder ein Leistungsziel im SGB VI, nach welchem das Sicherungsniveau vor Steuern bei 48 Prozent liegen soll. Dies ist zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt in den §§ 68, 68a und 255e, g, h und j sowie als Berichtspflicht in §154 SGB VI.

(ii) Rentenanpassung und Mindestsicherungsniveau

Die Regelungen werden dahin geändert, dass das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent (§255e) sowie die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau (§255i) bis zur Rentenanpassung 2039 verlängert wird. Damit korreliert, dass auch die Schutzklausel nach §255h bis 2039 und die Beitragssatzgarantie in §287 bis 2036 verlängert werden. Der Gesetzentwurf lässt die Rentenanpassungsformel in §68 einschließlich der Dämpfungsfaktoren sowie die Schutzklausel inklusive Nachholfaktor in §68a unverändert. Diese beinhaltet weiterhin den Nachhaltigkeits- sowie Beitragssatzfaktor und damit das Dogma eines beitragsatzorientierten Rentensystems.

Damit würde die Rentenanpassung zunächst nach §68 und 68a berechnet. Anschließend würde anhand §255e geprüft, ob das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent eingehalten wird. Über allem schwebt die Zielvorgabe des §63, dass ein Sicherungsniveau von 48 Prozent durch die Rentenanpassung eingehalten werden soll.

Rechtssystematisch ist dies bedenklich, da nach 2039 zwei kollidierende Regelungen im Gesetz stehen. Einerseits schreibt §63 vor, dass das Sicherungsniveau vor Steuern nicht unter 48 Prozent sinken soll. §154 SGB VI ergänzt diese Zielvorgabe damit, dass die Regierung berichten soll, welche Maßnahmen nötig sind, um das Sicherungsniveau über 2039 hinaus stabil zu halten. Gleichzeitig führt „nicht Handeln“ künftiger Regierungen dazu, dass Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor ab 2040 automatisch wirken und tendenziell zu einem sinkenden Rentenniveau führen würden. Die Regierung sollte diesen Konflikt

auflösen und die Anpassungsformel entsprechend den Grundsätzen eines stabilen Rentenniveaus ändern.

Aus Transparenzgründen sind diese widersprüchlichen Regelungen ebenfalls bedenklich. Die Rentenanpassung erfolgt ab 2025 ausschließlich anhand der §255e Abs. 2 und 255i SGB VI i. V. m. §68 Abs 2 und 7 und §154a SGB VI. Denn bei der Rentenanpassung 2024 wurde Mindestsicherungsniveau gemäß §255e von 48 Prozent wirksam. Dadurch erfolgt gemäß §255i die Rentenanpassung ab 2025 direkt als Anpassung nach Mindestsicherungsniveau nach §255e.

Zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Stellungnahme (19.3.2024) wurde bekannt, dass die Niveauschutzklausel nach §255e wohl bereits bei der Rentenanpassung 2024 greifen wird. Damit greift schon nach geltendem Recht §255i mit der Anpassung nach Mindestsicherungsniveau ab dem 1. Juli 2025. Damit einher geht eine Außerkraftsetzung des Großteils der Anpassungsregelungen in den §§68, 68a, 255d, 255e Abs. 1, 255g und 255h (und auch 255j) bleiben nun bis Juni 2040 ohne jede Wirkung im Gesetz stehen.

Durch die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau ist die Rentenanpassung ab 2025 wesentlich transparenter und unmittelbarer nachvollziehbar: die Rente wird stets genau so festgelegt, dass die Rente nach Sozialbeiträgen ebenso stark steigt wie die Löhne nach Sozialbeiträgen – das Rentenniveau ist stabilisiert. Das ist sehr zu begrüßen. Damit wird es bei künftigen Rentenerhöhungen keine deutlichen Abweichungen – oftmals aufgrund von Sondereffekten – von der maßgeblichen Lohnentwicklung mehr ergeben. Allerdings verteilt sich die Regelungen über vier Paragraphen (§68, 154a-neu, 255e und 255i). Diese Zerteilung einerseits und die Wirkungslosigkeit vieler Regelungen andererseits ist der Übersichtlichkeit stark abträglich ist.

Erhalten bleibt auch bei der Anpassung nach Mindestsicherungsniveau der vielfach kritisierte, für statistische und konjunkturelle Effekte anfällige Lohnfaktor (gemäß §68 Abs. 2 und 7) sowie daraus resultierende Sprünge in der Rentenerhöhung. Dies dürfte insbesondere in den kommenden drei Jahren aufgrund der Inflationsausgleichsprämien in den Jahren 2023 und 2024 zu nicht unerheblichen Effekten führen. Hier wäre zu prüfen, ob und wie der doppelte Abzugseffekt der Inflationsausgleichsprämie bei der Rentenerhöhung 2025 vermieden werden kann.

Vorschlag:

Zum Abbau von Bürokratie und um Widersprüchlichkeiten zu vermeiden sollten die Anpassungsregeln bereinigt werden und auf die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau reduziert werden. Dazu könnten die §§ 255e Abs. 2, 255f und 255i in den §§68 und 154a-neu zusammengefasst und die ausgesetzten Regelungen gestrichen werden. Dies erscheint auch deswegen notwendig, um den Widerspruch zwischen §§63 und 68 für die Zeit nach 2039 aufzuheben.

Artikel 1 Nr. 3 (§69)

Verordnungsermächtigung zur Festlegung des vorläufigen und endgültigen Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 SGB VI

Die Umformulierung führt zu keinen erkennbaren inhaltlichen Änderungen der Regelungen. Sie dient nur der Klarstellung und Vereinheitlichung der Formulierungen. Dagegen ist nichts einzuwenden.

Artikel 1 Nr. 4 (§154)

Änderung der Berichtspflicht

zu b) Doppelbuchstabe cc)

Die Streichung des Berichts zur Auswirkung höhere Altersgrenzen nach Abs. 1 Satz 2 Nummer 3 ist nachvollziehbar. Zwar entfällt damit der jährliche Bericht über die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Finanzlage. Aber es besteht in Abs. 4 eine vierjährige umfassendere Berichtspflicht zur Anhebung der Altersgrenze. Insoweit erscheint die Änderung akzeptabel.

zu c)

Die Bundesregierung will die Modellrechnungen zum „Drei-Säulen-Modell“ streichen. Bisher ist die Bundesregierung verpflichtet, alle vier Jahre im Alterssicherungsbericht Modellrechnungen zu präsentieren, wie weit das Gesamtversorgungsniveau für typische Rentner einzelner Zugangsjahrgänge zusammen mit zusätzlicher Vorsorge erreicht werden kann. Diese Modellrechnungen wurden in der Vergangenheit vom Sozialbeirat wiederholt als unzureichend und verbesserungswürdig kritisiert. Die Regierung begründet die Streichung nun damit, dass das Sicherungsniveau ja bei 48 Prozent stabilisiert wird und damit ein Ausgleich des sinkenden Sicherungsniveaus nicht mehr nötig sei. Dies ist jedoch unvollständig. Denn seit 2000 ist das Sicherungsniveau um rund zehn Prozent gesunken. Damit besteht die Frage, wie dieses ausgeglichen werden kann. Außerdem sinkt das Rentenniveau ohne weitere Maßnahmen ab 2040 tendenziell wieder, so dass auch langfristig die Frage nicht irrelevant wäre.

Ziel muss eine angemessene Alterssicherung sein, die im europäischen Vergleich nicht unterdurchschnittlich ist und typischerweise auch erreicht wird. Der Bericht sollte daher verbessert werden, statt ihn zu streichen. Zielführend wäre aufzuzeigen, welcher rechnerische Beitragssatz unter typischen Marktbedingungen zu Zinsen und Kosten, der ferneren Lebenserwartung bei Rentenbeginn und einer lohnbezogenen Dynamisierung während des Rentenbezugs nötig wäre, um für einzelne Rentenzugangsjahrgänge ein Gesamtversorgungsniveau von wenigstens 70 Prozent netto nach Steuern im Alter und bei voller Erwerbsminderung im Alter von 40, 50 und 60 Jahren zu gewährleisten. Neben einem Durchschnittsverdiener sollte dabei auch modellhaft Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Kindererziehung berücksichtigt werden.

zu d) neue Berichtspflicht: die Bundesregierung soll dem Bundestag im Jahr 2035 Maßnahmen vorschlagen, ob und welche Maßnahmen nötig sind, um das Rentenniveau über 2039 hinaus bei 48 Prozent zu halten. Dieser Bericht erscheint im Rahmen des Gesetzesvorhaben zielführend, um das Sicherungsziel von 48 Prozent im §63 umsetzbar zu machen. Damit muss 2035 diskutiert werden, bevor die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau und die Niveau-schutzklausel ausläuft, wie die Haltelinie fortgeführt werden kann. Kritisch

anzumerken ist, dass ein Bericht keine Gesetzesänderung ist und daher danach Untätigkeit ausreicht, damit die niveausenkenden Regelungen der §§68 und 68a automatisch reaktiviert werden. Damit bleibt der Widerspruch zwischen §63 und §68 i. V. m. §255i bestehen. Dies ändert jedoch nichts an der Sinnhaftigkeit der Berichtspflicht.

Artikel 1 Nr. 4 e) und Nr. 5

§154a Abs. 3a SGB VI wird in den neuen § 154a verschoben. Dabei bleibt die Definition des Sicherungsniveaus inhaltlich unverändert. Dies ist im Sinne klarer Rechtsstrukturierung zielführend, da der Absatz bisher sachfremd im §154 steht.

Artikel 1 Nr. 6 und Nr. 16

Die Bundesregierung hebt damit die Mindestnachhaltigkeitsrücklage in §158 SGB VI von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben an. Dieses Vorhaben wird ausdrücklich begrüßt. Der Vorschlag, die Mindestrücklage anzuheben, wird bereits seit vielen Jahren gemacht und wurde auch von der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag gemacht. Die Anhebung auf 0,3 Monatsausgaben ist das unbedingt notwendige, ist aber nach den Darstellungen der Rentenkommission nicht zwingend ausreichend. Sollte die Rücklage in der Vorausschau bei 0,3 Monatsausgaben zum Jahresende liegen, dann besteht weiterhin das Risiko – schon in konjunkturell normalen Zeiten –, dass die Rücklage Anfang November unzureichend ausgestattet wäre. Zwar kann dies durch das Vorziehen der Bundeszuschüsse – wie es die Rentenkommission für diese Fälle vorschlug – ausgeglichen werden. Aber dies dürfte trotzdem zu entsprechenden negativen Pressemeldungen führen, die mal wieder fälschlich den Bankrott der Rentenversicherung verkünden würden. Ferner dürfte die Rücklage in diesem Fall nicht reichen, wenn gleichzeitig unterjährig ein Wirtschaftseinbruch auftreten würde. Und nicht zuletzt sollte die Bundesregierung bedenken, dass spätestens ab 2036, wenn aus dem Generationenkapital Zuführungen erfolgen sollen, eine höhere Schwankungsreserve angebracht wäre, damit ein evtl. kurzfristig entfallender Zuschuss aus dem Generationenkapital nicht unmittelbar zu einer Beitragssatzerhöhung bzw. Beitragssatzsprung führen würde. Im Wesentlichen ist die Anhebung aber ein begrüßenswerter Schritt, auch wenn eine stärkere Erhöhung sinnvoll wäre.

Abzulehnen ist die Regelung des neu geschaffenen §287h. Beim Erstmaligen anheben des Beitragssatzes – aufgrund der rechnerisch erwarteten Unterschreitung der um 0,1 auf 0,3 Monatsausgaben erhöhten Mindestnachhaltigkeitsrücklage – wird der Bundeszuschuss nicht analog mit dem Beitragssatz angehoben, wie es der Regelung des §213 entspricht. Stattdessen wird er nur so angehoben, als sei die Mindestrücklage nicht angehoben worden und bleibt damit dauerhaft um diesen Betrag niedriger. Außerdem führt es dazu, dass die erhöhte Nachhaltigkeitsrücklage vollständig aus Beitragsgeldern gefüllt wird. Damit entzieht sich die Bundesregierung auch hier ein Stückweit ihrer Finanzierungsverantwortung. Der Effekt bewirkt nach aktueller Berechnung im Jahr 2028 eine Minderung – in Form einer Nichtanhebung – des

Bundeszuschusses um etwa 0,3 bis 0,6 Mrd. Euro, je nach genauem Beitrags-
satzeffekt und Lohnentwicklung bis 2028.

Artikel 1 Nr. 7

Die Regelungen sortieren die Bundeszuschüsse neu. Ziel ist laut Referentenentwurf mehr Klarheit und Transparenz. Außerdem soll der Berechnungsaufwand reduziert werden. Grundsätzlich ist das Vorhaben zu begrüßen und kann so bleiben. Auffällig ist jedoch, dass es auch hier kurzfristig zu einer Minderung des Bundeszuschusses kommt. Die sich rechnerisch langfristig sogar weiter erhöhen würde. Da dieser Effekt aber nicht gesondert ausgewiesen wird, ist dies ab 2028 nicht mehr nachvollziehbar, da aufgrund des stabilisierten Sicherungsniveaus der Beitragssatz und damit der Bundeszuschuss gegenüber dem geltenden Recht höher ausfällt. Hintergrund ist, dass einzelne Abzugsbeträge bisher statisch erst nach Fortschreibung des Bundeszuschusses abgezogen wurden. Dieser Abzugsbetrag wird nun vom Bundeszuschuss abgezogen und der so geminderte Bundeszuschuss fortgeschrieben. Damit erhöht sich rechnerisch der Abzugsbetrag jedes Jahr weiter. Auffällig ist hier – wie auch bei dem neu geschaffenen 287h, dass alle diese Maßnahmen unmittelbar entlastend auf Bundeshaushalt 2024 und für den mittelfristigen Finanzplan bis 2028 des Bundes wirken. Der Effekt summiert sich bis 2027 auf rund 0,7 Mrd. Euro.

Zusammen mit den gekürzten Bundeszuschüssen im Haushaltsgesetz 2024 inkl. dem vorgesehenen zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 sowie dem Rentenanpassungsgesetz 2022 und den Auswirkungen durch §287h-neu wird der Bundeszuschuss bis 2028 um rund 8,5 Mrd. Euro gemindert. Dies ist der Gegenwert eines halben Beitragssatzpunkts bzw. entspricht rund 20 Prozent der aktuellen Rücklage. Diese Eingriffe in die Rücklagen der Rentenversicherung als Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts, damit die Schuldenbremse eingehalten werden kann, ist nicht nachhaltig und unterminiert das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rentenversicherung und der finanziellen Zusagen des Bundes.

Zielführend wäre es gewesen, den Bundeszuschuss insgesamt in den allgemeinen Bundeszuschuss zusammenzuführen und die Kürzung zu unterlassen. Dann würde dieser sich mit der Lohn- und Beitragssatzentwicklung fortschreiben. Insbesondere mittelfristig würde dies dazu führen, dass der Bundeszuschuss einen tendenziell gleichbleibenden, statt eines leicht sinkenden Anteils an den Einnahmen ausmachen würde. Dies hätte maßgeblich zur Transparenz und Verständlichkeit beigetragen und wäre ein Zeichen für die langfristige Finanzierungsverantwortung des Bundes gewesen. Ebenso hätte es sich angeboten, an dieser Stelle mehr Klarheit darüber zu schaffen, welche Ausgaben vom Bund zu refinanzieren sind, um auch hier mehr Rechtsklarheit zu schaffen. Hier sollte die Regierung nochmal deutlich nachbessern.

Artikel 1 Nr. 8 und Nr. 13

Die Neuregelung in §255d erscheint eine sinnvolle Korrektur der Ausnahme Regelungen aufgrund der Generalrevision der VGR auf das Übergangsrecht des

Rentenüberleitungsabschlussgesetzes. Es erscheint systematisch und rechtlich geboten und folgerichtig.

Der neu eingefügte §287a erscheint sachgerecht, um eine verzerrungsfreie Fortschreibung des Bundeszuschusses im Übergang des Rentenüberleitungsabschlussgesetzes zu gewährleisten.

Artikel 1 Nr. 14, Nr. 17 und Nr. 18

Die Streichung der Zahlungen des Bundes für Kriegsgeschädigte erscheint sachgerecht. Selbst wenn noch minimale Ausgaben fällig würden, wäre ihre gesonderte Berechnung wenig zielführend und für die Rentenversicherung mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Gleiches gilt für die Erstattung der Aufwendungen für Leistungen nach dem Fremdrechtenrecht.

Artikel 1 Nr. 15

Sachgerechte Folgeänderung zu Änderung des §213. Allerdings zeigt dies, dass die Regierung mit der Reorganisation des §213 keineswegs davon abgesehen hat, aus haushälterischen Gesichtspunkten unsystematische Kürzungen am Bundeszuschuss vorzunehmen.

Artikel 2

Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Generationenkapital

Mit dem Gesetz soll eine Stiftung Generationenkapital als Stiftung gegründet werden und diese ihr Geld über den KENFO anlegen. Finanziert wird das aufzubauende Stiftungskapital vom Bund. Neben Geldern aus dem laufenden Haushalt wird der Bund insbesondere verpflichtet, ab 2024 einen Betrag jährlich 12 Mrd. Euro jährlich als Darlehen zuzuführen – der Bund nimmt dafür selbst Kredite in gleicher Höhe auf. Dies wird als Vermögenstransfer und damit als nicht Schuldenbremsen relevant eingestuft. Die Zuführung aus Darlehen steigt ab 2025 jährlich um drei Prozent. Außerdem ist festgelegt, dass der Bund Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von 15 Mrd. Euro bis 2028 einbringen wird.

Als Zielvorgabe für die Anlage schreibt das Gesetz eine renditeorientierte, global-diversifizierte Anlage zu marktüblichen Bedingungen vor. Näheres kann eine, vom Finanzministerium zu erlassende, Anlagerichtlinie bestimmen. Diese liegt nicht vor, sodass eine Bewertung der Anlagekriterien nicht möglich ist. So ist noch unklar, ob es soziale und ökologische Anlagekriterien geben wird und in welchem Verhältnis das Renditeziel zu diesen stehen soll. Auch ist unklar, ob bestimmte Investitionen ausgeschlossen werden würden.

Die Bundesregierung erhofft sich bis 2035 ein Volumen von wenigstens 200 Mrd. Euro angespart zu haben – davon wären rund 185 Mrd. Euro die aufzunehmenden Kredite und Übertragungen von Beteiligungen. Die 200 Mrd. Euro wären demnach mit einer Nettorendite (nach Kosten und Zinsen) von rund einem Prozent pro Jahr erreichbar. Das gesteckte Mindestziel erscheint realistisch.

Ab 2036 soll dann ein Betrag ausgeschüttet werden. Die Regierung plant im Gesetzentwurf mit durchschnittlich zehn Mrd. Euro ab 2036. Der genaue Betrag wird jedoch jeweils erst im vorhergehenden Jahr vom BMF und BMAS festgelegt. Voraussetzung ist, dass der Kapitalstock mindestens zehn Prozent größer ist als die vom Bund gewährten Darlehen. Würden der Kapitalstock unter die Darlehenssumme sinken, würde die Differenz als Verschuldung des Bundes gewertet, da den Bundesdarlehen kein analoges Vermögen mehr gegenübersteht. Die Regierung darf aber auch Geld an die DRV auszahlen, wenn das Kapitalstock weniger als zehn Prozent über dem Darlehenswert liegt - unter bestimmten weiteren Bedingungen.

Aus den Erträgen müssen auch die laufenden Kosten und Darlehenszinsen des Bundes beglichen werden – nur ausnahmsweise aus dem darlehensfinanzierten Kapitalbestand.

Im Jahr 2029 muss die Stiftung berichten, ob die avisierten Vermögensbestände erreicht werden können. Das BMF hat zusammen mit dem BMAS auf der Grundlage an den Bundestag zu berichten, ob und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Ziel ab 2036 die avisierten zehn Mrd. Euro zu entnehmen zu erreichen. Dieser Bericht an den Bundestag soll auch eine Empfehlung abgeben, ob über 2045 hinaus weiter der Stiftung weiter Geld durch Darlehen zugeführt werden soll. Ferner muss die Stiftung ab 2029 jährlich eine Langfristplanung über die kommenden 15 Jahre erstellen.

Die Stiftung kann von BMF im Einvernehmen mit dem BMAS aufgelöst werden – der Vorstand kann die Auflösung auch beim BMF beantragen. Eine Auflösung soll nur erfolgen, wenn der Stiftungszweck nicht erreicht wird. Wird die Stiftung aufgelöst, geht das Geld an den Bund.

Die technischen Regelungen scheinen geeignet und zielführend. Das angestrebte Volumen von 200 Mrd. Euro bis 2035 sollte beim vorgesehenen Zuführungsplan erreichbar sein. Rein rechnerisch wäre dann eine Rendite nach Kosten und Darlehenszinsen von fünf Prozent nötig, um die avisierten zehn Mrd. Euro jährlich ausschütten zu können. Dies erscheint wiederum ambitioniert, da es eine nominelle Durchschnittsrendite von etwa acht Prozent voraussetzen würde. Und selbst dann würde das Kapital aus sich heraus nicht weiterwachsen, so dass die jährliche Zuführung bei etwa zehn Mrd. Euro bliebe und langfristig einen immer geringeren Anteil zur Finanzierung der DRV beitragen würde. Der Gesetzentwurf sieht daher selbst vor, dass die Zuführung des Bundes an die Stiftung mit 22 Mrd. Euro im Jahr 2045 gut doppelt so hoch ist, wie die Entnahme aus der Stiftung an die DRV von zehn Mrd. Euro und dass auch nach 2045 weitere Zuführungen erfolgen sollen. Führt man dieses Modell der jährlichen Entnahme von zehn Mrd. Euro fort, dann wäre – bei vier Prozent Netorendite - erst im Jahr 2080 zu erwarten, dass die rechnerisch mögliche Entnahme größer wäre als die Zuführung an die Stiftung. Wird die Entnahme jährlich um 3 Prozent erhöht (was dem Anstieg des Wertes eines Prozentpunkt Beitragssatzes entspräche), dann wäre die Entnahme auch im Jahr 2080 nur bei etwa 60 Prozent der weiteren Zuführung des Bundes.

Dieses Konzept erscheint insoweit wenig tragfähig. Allerdings wäre der rechnerische Vorteil, dass die so organisierte Zuführung an die DRV faktisch kostenneutral gegenüber dem Bundeshaushalt und den Beitragssatz der DRV wäre – vorausgesetzt die Zins-Differenz-Wette zwischen den Renditen auf die Anleihe und den Kapitalmarktrenditen geht nicht nur auf, sondern ergibt einen Renditevorteil von einigen Prozentpunkten. In der aktuellen Gestaltung würde es jedenfalls auch in dieser Größenordnung zu einer Minderung des Beitragssatzes ab Mitte der 2030er Jahre führen.

Am riskantesten erscheint, dass die FDP bereits angekündigt hat, die Stiftung künftig dafür zu verwenden, dass Beiträge der Beschäftigten an die Rentenversicherung hierfür verwendet werden sollen. Damit würde aber eine Schwächung der gesetzlichen Rentenversicherung einhergehen. Dies ist politisch das größte Problem und Risiko dieses Generationenkapitals und sollte ausgeschlossen werden.