



Ausschussdrucksache **20(11)533**

Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	5
C. Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen	
Arbeitnehmerkammer Bremen	6
KENFO - Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung.....	18
Bundesrechnungshof.....	22
Reiner Heyse, Wattenbek.....	45
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	53
Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, München.....	71
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.....	84
Deutscher Gewerkschaftsbund	96
Deutsche Rentenversicherung Bund	118
Prof. Martin Werding, Bochum	136



Mitteilung

Berlin, den 4. Oktober 2024

Die 87. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 14. Oktober 2024, 15:00 Uhr 10557 Berlin Paul-Löbe-Haus, E.200

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)

BT-Drucksache 20/11898

Hierzu wurde/wird verteilt:

20(26)127(neu)-1 Gutachtliche Stellungnahme

20(11)510 Information für den Ausschuss

20(11)511 Gutachtliche Stellungnahme

20(11)518 Stellungnahme

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Finanzausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige

Entwicklung



b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot

BT-Drucksache 20/11847

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Haushaltsausschuss



Änderungs-/Ergänzungsmitteilung

Berlin, den 9. Oktober 2024

**Die Tagesordnung der 87. Sitzung
– öffentliche Anhörung –
des Ausschusses für Arbeit und Soziales am
Montag, dem 14. Oktober 2024, 15:00 Uhr
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, E.200**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

wird um folgenden Tagesordnungspunkt ergänzt:

Tagesordnungspunkt 1

- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW

Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle

BT-Drucksache 20/10735

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Haushaltsausschuss



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Arbeitnehmerkammer Bremen

Bundesrechnungshof

Deutsche Rentenversicherung Bund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.

KENFO – Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung

Sozialverband Deutschland VdK

Einzel Sachverständige:

Professor Martin Werding, Bochum

Professor Dr. Axel Börsch-Supan, München

Claudia Kruse, Amsterdam

Reiner Heyse, Wattenbek



Ausschussdrucksache **20(11)520**

Schriftliche Stellungnahme

Arbeitnehmerkammer Bremen¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)

BT-Drucksache 20/11898

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot

BT-Drucksache 20/11847

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung¹

Grundsätzliche Anmerkungen und Bewertung

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bietet das deutsche Alterssicherungssystem derzeit keine guten Voraussetzungen dafür, nach jahrzehntelanger Arbeit auch eine Rente zu beziehen, die den erreichten Lebensstandard zuverlässig sichert. Auch im Verhältnis zu vergleichbaren Staaten weist Deutschland ein sehr geringes und grundsätzlich – sofern dies nicht durch Haltelinien verhindert wird – langfristig sinkendes gesetzliches Rentenniveau auf, weil maßgebliche Reformen in den 2000er-Jahren am Primat der Beitragssatzdämpfung orientiert waren. Betriebliche und private Zusatzvorsorge, die wegen des gesunkenen gesetzlichen Niveaus teils bloße Ersatzvorsorge sein muss, kann die so aufgerissenen Versorgungslücken strukturell kaum schließen: Sofern sie überhaupt genutzt wird, was für viele Beschäftigte bereits finanziell unrealistisch ist, bieten diese Systeme einen in der Regel deutlich schlechteren Leistungskatalog als die GRV. Beispielsweise ist das Risiko der Erwerbsminderung üblicherweise nicht angemessen abgesichert, und weil Renten im Bezug oft nicht hinreichend angepasst werden, wird anhaltende Teilhabe auf bewährtem Niveau faktisch unmöglich.

Eine umfassende Reform des Gesamtsystems ist notwendig und überfällig, um nachhaltig gute Alterssicherung für alle Erwerbstätigen zu erreichen. Im Mittelpunkt muss dabei die Erneuerung des Leistungsversprechens in der GRV durch ein wieder und dauerhaft angemessenes Rentenniveau stehen. Eine Anfang 2023 im Auftrag des DGB, der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes bundesweit durchgeführte repräsentative Befragung² von Personen im erwerbsfähigen Alter hat die entsprechenden Präferenzen der Bevölkerung deutlich gemacht:

- Über 80 Prozent der Befragten zwischen 18 und 67 Jahren sind der Auffassung, dass die Renten im Vergleich zu den Löhnen strukturell zu gering sind und wieder höher ausfallen sollten. Dabei waren keine relevanten Unterschiede zwischen jüngeren und älteren Befragten erkennbar.

¹ Siehe BT-Drs. 20/11898 vom 21.06.2024.

² Siehe dazu <https://www.arbeitnehmerkammer.de/politik/rente-gesundheit-pflege/rentenbefragung.html>.

- Knapp 78 Prozent – auch hier ohne nennenswerte Unterschiede zwischen Altersgruppen – fordern, dass Rentenanpassungen der Lohnentwicklung vollständig folgen sollten.
- Rund zwei Drittel aller Befragten würden lieber höhere Beiträge zahlen, als zur Finanzierung der gesetzlichen Renten noch später in den Ruhestand zu gehen. Jüngere Beschäftigte unter 40 Jahren sind dazu sogar noch etwas häufiger bereit.

Im Lichte dieser Problematiken und Vorstellungen fordern die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes, das Sicherungsniveau vor Steuern anzuheben und dann dauerhaft zu stabilisieren. Um den im Arbeitsleben erreichten Lebensstandard strukturell voll zu sichern, sollten darauf flächendeckend gute, maßgeblich arbeitgeberfinanzierte Betriebsrenten aufsetzen.

In diesem Sinne ist die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante Verlängerung der aktuellen Niveaugarantie bei 48 Prozent von 2025 bis 2039 – und grundsätzlich sogar auf Dauer – positiv zu bewerten. Eine solche Reform wäre eine Rückkehr zum Primat der Leistungsorientierung anstelle einer bloßen Kostenorientierung, die eben nicht im Interesse der Versicherten war und ist. Dies gilt wie gezeigt gerade auch für die heute Jüngeren, die dank einer erneuerten Leistungszusage wieder stärker auf gute gesetzliche Renten vertrauen könnten – das Sicherheitsversprechen der GRV würde auch für sie erneuert. Insofern würde Rentenpolitik damit wieder stärker allen Generationen gerecht. Noch besser wäre dafür eine absehbare, gegebenenfalls auch schrittweise Anhebung des Niveaus auf mindestens 50, besser noch 53 Prozent und eine tatsächliche Verstetigung der Haltelinie durch vollständige Abschaffung des grundsätzlich leistungsdämpfenden Rechts. Im Gesetzentwurf ist hingegen vorgesehen, dieses lediglich durch eine verlängerte Ausnahmeregelung zu überlagern und als – wengleich vorerst inaktives – Standardmodell zur Rentenanpassung im Gesetz zu belassen.

Bei Leistungen, die gegenüber dem Entwicklungspfad nach geltendem Recht merklich höher ausfallen, sind höhere Beitragssätze folgerichtig. Daraus ergibt sich zwar formal eine zusätzliche Belastung für Beschäftigte, die diese nach den zitierten Umfrageergebnissen aber wohl als verträglich empfinden dürften. Tatsächlich stellt sich eine etwas teurere, aber auch wieder merklich stärkere GRV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber kapitalmarktabhängiger Ersatzvorsorge eindeutig als besseres Geschäft dar, nicht zuletzt wegen des breiten GRV-Leistungskatalogs. Gleichwohl gilt es, ihre Beitragslast systematisch zu dämpfen, wo sie unangemessen hoch ist: Sogenannte versicherungsfremde Leistungen, die als gesamtgesellschaftliche Aufgaben eigentlich nicht wie bislang aus Beiträgen zu decken sind, sollten zukünftig adäquat aus Steuermitteln finanziert werden. Beispielfhaft dafür lassen sich die Kinderziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrente“) und die mittlerweile praktisch auch voll aus Beiträgen finanzierten Grundrentenzuschläge nennen.

Diesen Ansatz verfolgt der Gesetzentwurf allerdings nicht, sondern sieht stattdessen die Schaffung eines kreditfinanzierten „Generationenkapitals“ vor. Es soll vorwiegend den weltweiten Aktienmarkt abbilden und mit seinen Erträgen die ansonsten umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung unterstützen. Dies erscheint grundsätzlich vertretbar, auch weil bewährte Kernprinzipien der GRV dadurch nicht berührt werden – Rentenansprüche

ergäben sich auch zukünftig eben nicht durch Erfolg oder Misserfolg bei der Kapitalanlage – und auch keine Beitragsmittel für den Kapitalstock verwendet werden sollen. Kritisch ist allerdings zu bewerten, dass das „Generationenkapital“ die Finanzialisierung des Sozialversicherungssystems erheblich befördern würde, während die geschätzte – und angesichts der Volatilität der Kapitalmärkte jedenfalls in der mittleren Frist kaum gesicherte – Dämpfungswirkung auf den GRV-Beitragssatz eher gering wäre. Um die Auswirkungen unweigerlicher Schwankungen der eingeplanten Kapitalerträge auf den Beitragssatz zu minimieren, regen die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes an, im Gesetzgebungsverfahren einen Mechanismus zur weitestgehenden Glättung der Beitragssatzwirkung zu implementieren. Dazu könnte mit mehrjährigen Zielvorgaben und einem Sicherungspuffer zu deren Erreichung gearbeitet werden.

Zu ausgewählten Maßnahmen im Einzelnen

Garantiertes Sicherungsniveau (Änderung der §§ 63, 154, 255e, 255h, 255i und 287 SGB VI)

Regelungen

Vorgesehen ist, eine dauerhafte Untergrenze für das Rentenniveau in den Grundsätzen zur Rentenhöhe und Rentenanpassung festzuschreiben, wonach das „Sicherungsniveau vor Steuern“ einen Wert von 48 Prozent nicht unterschreiten soll. Um dieses Ziel technisch umzusetzen, wird die aktuell bis 2025 gültige Niveauschutzklausel zunächst um 14 Jahre unter Einschluss der Rentenanpassung im Juli 2039 verlängert: Wird mit dem auf herkömmlichem Wege nach § 68 SGB VI neu berechneten aktuellen Rentenwert das Mindestniveau von 48 Prozent nicht mehr eingehalten, so wird er entsprechend angehoben. Ergänzt wird diese Regelung um eine ebenfalls bis 2039 reichende Verlängerung der Vorschrift, den aktuellen Rentenwert ggf. nach Mindestsicherungsniveau anzupassen: Wird durch die Niveauschutzklausel genau auf 48 Prozent angepasst, wird der Rentenwert fortan anstelle der komplizierten Berechnung nach eigentlicher Anpassungsformel durch Rückrechnung aus dem nun zum Zielniveau gewordenen Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent ermittelt. Da die Niveauschutzklausel bereits bei der Rentenanpassung 2024 aktiviert wurde, greift diese Anpassung nach Mindestsicherungsniveau ohnehin schon 2025 und würde durch die beabsichtigte Reform auch praktisch verlängert. Faktisch würde der reguläre Anpassungsmechanismus also im Zuge der geplanten Reform bis 2039 mit Wirkung bis 2040 deaktiviert. Um eine rasche „Abwicklung“ der zeitweiligen Niveaustabilisierung nach deren technischem Auslaufen 2040 zu verhindern, ist darüber hinaus vorgesehen, den Aufbau niveaudämpfender Ausgleichsbedarfe bis 2039 zu verhindern. Ein nach Entwurf ab 2040 formal wieder geltender Ausgleichsmechanismus mit Niveausenkungstendenz, der zuvor unterdrückte Einschnitte bei Rentenanpassungen grundsätzlich nachvollziehen soll, hätte also zunächst keine reale Basis und könnte zwischenzeitliche demografische Zusatzlasten eben nicht bei den folgenden Anpassungen in Abzug bringen.

Ob und welche Maßnahmen erforderlich sein werden, um das grundsätzlich festgeschriebene Mindestniveau von 48 Prozent auch über 2039 hinaus halten zu können, soll Gegenstand eines von der Bundesregierung im Jahr 2035 vorzulegenden Berichts sein. Daneben wird klargestellt, dass der jährliche Rentenversicherungsbericht auch die

geschätzte Entwicklung des Sicherungsniveaus in den jeweils kommenden 15 Jahren abbilden muss, und gleichzeitig wird die bisherige Berichtspflicht zur theoretischen Gesamtversorgung unter Einschluss von „Riester-Rente“ und aus Steuerersparnissen finanzierter „Privat-Rente“ aufgehoben.

Erwartet wird, dass der Beitragssatz infolge der Niveausockelung bis zum Jahr 2045 nicht auf 21,3 Prozent (Schätzung nach geltendem Recht), sondern wegen der Mehrausgaben und ohne weitere Systemanpassungen auf 22,7 Prozent steigen würde. Mangels Relevanz soll nun der Beitragssatzdeckel von 20 Prozent bis zum Jahr 2025 aufgehoben werden. Gleiches gilt für die Vorschrift für den Zeitraum bis 2030, Maßnahmen zu ergreifen, wenn das Sicherungsniveau unter 43 Prozent sinkt, da diese durch die noch längere Niveaugarantie von 48 Prozent inhaltlich obsolet wird. Um den zu erwartenden Anstiegspfad bei der Beitragssatzentwicklung in den kommenden Jahren zu stabilisieren und rentenanpassungsrelevante Schwankungen zu reduzieren, ist zuletzt vorgesehen, ein bei sehr guter Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung durchaus noch mögliches Absinken unter den aktuellen Satz von 18,6 Prozent gesetzlich auszuschließen.

Bewertung

Die vorgesehenen Änderungen zur Stabilisierung des Sicherungsniveaus wären insgesamt klare Verbesserungen für gesetzlich Rentenversicherte. Ohne weitere Haltelinie würde das Rentenniveau schließlich nach aktuellen Modellrechnungen bis 2040 voraussichtlich auf knapp 45 Prozent absinken, sodass heutige und zukünftige Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zu heute ungefähr weitere 7 Prozent an Versorgung verlieren würden. Die geplante Reform wäre also zum einen ein Beitrag zu verlässlichem Stuserhalt im Alter anstelle immer weiter verschärfter finanzieller „Abstürze“ in die Rente, wengleich das Mindest- bzw. Zielniveau nur ein Sockel wäre und eigentlich höher liegen müsste. Darüber hinaus würde die Niveaustabilisierung eine anhaltende Teilhabe der Leistungsbeziehenden gewährleisten, weil die Renten zukünftig wieder zuverlässig so steigen wie zuvor die Löhne. Folglich wäre die Reform ein echter Richtungswechsel weg von falscher Kostenorientierung zurück zu richtiger und von den Beschäftigten gewünschter (siehe oben)

Leistungsorientierung. Ähnlich wie schon durch das Rentenreformgesetz 1992 würden die Folgekosten vermittelt über das Sicherungsniveau vor Steuern – also unter wesentlicher Berücksichtigung der GRV-Beitragssatzentwicklung – in einem System mit klarem Leistungsversprechen gerecht und systematisch zwischen Beschäftigten und Leistungsbeziehenden aufgeteilt. Die GRV würde damit wieder allen Generationen gerecht, statt wie in den vergangenen zwei Jahrzehnten tendenziell und tatsächlich unzureichende Rentenansprüche und Rentenanpassungen zu bewirken.

Kritisch ist allerdings zu bewerten, dass der harte Anpassungsmechanismus der §§ 255e und 255i SGB VI bis 2039 befristet werden soll – die im aktuellen Koalitionsvertrag noch als „dauerhaft“ zugesagte Niveaustabilisierung erfolgt zunächst nur qua Zieldefinition im grundsätzlichen § 63 SGB VI. Rentenanpassungen nach Mindest- bzw. Zielniveau würden also nur per Übergangsregelung erfolgen, während der reguläre Anpassungsmechanismus mit Dämpfungsfaktoren und hoher, kaum noch im Detail nachvollziehbarer Komplexität als lediglich überlagerter Standard im Gesetz verbliebe. Zwar hätte er für 15 Jahre keine praktische Relevanz, würde ohne weitere Rechtsänderung aber anschließend

wiederaufleben und mit der bloßen Sollvorschrift in § 63 SGB VI im Konflikt stehen. Auch zur Rechtsvereinfachung sollte diese unsystematische Konstruktion vermieden und der auf langfristige Niveausenkung ausgerichtete Anpassungsmechanismus des bisherigen § 68 SGB VI ersatzlos gestrichen werden. Insgesamt sollte das Anpassungsrecht möglichst stark vereinfacht und damit leichter nachvollziehbar gemacht werden. Im Sinne anhaltend guter Absicherung mit gerechter Lastenverteilung zwischen Beschäftigten und Rentnerinnen und Rentnern muss das Ziel ein tatsächlich dauerhaft und ohne Dämpfungsfaktoren geltender, an einem nominal festen Sicherungsniveau orientierter Anpassungsmechanismus sein, der fundamental und ohne komplizierte Korrekturmechanismen auf die Entwicklung der tatsächlich relevanten Größen beitragspflichtiger Bruttolohn und Beitragssatz abstellt. Wenn das aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes unangemessene Anpassungssystem des fortbestehenden § 68 SGB VI zukünftig tatsächlich erneut relevant würde, wäre allerdings positiv hervorzuheben, dass nach Gesetzentwurf ebenfalls bis 2039 keine Ausgleichsbedarfe aufgebaut werden dürfen, sodass eine derartige Niveausenkungssystematik gewissermaßen „bei null anfangen“ müsste. Die geplante Niveaugarantie würde also selbst dann, wenn sie entgegen der eigentlich dauerhaften Anlage tatsächlich nur 15 Jahre Bestand hätte, einen positiven Basiseffekt bewirken. Dieser würde auch ein anschließend sinkendes Sicherungsniveau höher ausfallen lassen als ein bis dahin und darüber hinaus durchgehend ungesichertes Niveau.

Dass es infolge der vorgesehenen Niveaugarantie zu merklichen Beitragssatzanhebungen kommen wird, ist praktisch zwangsläufig. Gute Alterssicherung hat gerade im weiteren demografischen Wandel ihren Preis, der nicht grundsätzlich vermieden werden kann. Die Frage ist also nicht, wie Kosten jeglicher Art vermieden werden können, sondern wie ein gegebenes – und von den Betroffenen offenbar mit eindeutiger Mehrheit mindestens gewünschtes – Leistungsniveau möglichst effizient, sicher und verteilungsgerecht erreicht werden kann. Diesbezüglich stellt sich die Option „GRV mit höheren Beiträgen, aber auch wieder besseren Leistungen“ gegenüber einer privat(wirtschaftlich) konstruierten Ersatzvorsorge mit teureren und in aller Regel defizitären Produkten zweifellos als sehr gutes Geschäft dar. Hinsichtlich der Beitragssatzentwicklung erscheint die nun bis 2036 fortgeschriebene Untergrenze von 18,6 Prozent im Übrigen nachvollziehbar. Zwar dürfte sie in diesem Zeitraum eher nicht mehr relevant werden, würde in diesem Fall aber unnötige Schwankungen bei der Rentenanpassung verhindern und die Verlässlichkeit erhöhen.

Grundsätzlich richtig ist die geplante Abschaffung des in der bisherigen Form immer wieder zu Recht kritisierten „Gesamtversorgungsniveaus“ als Berichtskonstrukt. In Berechnungen nach § 154 SGB VI fällt dieses systematisch zu hoch aus, wird lediglich im Querschnitt ausgewiesen und ist immer wieder als (tatsächlich aber nicht tragfähiges) Argument für ein vermeintlich leistungsfähiges Mehrsäulensystem herangezogen worden. Dass das „Drei-Säulen-Modell“ nach bisheriger Herangehensweise wegen mangelhafter Abdeckung, Leistungsniveaus, Schutzzumfänge und Dynamisierung weitgehend gescheitert ist, kann somit auch in der Öffentlichkeit nicht mehr anhand offizieller Modellrechnungen verschleiert werden. Die per se richtige Abschaffung dieses Konstrukts entbindet allerdings nicht von der politischen Verantwortung, Maßnahmen für ein vor allem durch die GRV bereitgestelltes Gesamtversorgungsniveau zu ergreifen, das jedenfalls nach typisiertem Standarderwerbsverlauf den erarbeiteten Lebensstandard tatsächlich effektiv sichern kann. Ein dauerhaft stabiles Rentenniveau von 48 Prozent wäre ein wichtiger Schritt in diese

Richtung, würde allerdings längst nicht genügen: Sogar vor Steuern – und durch die zunehmend nachgelagerte Besteuerung vergrößert sich die strukturelle Lücke zwischen Nettolöhnen und Nettorenten weiter – läge dieses schließlich immer noch etwa ein Zehntel unter dem jahrzehntelang bewährten Niveau, das auch nicht vollständig, sondern nur weitgehend statuserhaltend war.

Aufbau und Nutzung eines „Generationenkapitals“ zur Generierung zusätzlicher GRV-Einnahmen (neues Generationenkapitalgesetz, Änderung des Entsorgungsfondsgesetzes)

Regelungen

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Finanzierung der umlagebasierten GRV durch Beiträge und Bundesmittel um Erträge aus einem noch aufzubauenden „Generationenkapital“ zu ergänzen und den absehbaren Beitragssatzanstieg dadurch zu dämpfen. Organisatorisch soll dies über eine Stiftung des öffentlichen Rechts geschehen, die durch den Bund auf zwei Wegen mit Mitteln ausgestattet wird: Zum einen ist geplant, dem „Generationenkapital“ ab 2024 jährlich kreditfinanzierte Darlehen in Höhe von zunächst 12 Milliarden Euro zu gewähren, deren Höhe fortan mit 3 Prozent pro Jahr dynamisiert wird. Die Refinanzierungskosten dieser Darlehen sind dem Bund zu erstatten. Zum anderen sieht der Entwurf vor, bis Ende des Jahres 2028 Eigenmittel des Bundes in Höhe von 15 Milliarden Euro unentgeltlich an die Stiftung zu übertragen. Die so erlangten Mittel – bis 2036 wird ein Gesamtwert von 200 Milliarden Euro angestrebt – sollen „renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen“ angelegt, die entsprechenden Erträge (abzüglich der Darlehenszinsen und Stiftungskosten) an die Deutsche Rentenversicherung ausgeschüttet werden. Im Kern ist also geplant, strukturelle und auch für die Zukunft unterstellte Renditedifferenzen zwischen Bundesanleihen und Anlageklassen wie Aktien umfassend und langfristig auszunutzen.

Eine Aufzehrung des Kapitalstocks ist grundsätzlich nicht vorgesehen, und Ausschüttungen seiner Erträge dürfen, um auch bei Wertschwankungen einen Substanzerhalt zu gewährleisten, nur erfolgen, wenn der Kapitalstock im vorherigen Jahr ein Volumen von mindestens 110 Prozent der Darlehen und Eigenmittel erreicht hat. Diese Zahlungen an die Rentenversicherung sind für die Jahre ab 2036 grundsätzlich in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro p. a. vorgesehen, wobei keine Dynamisierung erwähnt wird. Die tatsächliche Höhe pro Jahr wird allerdings nicht gesetzlich vorgegeben, sondern jeweils vom Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestimmt. Der Gesetzentwurf schätzt die dämpfende Wirkung eines solchen „Zuschusses“ für die Jahre nach 2035 auf gut 0,3 Beitragssatzpunkte; so läge der prognostizierte GRV-Beitragssatz im Jahr 2040 mit Kapitalerträgen bei 22,3 Prozent und ohne Kapitalerträge bei 22,6 Prozent.

Durch Gesetz wird die Stiftung verpflichtet, den zuständigen Ministerien BMF und BMAS im Jahr 2029 darüber Bericht zu erstatten, ob und inwiefern das Ausschüttungsziel von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr ab 2036 voraussichtlich erreicht werden kann. Darauf Bezug nehmend hat das BMF erneut im Einvernehmen mit dem BMAS einen Bericht an den Bundestag vorzulegen, ob und welche Maßnahmen zur tatsächlichen Erreichung dieses Ziels noch erforderlich sind. In einem ergänzenden Bericht muss das Ministerium

vorschlagen, ob und in welcher Höhe auch über 2045 hinaus Darlehen zum Kapitalaufbau gewährt werden sollen. Schließlich wird zur zeitnahen organisatorischen Umsetzung des „Generationenkapitals“ die Möglichkeit geschaffen, wesentliche Stiftungsaufgaben bis zum Jahresende 2026 – diese Option ist auf Vorschlag der Stiftung und im Einvernehmen mit BMF und BMAS verlängerbar – auf den bereits bestehenden „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ (KENFO) zu übertragen.

Bewertung

Positiv zu bewerten ist, dass das „Generationenkapital“ als allgemeiner Rentenreservefonds zur Unterstützung des bewährten und fortbestehenden sozialen Umlagesystems konzipiert wird und eben keine individuellen Depots mit bloßem Vermögensaufbau und ohne interpersonelle Glättung schafft. Nach der Konzeption des Gesetzentwurfs ergeben sich gesetzliche Rentensprüche weiterhin aus Beschäftigung und nicht durch die Börsenentwicklung, und richtigerweise sind auch keine Beitragsmittel für den Kapitalaufbau vorgesehen. Ein solcher Schritt sollte auch dauerhaft ausgeschlossen bleiben, um das bewährte Umlagesystem nicht zu gefährden. Gleichzeitig muss dauerhaft verhindert werden, dass Bundeszuschüsse unter Verweis auf parallel fließende Kapitalerträge reduziert werden, weil der Bund seiner Finanzierungsverantwortung angeblich auch dadurch schon hinreichend gerecht werde. Dass durch den geplanten Kapitalstock gewisse Entlastungen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler bewirkt werden, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings könnte dieses Ziel systematischer und deutlich umfassender durch angemessenere Bundeszuschüsse für das volle Volumen „versicherungsfremder“ Leistungen erreicht werden.

Das nach Gesetzentwurf angestrebte jährliche Ertragsvolumen des Kapitalstocks erscheint unter Zugrundelegung üblicher Renditen zunächst nicht unrealistisch. Dabei wird entsprechend den dort formulierten Vorgaben von einer weltweit gestreuten Anlage vorwiegend in Aktien ausgegangen, was angesichts des Stiftungszwecks systematisch angemessen erscheint: Schließlich geht es, weil das Konzept des „Generationenkapitals“ letztlich eine unzureichende Tragfähigkeit der deutschen Lohn- und Steuerumlage im weiteren demografischen Wandel unterstellt – worüber sich zweifellos streiten ließe – darum, diese Finanzierungsquellen um eine fundamental andere zu ergänzen. Bei normaler wirtschaftlicher Entwicklung, entsprechenden Kapitalmarktrenditen und annähernd konstanten Refinanzierungskosten des Bundes dürfte der aufzubauende Kapitalstock die erhoffte Wirkung tatsächlich entfalten könnten. Problematisch ist allerdings der mit rund zehn Jahren sehr kurze Ansparzeitraum bis zur ersten Ausschüttung, der das angestrebte Gesamtvolumen strukturell gefährdet. Die nach Gesetzentwurf vorgeschriebene Zwischenbilanz zum Kapitalaufbau und zu gegebenenfalls notwendigen Eingriffen, um das Ziel zu erreichen, erscheinen insofern sinnvoll, werden aber angesichts der dann nochmals verkürzten Zeiträume womöglich nicht mehr hinreichend wirken können.

Problematisch ist außerdem, dass der beabsichtigte Effekt des Generationenkapitals im Gesetz nur in nominaler Höhe umschrieben wird („durchschnittlich jährliche Ausschüttungen in Höhe von 10 Milliarden Euro“), die reale Zielsetzung aber nicht klar spezifiziert ist. Entsprechend entscheiden die zuständigen Ministerien frei über die Höhe

der Ausschüttung in einem bestimmten Jahr und sind dabei auch nicht an einen möglichst verlässlichen Pfad gebunden. Auch der Auszahlungszeitpunkt beziehungsweise eine Staffelung im jeweiligen Jahr ist nicht näher definiert, was die Planung für die Rentenversicherungsträger erschweren dürfte. Darüber hinaus wird der Effekt der Ausschüttungen durch die jedenfalls nach Gesetzentwurf nicht vorgesehene Dynamisierung sukzessive geschmälert, denn für einen stabilen Beitragssatzeffekt müssten der Kapitalstock und seine ausgeschütteten Erträge mit dem Beitragsaufkommen der Umlage wachsen. Würde dies systematisch berücksichtigt, könnte wiederum weniger in der Anfangsphase ab 2036 ausgeschüttet werden, da realer Werterhalt strukturell auf Kosten der Entnahme geht. Wird nicht zumindest in der Satzung der geplanten Stiftung ein insofern nachhaltiges Modell vorgegeben, besteht die Gefahr, dass das Generationenkapital lediglich als „Strohfeuer“ und eben nicht langfristig entlastend wirkt.

Einen Sicherungspuffer von mindestens 10 Prozent oberhalb der Darlehen und Eigenmittel vorzusehen, ist zur Vermeidung sogar nominalen Substanzverzehr und entsprechender Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte nachvollziehbar. Etwaige Verluste würden sonst im Rahmen der Schuldenbremse relevant und müssten an anderer Stelle ausgeglichen werden, was die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen würde. Dieser nur den Fonds selbst schützende Sicherungspuffer genügt allerdings nicht, da nach der im Entwurf vorgesehenen Systematik schlechte Ertragsphasen des „Generationenkapitals“ auf die GRV-Nachhaltigkeitsrücklage und darüber hinaus gegebenenfalls auch auf den Beitragssatz durchschlagen. Insofern sollten die jährlichen Ausschüttungsvolumina über eine entsprechende gesetzliche Vorgabe so festgelegt werden, dass der Beitragssatzeffekt des Generationenkapitals in der mittleren Frist möglichst geglättet wird. Zur Einhaltung dieser Regelung sollte wiederum ein interner Reservefonds zur Abfederung unweigerlicher Ertragsschwankungen eingerichtet werden.

Zuletzt bleibt grundsätzlich anzumerken, dass die Kapitalmarktorientierung sozialer Sicherung mit einem „Generationenkapital“ strukturell, aber auch diskursiv zunehmen würde und dies in vielerlei Hinsicht keineswegs unproblematisch wäre.³ Unter anderem sollte bedacht werden, dass Renditeorientierung oder gar -maximierung für gute Renten, gute Arbeit und ressourcenschonendes Wirtschaften jedenfalls in der kurzen und mittleren Frist in einem strukturellen Konflikt stehen, der mit der nun beabsichtigten Konstruktion offenbar vor allem ins Ausland „exportiert“ bzw. dort ausgetragen werden soll. Fraglich ist, ob dies ein tatsächlich angemessener und auch einigermaßen zuverlässiger Ansatz zur Finanzierung deutscher Renten ist. Um derart strukturelle Probleme und Gefahren besser abschätzen und nach Möglichkeit auch vermeiden zu können, sollte deshalb zumindest regelmäßig transparent über die konkreten Anlagebestände des „Generationenkapitals“ informiert, besser noch ein wirksamer Ausschlusskatalog für insofern kritische Anlagen erarbeitet werden.

³ Ausführlich dazu

https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Die_Illusion_von_der_Kapitaldeckung.pdf.

Anpassungen von Nachhaltigkeitsrücklage und Zuschüssen (Änderung der §§ 158 und 213 SGB VI, neuer § 287h SGB VI)

Regelungen

Geplant ist, die gesetzliche Mindestrücklage der GRV von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben. Muss zur Einhaltung dieser Vorgabe wiederum der Beitragssatz erhöht werden, findet diese Erhöhung bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten keine Berücksichtigung. Stattdessen soll für diesen Fall ein fiktiver Beitragssatz berechnet und berücksichtigt werden, der sich bei einer weiter geltenden Mindestrücklage von lediglich 0,2 Monatsausgaben ergeben hätte.

Darüber hinaus sollen die drei Bundeszuschüsse zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung durch Streichung diverser Berechnungselemente mit vielfältigen Effekten vereinfacht werden. Fortan werden die Zuschüsse auf Grundlage der Nominalwerte von 2023 (zuzüglich zweier Erhöhungsbeträge für den allgemeinen Bundeszuschuss in 2024 und 2025) mit den hergebrachten Faktoren fortgeschrieben. Für den allgemeinen Bundeszuschuss ist dies die Bruttolohn- und Beitragssatzentwicklung, für den zusätzlichen Bundeszuschuss die Umsatzsteuerentwicklung und für dessen Erhöhungsbetrag die Bruttolohnentwicklung. Gleichzeitig wird die bereits bestehende gesetzliche Behauptung sprachlich noch verstärkt, mit dem zusätzlichen Bundeszuschuss (derzeit etwa 15 Milliarden Euro) würden die nicht beitragsgedeckten Leistungen pauschal abgegolten. Außerdem ist vorgesehen, diverse Abzüge nicht mehr nominal und erst nach der eigentlichen Berechnung der Zuschüsse vorzunehmen; stattdessen wurden diese in die Ausgangswerte der zukünftigen Dynamisierung eingearbeitet. Resultat dieser Strukturveränderung ist für sich genommen eine Reduktion der Bundeszuschüsse um insgesamt etwa 800 Millionen Euro allein bis 2027, danach ist der anhaltende Effekt wegen der Überlagerung durch steigende Bundeszuschüsse infolge des absehbaren Beitragssatzanstiegs nicht mehr anhand der mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Modellrechnungen ersichtlich.

Bewertung

Die geplante Anhebung der Mindestrücklage ist überfällig, da bei einer Untergrenze von lediglich 0,2 Monatsausgaben vor allem im Oktober eines Jahres – Rentenanpassungen zur Jahresmitte sind dann schon länger finanzwirksam, Beiträge auf Jahressonderzahlungen aber in der Regel noch nicht eingegangen – strukturelle Liquiditätsgefahren für die GRV bestehen. Der Ernstfall hätte jenseits des unmittelbar finanziellen Handlungsbedarfs unter Nutzung der Bundesgarantie auch erhebliche, völlig unnötige und eigentlich einfach vermeidbare Konsequenzen für den Ruf des Umlagesystems, wie in einer entsprechenden Situation Ende 2005 schon einmal deutlich wurde. Insofern wäre eine Mindestrücklage von 0,3 Monatsausgaben richtig und hilfreich, sollte allerdings um ein leichtes Vorziehen der Bundeszuschüsse ergänzt werden, zumal dies für den Bundeshaushalt unproblematisch wäre. Einen entsprechenden Vorschlag hat beispielsweise die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem Abschlussbericht 2020 unterbreitet.

Nicht nachvollziehbar ist, den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge für Kindererziehungszeiten bei Beitragssatzanpassungen zur Gewährleistung der nun etwas höheren Mindestrücklage nicht wie üblich unter Berücksichtigung des Beitragssatzanstiegs

fortzuschreiben. Die notwendige Aufstockung der Rücklage wird damit faktisch nur von den Versicherten zu leisten sein, der Bund würde seiner finanziellen Verantwortung für das Gesamtsystem also nicht hinreichend gerecht.

Dass die Bundeszuschüsse vereinfacht werden sollen, ist wiederum sinnvoll, ist doch ihre Berechnung praktisch nicht mehr nachvollziehbar. Allerdings trägt die nochmalige Reduktion im Zuge dieser Vereinfachung nicht zu einer verlässlichen Finanzierung der GRV bei, auch wenn diese aktuell noch über eine umfangreiche Rücklage verfügt. Sofern nicht noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren umgesetzt, sollten auch weitere Vereinfachungsschritte hin zu einem einheitlichen und einfach fortgeschriebenen Bundeszuschuss erwogen werden. Auch wenn der bisherige „Wildwuchs“ sich mit der Finanzierungshistorie erklären lässt, sind mehrere und dabei unterschiedlich dynamisierte Bundeszuschüsse nach wie vor nur schwer nachvollziehbar und passen insgesamt nicht zur Finanzierungssystematik der maßgeblich auf lohnbezogene Beiträge gestützten GRV.

Im Übrigen ist die Behauptung, bereits der zusätzliche Bundeszuschuss als nur ein und dabei überschaubares Element des Gesamtschusses würde nicht beitragsgedeckte Leistungen pauschal abgelten, angesichts des deutlich größeren Umfangs „versicherungsfremder“ Leistungen⁴ offensichtlich nicht zutreffend. Diese Aussage hätte im Zuge der Anpassung entfallen sollen, wird nun allerdings noch klarer formuliert. Immerhin ist der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Gesetzentwurf die Ankündigung zu entnehmen, dass zukünftig „das Bundesministerium für Arbeit und Soziales [...] gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung Bund die nicht beitragsgedeckten Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung in der engen und erweiterten Auslegung abschätzen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichten“ wird. Würde dieses Vorhaben tatsächlich in Form regelmäßiger fundierter Berichte umgesetzt, so wäre dies ein erheblicher Fortschritt, der zeitnah zu entsprechenden Kompensationsmaßnahmen führen und analog auf die anderen Sozialversicherungszweige ausgedehnt werden sollte – idealerweise nach klaren gesetzlichen Vorgaben.

Fazit

Die nach dem Gesetzentwurf dauerhaft angestrebte und zumindest mittelfristig konkret festgeschriebene Niveaustabilisierung im Bereich der gesetzlichen Rente ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Wird die Reform wie vorgesehen umgesetzt, würde dies den dringend notwendigen, mit der bestehenden Haltelinie bereits initiierten Paradigmenwechsel zurück zu einem wieder leistungsorientierten GRV-System weiter vorantreiben. Dies ist gerade auch im Interesse der heute jüngeren Beschäftigten, die eine auch hinsichtlich des Sicherungsniveaus wieder verlässliche gesetzliche Rente als Fundament für gute Alterssicherung benötigen und erwarten. Gleichwohl ist das vorgesehene Niveau noch zu gering – mindestens 50 Prozent wären für angemessene Renten sinnvoll, besser noch 53 Prozent – und die strukturelle Umkehr rechtlich auch noch nicht umfassend abgesichert: Würde das Gesetz wie vorliegend verabschiedet, so wäre das dauerhaft stabile Niveau zwar

⁴ Siehe dazu etwa https://rentenupdate.driv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01_Bundesmittel_und_zuschuesse/DRV_2021_Nicht_Beitragsgedekte_Leistungen.html.

als generelles Ziel definiert, auf der entscheidenden technischen Ebene aber nur als Ausnahme vom auf Niveausenkung ausgerichteten Regelfall.

Das als zusätzliche Finanzierungsquelle konzipierte „Generationenkapital“ dürfte auch langfristig einen überschaubaren Einfluss auf die GRV-Finzen und damit auf den Beitragssatz haben, erscheint aber bei aller notwendigen Skepsis gegenüber einer zunehmenden Finanzialisierung des Sozialstaats insgesamt noch tolerabel. Schließlich ist es als kollektives und kreditfinanziertes Instrument konzipiert, sodass eben keine falschen Weichen in Richtung Umlenkung individueller Beiträge aus der Umlage in einzelne Vorsorgedepots gestellt würden. Wäre Letzteres verpflichtend der Fall, würde damit im Übrigen auch die Teilnahme an einer faktischen „Aktienmarktlotterie“ erzwungen, da formal gleiche Arbeitsleistungen unterschiedlicher Kohorten wegen der unweigerlichen Marktschwankungen absehbar sehr ungleich bewertet würden. Derartige Effekte wären kaum zu rechtfertigen und vermittelbar, was als weiteres Argument für ein Festhalten am lohnbasierten und teilhabeäquivalenten Umlagesystem mit abstrakten Entgeltpunkten gelten kann.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass gute Renten gerade im weiteren demografischen Wandel nun einmal substanzielle Beiträge erfordern, deren Dämpfung oder gar Senkung eben kein Selbstzweck sein kann. Gleichwohl sollten Beitragszahlende systematisch von „falschen Kosten“ entlastet werden, die gegenwärtig und ungerechtfertigterweise zu den für gute Absicherung notwendigen „richtigen Kosten“ hinzukommen. Dafür bedarf es einer adäquaten Finanzierung nicht aus Beiträgen zu deckender „versicherungsfremder“ Leistungen, statt die Bundeszuschüsse wie nun geplant real weiter zu senken. Daneben muss ganz allgemein alles für umfassende, angemessen entlohnte und sozialversicherte Erwerbstätigkeit getan werden, um gesamtgesellschaftlichen Wohlstand inklusive (sozial)staatlicher Angebote und individueller Ansprüche zu erwirtschaften und nachhaltig abzusichern.

Oktober 2024

Peer Rosenthal
Hauptgeschäftsführer
rosenthal@arbeitnehmerkammer.de



Ausschussdrucksache **20(11)521**

Schriftliche Stellungnahme

KENFO – Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)

BT-Drucksache 20/11898

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot

BT-Drucksache 20/11847

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Schriftliche Stellungnahme des KENFO

für die

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14.10.2024 zum Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz (20/11898)

Als der KENFO gefragt worden ist, ob er die Verwaltung des Generationenkapitals übernehmen kann, haben wir uns natürlich sehr genau angesehen, ob das Modell funktionieren kann. Dazu haben wir eine große Zahl von Simulationen durchgeführt und dabei insbesondere die Annahmen sehr genau abgeklopft.

Unsere wichtigsten Schlussfolgerungen fasse ich in den folgenden Punkten zusammen:

1. Unsere Analysen haben gezeigt, dass das Konzept des Generationenkapitals funktioniert und die Erwartungen der Bundesregierung erfüllen wird.
2. Auf Basis des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ergeben unsere Simulationen im Mittel, dass der Kapitalstock des Generationenkapitals bis 2036 auf 247 Mrd. Euro anwachsen wird. Eine Auszahlung von 10 Mrd. Euro in 2036 wäre damit auf Basis unserer Ertragsannahmen gewährleistet.
3. Dabei legen wir vorsichtige Annahmen zugrunde und gehen von einer Nettorendite auf die Kapitalanlagen nach Abzug aller Kosten von durchschnittlich 6,2 Prozent und durchschnittlichen Refinanzierungskosten des Bundes von 3 Prozent aus.

Zum Vergleich:

10-jährige Bundesanleihen haben aktuell eine Verzinsung von rd. 2,3 Prozent. Die weltweiten Aktienmärkte haben in den letzten 30 Jahren eine durchschnittliche Rendite von über 8 Prozent pro Jahr erzielt.

4. Der KENFO hält es für realistisch, dass das Generationenkapital nach Abzug aller Kreditzinsen und sonstigen Kosten eine Nettorendite von durchschnittlich 3,8 Prozent pro Jahr erwirtschaften wird.¹

Zum Vergleich:

In den letzten 50 Jahren betrug die Überrendite der globalen Aktienmärkte gegenüber den Finanzierungskosten des Bundes rund 4,2 Prozent p.a. Dabei ist anzumerken, dass der Bund als Schuldner besonderer Güte im internationalen Vergleich sehr geringe Zinskosten zahlt.

5. Die Mittel für den Kapitalstock stammen 2036 zu rd. 3/4 aus Krediten und zu 1/4 aus eingebrachtem bzw. insbesondere durch Dividendenzahlungen und Kursgewinne entstandenem Eigenkapital. Diese Werte ergeben sich im Mittel aus unseren Simulationen.

Der Kapitalstock wird demnach 2038 so groß sein, dass eine jährliche Ausschüttung von 10 Mrd. Euro selbst dann erfolgen kann, wenn dem Generationenkapital keine weiteren Kredite mehr zugeführt werden (sog. Ewigkeitsauszahlungen).

¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf das anwachsende Eigenkapital keine Kreditzinsen zu zahlen sind.

6. Werden jedoch auch nach 2038 weitere Kredite zugeführt, rechnen wir damit, dass die Auszahlungen durchschnittlich höher als 10 Mrd. Euro ausfallen können. Entsprechend größer wäre der Entlastungseffekt bei den Rentenbeiträgen.
7. Die Erreichung dieser Zielmarken setzt jedoch voraus, dass
 - a) das Generationenkapital ganz oder überwiegend in Aktien investiert,
 - b) die Anlage global und breit gestreut erfolgt,
 - c) Investitionen ausschließlich renditeorientiert erfolgen und ausdrücklich kein Förderauftrag verfolgt wird und
 - d) es keine regionalen Investitionsquoten gibt.
8. Kursschwankungen sind an den Kapitalmärkten normal und werden uns auch beim Aufbau des Generationenkapitals begleiten. Die Politik sollte sich dessen bewusst sein und Abschwungphasen entsprechend besonnen begleiten. Korrekturphasen dienen der Bereinigung der Märkte nach Übertreibungen. Je länger der Investmenthorizont, umso weniger fällt das Auf und Ab an den Aktienmärkten ins Gewicht. Korrekturphasen kann das Generationenkapital aufgrund der jährlichen Zuführungen nutzen, um günstiger zu investieren.

Angesichts der Kursschwankungen ist der im Gesetzesentwurf vorgesehene Sicherheitspuffer sinnvoll und wichtig. Die Kapitalschutzgrenze sorgt dafür, dass Auszahlungen nur erfolgen, wenn der Wert der Kapitalanlagen die Summe der eingebrachten Eigenmittel und der Darlehensverbindlichkeiten um mind. 10 Prozent übersteigt. Es sollen keine Auszahlungen „aus der Substanz“, sondern nur aus Wertzuwächsen erfolgen.

9.
 - a) Für den KENFO als langfristigen Investor ist es selbstverständlich, dass das Generationenkapital nachhaltig investiert.
 - b) Aus Sicht des KENFO empfiehlt es sich, den beim KENFO bewährten Nachhaltigkeitsansatz zu übernehmen, der auch die Pariser Klimaziele berücksichtigt und ESG-Kriterien (Umwelt, Soziales und verantwortungsvolle Unternehmensführung) integriert.
 - c) Über die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sollten die Expertinnen und Experten des KENFO entscheiden, damit die ergriffenen Maßnahmen zugleich den größtmöglichen Nutzen bei der Reduktion des CO₂-Ausstoßes haben als auch möglichst renditeschonend sind.
 - d) Es sollte keine gesetzlichen Vorgaben zur Nachhaltigkeit geben. Nachhaltigkeit ist sehr dynamisch und erfordert eine ständige Anpassung an neue Erkenntnisse und Entwicklungen. Dies wäre mit gesetzlichen Vorgaben nicht möglich.
 - e) Anlagen in Aktien von Öl- und Gasunternehmen sollten nicht generell ausgeschlossen werden. Öl und Gas sind auch in der Energiewendestrategie der Bundesregierung wesentliche Eckpfeiler der Energiesicherheit. Für den KENFO sind solche Anlagen wichtig, um auch in Zeiten geopolitischer Spannungen oder hoher Inflation eine gute Rendite zu erzielen.

Das Fazit des KENFO lautet:

1. Es mag sein, dass das Generationenkapital spät kommt und jährliche Auszahlungen von 10 Mrd. Euro ab 2036 angesichts des Finanzierungsbedarfs der Rentenkasse relativ gering erscheinen. Aber es ist unerlässlich, die Finanzierung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente angesichts der demografischen Entwicklung durch einen kapitalgedeckten Baustein zu ergänzen. Um damit die Beitragszahler und ihre Arbeitgeber zu entlasten.
2. Wichtig ist, jetzt mit einer Kapitaldeckung anzufangen.
3. Andere europäische Staaten wie die Niederlande und Schweden machen uns seit vielen Jahren erfolgreich vor, dass sich mit einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge ein erheblich höheres Rentenniveau als in Deutschland erreichen lässt.
4. Schweden hat vor über 50 Jahren in der 1. Säule mit einem kapitalgedeckten Baustein angefangen. Die staatlichen Kapitalpufferfonds der AP1-4 waren ein großer Erfolg und haben erheblich zur Stabilisierung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente beigetragen.
5. Auch in Deutschland sollte eine stabile und generationengerechte Finanzierung der gesetzlichen Rente unser Ziel sein. Das Generationenkapital ist ein wichtiger Baustein, um dieses Ziel zu erreichen.



Ausschussdrucksache **20(11)522**

Schriftliche Stellungnahme

Bundesrechnungshof

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage



Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes
zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines
Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisie-
rungs- und Generationenkapitalgesetz) (Bundestagsdrucksache 20/11898) und zum An-
trag der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“
(Bundestagsdrucksache 20/11847)**

0 Zusammenfassung

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), dem sogenannten **Rentenpaket II** nimmt der Bundesrechnungshof zusammengefasst wie folgt Stellung:

- 0.1 Das Rentenpaket II setzt die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form aus. Diese hätte dazu geführt, dass das Rentenniveau allmählich auf 44,9 % im Jahr 2045 gesunken wäre, um so die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren. Das Rentenpaket II gewährleistet dagegen ein **konstantes Rentenniveau** von weiterhin 48 % bis zum 30. Juni 2040 und führt bis zum Jahr 2045 zu höheren Rentenausgaben von über 500 Mrd. Euro. Dadurch steigt der Beitragssatz deutlich stärker von heute 18,6 auf 22,7 % im Jahr 2045 und nicht auf 21,3 %, wie nach derzeitigem Recht. Im Gesetzentwurf wird dieser Beitragssatzanstieg als vertretbar bezeichnet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die höheren Beitragssätze haben deutliche Mehrbelastungen für Beschäftigte sowie höhere Arbeitskosten für Unternehmen zur Folge.
- 0.2 Gemäß Rentenpaket II soll die Stiftung **Generationenkapital** finanzielle Mittel vom Bund erhalten, die sie renditeträchtig am Kapitalmarkt anlegen soll. Der Bund gewährt der Stiftung jährlich Darlehen, die er selbst durch neue Schulden finanzieren muss. Zunächst führt der Bund im Jahr 2024 der Stiftung 12 Mrd. Euro an Darlehen zu. Die Zuführung in Form von Darlehen steigt dann jährlich um 3 %. Bis zum Jahr 2045 wird der Bund der Stiftung Darlehen in Höhe von 366 Mrd. Euro gewährt haben. Zusätzlich stellt der Bund der Stiftung Eigenkapital von 15 Mrd. Euro bereit. Ab dem Jahr 2036 soll die Stiftung aus ihren Erträgen jährlich 10 Mrd. Euro an die Rentenversicherung ausschütten. Dies soll den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2045 um 0,4 Prozentpunkte auf 22,3 % bremsen.

Dabei ist nicht sicher, dass die Stiftung wie vorgesehen jährlich 10 Mrd. Euro auszahlen kann. Denn dafür muss die am Kapitalmarkt erzielte Rendite des Generationenkapitals um circa 3 Prozentpunkte höher sein als der Zinssatz, den der Bund für seine Kredite aufwenden muss. Selbst dann kann die geplante Ausschüttung aus dem Generationenkapital den Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung nur wenig bremsen. Es ist fraglich, ob diese begrenzte Wirkung auf den Beitragssatz den Aufwand und die Risiken, die mit dem Generationenkapital einhergehen, rechtfertigen kann.

- 0.3 Durch das Rentenpaket II steigt das **finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung** noch einmal deutlich an. Die Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten fallen durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um 107 Mrd. Euro höher aus. Zudem verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 zusätzlich mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit Kapital auszustatten. Die Ausschüttungen an die Rentenversicherung als faktisch neuer Bundeszuschuss summieren sich bis zum Jahr 2045 auf 100 Mrd. Euro. Dieses große zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes birgt erhebliche Risiken. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung.
- 0.4 Das Rentenpaket II begünstigt vor allem die heutigen Rentnerinnen- und Rentnerjahrgänge und die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge. Junge und künftige Geburtsjahrgänge werden durch das Rentenpaket II belastet. Nicht nur die höheren Rentenversicherungsbeiträge, sondern auch die zusätzlichen Zahlungen des Bundes müssen vornehmlich die jüngeren und künftigen Generationen finanzieren. Das Rentenpaket II genügt somit nicht der **Generationengerechtigkeit**.
- 0.5 Im Rentenpaket II werden auch die **Regelungen zu den Bundeszuschüssen** vereinfacht, was einer Forderung des Bundesrechnungshofes entspricht. Die Minderungsbeträge beim allgemeinen Bundeszuschuss und beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss werden gestrichen. Die Minderungsbeträge sind bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Trotz Abschaffung bleibt ihre mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss jedoch erhalten und verstärkt sich im Zeitverlauf. Im Fünfjahreszeitraum 2024 bis 2028 werden die Bundeszuschüsse deshalb voraussichtlich um insgesamt circa 4,5 Mrd. Euro geringer sein.

Zum Antrag der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ nimmt der Bundesrechnungshof zusammengefasst wie folgt Stellung:

- 0.6 Der Antrag „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ impliziert den Aufbau eines neuen staatlichen, vollständig kapitalgedeckten Rentensystems neben dem Umlagesystem der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit dem Vorschlag stellt sich also eine Systemfrage, die durch eine grundsätzliche politische Entscheidung zu beantworten ist. Unabhängig davon ist das sogenannte Junior-Spardepot nicht dazu geeignet, die vor allem in den 2030er Jahren auftretenden finanziellen Probleme der

gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung zu lösen bzw. zu verringern. Das neue System kann frühestens im Jahr 2090 die ersten Rentenzahlungen leisten. Die Beitrags- und Steuerlasten der jungen und künftigen Generationen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung kann diese Maßnahme nicht reduzieren. Insofern stellt das Junior-Spardepot keine Alternative zum Generationenkapital dar.

a) Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) Bundestagsdrucksache 20/11898

1 Vorbemerkung

In dieser Stellungnahme befasst sich der Bundesrechnungshof hauptsächlich mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), dem sogenannten Rentenpaket II.¹ Dieses Rentenpaket II enthält als wichtigste Neuregelungen,

- das Rentenniveau auf 48 % festzuschreiben,
- das sogenannte Generationenkapital zur Beitragssatzstabilisierung einzuführen und
- die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen.

2 Konstantes Rentenniveau lässt Rentenausgaben und Beitragssatz stark steigen

Das Rentenpaket II sieht vor, das Rentenniveau bis 30. Juni 2040 festzuschreiben. Dazu wird die bisherige Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren für diesen Zeitraum ausgesetzt. Mit ihr wäre das Rentenniveau allmählich von heute 48,0 % auf voraussichtlich 44,9 % im Jahr 2045 gesunken. Diese aus den Dämpfungsfaktoren resultierende Senkung des Rentenniveaus hatte die Aufgabe, die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren.

Um das Rentenniveau bei 48,0 % konstant zu halten, müssen die Renten stärker steigen als im derzeitigen Recht vorgesehen. Vor allem sind die Rentenanpassungsraten bei konstantem Rentenniveau in den 2030er Jahren höher. Bis zum Jahr 2045 ergeben sich so bei einem konstanten Rentenniveau um 6 % höhere Renten als nach derzeitigem Recht.² Dies hat entsprechend höhere Rentenausgaben zur Folge (vgl. Tabelle 1). Aufsummiert lassen sich höhere Rentenausgaben von 118 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 und von 507 Mrd. Euro bis zum Jahr 2045 berechnen. Damit sind die jährlichen Rentenausgaben im Durchschnitt um rund 25 Mrd. Euro jährlich höher als nach derzeitigem Recht.

¹ Bundestagsdrucksache 20/11898. Diese Stellungnahme basiert auf dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen des Rentenpakets II, Gz.: IX 2 - 0002195.

² Grundlage für die Berechnung der Rentenanpassungsraten sind die Angaben im Gesetzentwurf zu den Beitragssätzen und zum Rentenniveau in den jeweiligen Szenarien. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898.

Die höheren Rentenausgaben haben einen höheren **Beitragssatz** zur Folge. Er wird im Jahr 2028 bei 20,0 % liegen, im Vergleich zu 19,7 % nach derzeitigem Recht. Der Beitragssatzunterschied steigt bis zum Jahr 2045 auf 1,4 Prozentpunkte: Der Beitragssatz wird dann 22,7 % betragen statt 21,3 % (vgl. Tabelle 1).³ Diese höheren Beitragssätze werden im Gesetzentwurf als „vertretbar“ angesehen.⁴

Nach § 154 Absatz 3 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn der Beitragssatz 22 % bis zum Jahr 2030 überschreitet.

Tabelle 1

Zusätzliche Rentenausgaben durch das Rentenpaket II und Beitragssatz mit und ohne Rentenpaket II

		2030	2035	2040	2045
Zusätzliche jährliche Rentenausgaben (konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital)	<i>Mrd. Euro</i>	9,1	28,2	39,6	45,0
Beitragssatz					
nach derzeitigem Recht	%	20,2	21,2	21,3	21,3
bei konstantem Rentenniveau ohne Generationenkapital	%	20,6	22,3	22,6	22,7
bei konstantem Rentenniveau mit Generationenkapital (Rentenpaket II)	%	20,6	22,3	22,3	22,3

Quelle: Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, Seite 3.

Würdigung

Das Rentenpaket II hat enorme Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung zur Folge. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hält den damit einhergehenden höheren Beitragssatz für „vertretbar“. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die Beitragssatzgrenze des § 154 Absatz 3 SGB VI von 22 % zeigt, dass der Gesetzgeber bislang einen höheren Beitragssatz weder einfach hinnimmt noch für vertretbar hält. Das BMAS verkennt, dass schon nach derzeitigem Recht bis zum Jahr 2045 der Beitragssatz um 2,7 Prozentpunkte steigen würde. Mit den Mehrausgaben aufgrund des konstanten Rentenniveaus steigt der Beitragssatz um über 4 Prozentpunkte bis zum Jahr 2045. Arbeitgeberinnen, Arbeitgeber und Beschäftigte werden entsprechend stark belastet. Eine grundsätzlich andere Bewertung ergibt sich auch dann nicht, wenn man die durch das Generationenkapital erhoffte Beitragssatzdämpfung von maximal 0,4 Prozentpunkten bis zum Jahr 2045 berücksichtigt.

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 30.

⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 30.

3 Generationenkapital bringt relativ geringe Entlastung

Das Rentenpaket II sieht vor, eine Stiftung Generationenkapital in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts zu errichten. Die Stiftung soll künftig dauerhaft einen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der Rentenversicherung leisten. Dazu soll sie die ihr vom Bund zugeführten Mittel renditeorientiert anlegen und aus den erwirtschafteten Erträgen zweckgebunden Mittel an die Rentenversicherung ausschütten.⁵

Ab dem Jahr 2024 führt der Bund dem Generationenkapital Fremdkapital in Form von Darlehen zu. Beginnend mit 12 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigt der Betrag in den Folgejahren jährlich um 3 %. Bis zum Jahr 2035 werden in Summe 170 Mrd. Euro an Darlehen in die Stiftung geflossen sein, bis zum Jahr 2045 rund 366 Mrd. Euro. Zusätzlich zum Fremdkapital in Form von Darlehen soll die Stiftung vom Bund Eigenkapital erhalten: 15 Mrd. Euro bis zum Jahr 2028.

Die Stiftung muss ihre laufenden Kosten einschließlich der Zinsaufwände für die Darlehen des Bundes grundsätzlich aus den Erträgen des Stiftungsvermögens begleichen.

Vom Bund zugeführte Darlehen und Eigenkapital sollen bis zum Jahr 2036 insgesamt 200 Mrd. Euro erreichen. Ab diesem Jahr soll die Stiftung durchschnittlich 10 Mrd. Euro jährlich an die Rentenversicherung ausschütten.⁶ Bedingung für eine Ausschüttung ist, dass der Wert der Kapitalanlagen die Summe aus Eigenkapital und Darlehen des Bundes um 10 % übersteigt (10 %-Bedingung).

Laut den Angaben in der Gesetzesbegründung führen die Ausschüttungen von 10 Mrd. Euro verglichen mit der Situation eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital im Jahr 2040 zu einem um 0,3 Prozentpunkte und im Jahr 2045 zu einem um 0,4 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz von dann 22,3 %.⁷ Das BMAS gibt an, dass für diesen Effekt auf den Beitragssatz eine Renditedifferenz zwischen Anlagerendite und Kostensatz für die Aufwendungen der Stiftung (insbesondere die Darlehenszinsen) von 3 Prozentpunkten erforderlich ist.⁸

Das gesamte Generationenkapital könnte gemäß einer Beispielrechnung des Bundesrechnungshofes bei einer Kapitalmarktrendite von 5,2 % p.a. und einem angenommenen Kostensatz von 2,5 % p.a. (laufende Kosten der Stiftung und angenommene Zinskosten für die Darlehen) einschließlich kumulierter Erträge im Jahr 2036 ein Volumen von 243 Mrd. Euro (nach

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 2, 26, 27.

⁶ Die konkrete Höhe der Ausschüttung hängt von der tatsächlichen Ertragsentwicklung des Generationenkapitals ab.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 30.

⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 44.

erster Ausschüttung von 10 Mrd. Euro) haben. In diesem Fall würde gerade noch die 10 %-Bedingung für eine Ausschüttung eingehalten. Die Kapitalerträge wären also ausreichend hoch, so dass der Wert der gesamten Kapitalanlagen die Summe aus zugeführtem Eigenkapital und Darlehen des Bundes ab dem Jahr 2036 um mindestens 10 % überstiege.⁹

Würdigung

Eine teilweise Kapitaldeckung der Rentenversicherung kann vorteilhaft sein, weil sie grundsätzlich dazu geeignet ist, jüngere und künftige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zu entlasten.¹⁰ Da das Generationenkapital aber fast ausschließlich mit Krediten des Bundes finanziert wird, stehen richtigerweise nur die Netto-Erträge (Bruttokapitalerträge abzüglich Darlehenskosten und laufende Kosten der Stiftung) und nicht das vom Bund in die Stiftung eingebrachte Kapital für eine Entlastung künftiger Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zur Verfügung. Entsprechend sind das Ausschüttungsvolumen und damit die möglichen Beitragssatzsenkungen von höchstens 0,4 Prozentpunkten relativ gering.

Künftige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler könnten nur dann stärker entlastet werden, wenn das Generationenkapital nicht kreditfinanziert wäre, sondern es die heutigen, älteren Generationen finanzieren müssten. In diesem Fall wäre ein Vermögenstransfer von den älteren zu den jüngeren und künftigen Generationen möglich. Jüngere und künftige Generationen könnten zum einen durch die Bruttoerträge des Fonds und zum anderen durch die Auszahlung des Fondsvermögens entlastet werden, jedoch nur solange, bis das Fondsvermögen aufgebraucht ist.

Die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital stellen letztlich einen weiteren Bundeszuschuss dar. Dieser neue Bundeszuschuss wird ermöglicht, indem der Bund das Risiko einer Anlage am Kapitalmarkt eingeht und darauf vertraut, dass die Stiftung Generationenkapital mit der Anlage von hauptsächlich kreditfinanzierten Bundesmitteln eine hohe Rendite am Kapitalmarkt erzielt. Der neue Bundeszuschuss ist somit keinesfalls eine sichere Einnahme für die Rentenversicherung. Kann die notwendige Renditedifferenz von rund 3 Prozentpunkten nicht erreicht werden, sind geringere oder keine Ausschüttungen möglich. Bei einer höheren Renditedifferenz kann es auch zu etwas höheren Ausschüttungen kommen. Es ist fraglich, ob die relativ geringe Wirkung auf den Beitragssatz die mit dem weitgehend kreditfinanzierten Generationenkapital verbundenen Risiken rechtfertigen können.

⁹ Unterstellt wurde, dass die 15 Mrd. Euro Eigenkapital in den Jahren 2025 bis 2028 in Teilbeträgen von jeweils 3,75 Mrd. Euro zufließen und das Eigenkapital mit der vollen Kapitalmarktrendite den Ertrag steigert.

¹⁰ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages – Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Gz.: IX 4 - 2020 - 0523.

4 Das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung steigt enorm

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2024 belaufen sich laut Bundeshaushaltsplan auf 116,3 Mrd. Euro. Durch das Rentenpaket II erhöht sich das finanzielle Engagement des Bundes deutlich (vgl. Tabelle 2):

- Durch das Rentenpaket II steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung stärker als nach derzeitigem Recht. Weil sowohl die Höhe der Bundeszuschüsse, also auch die Höhe der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten von der Höhe des Beitragssatzes abhängen, zahlt der Bund bis zum Jahr 2045 höhere **Bundeszuschüsse** von rund 84 Mrd. Euro und zusätzliche Beiträge für Kindererziehungszeiten von 23 Mrd. Euro. Damit erhöhen sich die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um zusätzlich 107 Mrd. Euro (durchschnittlich über 5 Mrd. Euro jährlich).
- Zudem stattet der Bund die **Stiftung Generationenkaptal** mit **Eigenkapital** von 15 Mrd. Euro aus und vergibt bis zum Jahr 2045 an die Stiftung 366 Mrd. Euro an **Darlehen**, die er selbst über zusätzliche Darlehensaufnahmen finanziert.
- Ab dem Jahr 2036 erhöht der Bund faktisch seinen Bundeszuschuss um jährlich 10 Mrd. Euro, wenn er über die Stiftung Generationenkaptal **Ausschüttungen** an die Rentenversicherung leistet. Bis zum Jahr 2045 wären dies aufsummiert weitere 100 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Zusätzliches finanzielles Engagement des Bundes für die allgemeine Rentenversicherung – kumulierte Werte bis zum Jahr 2045

	Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten	Kreditfinanzierte Darlehen an die Stiftung	Eigenkapital für die Stiftung	Ausschüttungen/ „neuer Bundeszuschuss“
	<i>Mrd. Euro</i>			
bis 2025	-0,3	24,4	0,0	0,0
bis 2030	3,6	91,9	15,0	0,0
bis 2035	29,5	170,3	15,0	0,0
bis 2040	66,2	261,1	15,0	50,0
bis 2045	106,7	366,4	15,0	100,0

Quelle für Berechnungen in der Tabelle: Bundestagsdrucksache 20/11898.

Das ohnehin große und mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich steigende finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung birgt Risiken für den Bund. So haften bei Kapitalverlust der Stiftung letztlich der Bund und damit heutige und künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Sie müssen den Schuldendienst für die kreditfinanzierten Darlehen leisten. Zudem kann die Kreditwürdigkeit des Bundes negativ beeinflusst werden, weil

er sich für den Aufbau des Generationenkapitals zusätzlich um 366 Mrd. Euro verschuldet. Ein schlechteres Rating hätte höhere Zinsausgaben des Bundes für seine gesamten Schulden zur Folge. Die höheren Bundeszuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten schränken schließlich die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt und damit die politischen Gestaltungsmöglichkeiten weiter ein.

Würdigung

Mit einem konstanten Rentenniveau entfällt eine Stellschraube, um die finanzielle Lage der Rentenversicherung zu beeinflussen. Das Rentenpaket II sieht vor, stärker an den Stellschrauben „Beitragssatz“ und „Bundeszuschüsse“ zu drehen, um die Rentenfinanzen im Gleichgewicht zu halten.

Das zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes durch das Rentenpaket II beschränkt sich aber nicht auf höhere direkte Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung. Zusätzlich verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit finanziellen Mitteln auszustatten. Die Erträge, die aus diesen Mitteln erzielt werden, stellt der Bund abzüglich der zu zahlenden Zinsen und den laufenden Kosten der Stiftung ebenfalls der Rentenversicherung in Form von jährlichen Ausschüttungen zur Verfügung. Um diese Erträge zu erzielen, geht er Risiken ein.

Zwar sind die Darlehen an die Stiftung nicht mit Bundeszuschüssen gleichzusetzen. Denn sie bauen Vermögen des Bundes bei der Stiftung Generationenkapital auf. Für dieses Vermögen besteht jedoch stets das Risiko des Wertverlusts. Die Kredite des Bundes, mit denen er die Darlehen an die Stiftung finanziert hat, bleiben jedoch auch bei einem Wertverlust des Stiftungskapitals bestehen. Für sie muss der Bund Zinsen und Tilgungen leisten, unabhängig davon, wie erfolgreich die Stiftung Generationenkapital am Kapitalmarkt agiert.

Das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung ist bereits enorm und es wird mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich zunehmen. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes aufgrund des Finanzbedarfs der Rentenversicherung.

5 Generationengerechtigkeit ist nicht gewährleistet

Das Rentenpaket II begünstigt Rentnerinnen und Rentner, weil ihre Renten im Vergleich zum derzeitigen Recht höher ausfallen. Diese höheren Renten finanzieren die jeweiligen Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Bund und damit die Steuerzahlerinnen und -zahler. Die Frage, ob bestimmte Generationen vom Rentenpaket II belastet oder entlastet werden, ist auf den ersten Blick nicht eindeutig zu beantworten. Versicherte der Rentenversicherung durchlaufen während ihres Lebens erst die Beitragsphase und dann die Rentenphase. Als

Steuerzahlerinnen und -zahler sind sie in beiden Phasen, z. B. je nach zu versteuerndem Einkommen, unterschiedlich belastet. Je nachdem, wie sich die Änderungen durch das Rentenpaket II (höhere Renten, höhere Beiträge, höhere Steuern) zeitlich in diese individuellen Lebensphasen „einfügen“, ist eine Person unterschiedlich vom Rentenpaket II betroffen. Versicherte, die schon in der Rentenphase sind, erhalten durchweg höhere Renten. Beiträge müssen sie nicht mehr zahlen und ihre Steuerlast dürfte im Vergleich zur Erwerbsphase gering sein. Sie werden durchweg vom Rentenpaket II begünstigt. Versicherte, die gerade erst in das Erwerbsleben eintreten, müssen über ihre gesamte Erwerbsphase höhere Beiträge und höhere Steuern zahlen als ohne Rentenpaket II. Der Vorteil der höheren Rente kommt ihnen erst nach Jahrzehnten zugute. Es ist unklar, ob sich für diese Personen aus Mehrbelastung und Begünstigung insgesamt ein Vorteil oder ein Nachteil ergibt.

Etwas Klarheit ergibt sich, wenn man die durch das Rentenpaket II erzeugte **Veränderung der impliziten Rendite der Rentenversicherung** betrachtet. Diese Renditeveränderung kann Auskunft darüber geben, ob ein bestimmter Geburtsjahrgang durch das Rentenpaket II belastet oder entlastet wird. Berücksichtigt werden dabei die Beiträge, die versicherte Personen während ihres gesamten Lebens leisten müssen und die Rentenbeträge, die sie erhalten. Steuerzahlungen bleiben außen vor.

Die **implizite Rendite** ist eine Maßzahl, mit der alle Beiträge, die eine Person in ihrem Leben an die Rentenversicherung gezahlt hat und alle Rentenzahlungen, die eine Person erhalten hat, zusammengefasst werden. Sie gibt vereinfacht ausgedrückt an, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung „gelohnt haben“. Sie ist der Zinssatz, mit dem die Beiträge bzw. das mit den Beiträgen fiktiv angesammelte Kapital einer versicherten Person jährlich verzinst werden müssten, um aus dem Kapital und den Zinserträgen ihre Rentenzahlungen aus der Rentenversicherung zu generieren.¹¹

Diese implizite Rendite kann man für jede einzelne versicherte Person oder für bestimmte Versichertentypen berechnen. Zum Beispiel kann man eine typisierte Person eines bestimmten Geburtsjahrgangs betrachten, die im Alter von 20 Jahren erwerbstätig wird und in jedem Jahr Beiträge gemäß dem Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung zahlt. Sie geht zum gesetzlichen Renteneintrittsalter in Rente und bezieht die Rente bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung bis zum Tod. Bei diesen Annahmen ergibt sich für Frauen je nach Geburtsjahrgang eine implizite Rendite zwischen 3,0 und 3,5 % und für Männer zwischen 2,5 und 3,0 %.

Um zu wissen, ob und wie stark das Rentenpaket II diese Versichertentypen eines Geburtsjahrgangs belastet oder entlastet, kann die durch das Rentenpaket II verursachte

¹¹ Beim Modell der impliziten Rendite wird also so getan, als ob die gesetzliche Rentenversicherung eine kapitalgedeckte Versicherung wäre, bei der ein Versicherter mit seinen Beiträgen einen Kapitalstock aufbaut, der nach Renteneintritt allmählich abgebaut wird, um eine lebenslange Rente zu zahlen. Je höher die Rendite, umso höher ist die Rente, die gezahlt werden kann.

Veränderung der impliziten Rendite betrachtet werden.¹² Steigt die Rendite (positive Werte), dann bedeutet dies eine Entlastung durch das Rentenpaket II. Sinkt die Rendite (negative Werte), dann zeigt dies eine Belastung an.

Abbildung 1 stellt die Veränderung der impliziten Rendite für die typisierten Versicherten der Geburtsjahrgänge 1940 bis 2023 im Vergleich zum derzeitigen Recht dar. Berücksichtigt man nur das **konstante Rentenniveau ohne die Wirkungen des Generationenkapitals** (blaue Linie), zeigt sich, dass die älteren und mittleren Geburtsjahrgänge Renditezuwächse (Werte größer null) verzeichnen können. Diese Jahrgänge profitieren also von einem konstanten Rentenniveau, am stärksten der Geburtsjahrgang 1967. Er ist nur wenig von den höheren Beiträgen betroffen, profitiert aber in seiner ganzen Rentenphase von den höheren Rentenanpassungen. Jüngere Geburtsjahrgänge sind zunehmend von den höheren Beitragszahlungen belastet. Für sie hat das konstante Rentenniveau eine niedrigere Rendite zur Folge. Im Fall negativer Werte werden die Versicherten im Vergleich zur Beibehaltung des derzeitigen Rechts belastet. Im Szenario eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital (blaue Linie in Abbildung 1) ist dies ab dem Geburtsjahrgang 2009 der Fall.¹³

Berücksichtigt man die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkten niedrigeren Beitragssätze, ist der Renditegewinn durch das Rentenpaket II für einige Jahrgänge größer (graue Linie in Abbildung 1). Dies liegt vor allem daran, dass die erforderlichen Beiträge der Versicherten **mit Generationenkapital** etwas geringer sind. Aber auch hier ist das Rentenpaket II für die ganz jungen Jahrgänge nachteilig. Ab dem Geburtsjahrgang 2020 ist die Rendite mit dem Rentenpaket II kleiner, als wenn das derzeitige Recht beibehalten würde.

¹² Den Berechnungen für die Abbildung 1 liegen folgende Annahmen zugrunde: Das Durchschnittsentgelt entwickelt sich bis zum Jahr 2037 wie im Rentenversicherungsbericht 2023 angegeben. Danach steigt es um 3 % p.a. Die Beitragssätze in den drei Szenarien („derzeitiges Recht“, „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“, „konstantes Rentenniveau mit Generationenkapital“) entwickeln sich bis zum Jahr 2045 wie im Gesetzentwurf zum Rentenpaket II dargestellt. Danach bleiben sie in den Szenarien „derzeitiges Recht“ und „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“ konstant. Für das Szenario mit Generationenkapital wird unterstellt, dass die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkte Beitragssatzdifferenz zum Szenario ohne Generationenkapital im Zeitverlauf sinkt: von 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2045 auf 0,1 Prozentpunkte ab dem Jahr 2070, sodass der Beitragssatz 22,6 % ab dem Jahr 2070 beträgt. Der jeweilige aktuelle Rentenwert wird bis zum Jahr 2045 aus den im Gesetzentwurf für die drei Szenarien angegebenen Rentenniveaus berechnet. Da im Gesetzentwurf ab dem Jahr 2030 nur Angaben in 5-Jahresschritten vorliegen, wurden die Werte dazwischen interpoliert. Bis zum Jahr 2050 bleiben die Rentenniveaus auf dem Niveau des Jahres 2045 konstant. Da nach dem Rentenpaket II ab dem Jahr 2040 wieder die alte Rentenanpassungsformel gilt, wird angenommen, dass in allen drei Szenarien das Rentenniveau vom Jahr 2050 bis zum Jahr 2070 um zwei Prozentpunkte sinkt, weil in dieser Zeit der Nachhaltigkeitsfaktor rentendämpfend wirkt. Diese Annahme orientiert sich an einer Studie des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das mit seinem Rentenmodell eine Rentenniveausenkung um zwei Prozentpunkte in den Jahren 2050 bis 2070 berechnet, wobei der Beitragssatz im Wesentlichen konstant bleibt (vgl. IWH, Kosten der Maßnahmen aus dem Rentenpaket II vom März 2024 und Finanzierungsoptionen, Halle, 17. Mai 2024, S. 8, Tabelle). Verzichtet man auf die Annahme sinkender Rentenniveaus und lässt sie ab dem Jahr 2045 konstant, ergeben sich qualitativ und quantitativ nahezu identische Ergebnisse wie in Abbildung 1. Anders als die absolute Höhe der Renditen reagiert die Veränderung der Renditen aufgrund von Politikmaßnahmen kaum auf Annahmeänderungen.

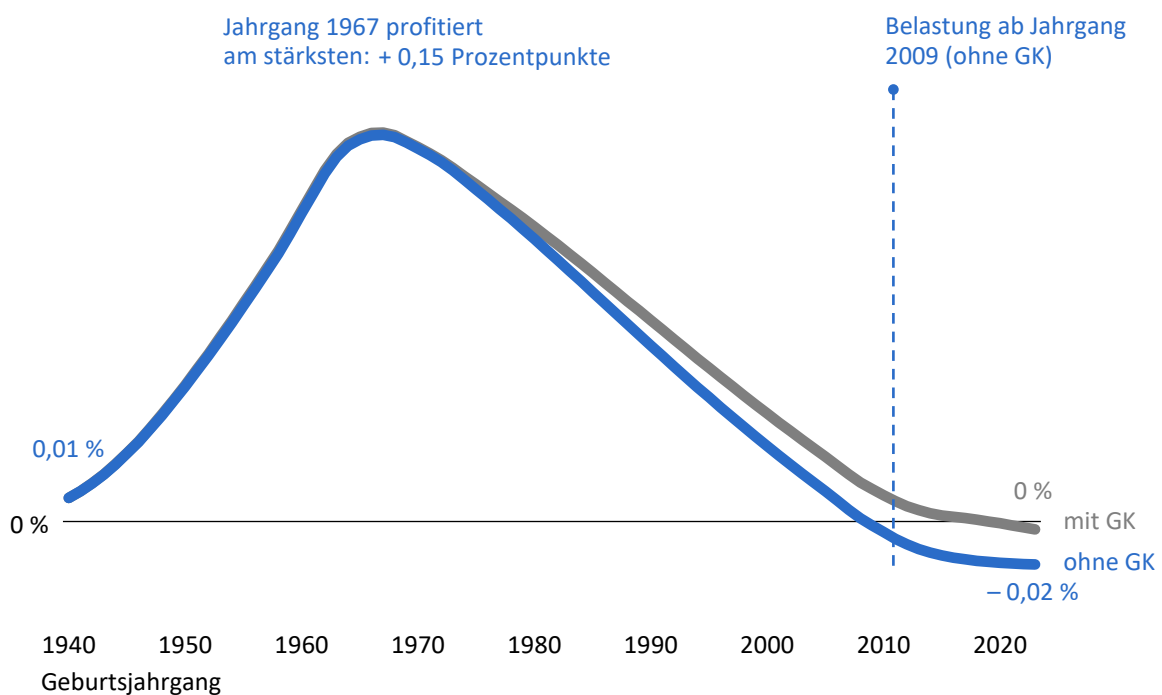
¹³ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Ragnitz, Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren, ifo Dresden 4/2024.

Dabei bildet die Veränderung der Rendite nur die Be- und Entlastungen der betroffenen Personen als Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie als Rentnerinnen und Rentner ab. Die zusätzlichen Belastungen durch die individuelle Steuerlast sind noch nicht erfasst.

Abbildung 1

Rentenpaket II begünstigt ältere und mittlere Jahrgänge

Die implizite Rendite ist eine Maßzahl, die vereinfacht ausdrückt, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung für eine typisierte Person eines Jahrgangs „gelohnt haben“. Durch Einführung des konstanten Rentenniveaus im Rahmen des Rentenpakets II ändert sich die implizite Rendite. Vor allem ältere und mittlere Jahrgänge profitieren – am stärksten der Jahrgang 1967. Geburtsjahrgänge ab 2009 werden belastet. Das Generationenkapital (GK) kann die Nachteile für die jungen Jahrgänge etwas abschwächen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: eigene Berechnungen.

Würdigung

Das Rentenpaket II begünstigt insbesondere die aktuellen Rentnerinnen und Rentner und die Baby-Boomer-Generation. Ihre Rendite aus der Rentenversicherung (ohne Berücksichtigung von Steuerzahlungen) ist mit dem Rentenpaket II höher als nach derzeitigem Recht. Anders sieht es für die jungen und künftigen Generationen aus. Das konstante Rentenniveau ohne Berücksichtigung des Generationenkapitals benachteiligt die jungen und künftigen Geburtsjahrgänge im Vergleich zum derzeitigen Recht, da ihre Rendite sinkt. Das Generationenkapital kann diese Nachteile für die jüngeren und künftigen Jahrgänge nur etwas abschwächen.

Junge und künftige Generationen werden nicht nur als Versicherte der Rentenversicherung vom Rentenpaket II belastet. Sie müssen zudem auch den Großteil der höheren Bundeszuschüsse und höheren Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten mit höheren Steuern finanzieren. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung ist das Ergebnis eindeutig: Das Rentenpaket II begünstigt die älteren und mittleren Generationen und belastet die jungen und künftigen Generationen. Weil das Rentenpaket II künftige Generationen belastet, ist die Generationengerechtigkeit nicht gewährleistet.

6 Regeln zur Berechnung der Bundeszuschüsse werden einfacher

Die Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) und ihre jährliche Fortschreibung ist in § 213 SGB VI geregelt. Sie betragen im Jahr 2024 rund 88 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt in seiner Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“ empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen, veraltete Vorschriften zu streichen und die Minderungsbeträge abzuschaffen.¹⁴ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) forderte das BMAS auf, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen an die allgemeine Rentenversicherung grundlegend zu überprüfen. Dazu gehöre u. a., die veralteten Regelungen zu streichen und die Regelungen zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen.¹⁵

Das **Rentenpaket II** fasst nun § 213 SGB VI neu. Alte und überholte Regelungen fallen weg. Die drei Bundeszuschüsse und ihre Fortschreibungsregeln bleiben grundsätzlich erhalten. Ausgehend vom jeweiligen Bundeszuschuss im Jahr 2023 wird zur Berechnung des Bundeszuschusses im Jahr 2024 die Fortschreibungsregel angewandt. Insgesamt werden die Fortschreibungsregeln jedoch vereinfacht. Beispielsweise werden die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss und 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss aus dem Gesetz gestrichen.

Bisher ist gesetzlich geregelt, dass die Minderungsbeträge in jedem Jahr bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses zu berücksichtigen sind. Dabei kommt ein spezieller „**Korrekturmechanismus**“ zum Tragen.¹⁶ Er sorgt dafür, dass die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss im Zeitverlauf nominal konstant bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro bleibt. Der Minderungsbetrag wird wegen des „Korrekturmechanismus“ also nicht

¹⁴ Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13.

¹⁵ Protokoll der 3. Sitzung des RPA am 18. Februar 2022, Protokoll Nummer 20, TOP 11 b, S. 23.

¹⁶ Der „**Korrekturmechanismus**“ ist wie folgt ausgestaltet: Der Minderungsbetrag wird zunächst zum jeweiligen Bundeszuschuss des Vorjahres addiert und die Summe fortgeschrieben. Danach wird der Minderungsbetrag vom fortgeschriebenen Bundeszuschuss wieder abgezogen. Das Ergebnis ist der Bundeszuschuss des betrachteten Jahres. Erläuterung siehe Kasten im Anhang.

fortgeschrieben und seine mindernde Wirkung verändert sich deshalb im Zeitverlauf nicht. Ohne Korrekturmechanismus würde der Minderungsbetrag auch dynamisiert werden, so dass die mindernde Wirkung zunimmt (Erläuterung siehe Kasten im Anhang). So wäre beispielsweise beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate des Jahres 2023 für den allgemeinen Bundeszuschuss von 3,48 % die mindernde Wirkung im Jahr 2023 auf 352 Mio. Euro gestiegen. Beim Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate 2023 von 3,77 % hätte sich im Jahr 2023 ein Zuwachs auf 424 Mio. Euro ergeben. Der Korrekturmechanismus verhinderte den jeweiligen Zuwachs der mindernden Wirkung und hielt sie bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro konstant.

Mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 führte der Gesetzgeber befristet für die Jahre 2024 bis 2027 einen **neuen Minderungsbetrag** ein, der mit dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 für die Jahre 2025 bis 2027 zum zweiten Mal erhöht werden soll. Der neue Minderungsbetrag beläuft sich dann im Jahr 2024 auf 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2025 auf 2,2 Mrd. Euro, im Jahr 2026 auf 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2027 auf 1,5 Mrd. Euro. Insgesamt sind damit die Bundeszuschüsse in den Jahren 2024 bis 2027 um 6,8 Mrd. Euro niedriger als bisher geplant. Der neue Minderungsbetrag soll im Jahr 2028 wieder abgeschafft werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Varianten, die Minderungsbeträge abzuschaffen:

- **Variante 1:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres.
- **Variante 2:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres, zu dem der Minderungsbetrag wieder addiert wird.

Das Rentenpaket II schafft die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro nach der **Variante 1** ab. Die beiden Minderungsbeträge sind nun nicht mehr im Gesetz enthalten und damit bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Minderungsbeträge den jeweiligen Bundeszuschuss nicht mehr mindern. Sie mindern die beiden Bundeszuschüsse weiterhin, weil der Ausgangspunkt für die Fortschreibung der geminderte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres ist. Da zudem der „Korrekturmechanismus“ entfällt, wird die mindernde Wirkung nun – anders als zuvor – genauso wie der jeweilige Bundeszuschuss fortgeschrieben und damit dynamisiert. Somit verstärkt sich im Zeitverlauf die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss (Erläuterung siehe Kasten im Anhang).

Beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro steigt bei einer Fortschreibungsrate von 4,50 % im Jahr 2024 trotz Abschaffung die mindernde Wirkung auf 355 Mio. Euro und im Jahr 2025 bei einer Fortschreibungsrate von 6,06 % auf 377 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2028 erhöht sich die mindernde Wirkung auf voraussichtlich 412 Mio. Euro.¹⁷ Beim Minderungsbetrag von

¹⁷ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

409 Mio. Euro ergibt sich im Jahr der Abschaffung 2024 ein Anstieg der mindernden Wirkung auf 435 Mio. Euro, im Jahr 2025 auf 466 Mio. Euro¹⁸ und bis zum Jahr 2028 auf voraussichtlich 509 Mio. Euro.¹⁹ Insgesamt summiert sich die mindernde Wirkung der beiden abgeschafften Minderungsbeträge in den Jahren 2024 bis 2028 auf geschätzt über 4,5 Mrd. Euro.²⁰

Die mindernde Wirkung wäre nicht dauerhaft gewesen, wenn die Minderungsbeträge nach der **Variante 2** abgeschafft worden wären. Dazu hätte für die Fortschreibung im Jahr 2024 der jeweilige Bundeszuschuss des Jahres 2023 um den Minderungsbetrag erhöht werden müssen. Das Ergebnis hätte dann als Grundlage für die Berechnung des jeweiligen Bundeszuschusses im Jahr 2024 gedient. Die mindernde Wirkung wäre mit einer Abschaffung nach Variante 2 ab dem Jahr 2024 beendet gewesen (Erläuterung siehe Kasten im Anhang).

Würdigung

Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen werden mit dem Rentenpaket II einfacher. Dazu trägt auch bei, dass die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro aus dem Gesetz gestrichen werden und bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen sind. Obwohl die Minderungsbeträge nicht mehr im Gesetz enthalten sind, wird ihre mindernde Wirkung nicht abgeschafft. Die mindernde Wirkung bleibt dauerhaft erhalten und verstärkt sich von Jahr zu Jahr. Allein in den Jahren 2024 bis 2028 sind die Bundeszuschüsse so voraussichtlich um über 4,5 Mrd. Euro geringer.

Die dauerhafte mindernde Wirkung hätte es nicht gegeben, wenn das Rentenpaket II vorgesehen hätte, dass der jeweilige Bundeszuschuss des Jahres 2023 zuzüglich 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro fortgeschrieben wird, um den Bundeszuschuss des Jahres 2024 zu ermitteln (Variante 2). Dann hätte der fortzuschreibende Bundeszuschuss ab dem Jahr 2024 jeweils die Höhe gehabt, die er ohne Einführung eines Minderungsbetrag gehabt hätte. In diesem Fall wären nicht nur die Minderungsbeträge aus dem Gesetz entfernt, sondern auch ihre mindernde Wirkung wäre abgeschafft worden.

Da die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und von 409 Mio. Euro nicht befristet waren, kann die fortdauernde mindernde Wirkung aber als vom Gesetzgeber akzeptiert angesehen

¹⁸ Die Fortschreibungsrate beträgt 6,43 % im Jahr 2024 und 7,09 % im Jahr 2025.

¹⁹ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

²⁰ Dabei ist auch die **mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost** in den Jahren 2024 und 2025 berücksichtigt. Ab dem Jahr 2026 gibt es einen gesamtdeutschen allgemeinen Bundeszuschuss. Die mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost berechnet sich, indem man den Anteil der mindernden Wirkung auf den Bundeszuschuss West an den Rentenausgaben West berechnet und diesen Prozentsatz mit den Rentenausgaben Ost multipliziert. Im Jahr 2024 ist die mindernde Wirkung auf den Bundeszuschuss West 355 Mio. Euro. Die Rentenausgaben West betragen 271 459 Mio. Euro. Der Prozentsatz ist also 0,13077 %. Multipliziert mit den Rentenausgaben Ost von 72 200 Mio. Euro ergibt sich eine mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost im Jahr 2024 von rund 94 Mio. Euro. Im Jahr 2025 ist die mindernde Wirkung rund 99 Mio. Euro.

werden. Sie ist somit folgerichtig. Der Bundesrechnungshof hält die Abschaffung der Minderungsbeiträge für richtig.

Bei dem neuen und mittlerweile zweimal erhöhten Minderungsbetrag des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist die Sachlage anders. Denn er ist bis zum Jahr 2027 befristet. Somit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber nur bis dahin eine mindernde Wirkung wollte. Entsprechend wäre bei der Abschaffung dieses neuen Minderungsbetrages anders zu verfahren als bei der Abschaffung der beiden anderen Minderungsbeiträge. Im Jahr 2028 müsste der Minderungsbetrag des Jahres 2027 von 1,5 Mrd. Euro bei der Abschaffung nach Variante 2 wieder zum Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses des Jahres 2027 addiert werden, damit der für das Jahr 2028 fortzuschreibende Bundeszuschuss das Niveau ohne Minderungsbetrag hat. Die mindernde Wirkung entfiel dann ab dem Jahr 2028.

7 Zusammenfassende Bewertung des Rentenpakets II

Das Rentenpaket II löst die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht, sondern vergrößert sie eher. Es zieht die Stellschraube „Rentenniveau“ fest und dreht stärker an den Stellschrauben „Beitragssatz“ und „Bundeszuschüsse“. Dabei begünstigt es letztlich hauptsächlich die derzeitigen Rentnerinnen und Rentner und die Baby-Boomer-Jahrgänge. Junge und künftige Generationen können zwar auch höhere Renten erwarten, müssen aber höhere Beiträge und Steuern zahlen, so dass sie am Ende benachteiligt sind.

Das erforderliche hohe zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes erhöht die Gefahr einer Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung. Die Vorboten dieser Überlastung zeigen sich bereits jetzt. Um seinen Haushaltsproblemen zu begegnen, reduziert der Bund in den Jahren 2024 bis 2027 seine Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung um insgesamt 6,8 Mrd. Euro, indem er einen neuen Minderungsbetrag einführt und diesen je nach Haushaltslage weiter erhöht. Dies ist ein Zeichen dafür, dass der Haushaltsgesetzgeber schon jetzt den Beitrag des Bundes zur Finanzierung der Rentenversicherung als zu hoch ansieht. Umso unverständlicher ist es, dass er gleichzeitig mit dem Rentenpaket II diesen Finanzierungsbeitrag für die Zukunft noch weiter erhöhen will. Das derzeitige „Fahren auf Sicht“ kann ohnehin nur kurz- und mittelfristig den Bundeshaushalt – auf Kosten der Rentenversicherung und damit der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler – entlasten. Denn die geringeren Einnahmen der Rentenversicherung aus Bundeszuschüssen führen dazu, dass der Beitragssatz stärker und ggf. früher steigt. Dies wiederum hat schneller und stärker steigende Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten zur Folge. Damit sind die Haushaltsprobleme und die Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben. Die Kürzung der Bundeszuschüsse ändert nichts am Finanzbedarf der Rentenversicherung. Mit dem Rentenpaket II wird dieser Finanzbedarf weiter vergrößert. Das Generationenkapital kann auf der Finanzierungsseite nur eine relativ geringe Entlastung bringen.

Zur Wahrheit gehört, dass die Leistungsseite nicht ausgeschlossen werden darf, wenn die Rentenversicherung langfristig und verlässlich finanziert sein soll. Das Rentenpaket II zeigt jedoch in die entgegengesetzte Richtung.

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ Bundestagsdrucksache 20/11847

8 Junior-Spardepot löst die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung nicht

Der Vorschlag eines Junior-Spardepots sieht kurz zusammengefasst vor, dass für neu geborene Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus Steuermitteln bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein personenbezogener Kapitalbestand aufgebaut wird. Die Mittel dieser Kapitalbestände soll eine zu errichtende Stiftung (Gemeinschaftsstiftung) am Kapitalmarkt renditeträchtig anlegen. Das angesammelte Kapital einschließlich seiner Erträge soll ab Vollendung des 65. Lebensjahres oder ab Erreichen des Regelalters an die berechtigten Personen in Form einer Rente ausgezahlt werden.

Würdigung

Faktisch würde damit neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ein zweites staatlich finanziertes, vollständig kapitalgedecktes Rentensystem aufgebaut werden. Mit dem Vorschlag stellt sich also eine Systemfrage, die durch eine grundsätzliche politische Entscheidung zu beantworten ist. Unabhängig davon ist das sogenannte Junior-Spardepot nicht dazu geeignet, die hauptsächlich in den 2030er Jahren auftretenden finanziellen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung zu lösen bzw. zu verringern. Wird mit dem Geburtsjahrgang 2025 mit dem Kapitalaufbau begonnen, kann es frühestens im Jahr 2090 die ersten Rentenzahlungen geben. Die Beitrags- und Steuerlasten der jungen und künftigen Generationen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung kann diese Maßnahme nicht reduzieren. Insofern stellt das Juniorspar-Depot keine Alternative zum Generationenkapital dar.

Anhang

Minderungsbetrag: mindernde Wirkung, „Korrekturmechanismus“ und Abschaffung

Mindernde Wirkung

Für die Wirkung der Minderungsbeträge ist entscheidend, dass der jeweilige Bundeszuschuss jährlich fortgeschrieben wird. Das heißt, der Bundeszuschuss eines Jahres wird bestimmt, indem der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres um einen bestimmten Prozentsatz erhöht wird.

Beispiel für die Fortschreibung:

Der Bundeszuschuss im Jahr 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 1 ist die Fortschreibungsrate 10 %. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 ist:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Diese Fortschreibungssystematik führt dazu, dass ein Minderungsbetrag nur einmal vom Bundeszuschuss abgezogen werden muss, um den Bundeszuschuss dauerhaft zu mindern.

Beispiel für die dauerhaft mindernde Wirkung:

Der fortgeschriebene Bundeszuschuss des Jahres 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 0 wird aber ein Minderungsbetrag von 40 Euro eingeführt. Der Bundeszuschuss nach Abzug des Minderungsbetrages beträgt: $100 \text{ Euro} - 40 \text{ Euro} = 60 \text{ Euro}$.

Im Jahr 1 wird der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 0 mit der Rate von 10 % fortgeschrieben: Der Bundeszuschuss im Jahr 1 beträgt: $60 \text{ Euro} + 0,1 * 60 \text{ Euro} = 66 \text{ Euro}$.

Wäre der Minderungsbetrag im Jahr 0 nicht eingeführt worden, wäre im Jahr 1 der Bundeszuschuss von 100 Euro mit 10 % fortgeschrieben worden. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 wäre ohne Einführung des Minderungsbetrages 110 Euro gewesen.

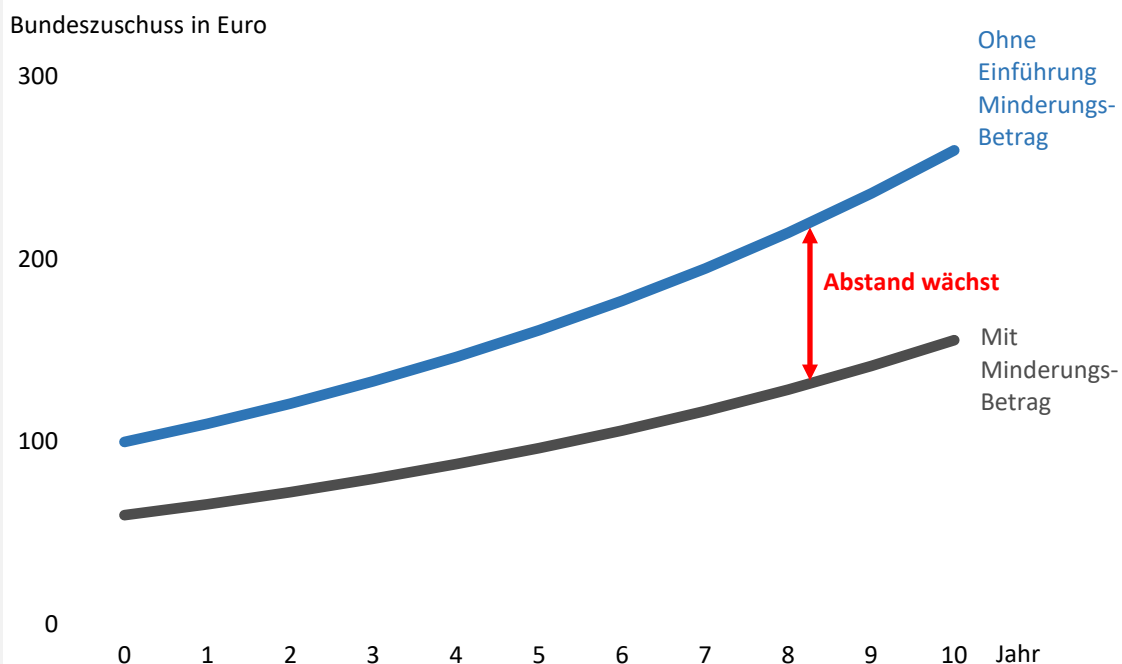
Der Bundeszuschuss im Jahr 1 mit Minderungsbetrag ist damit um 44 Euro (= $110 - 66$) geringer, als wenn der Minderungsbetrag nicht eingeführt worden wäre.

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 1 erhalten. Sie ist sogar von 40 Euro auf 44 Euro gestiegen. Die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages wird im Zeitverlauf somit größer (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Mindernde Wirkung nimmt ohne „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf zu

Der Abstand zwischen dem Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und dem Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag wird von Jahr zu Jahr größer.



Grafik: Bundesrechnungshof.

„Korrekturmechanismus“

Um zu verhindern, dass die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages durch die Fortschreibung im Zeitverlauf steigt, wird ein „Korrekturmechanismus“ eingeführt. Er soll erreichen, dass die mindernde Wirkung dauerhaft nominal konstant bleibt.

Im Beispiel soll die mindernde Wirkung im Zeitverlauf bei 40 Euro bleiben. Dies wird erreicht, indem zum Bundeszuschuss des vergangenen Jahres der Minderungsbetrag addiert, die Summe fortgeschrieben und dann der Minderungsbetrag wieder abgezogen wird.

Beispiel für den „Korrekturmechanismus“:

Der Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag im Jahr 0 beträgt 60 Euro. Zu ihm wird für die Fortschreibung im Jahr 1 zunächst der Minderungsbetrag addiert:

$$60 \text{ Euro} + 40 \text{ Euro} = 100 \text{ Euro.}$$

Diese 100 Euro werden mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Davon wird der Minderungsbetrag wieder abgezogen:

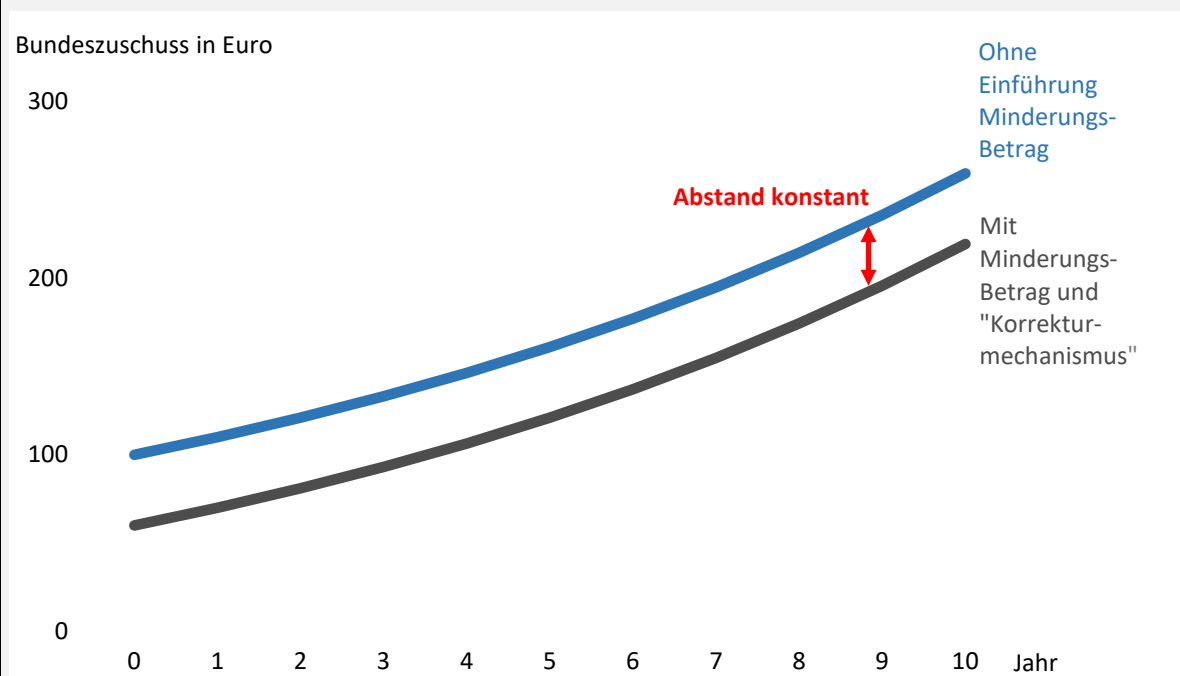
$$110 \text{ Euro} - 40 \text{ Euro} = 70 \text{ Euro.}$$

Der Bundeszuschuss des Jahres 1 beträgt damit 70 Euro. Er ist um 40 Euro geringer als der Bundeszuschuss ohne Einführung eines Minderungsbetrages, der im Jahr 1 bei 110 Euro liegen würde. Die mindernde Wirkung des Bundeszuschusses bleibt also auch im Jahr 1 und in allen Folgejahren bei 40 Euro (vgl. Abbildung 3). Damit dies in jedem Jahr gewährleistet ist, muss der Korrekturmechanismus und damit die Berücksichtigung des Minderungsbetrags bei der Fortschreibung des Bundeszuschusses im Gesetz verankert sein.

Abbildung 3

Mindernde Wirkung bleibt mit „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf konstant

Der Abstand zwischen Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag bleibt mit dem „Korrekturmechanismus“ in jedem Jahr gleich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Abschaffung

Der Minderungsbetrag kann auf zwei Arten abgeschafft werden.

Variante 1: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird fortgeschrieben, der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung erhalten bleibt und im Zeitverlauf steigt.

Variante 2: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird im Jahr der Abschaffung um den Minderungsbetrag erhöht und das Ergebnis fortgeschrieben. Der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung im Jahr der Abschaffung beendet wird.

Beispiele für die Abschaffung des Minderungsbetrages:

Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 1 mit Minderungsbetrag ist 70 Euro. Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge er bei 110 Euro. Die mindernde Wirkung ist 40 Euro. Im Jahr 2 wird der Minderungsbetrag abgeschafft.

Variante 1: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Er wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$70 \text{ Euro} + 0,1 * 70 \text{ Euro} = 77 \text{ Euro.}$$

Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge der Bundeszuschuss im Jahr 2 bei:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 2 erhalten und liegt bei 44 Euro (= 121 - 77). Sie ist damit von 40 Euro auf 44 Euro gewachsen.

Variante 2: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Zu ihm wird der Minderungsbetrag von 40 Euro hinzuaddiert, um zum Ausgangswert für die Fortschreibung zu gelangen: 70 Euro + 40 Euro = 110 Euro.

Dieser Betrag wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

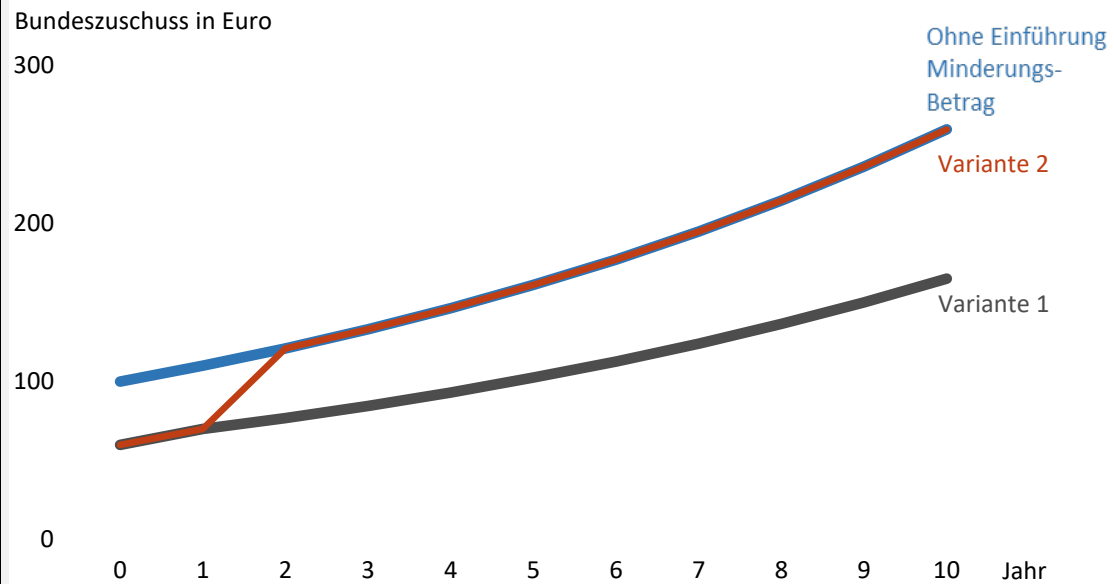
Der Bundeszuschuss ist also im Jahr 2 (Jahr der Abschaffung) mit 121 Euro genauso hoch wie der Bundeszuschuss ohne Einführung des Minderungsbetrages. Die mindernde Wirkung ist ab dem Jahr 2 nicht mehr vorhanden.

Bei Variante 1 wird nur der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft, aber nicht die mindernde Wirkung. Weil der „Korrekturmechanismus“ wegfällt, nimmt die mindernde Wirkung im Zeitverlauf zu. Bei Variante 2 wird der „Korrekturmechanismus“ und die mindernde Wirkung abgeschafft (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Mindernde Wirkung kann trotz Abschaffung der Minderungsbeiträge erhalten bleiben

Bei Variante 1 bleibt die mindernde Wirkung trotz der Abschaffung erhalten und wird im Zeitverlauf größer, weil der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft wurde. Bei Variante 2 hat der Bundeszuschuss nach der Abschaffung des Minderungsbetrages den gleichen Wert wie im Fall ohne Einführung eines Minderungsbetrages.



Grafik: Bundesrechnungshof.



Ausschussdrucksache **20(11)523**

Schriftliche Stellungnahme

Reiner Heyse, Wattenbek¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)

BT-Drucksache 20/11898

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot

BT-Drucksache 20/11847

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW

Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle

BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Wattenbek, den 09.10.2024

Reiner Heyse
Sprecher der Initiative RentenZukunft e.V.
Asterweg 5
24582 Wattenbek
reiner.heyse@icloud.com

An:
Herrn Bernd Rützel
Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit und Soziales
per E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Stellungnahme

- 1. zum Entwurf des Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetzes,**
- 2. zum Antrag Junior-Spardepot und**
- 3. zum Antrag von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle**

Sehr geehrter Herr Rützel,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 14.10.2024. Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf und den Anträgen nehme ich wie folgt Stellung:

Zu 1.: Entwurf des Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetzes

Vorbemerkung: Im Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP aus dem November 2021 wurde die Absicht festgehalten:

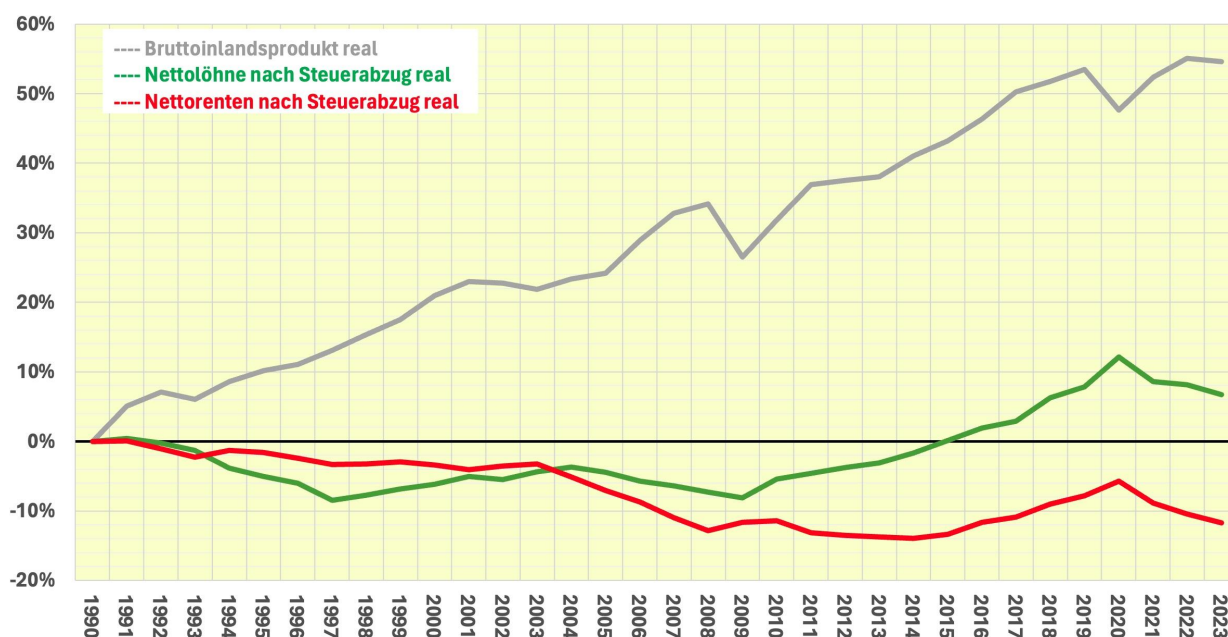
„Es wird keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben. Um diese Zusage generationengerecht abzusichern, werden wir zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitragssatz in eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einsteigen.“

Diese vagen und sehr allgemein gehaltenen Aussagen werden nun durch den Gesetzentwurf konkretisiert und ermöglichen eine valide Bewertung.

1.1 Rentenniveaustabilisierung

Die beabsichtigte Stabilisierung des Rentenniveaus von 48 Prozent löst die Frage aus, welcher historische Stand von Versorgungsleistungen damit dauerhaft gesichert werden soll. Hierzu werden in dem vorliegenden Gesetzentwurf keine Angaben gemacht. Daten der Deutschen Rentenversicherung und von Destatis zeigen dazu das folgende ernüchternde Bild (1): Nach Datenlage hat die verfügbare Nettorente in den vergangenen 33 Jahren nie die Höhe von 1990 erreicht. Konkreter ausgedrückt: die Kaufkraft der zugrundeliegenden Standardrente hatte im Jahr 2023 einen Wert, der lediglich 88 Prozent der Rente des Jahres 1990 entsprach.

Lohn- und Rentenentwicklung indiziert von 1990 bis 2023 (mit BIP)



Die Abbildung zeigt zudem das Verhältnis der Nettorenten zu den Nettolöhnen. Die ohnehin schon negative Nettolohnentwicklung bis 2015 löst sich ab etwa 2004 von den Nettorenten. Die zunehmende Spreizung wird verursacht durch die Dämpfungsfaktoren (Riester- und Beitragsatzfaktor; Nachhaltigkeitsfaktor) in der Formel zur Berechnung des aktuellen Rentenwertes und die nachgelagerte Besteuerung. Das tatsächliche Nettorentenniveau (nach Sozialversicherungsabgaben und Steuern) sinkt in dem dargestellten Zeitraum von 67,6 Prozent auf 56,1 Prozent.

Die Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts um 54,6 Prozent steht in einem krassen Verhältnis zu den realen Nettolöhnen (+ 6,7 Prozent) und den realen Nettorenten (- 11,8 Prozent).

Der Terminus „netto vor Steuern“ blendet die zunehmende Besteuerung von Renten aus. Die tatsächlich verfügbare Rente wird trotz des auf 48 Prozent stabilisierten Rentenniveaus (netto vor Steuern) weiter sinken. Nach gegenwärtiger Gesetzeslage wird das tatsächliche Nettorentenniveau von derzeit 56,1 Prozent bei Vollbesteuerung auf ca. 54 Prozent weiter absinken.

Fazit: Die Rentenniveaustabilisierung von 48 Prozent kann bestenfalls als Verhinderung von Schlimmerem, nämlich dem Fortwirken der Dämpfungsfaktoren in der Rentenformel, angesehen werden. Die Dynamik der zunehmenden Altersarmut wird vermutlich etwas abgebremst. Ansonsten wird die seit 30 Jahren betriebene Verschlechterung der Altersversorgung lediglich eingefroren.

Das Versorgungsniveau in Deutschland befindet sich nach OECD-Berechnungen auf Platz 17 unter den 22 EU-Staaten, die OECD-Mitglieder sind. Bei der im internationalen Vergleich üblicherweise verwendeten Nettoersatzquote beträgt der OECD-EU-Durchschnitt demnach 68,1 Prozent. In Österreich beispielsweise beträgt die Quote 87,4 Prozent, in Deutschland jedoch gerade einmal 55,3 Prozent. Die folgende Tabelle (2) zeigt, wie niedrig in Deutschland das Leistungsniveau des Rentensystems im internationalen Vergleich ist. Eine bloße Stabilisierung erscheint vor diesem Hintergrund nicht als erstrebenswertes sozialpolitisches Ziel.

Pensions at a glance - OECD - 2023 -ausgewählte Daten					
Ranking	Land	Nettoersatzquote vom Durchschnittslohn (1 x)	Nettoquote 0,5 x	Nettoquote 2 x	Lebenserwartung bei Geburt
1	Portugal	98,8	97,0	96,1	82,1
2	Niederlande	93,2	94,6	87,5	82,4
3	Griechenland	90,0	102,6	82,7	80,7
4	Österreich	87,4	85,5	65,9	82,4
5	Luxemburg	86,9	95,7	78,7	82,6
6	Spanien	86,5	86,4	57,8	83,9
7	Italien	82,6	77,8	87,5	84,0
8	Ungarn	82,5	65,0	77,0	74,9
9	Dänemark	77,3	117,5	62,5	81,9
10	Slowakei	72,5	81,0	67,2	75,4
11	Frankreich	71,9	67,7	61,8	83,2
12	Schweden	65,3	66,5	82,9	83,5
.....					
17	Deutschland	55,3	59,2	43,2	81,0
19	Polen	40,3	37,9	39,1	77,0
	Ø der 22 OECD-EU-Staaten	68,1	76,2	60,9	80,7
	Schweiz	45,3	56,5	24,1	84,2
Nettoersatzquoten vom durchschnittlichen Einkommen (1x), der Hälfte (0,5x) und dem Doppelten (2x). Berechnet sind die Quoten für die Zukunft, Horizont von Land zu Land verschieden, z.B. BRD und Ö.: 20jährige in 45 Jahren.					

Zur Finanzierung der Rentenniveaustabilisierung: Sie soll bis zum Jahr 2036 ausschließlich durch die Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge von 18,6 Prozent auf 22,3 Prozent erfolgen. Das kann jedoch kaum als „Stabilisierung des Rentenbeitragsatzes“ bezeichnet werden.

Die mögliche Finanzierung oder Teilfinanzierung der Mehrkosten aus Bundesmitteln werden nicht einmal unter der Kategorie „Alternativen“ des Gesetzentwurfs erwähnt. Ein von der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles (SPD), im Jahr 2016 vorgeschlagener „Demografiezuschuss“ aus Steuermitteln ab Ende der 2020er Jahre könnte eine angemessene Finanzierungsquelle sein.

Fazit: Zur Rentenniveaustabilisierung wird sehr eng auf den Finanzierungskanal „Beiträge“ fokussiert. Andere Quellen, wie die überfällige vollständige Deckung der nicht beitragsgedeckten Leistungen (2020: 37 Milliarden Euro nach DRV-Rechnung) aus Steuern, der erwähnte Demografiezuschuss, oder eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, sollten ernsthaft geprüft werden.

Ein Blick nach Österreich zeigt, dass dort höhere Beiträge eine breite Akzeptanz erfahren, weil sie zu ausreichend hohen und sicheren Pensionseinkommen führen. Seit 1989 ist der Beitragssatz mit 22,8 Prozent unverändert. Das Leistungsniveau erreicht nach 45 Jahren Beitragszahlungen garantiert 80 Prozent der im Arbeitsleben erzielten Bruttolöhne, was zu einer Nettoersatzquote von 87 Prozent führt). Reichen die Beitragsleistungen nicht aus, um die garantierten Pensionen zu finanzieren, gleicht der österreichische Staat die Finanzierungslücke automatisch aus („Ausfallhaftung“). Das Verfahren wäre eine sinnvolle Alternative zu dem deutlich komplizierteren Finanzierungssystem in Deutschland.

1.2 Generationenkapital

Eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung soll frühestens 2036 zu Entlastungen des DRV-Haushalts führen. Bis dahin werden die Mehrbelastungen durch die Verrentung geburtenstarker Jahrgänge ausschließlich durch Erhöhungen der Rentenversicherungsbeiträge getragen. Das bedeutet konkret, in dem Zeitraum von zwölf Jahren, in dem die Rentenjahrgänge besonders zunehmen, leistet das sogenannte Generationenkapital (im Folgenden Aktienrente genannt) keinerlei Beitrag zur Bewältigung der entstehenden Mehrkosten.

Nach Daten der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung (3) wird die Anzahl der Menschen, die sich im Alter über der gesetzlichen Regelaltersgrenze befinden werden, bis 2038/2039 um 16 Prozent zunehmen. Danach sinkt die entsprechende Anzahl bis 2045 wieder um zwei Prozent. Das wäre dann eine gegenüber heute um 13 Prozent höhere Anzahl. Mit anderen Worten: Die angestrebte Entlastung aus den Renditen der Aktienrente erfolgt erst ab dem Zeitraum, in dem die Rentenausgaben wieder beginnen zu sinken. Es stellt sich die Frage, welcher konkrete Zweck mit dem Aufbau des Aktienrentenfonds dann noch verfolgt wird.

Der Sinn des „Generationenkapitals“ ist darüber hinaus überaus zweifelhaft. Der Kapitalfonds soll zu einem ganz überwiegenden Teil durch Kredite aufgebaut werden. Die anfänglichen zwölf Milliarden Euro, sollen bis 2036 durch die jährlich um drei Prozent steigende Kreditsumme auf 16,6 Milliarden Euro steigen. Zusammen mit etwa 15 Milliarden aus Bundesvermögen und den laufenden Zinserträgen soll der Kapitalstock dann 200 Milliarden Euro betragen. Daraus wird dann eine Rendite von zehn Milliarden Euro, also von fünf Prozent, erwartet. Da die Kreditzinsen dazu gerechnet werden müssen (Bundesanleihen kosten derzeit zwischen 2,5 bis drei Prozent), müsste der nominelle Zinsertrag an den Finanzmärkten mindestens 7,5 Prozent, wahrscheinlich aber

deutlich mehr, betragen. Es ist überaus zweifelhaft, ob das mit seriösen Anlagestrategien erreichbar ist.

Zu bedenken sind außerdem:

- Die Zinskosten für die Bundesanleihen werden bis 2036 voraussichtlich eine Summe zwischen 28 bis 32 Milliarden Euro erfordern. Weitere Kosten für die Fondsverwaltung und das Asset-Management kommen hinzu.
- Die aufgenommenen Gelder werden durch die Inflation entwertet. Zum Beispiel werden die 12 Milliarden Euro aus 2024 bei einer jährlichen Inflation von zwei Prozent bis 2036 auf eine Kaufkraft von neun Milliarden Euro gesunken sein.

Fazit: Das sogenannte Generationenkapital leistet keinen, im besten Fall nur einen sehr geringen Beitrag zur Bewältigung der steigenden Rentenkosten. Der Zuschuss von zehn Milliarden ab 2036 an die DRV soll gerade einmal zur Entlastung von 0,3 Beitragssatzprozenten beitragen. Ob das eintritt oder überhaupt notwendig ist, scheint über den langen Zeithorizont sehr spekulativ zu sein. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird viel zu den Chancen der Aktienrente ausgesagt, über Risiken hingegen sehr wenig. Auch zu volkswirtschaftlichen Nebenwirkungen (etwa einer Erhöhung der Sparquote und Schwächung der Nachfrage sowie der Förderung von Blasenbildungen an den Finanzmärkten) fehlen Aussagen.

Es wäre sinnvoll, die langfristig gebunden Mittel zum Aufbau des Aktienfonds besser unmittelbar zur Stützung des DRV-Haushalts zur Verfügung zu stellen.

Zu 2.: Antrag zur Einrichtung eines Junior-Spardepots

Der Antrag sollte aus zwei grundlegenden Gründen abgelehnt werden.

2.1. Das beschriebene „Junior-Spardepot“ liefert keinerlei positiven Beitrag zu den finanziellen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte. Das Gegenteil würde eintreten.

Wenn im Jahr 2025 für den ersten Geburtenjahrgang Gelder in das Depot eingezahlt würden, wären nach heutigem Rechtsstand die ersten Rentenleistungen in 67 Jahren möglich. Welche politischen und sozialen Verhältnisse im Jahr 2092 herrschen, kann niemand auch nur annähernd voraussagen. Gesetze sollten nicht auf Grund von Spekulationen auf Verhältnisse in einer fernen Zukunft beschlossen werden.

Mit der Mittelabführung aus dem Staatshaushalt in das Spardepot würden die Investitionsspielräume des Staates unnötig beschnitten. Im ersten Jahr betrüge die Belastung etwa 750 Millionen Euro, die nach heutigen Zahlen (eine verlässliche Einschätzung der eintretenden Dynamisierung und der Bevölkerungsentwicklung ist kaum möglich) in 18 Jahren auf knapp 14 Milliarden anwachsen würde. Diese 14 Milliarden Euro würden dann 49 Jahre lang weiter die Depots aufbauen. Im Jahr 2092 hätten die Depots ein Volumen von grob gerechnet

800 Milliarden Euro. Erst ab dann werden die ersten (geringen) Beträge nachfragwirksam abfließen.

2.2. Die beabsichtigte Einrichtung der Depots ausschließlich für Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit wäre ein Novum und würde den gesellschaftlichen Zusammenhalt in diesem Land untergraben. Der Sozialstaat und die Sozialversicherungen gründen sich auf Solidarität. Eine generelle Bevorzugung deutscher Staatsbürger gegenüber anderen hier lebenden Staatsbürgern, würde auch Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes widersprechen.

Zu 3.: Antrag „von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle“

In aller Kürze, weil die Befassung des Antrags erst sehr kurzfristig bekannt wurde:

In dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert „einen Gesetzentwurf vorzulegen, der eine Rentenreform einleitet, die sich am österreichischen Rentenmodell orientiert“. Diese Forderung ist zu begrüßen, im Wesentlichen aus zwei Gründen:

3.1. Das deutsche Rentensystem ist durch zahlreiche Gesetzesänderungen signifikant verschlechtert worden. Das Rentenniveau ist stark gesunken, die Altersarmut hat in einem unerträglichen Maße zugenommen. Das Drei-Säulen-Modell hat sich als nicht tragfähig erwiesen:

- Die erste Säule - gesetzliche Rente - wurde systematisch geschwächt.
- Die zweite Säule - Betriebsrenten - spielt eine immer geringere Rolle und kann durch die ganz überwiegende Finanzierung aus Lohngeldern (Entgeltumwandlung) kaum noch als Betriebsrente bezeichnet werden.
- Die dritte Säule - Privatvorsorge - ist mit der Riesterrente gescheitert. Nach 25 Jahren Irrweg einen neuen, riskanteren Zweig mit dem geplanten Altersvorsorgedepot aufzubauen, ist hochspekulativ mit ungewissen Ergebnissen.

Es spricht also alles dafür, einen grundlegenden Wandel der Rentenpolitik der vergangenen ca. 30 Jahre vorzunehmen. Dabei ist es sinnvoll, sich an erfolgreicherer Rentensystemen zu orientieren.

3.2. Das österreichische Rentenmodell bietet sich als Orientierung für eine Rentenreform in Deutschland an, weil es

- a. dem deutschen Rentensystem von vor 1990 stark ähnelt (Grundsätzliche Umlagefinanzierung mit staatlichen Ergänzungsleistungen und einem festen Satz an jährlicher Anwartschaftssteigerung);
- b. ein garantiertes Leistungsniveau mit lebensstandardsichernden Pensionen bietet;
- c. ein System von Mindestrenten beinhaltet, das wirksam Altersarmut verhindert;

- d. ein einheitliches Versicherungssystem hat („Pensionsharmonisierung“), in dem alle Erwerbstätigen, also auch Selbständige, Beamte und Politiker organisiert sind.

Die Wirtschaftskraft Österreich befindet sich etwa auf dem Niveau Deutschlands. Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner und die Durchschnittslöhne liegen nahezu auf gleicher Höhe. Das sind starke Indizien dafür, dass die ökonomischen Verteilungsspielräume ähnlich hoch sind.

Soweit meine Stellungnahme. Ich werde am 14.10. per Videokonferenz an der Anhörung teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Reiner Heyse

(Sprecher der Initiative RentenZukunft e.V.)

Quellen/Anmerkungen:

- (1) Quellen: BIP, Preise, Bruttolöhne, Bruttorenten, Nettolöhne vor Steuerabzug, Nettorenten vor Steuerabzug: Rentenversicherung in Zeitreihen (DRV - Schriften Band 22); teilweise aktualisiert von destatis.

Nettolöhne nach Steuern: bis 2003: Rentenversicherung in Zeitreihen; von 2003 - 2020: Lohnsteuertabellen www.paramentier.de; ab 2020: Lohnsteuertabellen BMF.

Nettorenten nach Steuern: bis 2014 kein Steuerabzug auf Standardrente; ab 2013: <https://www.finanzrechner.org/sonstige-rechner/rentenbesteuerungsrechner/#rentenbesteuerungsrechner>

- (2) https://www.oecd.org/en/publications/2023/12/pensions-at-a-glance-2023_4757bf20.html

- (3) 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, destatis, Dezember 2022.

Hier die Daten aus der Variante „BEV-VARIANTE-02 Geburten, LE und WS moderat (G2L2W2)“, die üblicherweise für Prognoseanalysen als Standard verwendet wird.



Ausschussdrucksache **20(11)524**

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband VdK Deutschland e. V.¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und
zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche
Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und
Generationenkapitalgesetz) (20/11898)

und

zum Antrag: Fraktion der AfD, Für eine sichere Rente unserer
Kinder – Junior-Spardepot (20/11847)

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und
Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024.

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 10.10.2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) der gesetzlichen Rente als tragende Säule der Alterssicherung bis Mitte 2040 bei 48 Prozent zu stabilisieren. Die aufgrund der Stabilisierung sowie des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge zu erwartenden Mehrausgaben sollen durch die Erschließung einer zusätzlichen Finanzierungsquelle – dem Generationenkapital - ab dem Jahr 2036 abgedeckt und so der ab 2028 beginnende Beitragssatzanstieg reduziert werden.

Die Haltelinie des Sicherungsniveaus vor Steuern auf 48 Prozent war bisher bis zum 1. Juli 2025 befristet und wird nun bis zur Rentenanpassung am 1. Juli 2039 verlängert, in den Grundsätzen des SGB VI verankert sowie als explizite Berichtspflicht in den jährlichen Rentenversicherungsbericht aufgenommen. Damit verhindert die Bundesregierung, dass das Rentenniveau ab 2030 unter 47 und ab 2040 unter 45 Prozent fällt.

Sobald die Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern zum ersten Mal greifen wird, folgt anschließend die Rentenanpassung nur noch eins zu eins der Lohnentwicklung. Die Kürzungsfaktoren werden somit in den Folgejahren ausgesetzt. Die Haltelinie für den Höchstbeitragssatz (Beitragssatzgarantie) von 20 Prozent wird nicht verlängert und läuft mit dem Jahr 2025 aus. Das stabilisierte Rentenniveau wird in den kommenden Jahren gegenüber dem geltenden Recht über moderat ansteigende Beitragssätze (2040: +1 Prozentpunkt)¹ und Bundesmittel (2040: +7,7 Milliarden Euro) finanziert. Zusätzlich legt die Bundesregierung im Jahr 2035 einen Bericht vor, wie das Rentenniveau über 2039 bzw. 2040 hinaus stabilisiert werden kann. Um unterjährige Einnahmeschwankungen der gesetzlichen Rente besser ausgleichen zu können, wird die Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben angehoben. Die bisher sehr intransparenten und kaum nachvollziehbaren Berechnungsweisen und Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse werden aktualisiert, angeglichen und vereinfacht.

Der Einstieg in die ergänzende Kapitalmarktfinanzierung der gesetzlichen Rente erfolgt über die Einrichtung einer „Stiftung Generationenkapital“. Der Stiftung wird ab 2024 jährlich ein

¹ Im Mai 2024 gab die DRV auf dem Presseseminar neue Vorausberechnungen bekannt. Diese weichen leicht vom Gesetzentwurf ab: Der Beitragssatz liegt demnach im Jahr 2040 für das Mindestrentenniveau von 48 Prozent bei 22,5 Prozent und damit um 1,3 Prozentpunkte höher als ohne Stabilisierung des Rentenniveaus (45,1 Prozent) Vgl.: Dr. Imke Brüggemann-Borck: Finanzierungsmechanismen in der gesetzlichen Rentenversicherung: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/2024-05-27-28-berlin/05-27-praesentation-brueggemann-borck.pdf?__blob=publicationFile&v=4

schuldenfinanziertes, aber „schuldenbremsenneutrales“ Darlehen von zunächst 12 Milliarden Euro zugeführt. Dieses wird pro Jahr um zusätzlich drei Prozent erhöht und bis 2028 durch die Übertragung von Eigenmitteln in Höhe von 15 Milliarden Euro ergänzt. Das Stiftungsvermögen wird am Kapitalmarkt global, renditeorientiert, langfristig und zu marktüblichen Bedingungen investiert. Sofern 2036 ein Stiftungskapital von 200 Milliarden Euro erreicht wird, sollen der Rentenversicherung nach Abzug der Verwaltungskosten und Erstattung der Zinsen für die Darlehen des Bundes Stiftungserträge in einem Umfang von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr zweckgebunden zufließen. Über die konkrete Höhe der Zuführung entscheiden das BMAS und das BMF erstmals 2035. Die Bundesregierung erwartet nach den eigenen Berechnungen, den Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rente so um 0,3 Prozentpunkte (2040) zu dämpfen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Rentenniveaustabilisierungsgesetz

Der Sozialverband VdK begrüßt die mit dem Gesetzentwurf für die kommenden 15 Jahre geltende Neuausrichtung der gesetzlichen Rente auf ein klares Mindestleistungsziel. Die Rentenreformen und Rentenkürzungen der 2000er Jahre mit ihrer einseitigen Fixierung auf die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs haben die Akzeptanz und Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung immer mehr geschwächt. Statt wie bisher ein auskömmliches Leistungsniveau der gesetzlichen Rente dem Ziel eines niedrigen Beitragssatzes unterzuordnen, wird jetzt für einen zumindest 15-jährigen Zeitraum ein klares Leistungsziel für das Rentenniveau benannt und über die jährliche Rentenanpassung auch sachgerecht und einfach umgesetzt. Die Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bleibt nur noch abgeschwächt als Berichtspflicht bis 2030 erhalten. Der VdK begrüßt, dass der Rentenwert damit zunächst bis 2039 eng an die Lohnentwicklung gekoppelt wird und die Anwendung der Dämpfungsfaktoren im Jahr nach dem erstmaligen Unterschreiten der 48-Prozent-Grenze entfällt. Das wird Ende der 2020iger Jahre die Renten gegenüber dem geltenden Recht um über zwei Prozent und in den 40iger Jahren um sechs bis sieben Prozent erhöhen. Der VdK fordert, die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben, um das Vertrauen in die gesetzliche Rente nachhaltig und dauerhaft zu stärken.

Dies bedarf aber nach Meinung des VdK auch einer Diskussion um die Höhe eines angemessenen Rentenniveaus und dessen solide Finanzierung. Wenn es bei der Absenkung des Rentenniveaus auf 45 Prozent (2037) vor Steuern geblieben wäre, hätten immer mehr Menschen keine lebensstandardsichernde und armutsfeste Rente mehr erhalten, obwohl sie jahrzehntelang in das Rentensystem eingezahlt haben. Die zentrale Funktion des Umlagesystems, den im Alter oder bei Erwerbsminderung wegfallenden Lohn zu ersetzen, wäre weiter geschwächt worden. Dieser weitere Verfallsprozess wird mit dem zweiten Rentenpaket gestoppt. Gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut infolge prekärer Beschäftigung, wie ein höherer gesetzlicher Mindestlohn oder die Grundrente, können aber auch bei einem Rentenniveau von 48 Prozent kaum sicherstellen, dass Versicherte nach einem langen Arbeitsleben eine Rente beziehen, die den ergänzenden Grundsicherungsbezug vermeidet. Ein langfristig stabiles und vor allem auskömmliches Sicherungsniveau sowie eine klare und nachvollziehbare Kopplung der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung bilden die Basis um Rentnerinnen und Rentner angemessen an der

Wohlstandsentwicklung zu beteiligen und vor Kaufkraftverlusten sowie vor Altersarmut zu schützen.

Der VdK fordert deshalb eine zeitlich unbegrenzte Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent als dauerhafte Rentengarantie und begründet dies wie folgt:

1. Im internationalen Vergleich ist das bundesdeutsche Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zu niedrig. Daten der OECD zeigen, dass Deutschland mit einer sogenannten Bruttoersatzrate von 43,9 Prozent knapp 7 Prozentpunkte unter dem OECD Durchschnitt (50,7 %) und ca. 30 Prozentpunkte hinter vergleichbaren Volkswirtschaften wie Österreich (74,1 Prozent), den Niederlanden oder Italien liegt.²

2. Die bisherigen Regeln zur Rentenanpassung schützen Rentnerinnen und Rentner aufgrund von Nullrunden, des Nachholfaktors, der Dämpfungsfaktoren, ausgebliebener Inflationsausgleichszahlungen und der zeitlich verzögerten Weitergabe von Lohnerhöhungen nicht ausreichend und nicht zeitnah vor Kaufkraftverlusten in Phasen hoher Inflation. Die Inflationsausgleichsprämien für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte werden aufgrund der Beitragsfreiheit in den kommenden beiden Jahren den Lohnfaktor und damit die Rentenanpassungen reduzieren, da die aktuelleren VGR-Löhne (mit Inflationsausgleichsprämien) durch die beitragspflichtigen Löhne nach unten korrigiert werden. Weiter wirken sich die Ausweitung der Mini- und Midijobs sowie deren Einkommensgrenzen und die Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2022 negativ auf die beitragspflichtigen Löhne und damit auf die Rentenanpassung aus. Die aufgelaufenen Kaufkraftverluste sollen durch die Anhebung des Rentenniveaus ausgeglichen werden.

3. Das Versprechen des Drei-Säulenmodells durch staatlich geförderte private und attraktive Betriebsrenten, die Lücke beim Sicherungsniveau zu schließen, hat sich nicht erfüllt und ist für viele Versicherte nicht leistbar. Der Bestand an Riesterverträgen ist seit 2018 rückläufig und ging seit dem Höchststand aus dem Jahr 2017 von 16,6 Millionen bis zum dritten Quartal 2023 um über eine Million Sparerinnen und Sparer auf 15,6 Millionen zurück. Der Anteil der ruhenden Verträge (keine Beitragsleistung im Berichtszeitraum) wird vom BMAS derzeit auf gut ein Fünftel bis knapp ein Viertel geschätzt. Nach den Angaben des Alterssicherungsberichts hat sich der Anteil der Beschäftigten mit einer Riesterrente zwischen 2012 und 2020 von 35 auf 30 Prozent verringert. Der Anteil von Beschäftigten mit gleichzeitigen Ansprüchen auf eine Betriebsrente und eine Riesterrente lag 2020 nur bei 18 Prozent. Über ein Drittel sorgt gar nicht zusätzlich fürs Alter vor.

Finanziert werden soll das vom Sozialverband VdK geforderte höhere Rentenniveau durch fünf zusätzliche Einnahmequellen:

1. Alle Erwerbstätigen sollen schnellstmöglich in die gesetzliche Rente einzahlen. Neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch neue Beamtinnen und Beamte, Selbstständige, Politiker, Angehörige der freien Berufe und Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften. Diese Erwerbstätigenversicherung würde nicht nur eine große Gerechtigkeitslücke schließen, sondern bis in die 2070er-Jahre auch eine Finanzierungslücke in der gesetzlichen Rente. Der

² Bruttoersatzraten vergleichen idealtypisch den Anteil der Rente am Verdienst vor Rentenbeginn. Es wird dabei von einer durchgängigen Erwerbsbiographie ab 22 Jahren bis zur jeweiligen Regelaltersgrenze ausgegangen <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm>

Sachverständigenrat bestätigt diese positiven Einnahmeeffekte bis Mitte der 2070iger Jahre in seinem Jahresgutachten 2023/2024³.

2. Hohe Einkommen sollten außerdem stärker an der Finanzierung der Rente beteiligt werden. Dafür muss die Beitragsbemessungsgrenze angehoben werden. Sie liegt derzeit bei 7550 Euro im Monat. Für jeden Euro darüber werden keine Beiträge zur Rente gezahlt. Das ist sozial nicht gerecht. Aktuelle Positionen, die Beitragsbemessungsgrenze nicht mehr automatisch mit der Lohnentwicklung im vorangegangenen Jahr zu erhöhen, sondern an die Inflation anzupassen, lehnt der VdK ab.

3. Der VdK fordert weiter, die Arbeitgeber überproportional an den steigenden Rentenbeiträgen zu beteiligen und sich dabei am österreichischen Rentensystem zu orientieren: Arbeitgeber und Beschäftigte zahlen in Österreich seit über 20 Jahren einen Beitragssatz in Höhe von 22,8 Prozent, der überproportional mit 12,55 Prozent von den Arbeitgebern getragen wird. Beschäftigte müssen nur 10,25 Prozent zahlen. In Deutschland müssen die Beschäftigten nicht nur 9,3 Prozent in die gesetzliche Rente zahlen, sondern sollen auch noch vier Prozent in eine Riesterrente und am besten noch zwei Prozent in eine Betriebsrente zahlen, damit im Alter der erreichte Lebensstandard gesichert sein kann.

4. Die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse als sachgerechte Finanzierung nicht-beitragsgedeckter Leistungen müssen dauerhaft erhöht werden. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt, aber auch an den Steuereinnahmen des Bundes ist in den vergangenen 20 Jahren zurückgegangen. Damit zieht sich der Bund immer mehr aus der Finanzierung des rentenrechtlichen Ausgleichs von Kinderziehungszeiten oder niedrigen Löhnen zurück. Nur eine Erhöhung der Bundeszuschüsse stellt sicher, dass sich alle Steuerzahler an der Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Rentenversicherung beteiligen, die dem sozialen Ausgleich dienen. Um die Steuereinnahmen zu erhöhen, fordert der VdK die gerechte Besteuerung hoher Vermögen und von Erbschaften.

5. Die Rente wird immer noch zu drei Vierteln aus Beiträgen und damit aus den Löhnen der Versicherten finanziert. Die im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen zur Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit, zur besseren Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt und von älteren Beschäftigten müssen nicht nur auf den Weg gebracht werden, sondern auch konsequent umgesetzt werden. Die Potentiale des Arbeitsmarktes und der Migration offensiv zu nutzen, sowie qualitativ hochwertige Betreuungs- und Bildungsinfrastrukturen aufzubauen, bleiben zentrale Ansatzpunkte, um die demographisch bedingten Herausforderungen der gesetzlichen Rente zu bewältigen. Deshalb brauchen wir stärkere Anstrengungen, damit Frauen einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen können, damit Geflüchtete schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden und gute Löhne auf dem Bau, in der Landwirtschaft und auch im Büro gezahlt werden. Der VdK fordert einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 14 Euro.

6. Die aktuell unter dem Titel Wachstumsinitiative geplanten Anreize für längeres Arbeiten sind gut für diejenigen, die gesund sind und noch gerne arbeiten. Der Sozialverband VdK befürchtet jedoch eine Spaltung der älteren Generation: Vergessen werden diejenigen, die aufgrund von Krankheit, Burnout oder der Pflege ihrer Angehörigen nicht länger arbeiten können. Diese Menschen werden doppelt benachteiligt: durch Abschläge wegen eines früheren Renteneintritts oder einer Erwerbsminderung und weil sie die Vergünstigungen von parallelem Rentenbezug und Erwerbseinkommen nicht in Anspruch nehmen können. Der VdK fordert deshalb von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie der Bundesregierung ein

³ SVR-Jahresgutachten 2023/2024, S. 308.

Aktionsprogramm für gute und gesunde Arbeit für ältere Beschäftigte. Erst wenn sich die betrieblichen Bedingungen für Arbeiten im Alter verändert haben, werden die Chancen auf längeres Arbeiten steigen.

Generationenkapitalgesetz

Der VdK begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Einnahmehasis der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbreitern und so den durch die Rentenniveaustabilisierung und den demographischen Wandel bedingten Beitragssatzanstieg für die Versicherten zu begrenzen. Die Einführung einer schuldenfinanzierten Kapitalmarkt-Komponente ist dafür aber nur in einem sehr begrenzten Umfang geeignet. Negative Nebenwirkungen von renditeorientierten Kapitalanlagestrategien auf die Daseinsvorsorge und auf die Umwelt werden im Gesetzentwurf ausgeblendet. Positiv bleibt nur anzumerken, dass für den direkten Aufbau des Generationenkapitals keine Rentenversicherungsbeiträge der Versicherten verwandt werden. Aus dem Bruttolohn von Arbeitgebern und Beschäftigten paritätisch finanzierte Beiträge werden im bewährten Umlagesystem direkt zur Auszahlung der laufenden Renten verwandt und können nicht langfristig auf dem Kapitalmarkt angelegt werden ohne direkt das aktuelle Leistungsniveau der gesetzlichen Rente zu senken. Bei einem Scheitern des Generationenkapitals würden die Versicherten und ihre Arbeitgeber aber indirekt mit höheren Beiträgen belastet werden.

Schon im Vorfeld äußerten sich die Bundesbank (Monatsbericht 2023), der Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2023/2024) und der Sozialbeirat (Gutachten 2022) skeptisch zu den Rendite- und damit Erfolgsaussichten des „Generationenkapitals“. Hohe Renditen ließen sich nur mit einem hohen Anlagerisiko erzielen und dies könne in der kurzen Anlagefrist bis 2036 zu erheblichen Schwankungen führen. Zusätzlich muss die Stiftung Generationenkapital die eigenen Verwaltungs- und die Zinskosten des Bundes für die Schuldenaufnahme finanzieren. Schwankende Börsenkurse und die Schuldenfinanzierung begrenzen damit die erwartbare Höhe und die Verlässlichkeit der Zuführungen an die gesetzliche Rente. Bleiben die Erträge hinter den Erwartungen zurück, ist nicht etwa vorgesehen, dass die Bundeszuschüsse erhöht werden würden, sondern Defizite wären dann alleine von den Versicherten über höhere Beiträge zu tragen.

Bezogen auf die ab 2036 angestrebten Zuwendungen an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro und die dadurch zu erreichende Beitragssatzentlastung von 0,3 Prozentpunkten zeigt sich, dass die Entlastungswirkung in der Summe **zu gering** ist, um die gesetzliche Rente dauerhaft wieder zur lebensstandardsichernden Säule der Altersvorsorge auszubauen. Für das Jahr 2045 stehen im Gesetzentwurf 10 Milliarden Euro Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung immer noch 22,3 Milliarden Euro Zuführungen aus Darlehen des Bundes gegenüber. Die Zuführungen sind nach den Erwartungen des Gesetzgebers nach 20 Jahren Laufzeit also immer noch doppelt so hoch wie die Ausschüttungen. Zwar entscheiden die Ministerien jährlich über möglicherweise höhere Ausschüttungen, es hätte der Akzeptanz und Transparenz des Generationenkapitals aber nicht geschadet, hier auch optimistischere bzw. pessimistischere Szenarien und empirische gestützte Modellrechnungen vorzulegen.

Vor diesem Hintergrund kommen die ab 2036 zu erwartenden Erträge für den demographischen Wandel **zu spät** und hätten nach Aussagen der Bundesbank zumindest eines längeren Investitionshorizontes bedurft: „Obgleich im langfristigen Durchschnitt die

Aktienrisikoprämie positiv ausfallen dürfte, kann diese im Zeitverlauf temporär auch negativ sein. Die Dauer einer Phase mit negativen Aktienrisikoprämien ist dabei insbesondere vom makroökonomischen Umfeld abhängig. Dann wären auch negative Nettoerträge und teilweise Kapitalverluste möglich. Die Gesamtkonstruktion und insbesondere die Ausschüttungspolitik sollten dem Rechnung tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anlagehorizont bis zur ersten geplanten Entnahme in gut einem Jahrzehnt relativ kurz ist. Das erschwert die Risikoglättung in der frühen Auszahlungsphase.“ (Bundesbank, Monatsbericht November S. 82).

Zudem hat sich das makroökonomische Umfeld verändert und reduziert die dem Generationenkapital zugrundeliegenden Erwartungen auf eine hohe Renditedifferenz zwischen Staatsanleihen und risikobehafteten Wertpapieren (vgl. Gesetzentwurf, Seite 25). In den vergangenen 30 Jahren sanken nach den Kreditaufnahmeberichten des Bundes zwar die Zinskostensätze auf Schulden des Bundes von 5,35 Prozent (1996) auf minus 0,12 Prozent im Jahr 2021, sie stiegen aber seitdem wieder auf aktuell 2,54 Prozent im Jahr 2023. Ob die Inflation langfristig auf zwei Prozent zurückgeht, ist offen. Auch die zu erwartenden Renditen auf den Aktienmärkten schwanken nach Angaben der Deutschen Bundesbank deutlich: „Beispielsweise schwankte die Aktienrisikoprämie zwischen -2,1% und 8,3 % über einen rollierenden Anlagezeitraum von 15 Jahren zwischen 1969 bis 2022.“ (Bundesbank, Monatsbericht November, S. 81). Auch das Portfolio des Referenzfonds KENFO (Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung) konnte sich negativen Entwicklungen nicht entziehen und erzielte im Jahr 2022 eine Jahresrendite von minus 12,2 Prozent und damit einen Wertverlust von drei Milliarden Euro. Ein Rückgang bzw. ein Schwanken der erwarteten Zins-Rendite-Differenz ist mittelfristig also wahrscheinlich oder zumindest nicht ausgeschlossen.

Mögliche negative soziale und ökologische Nebenwirkungen der Anlagepolitik und Investmentstrategie des Generationenkapitals werden im Gesetzentwurf nicht benannt und auch nicht konkret adressiert, da die Anlagerichtlinien erst zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden soll und auch keine direkte Verpflichtung auf soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien (ESG-Kriterien) im Gesetzentwurf vorgeschrieben ist, sondern nur als Soll-Norm in der Begründung auftaucht. Gesetzlich verankert ist demgegenüber aber ausdrücklich, dass die Mittel renditeorientiert und global-diversifiziert angelegt werden sollen.

Die aktuellen Veröffentlichungen des Referenzfonds KENFO⁴ an den eine teilweise oder vollständige Aufgabenübertragung im Gesetz ermöglicht wird, zeigen auf, dass aufgrund schwankender und negativer Renditen an den Aktien- und gleichzeitig an den sonst als „sicheren Häfen“ geltenden Anleihemärkten im Jahr 2022 ein Marktwertverlust von minus 12,2 Prozent und ein Rückgang der stillen Reserven von 3,5 Milliarden Euro auf 50 Millionen Euro realisiert werden musste. Als Reaktion darauf will der KENFO nach eigenen Aussagen zunehmend in sogenannte illiquide Anlagen umschichten und diese sollen bis 2028 ca. 30 Prozent des Portfolios ausmachen.

Unter illiquide Anlagen fallen Investitionen in den Anlageklassen Infrastruktur, Private Equity (Unternehmensbeteiligungen), Private Debt (Unternehmenskredite) sowie Immobilien. Die Kapitalanlagen des KENFO finanzieren also immer stärker und direkt Geschäftsmodelle, die

⁴ Häufig gestellte Fragen (Download am 6. Februar 2024).

https://www.kenfo.de/fileadmin/user_upload/dokumente/kenfo_faq_de.pdf

den Renditedruck auf die Daseinsvorsorge in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Pflege erhöhen und oft steigende Mieten, eine schlechtere Betreuungsqualität bei höheren Pflegegebühren auslösen. Insbesondere die Anlagen in Private Equity Fonds also Unternehmensbeteiligungen lassen für das Generationenkapital große Bedenken aufkommen. Aktuelle Studien für die USA zeigen z. B., dass renditemaximierende Übernahmen von Altenheimen durch Private-Equity-Firmen die Mortalität von Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern um 11 Prozent ansteigen haben lassen.⁵

Eine aktuelle Analyse des KENFO-Portfolios durch die Nichtregierungsorganisation Urgewald hat ergeben, dass Ende 2022 Investitionen von rund 771 Millionen Euro in Aktien und Anleihen von 107 fossilen Unternehmen getätigt wurden (Urgewald, KENFO: Wie der staatliche Atomfonds den Klimawandel anheizt. Februar 2024). Ein solches Geschäftsgebaren muss für das Generationenkapital ausgeschlossen werden.

Zusammengefasst bewertet der Sozialverband VdK die Einführung des Generationenkapitals als nicht zielführend, um die Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rente in den kommenden Jahrzehnten stabil zu erweitern. Der Beitrag des Generationenkapitals ist in der Summe zu gering, kommt zu spät und ist nicht verlässlich prognostizierbar. Negative ökologische und soziale Rückwirkungen durch nicht nachhaltige Investitionsstrategien im Bereich der Daseinsvorsorge und ökologisch schädliche Investitionen sind gesetzlich nicht ausgeschlossen und auf Grund der hohen Renditeerwartungen an einen öffentlichen Fonds sogar wahrscheinlich. Deshalb lehnt der VdK das Generationenkapital ab und verweist auf alternative Finanzierungsquellen zur Stärkung der gesetzlichen Rente (S.4).

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2.1. Rentenniveaustabilisierungsgesetz

2.1.1. SGB VI § 63 Grundsätze

§ 63 bestimmt die Grundsätze zur Bestimmung der Höhe einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Absatz 7 wird neu gefasst. Die jährliche Rentenanpassung wird nicht mehr wie in der alten Fassung auf die Entwicklung der Löhne und des Beitragssatzes bezogen, sondern nur noch darauf, dass das Sicherungsniveau vor Steuern 48 Prozent nicht unterschreiten darf.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Aufnahme des Mindestsicherungsniveaus in die Grundsätze der Rentenberechnung und -höhe, fordert aber eine Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent. Schon bisher war der Verzicht auf die Nennung des Nachhaltigkeitsfaktors in der alten Fassung so gewertet worden, dass § 63 nur die Grundsätze

⁵ Gupta, Atul, Sabrina T Howell, Constantine Yannelis, and Abhinav Gupta. 2023. "Owner Incentives and Performance in Healthcare: Private Equity Investment in Nursing Homes." The Review of Financial Studies. Für Deutschland: Michaela Evans, Christoph Scheuplein, Private-Equity-Investitionen im Pflegesektor: Relevanz, Dimensionen und Handlungserfordernisse, IAT Forschung aktuell 8/2019.

und nicht die konkrete Ausführung bestimmt, die sich jetzt in den §§ 68, 255e ff und 154 Absatz 3 findet. Der VdK schlägt vor, zur klaren Zielbestimmung die Kopplung der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung wieder in den Absatz 7 aufzunehmen, da ab dem ersten Jahr, nachdem der Rentenwert auf das Mindestsicherungsniveau festgesetzt wird, die Dämpfungsfaktoren bis 2039 ausgesetzt werden (vgl. § 255i SGB VI) und dann die Rentenanpassung nur noch der Lohnentwicklung bei Berücksichtigung der Sozialabgaben auf Löhne und Renten folgt.

2.1.2. SGB VI § 154 Rentenversicherungsbericht / Berichtspflichten

Die bisher schon im Rentenversicherungsbericht vorhandene 15jährige Vorausberechnung (Modellrechnung) des Sicherungsniveaus vor Steuern wird rechtlich explizit als Berichtspflicht verankert. Sofern in den Vorausberechnungen bis 2030 der Beitragssatz 22 Prozent übersteigt, müssen geeignete Maßnahmen zur zusätzlichen Stabilisierung vorgelegt werden. Nach den Vorausberechnungen aus dem Gesetzentwurf wird diese Haltelinie für 2030 (20,6 Prozent) eingehalten, wird aber im darauffolgenden 15-Jahreszeitraum trotz Zuwendungen aus dem Generationenkapital geringfügig überschritten (2035 bis 2045: 22,3 Prozent).

Im Jahr 2035 muss ein weiterer Bericht vorgelegt werden, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, um das Sicherungsniveau auch über 2039 hinaus konstant zu halten.

Die Berichtspflichten zur Anhebung der Altersgrenzen sowie zum Gesamtversorgungsniveau sollen entfallen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt, dass in den Berichtspflichten ein klares, wenn auch nicht rechtlich bindendes Bekenntnis für die dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus auch über das Jahr 2039 hinaus verankert wurde. Der VdK schlägt vor, die Berichtspflicht des Rentenversicherungsberichts zum Rentenniveau und der Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben sowie dem Beitragssatz auf einen fünfundzwanzigjährigen Zeitraum zu verlängern und die zu erwartenden Erträge des Generationenkapitals mit unterschiedlichen Zins-Rendite-Differenzen zu modellieren, um bereits im kommenden Jahr bei allen bestehenden Unsicherheiten von langfristigen Modellrechnungen eine faktenbasierte und solide Debatte über die zukünftige Finanzierung der gesetzlichen Rente zu ermöglichen. Darüber hinaus fordert der Sozialverband VdK im Rentenversicherungsbericht modellhafte Vorausberechnungen für ein höheres Rentenniveau und dessen Auswirkungen auf die Rentenausgaben und den Beitragssatz

Der Sozialverband VdK schlägt außerdem vor, die bereits jetzt absehbare Überschreitung des Beitragssatzzieles von 22 Prozent in den Jahren nach 2030 zum Ausgangspunkt für weitere Schritte zur nachhaltigen Finanzierung des Mindestrentenniveaus zu nehmen und die Vorschläge des VdK (siehe oben S. 4/5) zu berücksichtigen. Durch eine vorzeitige und schrittweise, aber moderate Beitragssatzerhöhung, die überproportional von den Arbeitgebern zu tragen wäre und eine entsprechende Erhöhung der Bundeszuschüsse (Demographiezuschuss des Bundes) könnten selbst bei einem höheren Mindestrentenniveau harte Beitragssatzsprünge (wie im Gesetzentwurf für 2028 um 1,4 Prozentpunkte) und die sich abzeichnenden politischen Debatten um vermeintlich zu hohe Sozialbeiträge vermieden

werden und bereits jetzt damit begonnen werden, eine demographische Reserve aufzubauen (vgl. die entsprechende, aber wohl leerlaufende Begründung im Gesetzentwurf zu § 287)

Der Wegfall der Berichtspflicht über die Anhebung der Altersgrenzen ist vertretbar, da sie sich auf die bereits entfallenen Altersrenten für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit bezieht. Die aus § 154 Absatz 4 abgeleitete und thematisch nahe vierjährige Berichtspflicht über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Vertretbarkeit der Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer sowie zur Altersrente für besonders langjährig Beschäftigte bleibt erhalten und muss sicherstellen, dass die beständigen Forderungen nach einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze und einer Abschaffung der Altersrente für besonders langjährig Beschäftigte faktenbasiert zurückgewiesen werden können. Dazu muss dieser Bericht aber analog zu den Vorschlägen des Sozialbeirates in seinem Gutachten 2022 um genaue Analysen der Personengruppe erweitert werden, die die Regelaltersgrenze nicht erreichen, Personengruppen, die trotz erfüllter Voraussetzungen, vorgezogenen Altersrenten nicht in Anspruch nehmen sowie um die Bedeutung von Arbeitslosigkeit im Vorfeld des Rentenübergangs. Der Sozialbeirat betont, dass es zu vielen Älteren nicht gelingt, aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nahtlos in Rente zu wechseln und empfiehlt deshalb die Fokussierung auf das reine Rentenzugangsalter um das Alter bei Erwerbsaustritt je nach Berufsgruppen zu erweitern. Dieser Forderung schließt sich der Sozialverband VdK an.

Der VdK kritisiert den Wegfall der Berichtspflicht über die Höhe des Gesamtversorgungsniveaus das bisher für typische Rentner einzelner Zugangsjahrgänge unter Berücksichtigung ergänzender Altersvorsorge in Form einer Rente aus einem geförderten Altersvorsorgevertrag (Riesterrente) sowie einer weiteren Zusatzrente (z. B. Betriebsrente) aus der Anlage der Nettoeinkommenserhöhung aus den steuerfrei gestellten Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und der steuerlichen Belastung ermittelt wird.

Dieses Netto-Gesamtversorgungsniveau war ein klarer Gradmesser für die Beitragsbelastung von Beschäftigten, um im Drei-Säulen-Modell eine auskömmliche Alterssicherung zu erzielen. Die ausführlichen Modellfälle bezogen anders als das Sicherungsniveau vor Steuern auch die zunehmende Steuerbelastung durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung mit ein.

Die Modellrechnungen aus dem Alterssicherungsbericht sollten also erhalten bleiben. Die Begründung der Bundesregierung, dass durch die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent die Grundlage für das entzogen wäre, kann nicht überzeugen, da das Absinken des Rentenniveaus in den letzten 25 Jahren um 5 Prozentpunkte sowie die steigende Belastung mit Sozialbeiträgen und Steuern weiterhin von den Beschäftigten kompensiert werden muss.

2.1.3. SGB VI § 154a Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern

Die bisher in § 154 Absatz 3a festgelegte Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern wird aus dem § 154, der jetzt nur noch die Berichtspflichten regelt, in einen neuen Paragraphen 154a verschoben und lautet zusammengefasst wie folgt: Die Standardrente als Regelaltersrente aus der allgemeinen Rentenversicherung mit 45 Entgeltpunkten zum 1. Juli eines Jahres wird gemindert um die von Rentnern zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge

(verfügbare Standardrente) und ins Verhältnis gesetzt zum Durchschnittsentgelt, das um die Veränderung der Bruttolöhne je Arbeitnehmer fortgeschrieben und ebenfalls um die vom Arbeitnehmer zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge reduziert wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die an dieser und weiteren Stellen im Gesetzentwurf vorgenommenen sprachlichen Vereinfachungen und Neusortierungen der Paragraphen nach inhaltlichen Schwerpunkten. Der neue Paragraph 154a beinhaltet die für die zukünftige Rentenanpassung zentrale Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern. Dazu wird die 2018 eingeführte Neudefinition des Sicherungsniveaus vor Steuern sachgerecht und ohne Auswirkungen auf deren Höhe sprachlich vereinfacht fortgeschrieben.

Der Sozialverband VdK stellt allerdings kritisch fest, dass sich durch die Fortschreibung des 1957 festgestellten Durchschnittsentgelts um die Bruttolohnsteigerungen je Arbeitnehmer, das rentenrechtlich relevante Durchschnittsentgelt immer weiter vom tatsächlichen durchschnittlichen Bruttolohn von Vollzeitbeschäftigten entfernt hat und zum Beispiel Strukturverschiebungen zu mehr Teilzeitarbeit nicht berücksichtigt werden.

Dies ist keine rein statistische Frage, sondern lässt das Sicherungsniveau vor Steuern seiner Funktion der Messung und zukünftig auch direkten Steuerung der Rentenanpassung immer weniger gerecht werden. Zwar erfüllt das Sicherungsniveau weiterhin das Ziel den zeitlichen Verlauf des Verhältnisses zwischen Renten- und Lohnentwicklung abzubilden, seine absolute Höhe hat aber kaum mehr Aussagekraft über die Frage ob eine aktuell immer seltener erreichte 45-jährige Vollzeitbeschäftigung zum jeweiligen Durchschnittslohn einen angemessenen Lohnersatz im Alter sichert (durchschnittliche Versicherungsjahre von neuen Altersrenten 2022: 39,2 Jahre). Zudem berücksichtigt das Sicherungsniveau vor Steuern definitionsgemäß nicht die unterschiedliche und vor allem zunehmende Steuerbelastung von Rentnerinnen und Rentnern. Der VdK fordert deshalb eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angestoßene breite wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Debatte über eine Neudefinition des Rentenniveaus.

2.1.4. SGB VI § 158 und 287 h Anhebung der Mindestrücklage zu Lasten der Beitragszahlenden

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden im Umlageverfahren vorrangig durch die im selben Jahr von den aktiven Versicherten und ihren Arbeitgebern zu zahlenden Beiträge und die steuerfinanzierten Bundesmittel finanziert. Sich verändernde Einnahmen und Ausgaben werden idealtypisch durch den automatischen Mechanismus ausgeglichen, dass beim Unter- bzw. Überschreiten der Nachhaltigkeitsrücklage der Beitragssatz an- bzw. gesenkt werden muss, der dann bisher wiederum, vermittelt über den Beitragssatzfaktor, zu einer sinkenden bzw. steigenden Rentenanpassung führt. Mit der Anhebung der Untergrenze (Mindestrücklage) von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung, stärkt die Bundesregierung die unterjährige Liquidität und sichert damit die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung bei unterjährig schwankenden Einnahmen und Ausgaben. Dies ist zukünftig von besonderer Bedeutung, da aufgrund des demographischen Wandels ein Absinken der Nachhaltigkeitsrücklage zu erwarten ist. Somit ist künftig der Beitragssatz der Rentenversicherung vom 1. Januar eines Jahres anzuheben, wenn bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes der Wert von 0,3 Monatsausgaben voraussichtlich unterschritten

werden würde. In § 287 h wird für das Jahr in dem der Beitragssatz angehoben werden muss allerdings vom Gesetzgeber ausgeschlossen, dass sich die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten aufgrund des einmaligen Beitragssatzanstiegs entsprechend erhöhen. Die Lasten der einmaligen Anhebung tragen also alleine die Versicherten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben als vertrauensstärkende Maßnahme für die Rentenversicherung, da so eine öffentliche Diskussion über Liquiditätsschwierigkeiten vermeiden werden kann. Da ab Ende der 2030er Jahre die Zuflüsse des Generationenkapitals entsprechend der Kapitalmarktentwicklung schwanken oder in bestimmten Jahren sogar ausbleiben könnten, empfiehlt der VdK aber eine Anhebung auf 0,5 Monatsausgaben, um die Liquidität zu sichern. Die Kosten für diese Maßnahme dürfen aber nicht alleine den Versicherten überwältigt werden. Die Einführung einer komplizierten Rechenregel um Rückwirkungen auf die Leistungen des Bundes auszuschließen reiht sich ein in die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Tendenz, willkürlich Kürzungen bei den Bundeszuschüssen je nach Haushaltslage durchzusetzen. Sie widerspricht außerdem der im Gesetzentwurf geäußerten Absicht die Bundesmittel einheitlicher und transparenter zu gestalten.

2.1.5. SGB VI § 213 Anpassung der Berechnungsweise der Bundeszuschüsse

Die Berechnungsschritte des allgemeinen und des zusätzlichen Bundeszuschusses sowie des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss werden zukünftig vereinfacht und auf die Basis 2023 angewandt. Der allgemeine Bundeszuschuss (2023: 42,7 Mrd. Euro) folgt der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer der zwei vorangegangenen Jahre sowie der Veränderungsrate des folgenden gegenüber dem aktuellen Kalenderjahr. Der zusätzliche Bundeszuschuss (2023: 14,6 Mrd. €), der pauschal die nicht beitragsgedeckten Leistungen abdecken soll, folgt (wie bisher) der Umsatzsteuerentwicklung (Mehrwertsteuer) und der Erhöhungsbetrag (15,4 Mrd. Euro) der Bruttolohnsumme.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Berechnungsregeln der Bundeszuschüsse. Der Sozialverband VdK verweist aber darauf, dass es durch die Fortschreibungsregeln zu einer erneuten, wenn auch relativ geringen Kürzung der Bundeszuschüsse bis 2027 in Höhe von 800 Millionen Euro kommt und kritisiert die Fortsetzung der Serie von „kleinen“ Kürzungen beim Bundeszuschuss, die sich auch bei den Beratungen zum Haushalt 2024 durchgesetzt hatte und die pauschale Abgeltung der vom Bund bisher nicht klar definierten und nicht eindeutig bezifferten und zum Teil auch nicht bezifferbaren nicht beitragsgedeckten Leistungen weiter unterläuft. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung belaufen sich die Kürzungen seit 2022 und bis 2028 auf 8,8 Milliarden Euro (DRV, Pressemitteilung vom 17.07.2024). Um angesichts des demographischen Wandels und der offenkundigen Schwäche des deutschen Rentensystems einen rentenrechtlichen Ausgleich für langjährig Geringverdienende, pflegende Angehörige aber auch Kindererziehende zu gewährleisten, fordert der Sozialverband VdK aber einen

Ausbau nicht beitragsäquivalenter solidarischer Ausgleichselemente und statt einer pauschalen die vollumfängliche Finanzierung dieser Leistungen.

2.1.6. SGB VI §§ 255e bis 255i Mindestsicherungsniveau und Ausgleichsbedarf

Bereits mit dem 1.1.2019 wurde für das Sicherungsniveau vor Steuern eine Niveauschutzklausel in Höhe von mindestens 48 Prozent eingeführt. Seit 2022 wird die Haltelinie von 48 Prozent konsequenterweise als Mindestsicherungsniveau bezeichnet (§ 255e SGB VI). Das Mindestsicherungsniveau galt bisher für die Zeit vom 1. Juli 2019 bis 1. Juli 2025 (§ 255e SGB VI) und wird jetzt im Wesentlichen unverändert bis 2039 verlängert. Dadurch wird zukünftig das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) zur direkten Steuerungsgröße für die Rentenanpassungen: Sobald der über die weiterhin gültige Anpassungsformel (§ 68 SGB VI) berechnete Rentenwert das Mindestrentenniveau von 48 Prozent erstmals unterschreitet und auf 48 Prozent erhöht wird, folgt der Rentenwert nur noch der Lohnentwicklung unter Berücksichtigung der Sozialabgaben. Die Dämpfungsfaktoren (§ 68 SGB VI) und damit die partielle Abkopplung der Renten von der Lohnentwicklung kommen nicht zur Anwendung.

Für Dritte in einer Stellungnahme kaum vernünftig darstellbar ist die Weitergeltung der Regelungen zum Aufbau des Ausgleichsbedarf bis zur erstmaligen Anwendung der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau. Die durch die Rentengarantie (Rentenwert darf nicht sinken) bei sinkenden Löhnen (Durchschnittsentgelten) unterbliebenen Rentenkürzungen werden bis dahin weiter im Ausgleichsbedarf erfasst und dann in den Folgejahren positive Rentenanpassungen solange halbiert, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut ist. Der Abbau des Ausgleichsbedarfs erfolgt aber unter Berücksichtigung des Mindestrentenniveaus.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die für die kommenden 15 Jahre geltende Neuausrichtung der gesetzlichen Rente auf ein klares Mindestleistungsziel sowie dessen Umsetzung über die jährliche Rentenanpassung und wiederholt seine Forderung nach einer Anhebung des Mindestrentenniveaus auf 53 Prozent und damit auf den Stand vor der sukzessiven Einführung der Dämpfungsfaktoren. Der VdK begrüßt weiter, dass seine langjährige Forderung nach dem Wegfall der Dämpfungsfaktoren ab dem erstmaligen Unterschreiten der 48-Prozent-Grenze erfüllt wird und ab dann (bis 2039/2040) die Renten eins zu eins den Löhnen folgen werden. Der VdK fordert, das Mindestrentenniveau ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben, um das Vertrauen in die gesetzliche Rente nachhaltig und dauerhaft zu stärken. Der VdK kritisiert, dass die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau (§ 255i) faktisch zwar der Regelfall werden wird, aber technisch noch weitere Berechnungsschritte vorgeschaltet werden, die die Nachvollziehbarkeit der Rentenanpassung(sverordnung) unnötig komplizieren und kaum nachvollziehbar machen werden. Die Regelungen zur Berechnung und zum Abbau des Ausgleichsbedarfs sollten komplett und vollumfänglich gestrichen werden. Sie finden nach § 255h Absatz 6 mit dem Einsetzen der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau keine Anwendung mehr. SGB VI § 287: Mindestbeitragssatz von 18,6 Prozent bis 2036

Die bisher bis 2025 befristete Beitragssatzuntergrenze von 18,6 Prozent wird bis 2036 verlängert. In der Begründung entwickelt die Bundesregierung das Szenario einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung, die dann vermittelt über eine positive Einnahmeentwicklung zu

einem Überschreiten der Höchsthaltigkeitsrücklage und damit einer Beitragssatzsenkung nach § 158 führen würde und will die potentiellen „zusätzlichen“ Einnahmen aus der nicht realisierten Beitragssatzkürzung zur Entlastung der zukünftigen Beitragszahlenden nutzen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Verlängerung der Beitragssatzuntergrenze, bemängelt aber, dass die damit explizit verbundene Zielstellung des Aufbaus einer Demographiereserve nicht erreicht werden wird und empfiehlt dringend moderate Beitragssatzerhöhungen in den kommenden Jahren vorzuziehen und zwar einseitig zu Lasten der Arbeitgeber, um den im Gesetzentwurf prognostizierten harten Beitragssatzsprung im Jahr 2028 von 18,6 auf 20,0 Prozent abzufedern und entsprechende Reserven zur Bewältigung des demographischen Wandels aufzubauen.

2.2. Generationenkapitalgesetz

2.2.1. §§ 1-4: Errichtung und Organisation von Stiftung, Kuratorium und Vorstand

Der Gesetzentwurf regelt die rechtsfähige Stiftung Generationenkapital des öffentlichen Rechts und bestimmt als alleinigen Zweck die langfristige Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung und als Aufgabe die Anlage der zugeführten Mittel.

Das vier- bis sechsköpfige Kuratorium wird vom Bundesministerium für Finanzen und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestellt und beschließt in grundsätzlichen Fragen sowie über eine Satzung. Sofern - wie beabsichtigt - eine teilweise oder vollständige Übertragung der Aufgaben an den KENFO stattfinden soll, ist ein zusätzliches Mitglied durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu bestimmen. Beratende Funktion können die Bundesbank und ein einzurichtender Anlageausschuss einnehmen.

Der Vorstand besteht aus drei Mitgliedern, die auch dem KENFO angehören können und bereitet die Beschlüsse des Kuratoriums vor und führt diese aus.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK bewertet den organisatorischen Aufbau der Stiftung Generationenkapital als sachgerecht. Der Sozialverband VdK kritisiert, dass weder im Satzungsziel noch in den Beratungsstrukturen soziale und nachhaltige Kriterien für die Kapitalanlage verankert wurden und nur als eine mögliche Qualifikation für die Mitglieder des Anlageausschusses benannt werden.

2.2.2. §§ 5 – 7: Stiftungsvermögen, Anlage und Verwendung der Mittel

Ab dem Jahr 2024 werden aus dem Bundeshalt Darlehen in Höhe von 12 Milliarden an die Stiftung überführt. Der Betrag des jährlichen Darlehens steigt ab 2025 um jeweils 3 Prozent. Die Zinskosten für die Kreditaufnahme werden dem Bund von der Stiftung im Folgejahr erstattet. Da so das Finanzvermögen des Bundes nicht verändert wird, fällt die Kreditaufnahme nicht unter die „Schuldenbremse“ nach Artikel 115 Grundgesetz.

Bis zum Jahr 2028 werden vom Bund zudem Eigenmittel in Form von Barmitteln und Beteiligungen des Bundes in Höhe von insgesamt 15 Milliarden Euro zugeführt. Nur die Erträge dürfen zur Deckung der laufenden Kosten verwandt werden. So soll bis 2036 ein Volumen von 200 Milliarden erreicht werden.

Die Anlage der zugeführten Mittel erfolgt renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen und kann durch eine von den beteiligten Ministerien erlassene Anlagerichtlinie reguliert werden.

Die Erträge des Generationenkapitals werden ab 2036 nach Abzug der laufenden Kosten und der Zinskosten des Darlehens zur Stabilisierung des Beitragssatzes der allgemeinen Rentenversicherung an die Deutsche Rentenversicherung ausgeschüttet. 2029 berichtet die Stiftung ob ab 2036 die Zielgröße der jährlichen Ausschüttungen von 10 Milliarden erreicht werden kann. Daraus erstellen die beteiligten Ministerien einen Bericht an den Bundestag, der auch vorschlägt, ob und in welcher Höhe über 2035 hinaus Zuführungen an die Stiftungen erfolgen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK kritisiert scharf, dass die Anlage des Generationenkapitals nicht von Beginn an klaren und transparenten sozial-ökologischen Nachhaltigkeitskriterien unterworfen wird. Mögliche negative Nebenwirkungen der Anlageentscheidungen und der Investmentstrategie des Generationenkapitals werden im Gesetzentwurf nicht benannt und auch nicht konkret adressiert, da die Anlagerichtlinien erst zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden kann und die Verpflichtung auf soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien (ESG-Kriterien) nicht im Gesetzentwurf vorgeschrieben ist, sondern nur als Soll-Norm in der Begründung auftaucht. Gesetzlich verankert ist aber ausdrücklich, dass die Mittel renditeorientiert und global-diversifiziert angelegt werden sollen.

Bezogen auf die ab 2036 angestrebten Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro und die dadurch zu erreichende Beitragssatzentlastung von 0,3 Prozentpunkten zeigt sich, dass die Entlastungswirkung in der Summe zu gering ist, um die gesetzliche Rente dauerhaft wieder zur lebensstandardsichernden Säule der Altersvorsorge auszubauen. Für das Jahr 2045 stehen im Gesetzentwurf den 10 Milliarden Euro Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung immer noch 22,3 Milliarden Euro Zuführungen aus Darlehen des Bundes gegenüber. Die Zuführungen sind nach den Erwartungen des Gesetzgebers nach 20 Jahren Laufzeit also immer noch doppelt so hoch wie die Ausschüttungen. Zwar entscheiden die Ministerien jährlich über möglicherweise höhere Ausschüttungen, es hätte der Akzeptanz und Transparenz des Generationenkapitals aber nicht geschadet, hier empirisch begründete Modellrechnungen mit optimistischen bzw. pessimistischen Szenarien vorzulegen.

Aus diesen Gründen lehnt der Sozialverband VdK die Einrichtung des Generationenkapitals zur Stabilisierung des Rentenbeitragssatzes als nicht zielführend ab.

2.2.3. §§ 15 und Artikel 3: Übertragung der Aufgaben an den KENFO

Der Gesetzentwurf ermöglicht befristet bis 2026 - aber verlängerbar - die Übertragung der Aufgaben der Stiftung an den Entsorgungsfonds KENFO, um den zügigen Aufbau und die global diversifizierte Kapitalanlage des Stiftungsvermögens zu ermöglichen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Unklar bleibt, ob eine Übertragung an den KENFO zeitlich und sachlich begrenzt oder vollständig stattfinden soll. Eine vollständige und dauerhafte Übertragung wird gesetzlich zwar detailliert als Kann-Vorschriften vorbereitet, aber bisher ist Presseveröffentlichungen nur zu entnehmen, dass der KENFO in der Anfangsphase die Aufbauarbeit des Generationenkapitals übernehmen soll. Der VdK kritisiert diese Unklarheit insbesondere vor dem Hintergrund, dass die bisherige Anlage und Geschäftspolitik des KENFO bezogen auf die Einhaltung von sogenannten ESG-Kriterien hinter den Erwartungen zurückbleibt. Der Sozialverband VdK spricht sich deshalb gegen die Möglichkeit einer dauerhaften Übertragung der Verwaltung des Stiftungsvermögens an den KENFO aus.

3. Antrag: Fraktion der AfD, Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot (Drucksache 20/11847)

Der Antrag „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot (20/11847)“ fordert die Bundesregierung auf, für jedes neugeborene Kind mit deutscher Staatsangehörigkeit und tatsächlichem Daueraufenthalt im Inland einen „Altersvorsorge-Fondssparplan“ und ein entsprechendes „Junior-Spardepot“ einzurichten. Diese Altersvorsorge soll aus Steuermitteln des Bundes bespart werden. Bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes sollen monatliche zweckgebundene Einzahlungen in Höhe von anfänglich 100 Euro geleistet werden. Ergänzt wird diese Forderung um den Prüfauftrag, dass diese Förderung im Rahmen der Finanzierbarkeit aus Steuermitteln entsprechend der Inflation dynamisiert wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK kritisiert, dass im vorliegenden Antrag spekulativer Aktienbesitz als Ergänzung zur Altersvorsorge nicht nur empfohlen wird, sondern vor allem staatlich gefördert werden soll.

Der Sozialverband VdK kritisiert außerdem, dass mit dem Juniorspardepot kein Beitrag zu einer kurz- oder mittelfristigen Stabilisierung der demographischen Herausforderungen verbunden ist, da die Rentenzahlungen aus diesem staatlich geförderten Depot frühestens 2091 beginnen könnten und die demographische Belastung des Rentensystems sich vor allem in den 30iger und 40iger Jahren des aktuellen Jahrhunderts zeigen wird.

Die dazu vorgelegten Modellrechnungen im Antrag sind irreführend. Die dort für das Jahr 2091 als dem ersten potentiellen Auszahlungsjahr verwendeten nominalen Beträge müssten um den Kaufkraftverlust bereinigt werden, um aussagekräftig zu werden. Laut Antrag stünde bei der angenommenen vierprozentigen jährlichen Rendite im Jahr 2091 ein angespartes Kapital in Höhe von 214.000 Euro zur Verfügung. Bei einer zu erwartenden jährlichen Inflation von 2 Prozent würde dieses Kapital nach 67 Jahren in heutiger Kaufkraft 56.781 Euro entsprechen und damit bei 25-jähriger Auszahlungsphase in heutiger Kaufkraft eine monatliche Rentenzahlung in Höhe von 190 Euro ermöglichen.

Geht man wie im Antrag vorgesehen von aktuell 12,6 Millionen Kindern und Jugendlichen mit deutscher Staatsbürgerschaft aus, würden so nach der Anlaufphase dauerhaft Kosten in Höhe

von jährlich mehr als 13 Milliarden Euro entstehen. Vor dem Hintergrund dieser hohen und dauerhaften Kosten ist der zu erwartenden Ertrag für den einzelnen Sparer vernachlässigbar und damit die Aussage des Antrags, dass eine Dynamisierung und damit massive Kostensteigerung für den Erfolg des Fonds nicht zwingend erforderlich ist, höchst fraglich.

Der VdK kritisiert außerdem, dass sich die Förderung ausschließlich auf Kinder und Jugendliche mit deutscher Staatsbürgerschaft beziehen soll. Im Antrag wird dieser diskriminierende Ausschluss von knapp 16 Prozent der in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen mit nicht-deutscher Staatsbürgerschaft nicht begründet. Der VdK geht davon aus, dass der diskriminierende Ausschluss von potentiell zukünftig in Deutschland erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und Bürgern ((Art. 18 Abs. 1 AEUV) und von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten mit Aufenthaltsrecht einer juristischen Prüfung nicht standhalten würde.

Bisher sind nach § 10a EstG Absatz 1 alle in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherte unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft bei der Riesterrente zulagenberechtigt. „Obwohl die staatlich geförderte private Rentenvorsorge im EStG geregelt wird, stellt der EuGH fest, dass, nachdem die Altersvorsorgezulage nur einem in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Arbeitnehmer gewährt wird, diese eine soziale Vergünstigung darstelle, die an den objektiven Begriff der Arbeitnehmereigenschaft anknüpft.“ (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff – Europa. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur sog. Riester-Rente, 2009, S. 1). Die Voraussetzung der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für die staatlich gewährte Förderung leitet sich daraus ab, dass dieser Personenkreis vom Absinken des Rentenniveaus betroffen war und ist (vgl. zur unionsrechtlichen Diskussion: Jeck, Die Riester-Rente: Vereinbar mit EU-Recht? O. J., Centrum für Europäische Politik (CEP)). Die Integration in das bundesdeutsche System der Alterssicherung ist damit das einzig sinnvolle Kriterium für eine staatliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge. Schon heute tragen Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft zur Stabilisierung der deutschen Sozialversicherungssysteme in einem nicht unerheblichen Maße bei: „Am Jahresende 2021 waren rund 7,2 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit aktiv versichert, das sind 18 Prozent aller aktiv Versicherten.“ (DRV Versichertenbericht 2023, S. 69)“. Die Zahl der aktiv Versicherten mit ausländischer Staatsangehörigkeit stieg im Jahr 2021 um rund 278.000 Personen. Diese 7,2 Millionen Menschen finanzieren also zu einem nicht unerheblichen Teil mit ihren Beiträgen im Umlagesystem die aktuell 26 Millionen ausgezahlten Renten und dürfen ebenso wie die aktuell 2,5 Millionen Kinder und Jugendlichen mit ausländischer Staatsbürgerschaft nicht per se von der Alterssicherungspolitik ausgeschlossen werden.



Ausschussdrucksache **20(11)525**

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, München¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme zum Rentenpaket II

Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

09.10.2024

A. Gesamtwirtschaftliche Situation

Eine der Stärken Deutschlands ist sein Sozialsystem. Es muss erhalten und geschützt werden. Gleichzeitig befindet sich Deutschland in einer tiefen Strukturkrise, wie im Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 09.10.2024 erkennbar wird. Neben Klimawandel, Pandemie und Ukraine ist der demographische Wandel eine Ursache für diese Strukturkrise. Der Bundestag steht vor der schwierigen Aufgabe, eine Balance zwischen der Erhaltung unseres Sozialsystems und der Anpassung an die Realitäten zu finden.

Das vorliegende Gesetzesvorhaben erfüllt diese Aufgabe nicht. Ganz im Gegenteil ist es in weiten Teilen ein Ausdruck der Weigerung, diese Realitäten anzuerkennen. Er verstärkt damit die Strukturkrise Deutschlands. Das wesentliche Element des Pakets – die Haltelinie – gibt in Zeiten knapper Kassen den Besserverdienenden mehr als denen, die den Sozialstaat nötig haben. Ein diesen Zeiten gemäßer Sozialstaat darf nicht nach dem Gießkannenprinzip vorgehen, sondern muss sich innerhalb jeder Generation auf die weniger Verdienenden konzentrieren und muss zwischen den Generationen dafür sorgen, dass die Zukunftschancen der Jüngeren nicht noch weiter beschnitten werden.

B. Haltelinie

1. Die geburtenstarken Jahrgänge gehen nun in Rente, daher werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung kräftig ansteigen. Das geschieht in Deutschland schneller als in unseren Nachbarländern. Wir sehen das deutlich am Arbeitskräftemangel. Die rot-grüne Regierung der 2000er Jahre hatte sich entschieden, diesen Ausgabenanstieg durch zwei Maßnahmen zu finanzieren: eine mäßige Beitragserhöhung, damit die Nettolöhne weiter ansteigen können, und eine mäßige Senkung des Rentenniveaus, damit die Rentenzahlungen weiter steigen können. Der Bundestag verabschiedete dies damals als verteilungsgerecht innerhalb jeder Generation und als faire Lastenverteilung zwischen den Generationen.

2. Das Rentenpaket II wandelt unser Rentensystem zurück zu einem reinen System der Leistungsorientierung zulasten Jüngerer. Es nutzt das weit verbreitete Missverständnis aus, dass das Rentenniveau die Rentenhöhe bezeichnet, um den demographisch bedingten Ausgabenanstieg durch eine nun deutlich stärkere Beitragssatzerhöhung und einen ebenso deutlich stärkeren Anstieg der Bundesmittel zu finanzieren. Weil Rentnerinnen und Rentner tendenziell eine niedrigere Steuerlast haben, ist dies eine einseitige und massive Umverteilung zuungunsten der jüngeren Generation, die ohnehin in einer Welt lebt, in der die Wirtschaftsaussichten deutlich weniger optimistisch erscheinen als es für die nun in Rente gehenden Babyboomer war. Konkret kostet die Haltelinie gemäß den jüngsten demographischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten etwa 2 Beitragspunkte mehr als die jetzige Gesetzeslage. Etwa im Jahr 2045 würde der Gesamtbeitragssatz die Marke von 50% überschreiten.

3. Zu dieser erhöhten Beitragsbelastung kommen die zusätzlich benötigten Bundesmittel, die im Jahr 2045 ca. 30% der jetzigen Ausgaben erreichen werden und daher Verdrängungseffekte im Bundeshaushalt ausüben. Wir haben jetzt schon Schwierigkeiten, die grüne Transformation,

die Infrastrukturmodernisierung und die Bildung zu finanzieren. Einschnitte in diese Zukunftsinvestitionen verschlimmern jedoch die Strukturkrise Deutschlands und schaden vor allem den Jüngeren.

4. Nun ist es jedoch nicht so, dass Deutschland übermäßig hohe Renten zahlt. Im OECD-Vergleich ist Deutschlands Rentenniveau unterdurchschnittlich. Daher liegt der folgende Kompromiss nahe, auf den sich der Bundestag einigen sollte: Die Haltelinie sollte auf die weniger Verdienenden fokussiert werden, während für die Besserverdienenden, die oft Betriebsrenten erhalten und die es sich erlauben können, eine private Altersvorsorge aufzubauen, der Nachhaltigkeitsfaktor auch in Zukunft für eine generationengerechte Lastenverteilung sorgen sollte.

C. Generationenkapital

1. Das Generationenkapital ist ein Tröpfchen auf den heißen Stein. Langfristig drückt sie den Beitragssatz selbst bei sehr optimistischen Annahmen nur um gut einen Drittel Prozentpunkt. Die 200 Mrd. Kapital sind 5% des BIP. Zum Vergleich: Das Altersvorsorgekapital Dänemarks und der Niederlande liegt bei jeweils ca. 200% des BIP.

2. Der Hauptpferdefuß des Generationenkapitals, so wie es im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen wird, ist jedoch die Schuldenfinanzierung. Hier hilft ein Gedankenexperiment: Wenn die Zinsen für Bundesanleihen tatsächlich nachhaltig und zuverlässig deutlich niedriger lägen als die Aktienrendite, warum finanziert man nicht den gesamten Bundeshaushalt auf diese Weise? Warum sind andere Länder damit gescheitert? Die Antwort findet man in der Geschichte: Die Equity Premium heißt nicht umsonst auf Deutsch Risikoprämie. Sie ist kein automatischer Geldsegen, sondern muss mit höherem Risiko erkaufte werden. Wenn man dieses Risiko klein halten will, wird der ohnehin bescheidene Beitrag zur Stabilisierung der Rentenfianzen noch kleiner.

3. Helfen würde eine richtige Kapitaldeckung, die aus der Ersparnis der älteren Generation gebildet wird und nicht aus Schulden, die die jüngere Generation zurückzahlen muss. Wir haben seit Riester gelernt, dass eine umfassende private Altersvorsorge nicht so einfach zu gestalten ist. Mit den Betriebsrenten haben wir jedoch ein Modell der Kapitaldeckung, das sich bewährt hat, und das man auf kleinere und mittlere Unternehmen ausdehnen sollte, so wie es unsere Nachbarn Dänemark und die Niederlande getan haben. Das Resultat dort ist ein deutlich höheres Gesamtrentenniveau als in Deutschland.

D. Anlage

Die oben genannten Zahlen beruhen auf Berechnungen analog zu: Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan: „Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II“, erschienen im ifo Schnelldienst, Ausgabe 5/2024. Dieses Papier beruht ähnlich wie die Zahlen im Gesetzentwurf auf den Projektionen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, deren Annahmen sich jedoch bereits jetzt als zu optimistisch erwiesen haben. Die Zahlen in dieser Stellungnahme verwenden die demographischen Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und die Annahmen der Wirtschaftsentwicklung wie vom BMWK am 09.10.2024 vorgestellt.

Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan*

Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurden im Dezember 2018 für die Zeitspanne bis 2025 zwei Haltelinien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) etabliert. Die erste Haltelinie sah eine Stabilisierung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern bei 48% vor. Die zweite Haltelinie schrieb vor, dass der Beitragssatz zur GRV nicht über 20% ansteigen darf. Etwaige Mindereinnahmen hätten ausgehend von §287 SGB VI durch zusätzliche Bundesmittel ausgeglichen werden müssen.

Tatsächlich wurde in den vergangenen fünf Jahren keine der beiden Haltelinien überschritten; zusätzliche Bundesmittel waren nicht nötig. Dies lag neben einigen sich bereits zuvor abzeichnenden Trends (Destatis 2023) auch daran, dass die Corona-Pandemie die Lebenserwartung reduziert und der Krieg gegen die Ukraine die Nettoeinwanderung massiv erhöht hat. So hat sich seit 2018 die finanzielle Situation der Rentenversicherung wesentlich besser entwickelt als damals prognostiziert wurde. Unter anderem wurde z. B. im Rentenversicherungsbericht 2017 (BMAS 2017) noch ein Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve um 13 Mrd. Euro bis 2022 vorhergesagt. Tatsächlich wuchs diese bis Ende 2022 um 10,4 Mrd. Euro an (BMAS 2023).

Mit diesem Rückenwind hat die Bundesregierung im März 2024 ein neues Rentenpaket vorgestellt, das neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der GRV die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus bis mindestens 2039 enthält. Der Nachhaltigkeitsfaktor wäre damit endgültig abgeschafft. Hingegen ist die Fortführung der zweiten Haltelinie, die das Beitragsniveau stabil halten sollte, kein Bestandteil des Pakets mehr.

Vor diesem Hintergrund stellt dieser Artikel ein Update der Kostenschätzungen vor, die durch die Haltelinien in der GRV entstehen und 2018 von Börsch-Supan und Rausch aufgestellt wurden. Diese aktualisierten Schätzungen der Mehrausgaben basieren auf dem Rentensimulationsmodell MEA-PENSIM und der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts. Zunächst beschreiben wir kurz das verwendete Simulationsmodell. Anschließend präsentieren wir die Annahmen für die Simulationsrechnungen, wobei wir explizit auf die Unterschiede zwischen der in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten 13. und der in dieser Studie verwendeten 15. koordinierten

* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses; Dr. Johannes Rausch: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses.

IN KÜRZE

Am 5. März 2024 hat die Bundesregierung ihr Rentenpaket II vorgestellt. Neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht der Hauptpunkt des Pakets in der Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus. Damit werden die Rentenausgaben stärker steigen als ursprünglich vorgesehen. Da keine Haltelinie für die Beiträge Bestandteil des Rentenpakets II ist, müssen diese Mehrausgaben von den Beitragszahlern und dem Bund ausgeglichen werden. Bereits unter geltendem Recht werden sich die von den Beitrags- und Steuerzahlern aufzubringenden Mehrausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung im Jahr 2030 auf rund 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 auf rund 45 Mrd. Euro und im Jahr 2060 auf mehr als 67 Mrd. Euro, jeweils inflationsbereinigt, belaufen. Durch die Haltelinie des Rentenpakets II würde sich die Beitragslast in etwa verdoppeln und die gesamten Mehrausgaben um etwa 70% ansteigen, weil durch die Abschaffung des Nachhaltigkeitsfaktors auch die hälftige Aufteilung der demografischen Last zwischen Beitrags- und Steuerzahlern einerseits und Rentenempfängern andererseits aufgegeben würde. Im Jahr 2030 würden jährliche Mehrausgaben von 8 Mrd. Euro anfallen, im Jahr 2040 32 Mrd. Euro und im Jahr 2060 45 Mrd. Euro, zusätzlich zu den oben genannten Beträgen.

nierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts eingehen. Wir stellen dann die Wirkung dieser Unterschiede in einem Referenzszenario dar. Wir berechnen die durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel zu deckenden Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% und vergleichen diese mit den demografisch bedingten Mehrausgaben, die bei der geltenden Rechtslage zu erwarten wären. Als demografisch bedingte Mehrausgaben definieren wir dabei diejenigen Kosten, die nicht mehr mit einem Beitragssatz von 20% und den entsprechenden Bundeszuschüssen gedeckt werden können.¹ Wir beschreiben, wie stark die Beitragssätze

¹ Dies entspricht der oberen Haltelinie des Beitragssatzes, die in der sogenannten doppelten Haltelinie eingeführt wurde. Nimmt man den derzeitigen Beitragssatz von 18,6% als Basis, wären die demografiebedingten Mehrausgaben entsprechend höher.

zur GRV aufgrund der im Rentenpaket II vorgesehenen Haltelinie des Rentenniveaus ansteigen. Wegen der demografischen Entwicklung und des Rentenpakets II steigen zudem die für die Rentenversicherung benötigten Bundesmittel. Die fiskalische Relevanz dieser Mehrausgaben zeigen wir beispielhaft auf, indem wir diese in Mehrwertsteuerpunkte umrechnen. Schließlich stellen wir mögliche Optionen vor, wie die hohen Mehrausgaben abgemildert werden können. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Politikoptionen werden im letzten Abschnitt zusammengefasst.

METHODIK

Unsere Vorausschätzungen basieren auf dem Simulationsmodell MEA-PENSIM der GRV. MEA-PENSIM bildet das gesetzliche Rentensystem inklusive aller entscheidenden Determinanten ab und ist derart strukturiert, dass die angeregten Reformen leicht implementiert werden können (Wilke 2004; Holthausen et al. 2012; Rausch und Gasche 2016). Die Modellberechnungen beruhen auf einer detaillierten Einnahmen- und Ausgabenberechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Berechnung dieser Beträge sowie die Projektion des Beitragssatzes und des Rentenniveaus bedürfen dabei Annahmen bezüglich der Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarkts, wobei die Arbeitsmarktentwicklung von der Bevölkerungsvorausberechnung abhängt.

Die Bevölkerungsvorausberechnung benötigt Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt, der zukünftigen Netto(im)migration und der zukünftigen Fertilität der Frauen. In diesem Papier stützen wir uns auf die neue 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a).

Der Arbeitsmarkt wird durch Multiplikation der Bevölkerung mit den Erwerbsquoten bestimmt. MEA-PENSIM unterscheidet dabei zwischen Männern und Frauen, dem Alter sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern. Letzteres ist notwendig, da die GRV Arbeit in den alten Bundesländern bis 2023 anders bewertet als Arbeit in den neuen Bundesländern. Die altersspezifischen Erwerbsquoten werden für das Basisjahr dem deutschen Mikrozensus entnommen, anschließend entsprechend der Erwerbsquoten gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skaliert. Die Anzahl der Arbeitslosen, der (pflichtversicherten) Beschäftigten, der Selbständigen sowie der Beamten wird mittels (variabler) altersspezifischer Raten anhand der Erwerbsbevölkerung bestimmt.

Abschließend wird die Anzahl der Rentner berechnet. MEA-PENSIM berücksichtigt dabei einen Verrentungszeitraum vom Alter 51 bis zum Alter 80. D. h., dass die erste Person frühestens im Alter von 51 Jahren eine gesetzliche Rente bezieht, während die letzte Person spätestens im Alter von 80 Jahren ihre Rente beantragt. In dem Verrentungszeitraum hängt die Anzahl der Rentner eines bestimmten Alters von

dem zugrunde gelegten Renteneintrittsverhalten der Bevölkerung ab. MEA-PENSIM nimmt dabei zunächst an, dass die nicht pflichtversicherten Individuen (u.a. Selbständige, Beamte, Hausfrauen) ihre Rente grundsätzlich zum gesetzlichen Renteneintrittsalter beantragen, obgleich sie den Arbeitsmarkt eventuell früher oder später verlassen. Bezüglich der Verrentung der pflichtversicherten Individuen (Arbeitslose und pflichtversichert Beschäftigte) berücksichtigt MEA-PENSIM ein komplexeres Verfahren, das von der Erwerbsbeteiligung dieser Arbeitsmarktgruppen abhängt. Grundsätzlich wird dabei davon ausgegangen, dass der Zeitpunkt des Arbeitsmarktaustritts mit dem Zeitpunkt des ersten Bezugs einer gesetzlichen Rente übereinstimmt. Basierend auf dieser Annahme beinhaltet MEA-PENSIM zwei Methoden zur Berechnung und Anpassung des Renteneintrittsverhaltens der pflichtversicherten Individuen.

Die erste Methode berechnet den Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung anhand des Rückgangs des Anteils der Pflichtversicherten an der Bevölkerung seit dem Alter 50. Ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter ist der Anteil der rentenbeziehenden Bevölkerung folglich gegeben durch 100% minus dem Anteil der pflichtversicherten Individuen an der Bevölkerung, da per Definition alle nicht pflichtversicherten Individuen zu diesem Zeitpunkt ihre gesetzliche Rente beanspruchen. Die erste Methode hängt somit von den Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Die Anzahl der Rentner ergibt sich aus der Multiplikation der berechneten Raten mit der Bevölkerung des betrachteten Alters.

Die zweite Methode dreht das soeben vorgestellte Verfahren um. D. h., der Startpunkt der Simulation ist nun eine exogen gegebene Annahme bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Renteneintrittsverhaltens der Pflichtversicherten. Folglich ist die Anzahl der Rentner gegeben, während der Anteil der Arbeitslosen und der pflichtversichert Beschäftigten an der älteren Bevölkerung bestimmt werden muss, indem das Prozedere der ersten Methode invers angewendet wird. Die Aufteilung der berechneten Pflichtversicherten zwischen Arbeitslosen und pflichtversichert Beschäftigten erfolgt abschließend anhand der zukünftigen Arbeitslosenraten.

Im Anschluss an die Arbeitsmarktprojektion fährt MEA-PENSIM mit der Projektion der Löhne und Gehälter fort. Ihre Vorausberechnung geschieht anhand exogen vorgegebener Wachstumsraten.

Mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter sind abschließend alle notwendigen Informationen vorhanden, um die Entwicklung der wichtigsten Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der anderen Sozialversicherungen zu projizieren.

ANNAHMEN

Die hier vorgestellten Simulationen verwenden die Vorausberechnungen gemäß Variante G2-L2-W2 der

15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBV) des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a), die die Bevölkerung von 2022 bis 2070 unter den folgenden Annahmen fortschreibt:

- Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,55 bis 2032,
- Linearer Rückgang der jährlichen Nettomigration von 1,3 Mio. auf 250 000 bis 2033 und
- Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6/88,2 Jahre bei Männern/Frauen bis 2070.

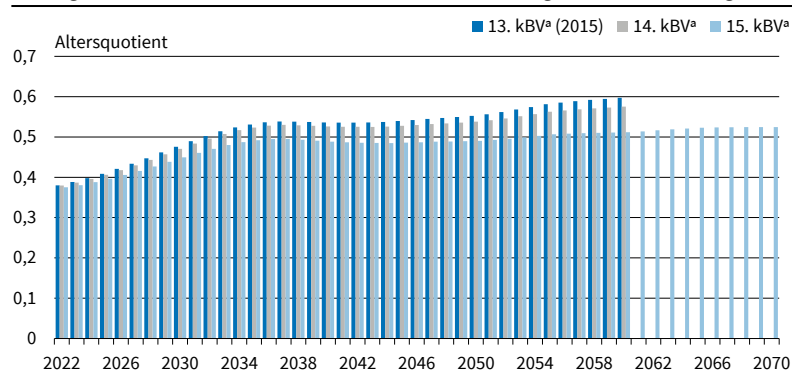
Abbildung 1 zeigt den Altersquotienten (Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter geteilt durch die Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren) der 15. kBV.² Neben dem Altersquotient gemäß der 15. kBV weist Abbildung 1 zusätzlich die Altersquotienten der 13. und 14. kBV (Destatis 2017, 2019) aus, die allerdings nur bis 2060 reichen. Dargestellt werden analog zur Variante G2-L2-W2 der 15. kBV die Altersquotienten der mittleren Varianten, wie sie in den Rentenversicherungsberichten verwendet wurden. Nach 2022 steigt der Altersquotient in allen Prognosen bis 2025, dem Gültigkeitsende der angestrebten doppelten Haltelinie, weiter an. Dieser Anstieg beschleunigt sich nochmals leicht in den zehn darauffolgenden Jahren bis 2035, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060/2070 nur noch langsam zuzunehmen. Zu beachten ist, dass der Altersquotient nicht auf einen Höhepunkt zustrebt, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht. Dies liegt allein an der grundsätzlichen Annahme, dass die Lebenserwartung stetig weiter zunimmt und nicht wie die übrigen demografischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) ab 2033 auf einem konstanten Niveau verharrt.

Auffällig in den Projektionen ist die hohe Diskrepanz zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen, insbesondere zwischen der 14. und der neuesten 15. kBV. So fällt der Anstieg des Altersquotienten im Vergleich zur 14. kBV bis 2035 um 3,1 Prozentpunkte und bis 2060 um 6,3 Prozentpunkte geringer aus. Der Gesamtanstieg des Altersquotienten ist somit um gut ein Drittel geringer als unter den alten Prognosen. Die Diskrepanz geht dabei auf Unterschiede in den demografischen Annahmen zurück. So wird unter der 15. kBV mit durchschnittlich 290 000 Personen p. a. eine wesentlich höhere Gesamtdurchschnittszuwanderung angenommen also noch unter der 14. kBV mit durchschnittlich 221 000 p. a. Die höhere Nettoimmigration geht dabei zunächst auf die unerwarteten Flüchtlingsströme seit Beginn des Ukrainekriegs zurück. Langfristig (ab 2033) beträgt die Diskrepanz

44 000 Personen p. a. und wird vom Statistischen Bundesamt mit dem Bemühen der Bundesregierung um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aufgrund des hohen Fachkräftemangels und dem hohen Risiko weiterer Krisen und daraus resultierender Flüchtlingswellen begründet (Destatis 2022b).

Noch schwerer als die Immigrationsunterschiede wiegen die Unterschiede in den Annahmen zur Mortalitätsentwicklung. So sind die angenommene Lebenserwartung bei Geburt der 15. kBV im Jahr 2060 um 0,9 Jahre (Männer) und 0,8 Jahre (Frauen) geringer als noch unter der 14. kBV. Der geringere Anstieg ist auf einen anhaltenden geringeren Anstieg der Lebenserwartung seit 2008 zurückzuführen (Destatis 2023). Vor 2008 lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bei rund 0,3/0,2 Jahren (Männer/Frauen). Seit 2008 liegt er hingegen für beide Geschlechter nur noch bei 0,1 Jahren. Da mit jeder neuen Bevölkerungsvorausberechnung die Zeitspanne seit 2008 für die Prognosen der Mortalitätsentwicklung an Bedeutung gewinnt, nehmen die prognostizierten Anstiege der Lebenserwartung entsprechend ab. So waren bereits die Annahmen der 13. und 14. kBV geringer als in ihrer Vorgängerprognose. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der 14. und 15. kBV nochmals größer, was damit zu begründen ist, dass in die Trendberechnung auch der Rückgang der Lebenserwartung während der Corona-Pandemie miteinfließt (Destatis 2022b). Darüber hinaus werden die Sterbetafeln des Jahres 2021 (d. h. der Coronavirus-Periode) als Ausgangspunkt für die Extrapolation der zukünftigen Sterbetafeln gewählt. Es wird also nicht davon ausgegangen, dass der ursprünglich während der Corona-Pandemie zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung nachgeholt wird. Inwieweit dies eine zu pessimistische Annahme ist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Schließlich wird in der 15. kBV von einer weiteren Erhöhung der Geburtenrate ausgegangen. Ob diese Annahme realistisch ist, ist nach der jüngsten Entwicklung, die einen deutlichen Rückgang der Geburtenrate konstatiert, jedoch unklar (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2024). Änderungen der Ge-

Abb. 1 Anstieg des Altersquotienten für verschiedene Bevölkerungsvorausberechnungen



^a Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Kombination der »moderaten« Varianten (G2-L2-W2).
Quelle: Statistisches Bundesamt.

² Die Anhebung des Regelrentenalters berücksichtigend, wird alternativ der Altersquotient gemäß des Regelrentenalters gebildet (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020; Thiede 2023). D. h., statt des Alters 65 wird das Regelrentenalter als Abgrenzung zwischen Erwerbsbevölkerung und Rentnerpopulation gewählt. Da wir in dieser Studie allein an den Unterschieden zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen hinsichtlich der demografischen Belastung interessiert sind, sehen wir allerdings von dieser Neudefinition ab.

burtenrate haben allerdings erst deutlich nach dem Jahr 2040 Wirkungen auf die Anzahl der Beitragszahler. Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrags, die Annahmen der 15. kBV in Frage zu stellen, sondern sie neben den in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten Annahmen der 13. kBV als ein mögliches Szenario unseren Berechnungen zugrunde zu legen.

Würden die Annahmen der 15. kBV Wirklichkeit, fiel der zu erwartende Anstieg der finanziellen Belastung des deutschen Sozialsystems aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich niedriger aus als bisher erwartet (Thiede 2023). Die Zahl der Rentner wäre aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung geringer, während die höhere Nettozuwanderung den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abschwächen würde.

Unsere Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarkts orientieren sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022), der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWK 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute von 2023 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023). Allerdings weisen die Quellen nur den Zuwachs bzw. die Abnahme der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Es wird nicht ausgewiesen, wie sich die Veränderung zwischen Männern und Frauen, neuen und alten Bundesländern sowie zwischen den Altersgruppen aufteilt. Zudem beinhalten die Quellen keine Informationen bezüglich der Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Bevölkerung auf die Anhebung des Regelrentenalters. Allein der Rentenversicherungsbericht erlaubt es, mittels der Angaben zur Entwicklung des Äquivalenzrentners³ zu einem gewissen Grad Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Rentenpopulation zu ziehen. Wie die Zahlen konkret zustande kommen bzw. welche Annahmen zugrunde gelegt werden, wird allerdings nicht erwähnt, so dass wir die administrativen Annahmen nur approximieren können. Dazu wählen wir eine An-

³ Der Äquivalenzrentner entspricht dem Verhältnis der Rentenausgaben zu der Standardrente. Bleibt das Verhältnis von Standardrente zur tatsächlichen Durchschnittsrente gleich, entspricht das Wachstum des Äquivalenzrentners dem Wachstum der Rentnerzahl. In der Realität dürfte dies nicht exakt der Fall sein.

passung des Renteneintrittsverhaltens, das zu einem ähnlichen Wachstum des Äquivalenzrentners führt, wie es im Rentenversicherungsbericht (RVB) ausgewiesen wird. Konkret nehmen wir hierzu an, dass pro Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, die versicherungspflichtigen Erwerbspersonen ihren Renteneintritt lediglich um neun Monate aufschieben.

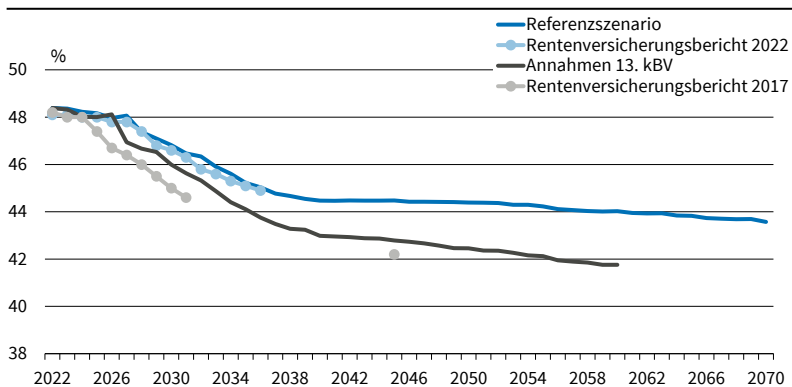
Die Löhne und Gehälter werden gemäß den mittleren Annahmen des RVB 2022 fortgeschrieben. Dieser unterstellt langfristig ein jährliches Lohnwachstum von 3% sowie keine Angleichung der Löhne und Gehälter in den alten und neuen Bundesländern. Am Simulationsbeginn unterstellen wir abweichend aufgrund der hohen Inflationsrate Lohnsteigerungen um etwa 5%. Das jährliche Lohnwachstum von 3% teilt sich unseren Annahmen gemäß in 1,8 Prozentpunkte Preissteigerungen (Inflation) und 1,2 Prozentpunkte Produktivitätswachstum auf. Abweichend davon rechnen wir im Jahr 2022 mit einer Inflationsrate von 6,9%, die über der angenommenen Lohnsteigerung liegt. Ähnliches gilt für 2023. Schließlich nehmen wir an, dass das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend dem Anstieg der Brutto Lohn- und -gehaltssumme wächst. Somit liegt das Wachstum des Mehrwertsteueraufkommens jährlich ebenfalls in etwa bei 3%. Abhängig von der demografischen Entwicklung kann es allerdings geringfügig geringer oder höher ausfallen.

REFERENZSZENARIO

Um die Auswirkungen der geänderten demografischen und ökonomischen Annahmen auf die Kernparameter der Rentenversicherung und gleichzeitig die Präzision unseres Simulationsmodells zu verdeutlichen, berechnen wir in diesem Abschnitt ein Referenzszenario, das auf der gegenwärtigen Gesetzeslage basiert, die ab 2025 den Nachhaltigkeitsfaktor wieder wirken lässt. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Vorausschätzungen des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern⁴ und des Beitragssatzes zur GRV. Ausgewiesen werden unsere Prognosen, die Prognosen des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022) sowie die Prognosen der Rentenversicherungsberichte 2017 (BMAS 2017). Zusätzlich wird ein Szenario gezeigt, in dem die Bevölkerung des Basisjahres entsprechend den Annahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung fortgeschrieben wird. Der RVB 2017 dient als Vergleichsszenario zu den älteren Berechnungen von Börsch-Supan und Rausch (2018), die alternative Bevölkerungsentwicklung dient hingegen zur Bewertung der Bedeutung der neuen demografischen Annahmen hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Prognosen. Die Vorausberechnungen des Referenzszenarios

⁴ Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern setzt die Rente des Standardrentners ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung. Beide Beträge werden zuvor um die Sozialversicherungsbeiträge reduziert. Der Standardrentner besitzt laut Definition 45 Entgeltpunkte. Die Entgeltpunkte geben die erworbenen Rentenanwartschaften an. Pro Jahr erwirbt ein Versicherter Entgeltpunkte im Verhältnis seines Bruttolohns zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

Abb. 2
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

renzszenarios gehen bis 2070, die laut den Annahmen der 13. kBV bis 2060. Dies entspricht in beiden Fällen dem Fortschreibungshorizont der jeweiligen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Unsere Vorausschätzung des Rentenniveaus stimmt mit den Prognosen des RVB 2022 im Wesentlichen überein (vgl. Abb. 2). In beiden Fällen liegt das Rentenniveau bereits 2026 geringfügig unter der Haltelinie von 48%. Erst 2028 sinkt das Rentenniveau dann mit dem Beitragssatzanstieg aufgrund des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel sprunghaft weiter ab. Im Anschluss nimmt das Rentenniveau dann bis 2038 weiter stetig ab bis es ein Niveau von 44,5% erreicht. Nach 2038 bleibt es für einige Jahre relativ stabil, bevor es ab 2055 wieder leicht zu sinken beginnt. Am Ende unseres Simulationszeitraums erreicht es ein Niveau von 43,6%.

Im Vergleich zu den Prognosen von 2017 fällt das Rentenniveau damit zukünftig wesentlich höher aus. So wurde in den Prognosen von 2017 für 2045 noch ein um 2,3 Prozentpunkte geringeres Niveau projiziert.⁵ Ein großer Teil der Diskrepanz geht dabei auf die »günstigere« demografische Entwicklung zurück. So läge 2045 das projizierte Rentenniveau um 1,7 Prozentpunkte niedriger, wenn für die Vorausberechnungen weiterhin die Annahmen der 13. kBV herangezogen würden.⁶

Ebenfalls stimmt der Beitragssatz unserer Prognose mit dem des RVB 2022 relativ gut überein (vgl. Abb. 3). Der Beitragssatz kann demnach im Vergleich zu den Prognosen von 2017 länger bei 18,6% gehalten werden und soll erst 2027 ansteigen.⁷ Dies sind drei Jahre später als noch im RVB 2017 ohne Haltelinie prognostiziert wurde. Ursächlich hierfür ist die erwähnte weit aus bessere Entwicklung der Finanzen der Rentenversicherung. So konnte die Nachhaltigkeitsreserve der Rentenversicherung ausgebaut werden und übersteigt Ende 2022 mit 42,8 Mrd. Euro die Prognose des RVB 2017 um 23,5 Mrd. Euro. Aufgrund der gut gefüllten Reserve hat daher eine schnellere Zunahme der demografischen Belastung auf den Beginn des Beitragssatzanstiegs nur geringfügige Auswirkungen. Werden beispielweise ab 2022 die demografischen Annahmen der 13. kBV unterstellt, steigt der Beitragssatz lediglich ein Jahr früher an.

Langfristig führt die geringere Alterung der Bevölkerung zu einem geringeren Beitragssatzanstieg als noch im RVB 2017 und von uns unter Verwendung der Annahmen der 13. kBV prognostiziert. So steigt

der Beitragssatz unter den neuen Prognosen bis 2045 um 1,7 Prozentpunkte weniger stark an. Dennoch wird auch unter den neuen demografischen Annahmen die vormalige 20%-Haltelinie ab 2030 verletzt. Insgesamt steigt der Beitragssatz bis 2038 auf 21,5% an und kann dann bis 2051 auf diesem Niveau gehalten werden. Dies entspricht auch dem RVB 2022. Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis zum Simulationsende wieder leicht an und erreicht einen Maximalwert von 22,2%.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass gemäß den neuesten Prognosen die demografische Belastung zwar steigt, aber voraussichtlich weniger als in der Vergangenheit vermutet wurde (Thiede 2023). Entsprechend geringer fällt damit der Druck auf die zukünftige finanzielle Situation der Rentenversicherung aus. Dennoch bleiben Beitragssatzsteigerungen nötig. Ab 2026 werden laut geltendem Recht, also bei Wiedereinsatz des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, zudem auch die Rentner wieder an der demografischen Belastung beteiligt, indem die Rentensteigerungen mit der Alterung der Bevölkerung gedämpft werden. Da somit die Renten bzw. der aktuelle Rentenwert⁸ weniger stark steigen als die Löhne, fällt dadurch bei gleichen Rentenanwartschaften das Rentenniveau.

Eine Beibehaltung der Haltelinie des Rentenniveaus würde daher trotz der günstigeren demografischen Annahmen weiterhin nicht ohne zusätzliche Bundesmittel finanziert werden können. So steigt der Beitragssatz auch ohne Haltelinie auf Werte über 20% an (vgl. Abb. 3). Allerdings nehmen die zu erwartenden Mehrausgaben aufgrund der geringeren Alterung im Vergleich zu 2017 ab. In den folgenden Abschnitten sollen daher die Mehrausgaben neu veranschlagt werden.

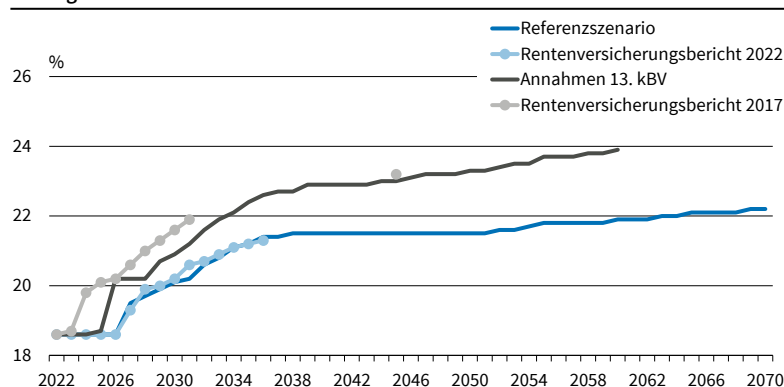
JÄHRLICHE MEHRAUSGABEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Der Nachhaltigkeitsfaktor war Kern der von der Rürup-Kommission angeregten Rentenreform 2005. Die Idee war, die kommende demografische Belastung

⁸ Der aktuelle Rentenwert gibt den Monatswert eines Entgeltpunkts an.

Abb. 3

Beitragssatz



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

⁵ Die Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern sind allerdings nur bedingt vergleichbar, da deren Determinanten seit 2017 im Zuge verschiedener Reformen, aber auch aufgrund der Corona-Pandemie neu definiert wurden (DRV 2022, S. 265). Die hierdurch induzierten Unterschiede sollten allerdings gering sein.

⁶ Ein Großteil der verbleibenden Diskrepanz geht auf die Haltelinie des Rentenniveaus zurück, die in den neuen Berechnungen bis 2025 Anwendung findet, während sie in den Prognosen des RVB 2017 nicht enthalten ist.

⁷ Der neueste Rentenversicherungsbericht (BMAS 2023) geht von einem nennenswerten Beitragssatzanstieg erst im Jahr 2029 aus. Langfristig unterscheiden sich die Prognosen allerdings kaum voneinander.

prozentual gleichmäßig auf die jüngere und die ältere Generation aufzuteilen: Die jüngere Generation sollte höhere Rentenbeiträge zahlen im Vergleich zu einer Situation ohne Bevölkerungsalterung, die ältere dagegen eine geringere Erhöhung ihrer Renten hinnehmen.

Die Idee einer gleichmäßigen Behandlung der Generationen lag auch der doppelten Haltelinie zugrunde. Die ältere Generation sollte Bestandssicherheit durch eine untere Haltelinie des Rentenniveaus erhalten, die jüngere durch eine obere Haltelinie des Beitragssatzes. Da im Zuge des demografischen Wandels die so begrenzten Beitragszahlungen nicht mehr ausreichen, um die durch das fixierte Rentenniveau stark steigenden Renten zu finanzieren, waren höhere Zuschüsse seitens des Bundes vorgesehen.

Das im März 2024 vorgestellte Rentenpaket II hat diese symmetrische Behandlung der Generationen verlassen und sieht nur allein eine Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% vor. Das mindert die Höhe der zukünftig benötigten Bundesmittel, weil nun ein Großteil der steigenden Rentenausgaben durch Beiträge gedeckt werden kann, die die vormals fixierte Beitragssatzobergrenze von 20% überschreiten. Die durch den demografischen Wandel zusätzlich anfallenden Mehrausgaben des Rentensystems bei einer Haltelinie des Rentenniveaus sind von dieser Aufteilung jedoch weitgehend unberührt.

Abbildung 2 zeigt bereits, dass gemäß des Rentenversicherungsberichts von 2022 die Haltelinie des Rentenniveaus von 48% bereits 2026 geringfügig verletzt würde. Der Beitragssatz steigt hingegen unter geltendem Recht erst 2030 auf über 20%. Bei einer Fortführung der 48%-Haltelinie des Rentenniveaus werden die Reserven der Rentenversicherung schneller aufgebraucht, was theoretisch einen früheren und schnelleren Beitragssatzanstieg zur Folge haben kann. In diesem Abschnitt berechnen wir die auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommenden demografisch bedingten Mehrausgaben, die mit einem Beitragssatz von 20% nicht mehr gedeckt werden können und durch eine Mischung von höheren Beiträgen und höheren Zuschüssen seitens des Bundes ausgeglichen werden müssen.⁹ Alle Beträge werden in Abbildung 4 inflationsbereinigt in Werten von 2023 dargestellt. Die Prognosen beruhen dabei auf der Annahme, dass die Haltelinie über das Jahr 2039 hinaus Anwendung findet.

Die demografisch bedingten Mehrausgaben haben zwei Komponenten: zum einen diejenigen Mehrausgaben, die auch bei der heutigen Rechtslage, also bei Wiedereinführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, durch die Bevölkerungsalterung entstehen würden, und zum anderen diejenigen Mehrausgaben, die zusätzlich entstehen, weil gemäß Rentenpaket II eine Haltelinie das Rentenniveau auf 48% fixieren soll, um die Rentner von der demografischen Bürde zu entlas-

⁹ In der Annahme, dass die Steuereinnahmen maßgeblich von der Brutto-lohn- und -gehaltssumme abhängen, werden die Mehrausgaben hinsichtlich der Bundesmittel durch diejenigen Erhöhungen der Bundeszuschüsse definiert, die über die Steigerungsraten der Brutto-lohn- und -gehaltssumme hinausgehen.

ten. Wir unterscheiden zudem zwischen denjenigen Mehrkosten, bei denen die Finanzierung durch Beiträge bzw. Bundesmittel erfolgen soll.

Abbildung 4 zeigt, dass schon unter geltendem Recht die Ausgaben der GRV stark ansteigen. Im Jahr 2030 betragen diese demografisch bedingten Mehrkosten etwa 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 sind es bereits 45 Mrd. Euro. Nach einer Phase nur mäßigen Anstiegs wachsen die Mehrausgaben weiterhin stark an und erreichen im Jahr 2060 ca. 68 Mrd. Euro.

Das Rentenpaket II vergrößert diese Mehrausgaben um etwa 70%. So sind die jährlichen Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II zwar zunächst noch relativ gering, steigen dann aber schnell an. Im Jahr 2030 betragen sie inflationsbereinigt ca. 8 Mrd. Euro und erreichen für das Jahr 2040 32 Mrd. Euro. Anschließend verlangsamt sich zunächst ihr Wachstum, beschleunigt sich ab 2050 aber wieder. 2060 müssten für die Haltelinie des Rentenpakets II 45 Mrd. Euro, 2070 56 Mrd. Euro zusätzlich finanziert werden. Die Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II machen also etwa 40% der gesamten in Abbildung 4 dargestellten demografisch bedingten Mehrausgaben aus. Deren Finanzierung durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel wird in den nächsten beiden Abschnitten dargestellt.

Hierbei wird die vom Rentenpaket II vorgesehene Einführung einer neuen kapitalgedeckten Komponente nicht berücksichtigt. So sieht das Rentenpaket II zur teilweisen Deckung dieses Finanzbedarfs eine Verwendung der Gewinne vor, die eine schuldenfinanzierte Kapitalanlage auf dem Aktienmarkt erwirtschaften könnte. Allerdings wird dieser Gewinn aufgrund des im Vergleich zu den jährlichen Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung niedrigen Kapitalstocks und der notwendigen Zinszahlungen nur einen geringen Effekt ausüben können (SVR 2023, S. 339).

BEITRAGSSATZERHÖHUNGEN BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Die erste Finanzierungskomponente sind höhere Beiträge, da das Rentenpaket II keine Fortführung der Haltelinie für den Beitragssatz mehr vorsieht. Diese Komponente deckt den Großteil des entstehenden Finanzbedarfs bei einer Haltelinie für das Rentenniveau von 48% ab, was den in der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialversicherung (»Rürup-Kommission«) erreichten Grundkonsens sprengt, die Rentner auch über die steuerfinanzierten Bundesmittel hinaus an den demografischen Mehrkosten zu beteiligen. Abbildung 4 zeigt, dass sich dadurch die Beitragslast in etwa verdoppelt. Diese ungefähre Verdopplung geht auf die bisherige Zielsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors zurück, die demografische Belastung prozentual gleichmäßig auf die jüngere und ältere Generation aufzuteilen.

Abbildung 5 zeigt den prognostizierten Beitragssatzverlauf gemäß des Rentenpakets II ohne Berück-

sichtigung der vorgesehenen Kapitaldeckungskomponente. Eine solche Politik lässt den Beitragssatz deutlich stärker ansteigen als im Referenzszenario, da die jüngere Generation nun den Großteil der demografischen Last trägt und diese nur in dem Maße mit der älteren Generation teilt, in dem diese an der Steuerlast der Bundesmittel beteiligt wird. Im Jahr 2040 läge der Beitragssatz dann bei 23,0% – 4,9 Prozentpunkte höher als jetzt; langfristig würde der Beitragssatz auf über 24% ansteigen. Dank der in der 15. kBV angenommenen für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich günstigeren demografischen Entwicklung entspräche der Beitragssatzanstieg damit den Prognosen des Referenzszenarios ohne Haltelinien des Jahres 2017. Der große Unterschied zwischen der in diesem Sinne eher optimistischen 15. kBV mit der eher pessimistischen 13. kBV zeigt allerdings, wie groß das demografische Risiko ist. Fällt die Immigration geringer aus, beschleunigt sich der Anstieg der Lebenserwartung erneut und verbleibt die Geburtenrate auf dem in letzter Zeit wieder gefallenem Niveau, so steigen entsprechend auch die in Abbildung 4 dargestellten Mehrausgaben bei einer Haltelinie von 48% und die in Abbildung 5 aufgezeigten Beitragssätze.

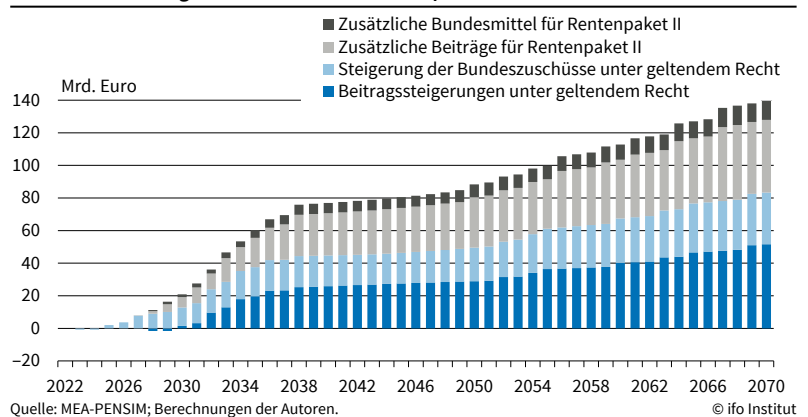
ERHÖHUNG DER BUNDESMITTEL BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Da eine Schuldenfinanzierung der durch Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben nach derzeitiger Rechtslage ausgeschlossen ist, muss der Finanzbedarf für die zusätzlichen Bundesmittel entweder durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch höhere Steuern gedeckt werden, zum Beispiel durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchsteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten. Jede Wahl hätte unterschiedliche Verteilungseffekte. Um die Größenordnung der benötigten Mittel zu veranschaulichen, ist es aufschlussreich, sie auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen, da sie am ehesten einer gleichmäßigen Belastung der älteren und der jüngeren Generation entspricht. Dabei nehmen wir, wie bereits beschrieben, an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1,2% pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt, d. h., wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal ca. 3% pro Jahr aus. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze höher liegen.

Die dunkelgrauen Balken zeigen den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die aufgrund der einfachen Haltelinie anfallenden höheren Bundeszuschüsse zu finanzieren. Die Mehrbelastung ist im Jahr 2030 mit 0,1 Prozentpunkten noch sehr gering und steigt auch im Anschluss lediglich auf ca. 0,4 Prozentpunkte an. Für sich genommen bleiben somit die zusätzlich benötigten Steuerermittel erst einmal überschaubar. Allerdings steigen die Bundeszuschüsse (in-

Abb. 4

Jährliche Mehrausgaben mit und ohne Rentenpaket II



klusive des Beitrags des Bundes zur Kindererziehung) bereits unter dem gelten Recht stark an. In Abbildung 6 wird dieser Mehrbedarf an Steuerermitteln ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkte umgerechnet (hellblaue Balken). Die benötigten zusätzlichen Bundesmittel steigen mit der Verrentung der Generation der Babyboomer rasch an und belaufen sich für das Jahr 2035 auf rund einen Mehrwertsteuerpunkt. Anschließend ist die Zunahme nur noch gering. So steigen die benötigten zusätzlichen Bundesmittel bis 2060

Abb. 5

Beitragserhöhung bei einer Haltelinie von 48%

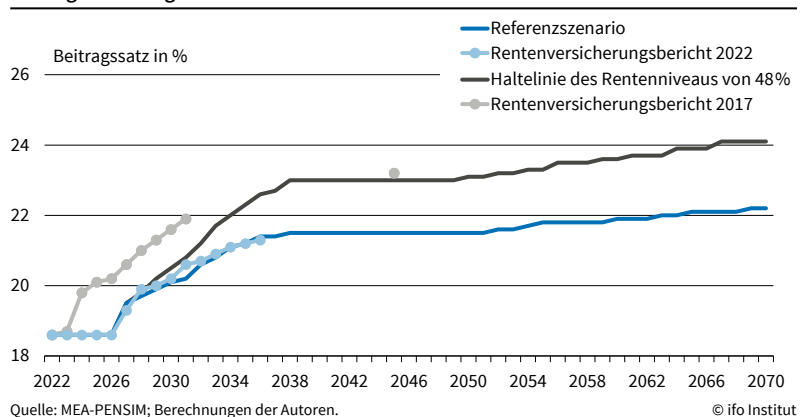
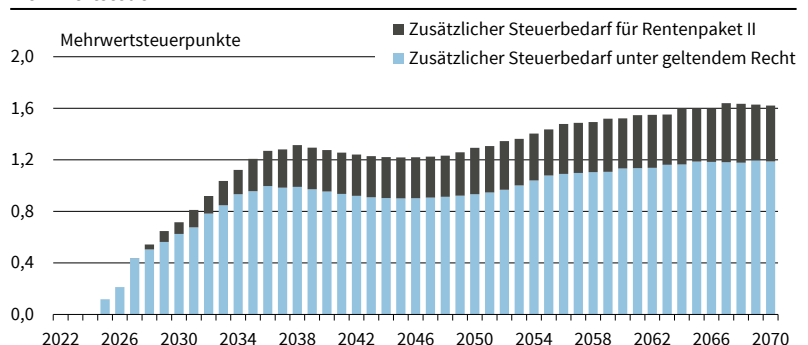


Abb. 6

Finanzierung des demografiebedingten^a Bundeszuschussmehrbedarfs durch die Mehrwertsteuer



^a Demografie wie Abbildung 3.

Quelle: MEA-PENSIM; Berechnungen der Autoren.

nur noch weitere 0,1 Prozentpunkte an und erreichen 1,1 Mehrwertsteuerpunkte.

Im Vergleich zu der Verdopplung der Beitragslast fällt die prozentuale Anhebung der durch zusätzliche Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben des Rentenpakets II weniger stark aus. Dies liegt daran, dass die Fortschreibung der Bundeszuschüsse nur bedingt von der tatsächlichen Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung abhängt. So sind die Fortschreibungen des zusätzlichen Bundeszuschusses und Erhöhungsbetrags, die knapp 30% der Bundeszuschüsse (einschließlich des Beitrags für Kindererziehungszeiten) ausmachen, gänzlich unabhängig von der Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, da sie von der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen bzw. der Lohn- und Gehaltssumme abhängen. Die verbleibenden Bundesmittel, der allgemeine Bundeszuschuss und die aus Steuern finanzierten Beiträge für Kindererziehungszeiten, werden hingegen sowohl anhand der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung als auch anhand der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.¹⁰ Letzteres stellt eine Verbindung zur Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung da. Dennoch hat ein stärkerer Ausgabenanstieg hierdurch nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Bundeszuschüsse.

MASSNAHMEN ZUR KOSTENDÄMPFUNG

Einerseits scheint die Fixierung des jetzigen Rentenniveaus von 48% von Rentenempfängern und Beitragszahlern gleichermaßen gewünscht zu sein. Andererseits sind die Mehrausgaben beträchtlich. Daher betrachten wir abschließend die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus unter zwei zusätzlichen kostendämpfenden Maßnahmen. So wird bei der jetzigen Ausgestaltung der Haltelinien die Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre nicht mitberücksichtigt. Konkret geht in die Berechnung des »Standardrentners«, der maßgeblich für die Berechnung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern ist, die aufgrund der längeren Erwerbsphase zusätzlich erworbenen Rentenanwartschaften systemwidrig nicht mit ein. Eine Verhaltensanpassung der Versicherten vorausgesetzt (d. h. ein entsprechend späterer tatsächlicher Renteneintritt), wird mit dem Netto-Standardrentenniveau vor Steuern daher der Rückgang des Rentenniveaus für die Neurentner überschätzt. Wird die Definition des Standardrentners entsprechend angepasst, nehmen die Mehrausgaben bei einer Haltelinie ab. Die Anpassung des Rentenniveaus ist dabei allerdings nicht gänzlich unproblematisch. So können nur die von der Anhebung betroffenen nicht verrenteten Kohorten ihre Erwerbsphase ausweiten. Für die Bestandsrentner gilt dies hingegen nicht. Eine adäquate Anpassung des Standardrentners sollte daher das Verhältnis von Neu- zu Bestandsrentner berücksichtigen. In dieser Studie wird hierauf allerdings verzichtet und der Stan-

¹⁰ Der Beitrag für Kindererziehungszeiten berücksichtigt zusätzlich die Entwicklung der Anzahl der unter 3-Jährigen.

dardrentner direkt entsprechend der Anhebung des Regelrentenalters angepasst. Dahinter steckt das Ziel, den maximal möglichen Effekt aufzuzeigen. Eine die Bestandsrentner berücksichtigende Anpassung würde kurz- und mittelfristig zu geringeren Unterschieden führen. Konkret gehen wir davon aus, dass die Definition des Standardrentners derart reformiert wird, dass dessen Rentenanwartschaften mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr um einen zusätzlichen Entgeltpunkt ansteigen. Berücksichtigt werden hierbei allerdings nur die noch ausstehenden Anhebungen des Regelrentenalters. Die bereits erfolgte Anhebung von 65 auf 66 Jahren bleibt unberücksichtigt.

Neben der eher technischen Anpassung des Standardrentners wäre eine zweite, allerdings politisch sehr umstrittene Maßnahme, das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit zu stabilisieren, um die kostensteigernde Wirkung einer Verlängerung der Lebenserwartung zu neutralisieren. Wir simulieren daher, dass das Renteneintrittsalter nach Erreichen der Rente mit 67 im Verhältnis zwei Jahre Rentenalterserhöhung für jeweils drei Jahre Erhöhung der Lebenserwartung weiter ansteigen und die Rentenbezugszeit um ein Jahr verlängern wird. Daher nennen wir diese Anpassungsregel 3-2-1-Regel. Um die Annahmen der 15. kBV zu berücksichtigen, nehmen wir dabei an, dass der weitere Anstieg der Lebenserwartung erst ab 2035 weiter fortschreiten wird. Hierdurch soll der gemäß den neuen Annahmen überschätzte Anstieg der Lebenserwartung aufgrund der Verlangsamung der Lebenserwartungsentwicklung in den vergangenen 15 Jahren sowie infolge der Corona-Pandemie Rechnung getragen werden. In der Tat entsprechen die Annahmen zur Lebenserwartung der 14. kBV des Jahres 2030 in etwa den Annahmen der 15. kBV des Jahres 2035.¹¹

Insgesamt betrachten wir unter Berücksichtigung dieser beiden zusätzlichen rentenpolitischen Optionen folgende drei kostendämpfende Maßnahmen:

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wird aber unter Verwendung des angepassten Standardrentners berechnet.

Einfache Haltelinie mit Anhebung des Regelrentenalters über 67: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben wird. Als Referenzwert wird die Lebenserwartung bei Geburt berücksichtigt. Wir nehmen hierbei eine ähnliche Verhaltensreaktion der Versicherten an, wie zuvor bei der Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre. D. h., mit jedem Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, gehen die Versicherten neun Monate später in Rente.

¹¹ Eine solche weitere Anhebung des Regelrentenalters sollte mit entsprechenden Maßnahmen flankiert werden, die diejenigen schützen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können.

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner und Anhebung des Regelrentenalters über 67:

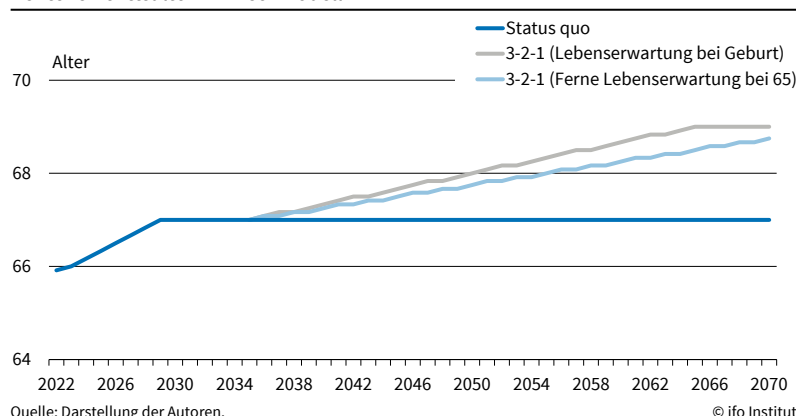
Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben und der Standardrentner entsprechend angepasst wird.

Abbildung 7 weist den Verlauf des Regelrentenalters entsprechend der 3-2-1-Regel aus. Im Vergleich zum derzeitigen Rechtstand würde das Regelrentenalter nach 2035 weiter ansteigen. Wird die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt als Referenzwert verwendet, beträgt die Steigung 0,8 Monate p. a., wobei wir den Verlauf des Anstiegs stets auf einen Monat runden. Insgesamt würde das Regelrentenalter hierdurch bis 2065 auf 69 Jahre ansteigen, wo wir die weitere Anhebung zunächst beenden. Alternativ weist Abbildung 7 eine Anhebung unter Verwendung der fernen Lebenserwartung zum Alter 65 als Referenzwert aus. Die Betrachtung dieser Lebenserwartung kann damit begründet werden, dass hierbei allein die Ausdehnung des Rentenbezugs aufgrund der sinkenden Mortalität innerhalb der Rentenpopulation berücksichtigt wird. Die Verwendung der Lebenserwartung bei Geburt umfasst hingegen auch die sinkende Wahrscheinlichkeit, dass eine Person das Rentenalter nicht erreicht, weil sie bereits zuvor verstirbt. Da die ferne Lebenserwartung langsamer ansteigt als die Lebenserwartung bei Geburt, müsste das Regelrentenalter unter dessen Berücksichtigung lediglich um 0,6 Monate p. a. angehoben werden. Die Unterschiede zum Referenzszenario fielen entsprechend geringer aus.

Abbildung 8 weist die Beitragssätze der drei kostendämpfenden Szenarien aus. Die Beitragssatzverläufe ohne 3-2-1-Regel und mit 3-2-1-Regel, aber ohne Anpassung des Standardrentners, unterscheiden sich erst ab ca. 2037, da die zugrundeliegenden Annahmen bis 2035 identisch sind. Im Anschluss kann der Beitragssatz unter der 3-2-1-Regel allerdings aufgrund der weiteren Anhebung des Regelrentenalters bei unter 23% gehalten werden. Ab 2046 nimmt der Beitragssatz sogar wieder ab und sinkt auf 22%, wo er bis zum Simulationsende verharrt. Er liegt damit unter dem Beitragssatz des Referenzszenarios. Wird in der Berechnung des Standardrentners die längere Erwerbsphase berücksichtigt, so fällt der Beitragssatzanstieg im Vergleich zur Situation ohne die 3-2-1-Regel um 0,5 Prozentpunkte geringer aus. Wird zudem die 3-2-1-Regel angewandt, verstärkt sich dieser Effekt mit der weiteren Anhebung des Regelrentenalters ab 2035 auf 1,2 Prozentpunkte. Der Beitragssatz steigt somit unter dem kombinierten Szenario zunächst nur auf 22,3% an und würde langfristig unter 21% liegen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Maßnahmen erzeugen Handlungsspielräume innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung trotz der Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus. Im Falle einer doch größeren zukünftigen demografischen Belastung käme das System hierdurch nicht zwangsweise in fi-

Abb. 7
Renteneintrittsalter im Mischmodell

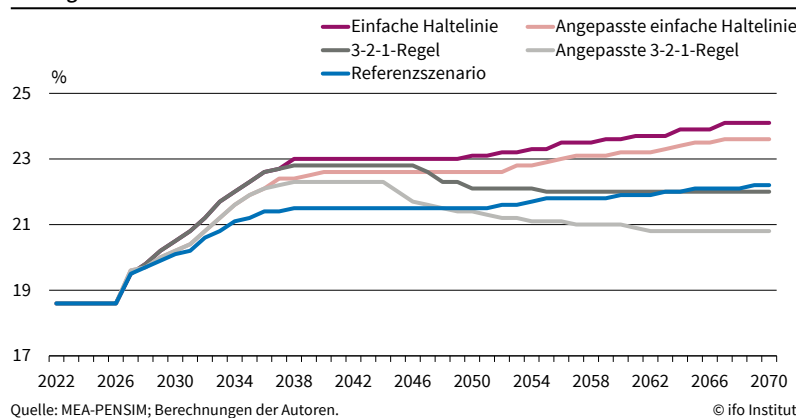


nanzielle Probleme. Eine rechtzeitige Reform würde es den Versicherten ermöglichen, entsprechend zu planen. Im Fall geringerer demografischer Belastungen könnten die freien Mittel zielgenauer zur Unterstützung niedriger Einkommensgruppen verwendet werden oder für einen besseren Schutz im Falle einer Erwerbsminderung.

FAZIT

Die als Teil des Rentenpakets II enthaltene Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% wird im Zuge des demografischen Wandels zu großen Mehrausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung führen. Aufgrund der für die Finanzen der Rentenversicherung optimistischeren neuesten Bevölkerungsvoraussetzung sind diese aus Beiträgen und Zuschüssen seitens des Bundes zu finanzierenden Mehrausgaben zwar deutlich geringer als bei der Einführung der sogenannten doppelten Haltelinie angenommen wurde, sie wachsen dennoch aufgrund der Fortführung der Haltelinie auf jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge an. Im Jahr 2040 machen sie rund 32 Mrd. Euro aus, 2060 etwa 45 Mrd. Euro. Das Rentenpaket II verdoppelt nahezu den durch höhere Beiträge zu finanzierenden Mehrbedarf der Rentenversicherung, was der nun aufgegebenen Zielsetzung der derzeitigen Rechts-

Abb. 8
Beitragssatz im Mischmodell



lage geschuldet ist, die die demografische Last gleichmäßig auf die Rentner und Beitragszahler aufteilen wollte. Da der Großteil des zusätzlichen Finanzbedarfs (ca. 80 %) laut Rentenpaket II mittels Beiträgen finanziert werden soll, wird dies unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts den Beitragssatz ab dem Jahr 2038 auf 23 %, längerfristig auf über 24 % treiben. Die dann immer noch verbleibenden Mehrkosten müssen durch höhere Bundesmittel ausgeglichen werden.

Ob die für die Finanzen der GRV optimistischen Annahmen der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung realistisch sind, ist zu diesem Zeitpunkt unklar. Eine gewisse Skepsis ist angebracht: Die Geburtenrate ist gefallen anstatt wie prognostiziert zuzunehmen. Die Lebenserwartung steigt nach Epidemien typischerweise mittelfristig wieder auf das alte Niveau, was bislang nicht berücksichtigt wurde. Schließlich wendet sich die Migrationspolitik in Richtung eines restriktiveren Kurses. Daher muss die demografische Unsicherheit solcher Bevölkerungsprognosen im Auge behalten werden. Steigt die Lebenserwartung wieder schneller an (wie vor 2008) oder kann die benötigte Nettoimmigration nicht erreicht werden, steigen die Mehrausgaben in Richtung der von Börsch-Supan und Rausch (2018) berechneten Größenordnungen. Eine Fortführung der Haltelinie sollte diese Unsicherheit berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen beinhalten. Die Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung kann eine solche, wenn auch unpopuläre, Option sein. Zumindest sollte die konkrete Umsetzung der Haltelinie die Ausweitung der Erwerbsphase bei der angenommenen Erwerbszeit des Standardrentners berücksichtigen.

REFERENZEN

- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Haltelinie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2024), »Geburtenrate fällt auf den tiefsten Stand seit 2009«, Pressemitteilung vom 20. März 2024, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2017), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2022), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2023), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2023), Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023), *Frühjahrsprojektion 2023*, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2023.html>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) (2022), *Rentenversicherung in Zahlen 2022*, DRV-Schriften, Band 22, Berlin.
- Holthausen, A., J. Rausch und C. B. Wilke (2012), »MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen«, MEA-Discussion Paper 03–2012.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*.
- Rausch, J. und M. Gasche (2016), »Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 65(3), 195–238.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017), *Bevölkerungsentwicklung bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022a), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022b), »15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023), »Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland – seit 1871/1881«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html>.
- Thiede R. (2023), »Die Demographische Belastung steigt... aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen«, *RVaktuell* 2/2023.
- Wilke, C. B. (2004), »Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM«, MEA-Discussion Paper 048–04.



Ausschussdrucksache **20(11)529**

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)

BT-Drucksache 20/11898

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot

BT-Drucksache 20/11847

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW

Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle

BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

Teuerstes Sozialgesetz dieses Jahrhunderts wird Beitragsbelastung weiter nach oben katapultieren

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz – Rentenpaket II)

10. Oktober 2024

Zusammenfassung

Das geplante Rentenpaket II wäre das teuerste Sozialgesetz dieses Jahrhunderts. Bereits 2035 lägen die zusätzlichen Rentenausgaben um rund 30 Mrd. € höher als nach geltendem Recht. In den nächsten 20 Jahren käme es zu Mehrausgaben von einer halben Billion Euro. Es wäre zukunftsvergessen, trotz des bevorstehenden gewaltigen Alterungsschubs und der ohnehin hohen und weiterwachsenden Sozialbeitragsbelastung eine solche Mehrbelastung zu schaffen. Die Beitragssätze würden dadurch künftig noch schneller und noch stärker steigen.

Das Rentenpaket II nimmt einseitig Partei für die Rentenbezieher. Ihnen wird das Rentenniveau garantiert, während der Beitragssatz künftig unbegrenzt steigen kann. Nachdem die Koalition bereits eine Anhebung des Rentenalters ausgeschlossen hat, gehen damit künftig alle Lasten aus der Alterung auf Kosten der Beitragszahler. Richtig wäre jedoch, die demografisch bedingten Lasten fair zwischen den Generationen aufzuteilen.

Das Konzept des Generationenkapitals ist zwar nachvollziehbar. Aus den erwarteten Ausschüttungen lassen sich aber nur rund ein Prozent der Rentenausgaben bestreiten. Zudem liegen die Mehrausgaben durch das Rentenpaket II um ein Vielfaches höher als die erwarteten Erträge aus dem Generationenkapital.

Die geplante Vereinfachung der Bundeszuschüsse darf nicht zu einer versteckten weiteren Kürzung der Bundeszuschüsse missbraucht werden. Nach dem Entwurf würden die Bundeszuschüsse jedoch bereits bis 2027 um knapp 1 Mrd. € niedriger ausfallen, was im Wesentlichen von den Beitragszahlern aufgefangen werden müsste.

Die geplante Anhebung der Mindesthöhe der Nachhaltigkeitsrücklage ist ein richtiger Schritt, damit die Rentenversicherung auch künftig die Renten stets aus eigenen Mitteln leisten kann. Allerdings dürfen die dafür erforderlichen Mittel nicht allein den Beitragszahlern aufgebürdet werden, sondern sollten entsprechend den geltenden Finanzierungsregelungen anteilig auch über die Bundeszuschüsse finanziert werden. Die Anhebung der Mindestrücklage sollte zudem dadurch flankiert werden, dass die Bundeszuschüsse künftig bereits bis zum November eines Jahres an die Rentenversicherung ausgezahlt werden. Dies würde die Liquidität der Rentenversicherung weiter stärken und den Bundeshaushalt nicht belasten.



Im Einzelnen

I. Zur geplanten Fortschreibung eines Mindestrentenniveaus von 48 Prozent:

Rentenpaket II wäre teuerstes Sozialgesetz dieses Jahrhunderts

Die vorgelegten Rentenpläne sind teuer, ungerecht und kurzfristig: Sie bedeuten milliardenschwere Zusatzbelastungen für die Beitragszahler und erschweren die langfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung. Allein im Jahr 2040 würden die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zu Mehrausgaben von rund 40 Mrd. € führen. In den nächsten 20 Jahren lägen die Mehrausgaben bei einer halben Billion Euro. Das Rentenpaket II wäre damit das teuerste Sozialgesetz dieses Jahrhunderts.

Es ist zukunftsvergessen, jetzt eine solche Sozialausgabenausweitung auf den Weg zu bringen, obwohl Deutschland unmittelbar vor dem kräftigsten Alterungsschub seiner Geschichte steht. In den nächsten Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand wechseln, damit als Beitragszahler ausfallen und zu Leistungsbeziehern werden. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung stellt dies vor große Schwierigkeiten, weil damit auf jeden Rentenbeziehenden immer weniger potenzielle Beitragszahlende kommen. Auf diesen fortschreitenden demografischen Umbruch müssen unsere Alterssicherungssysteme vorbereitet werden. Hierfür gilt es, die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen. Der vorgelegte Gesetzentwurf verschärft jedoch die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung, statt sie zu lösen oder zumindest zu mildern.

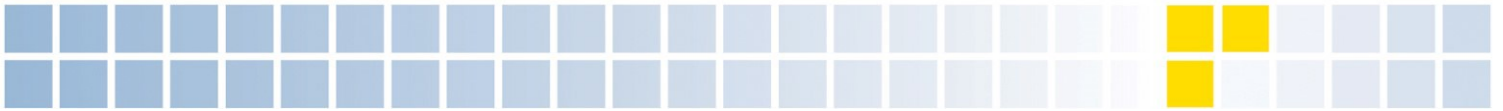
Beitragszahler und der Bund würden finanziell überfordert

Die zusätzlichen Rentenausgaben würden zu einer finanziellen Überforderung der Beitragszahler führen, weil ihre Gesamtbelastung durch Sozialbeiträge dadurch bis Ende des kommenden Jahrzehnts auf rund 50 % steigen würde. Dabei werden Löhne und Gehälter schon heute stärker mit Sozialabgaben und Steuern belastet als in fast allen anderen OECD-Ländern.

Schleierhaft ist darüber hinaus, wie der Bund die wachsenden Finanzierungslasten für den Bundeszuschuss tragen will. Laut dem letzten Rentenversicherungsbericht 2023 steigen bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts die Bundeszuschüsse bis 2035 um über die Hälfte auf 137 Mrd. € an. Mit dem Rentenpaket II müsste der Bund nach dem Entwurf noch einmal zusätzlich 7,2 Mrd. € aufbringen. Woher diese zusätzlich genommen werden sollen, bleibt völlig offen. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Bund aufgrund seiner Haushaltsnöte in dieser Legislaturperiode bereits dreimal die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung gekürzt hat und mit diesem Entwurf und dem Haushaltsbegleitgesetz 2025 gerade den vierten und fünften Versuch unternimmt (siehe III.), sind ernsthafte Zweifel berechtigt, ob der Bund künftig in der Lage sein wird, sogar viele Milliarden Euro mehr für die Rentenversicherung aufzubringen.

Demografische Lasten fair zwischen den Generationen verteilen

Der Gesetzentwurf ergreift einseitig Partei für die Rentenbeziehenden. Ihr Rentenniveau wird garantiert, während der Beitragssatz künftig unbegrenzt steigen kann. Damit wird der jahrelang im deutschen Rentensystem bestehende Konsens aufgekündigt, dass die demografischen Lasten aus der Alterung fair zwischen den Generationen aufgeteilt werden müssen. Genau zu diesem Zweck hatte die rot-grüne Regierungskoalition 2004 aufgrund einer Empfehlung der Rentenkommission für nachhaltige Finanzierung in der Sozialversicherung den Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel aufgenommen. Durch den Nachhaltigkeitsfaktor werden



Veränderungen im Zahlenverhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehenden bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt. Diesen Selbststabilisierungsmechanismus nunmehr dauerhaft auszusetzen bedeutet, die langfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung zu gefährden und einseitig die Beitragszahlenden zu belasten. Richtig wäre daher, den Nachhaltigkeitsfaktor zu erhalten.

Auch mit dem Nachhaltigkeitsfaktor würden die Renten voraussichtlich weiter an Kaufkraft gewinnen

Auch bei Beibehaltung des Nachhaltigkeitsfaktors könnten die Rentenbeziehenden weiter mit Wohlstandsgewinnen rechnen. Die Renten würden künftig nach dem letzten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung jährlich um 2,6 % steigen und damit stärker als die von der Europäischen Zentralbank angestrebte und seit Einführung des Euro auch erreichte Zielmarke einer mittleren Preissteigerungsrate von 2 %. Die Renten würden also auch bei Fortgeltung des Nachhaltigkeitsfaktors voraussichtlich weiter kaufkraftbereinigt an Wert gewinnen.

Nicht mehr die Rentner selbst, sondern die Beitragszahler zur Rentenversicherung müssten künftig für höhere Pflegebeiträge für Rentner aufkommen

Bislang müssen die Rentner für ihre Pflegebeiträge allein aufkommen, d. h. es gibt für die Pflegebeiträge – anders als bei der Krankenversicherung – keinen Zuschuss durch die Rentenversicherung. Diese Regelung gilt nicht zuletzt deshalb, weil die heutigen Rentner regelmäßig nicht von Beginn ihres Erwerbslebens an Beiträge zur Pflegeversicherung geleistet haben.

Mit der geplanten Bindung der jährlichen Rentenanpassung an das Rentenniveau würde sich dies jedoch ändern. Bei künftigen Beitragssatzsteigerungen der Pflegeversicherung müssten im Ergebnis die Beitragszahler der Rentenversicherung für die höheren Pflegebeiträge der Rentner aufkommen. Dies liegt daran, dass bei steigenden Pflegebeitragssätzen die jährliche Rentenanpassung höher ausfallen muss, um ein Absinken des Rentenniveaus zu vermeiden. Auch insoweit verstößt der Gesetzentwurf gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, weil damit einseitig die Beitragszahler der Rentenversicherung bei höheren Pflegebeitragssätzen belastet würden.

II. Zum geplanten Generationenkapital

Generationenkapital bringt keine Kapitaldeckung

Anders als im Entwurf behauptet, sorgt das geplante Generationenkapital keineswegs für den „Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung“. Kapitaldeckung bedeutet die Bildung von Deckungskapital, aus dem künftige Ansprüche finanziert werden können. Beim „Generationenkapital“ gibt es aber gar kein Deckungskapital, aus dem künftige Ansprüche finanziert werden können. Das „Generationenkapital“ ist vielmehr lediglich der Name der nach dem Entwurf des Generationenkapitalgesetzes zu bildenden Stiftung (§ 1 Abs. 1 GenKapG-E), die vom Bund Darlehen erhalten soll (§ 5 Abs. 3 GenKapG-E), um damit Erträge zur Finanzierung der Rentenversicherung zu erwirtschaften (§ 1 Abs. 2 GenKapG-E). Die aus dem Darlehen resultierenden Mittel der Stiftung stehen dagegen gar nicht zur Finanzierung von Leistungen zur Verfügung. Ein Deckungskapital, wie es bei Einrichtungen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge vorhanden ist, um die künftigen Ansprüche finanzieren zu können, fehlt beim „Generationenkapital“.

Generationenkapital ändert nahezu nichts an den Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung

Das Generationenkapital würde kaum etwas an den Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung ändern. Nach dem Gesetzentwurf würden z. B. im Jahr 2045 von den erwarteten Rentenausgaben in Höhe von 802 Mrd. € lediglich 10 Mrd. € (entspricht 1,2 %) durch Ausschüttungen aus dem Generationenkapital finanziert. Mit anderen Worten 99 % der Rentenversicherung müssten auch langfristig weiter umlagefinanziert aus laufenden Beitrags- und Steuereinnahmen finanziert werden. Der Gesetzentwurf erwartet daher vom Generationenkapital auch nur eine Beitragssatzentlastung im unteren Promillebereich.

Zusätzliche Ausgaben durch das Rentenpaket II liegen vielfach höher als die zu erwartenden Ausschüttungen aus dem Generationenkapital

Die zusätzlichen Ausgaben durch die im Entwurf vorgesehenen zusätzlichen Leistungen liegen um ein Mehrfaches über den erwarteten Ausschüttungen aus dem Generationenkapital. Von den geplanten Mehrausgaben in Höhe von rund 40 Mrd. € im Jahr 2040 würden gerade einmal 10 Mrd. € und damit lediglich ein Viertel durch das Generationenkapital finanziert. Das Rentenpaket erschwert damit die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung.

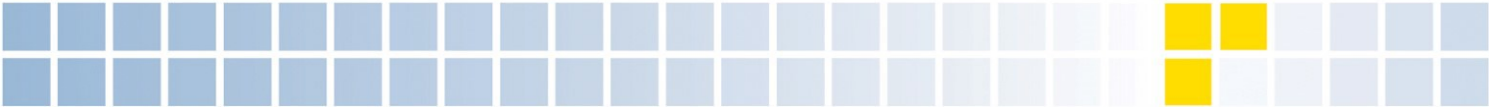
Erwarteter Finanzierungsbeitrag durch das Generationenkapital ist alles andere als sicher

Es ist keineswegs sicher, dass das geplante Generationenkapital tatsächlich für die erwarteten Beiträge zur Finanzierung der Rentenversicherung sorgen wird. Insbesondere folgende Risiken bestehen:

- Die künftigen Zuführungen zum Generationenkapital können jederzeit durch eine gesetzliche Änderung gestoppt werden. Das zeigt das Beispiel des Pflegevorsorgefonds, dessen Zuführungen die Ampelkoalition im vergangenen Jahr gekappt hat, um stattdessen die Mittel für höhere Pflegeleistungen zu verwenden.
- Der im Entwurf definierte Zweck der Stiftung Generationenkapital (§ 1 Abs. 2 GenKapG-E) kann jederzeit durch einfache gesetzliche Regelung per Gesetz geändert werden.
- Ein weiteres Risiko liegt im Kapitalmarkt. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der kurzen Ansparzeit bis zur ersten geplanten Ausschüttung aus dem Generationenkapital im Jahr 2036. Von den bis dahin vorgesehenen Zuführungen an das Generationenkapital sollen immerhin mehr als die Hälfte erst in den 30er-Jahren erfolgen. Damit beträgt die durchschnittliche Anlagedauer bis zur ersten Ausschüttung aus dem Generationenkapital nur wenige Jahre. Auf kurze und mittlere Sicht sind die Risiken bei einer renditeorientierten, aktienbasierten Anlage jedoch erheblich.

Damit besteht die Gefahr, dass die Beitragszahler zur Rentenversicherung in noch größerem Umfang als ohnehin die Kosten der Mehrausgaben für das höhere Rentenniveau werden schultern müssen.

Vor dem Hintergrund, dass die Beitragszahler der Rentenversicherung finanziell dafür werden einstehen müssen, wenn die Stiftung „Generationenkapital“ nicht die erwarteten Erträge an die Rentenversicherung leisten kann, sollten sie – vertreten durch die Deutsche Rentenversicherung Bund als die von ihnen verwaltete Spitzenorganisation der Rentenversicherung – zumindest ein Mitglied des Kuratoriums der Stiftung „Generationenkapital“ bestellen können (§ 3 GenKapG-E). Damit könnten die Beitragszahler darauf achten, dass die Erträge aus der Stiftung ausschließlich



ihrem Zweck entsprechend, den Beitragssatz zur Beitragssatzstabilisierung in der Rentenversicherung zu stabilisieren, eingesetzt werden.

III. Zur geplanten Neuordnung der Zuschüsse des Bundes

Geplante Vereinfachung nicht zu versteckter weiterer Kürzung der Bundeszuschüsse missbrauchen

Die geplante Vereinfachung der Bundeszuschüsse darf nicht zu einer versteckten weiteren Kürzung der Bundeszuschüsse missbraucht werden. Die vorgesehenen Änderungen laufen aber darauf hinaus. Der Entwurf räumt offen ein, dass die Bundeszuschüsse „etwas geringer“ ausfallen als im Bundeshaushalt 2024 vorgesehen (S. 28). Dies ließe sich jedoch vermeiden, wenn die Neuordnung der Bundeszuschüsse – anders als vorgesehen und im Unterschied zu allen anderen Regelungen des Gesetzentwurfs – nicht rückwirkend in Kraft tritt, sondern der für 2024 bereits im Haushaltsplan vorgesehene Betrag als Grundlage für die künftige Fortschreibung genommen wird.

Ausgehend von der verringerten Höhe der Zuschüsse des Bundes im laufenden Jahr ergäben sich nach dem Entwurf auch in den Folgejahren Entlastungen für den Bund, die sich nach den Angaben im Entwurf bis 2027 auf 0,8 Mrd. € summieren. Für diese Entlastung des Bundes müssten zum größten Teil die Beitragszahler einstehen.

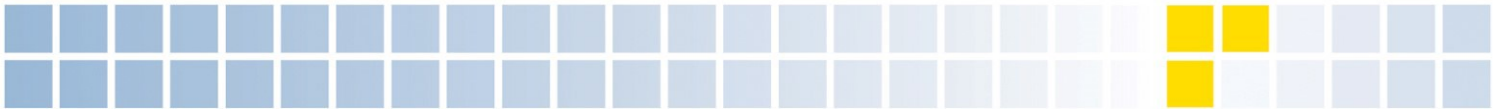
Die jetzt geplante weitere Kürzung der Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung wäre bereits die vierte in dieser Legislaturperiode, nachdem die Bundeszuschüsse bereits mit dem Rentenpaket I um 2 Mrd. € und mit dem 1. und 2. Haushaltsfinanzierungsgesetz jeweils um weitere je 2,4 Mrd. € gekürzt worden sind. Zudem soll mit dem geplanten Haushaltsbegleitgesetz 2025 noch eine weitere Kürzung des Bundeszuschusses für die Jahre 2025 bis 2027 um 2 Mrd. € folgen. Im Ergebnis würden damit in dieser Legislaturperiode die Bundeszuschüsse durch fünf Ampelgesetze um knapp 10 Mrd. € gekürzt.

Vom Bundesrechnungshof geforderte „Entrümpelung“ wird nur bedingt erreicht

Die Vereinfachung der Bundeszuschüsse greift zu kurz. Der Kritik des Bundesrechnungshofs an der Ausgestaltung der Bundeszuschüsse wird nur teilweise Rechnung getragen. Er hatte in seinen Prüfbemerkungen 2021 kritisiert: „Die Vorschriften zu den Bundeszuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung sind veraltet, unnötig kompliziert, intransparent und teilweise sogar irreführend bis unsinnig. Manche hat das BMAS nie angewendet.“ Er forderte das BMAS auf, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend zu überarbeiten und zu vereinfachen und die drei Bundeszuschüsse zu einem zusammenzufassen.

Diesem Anliegen kommt der vorliegende Entwurf nur halbherzig nach:

- In begrenztem Umfang wird eine Vereinfachung erreicht, z. B. durch redaktionelle Bereinigungen, durch eine aktualisierte Bestimmung der Ausgangswerte für die Fortschreibungen sowie durch Streichung der ohnehin mit den Bundeszuschüssen verrechneten Erstattung von Aufwendungen nach dem Fremdretenrecht.
- Andererseits bleibt es bei drei verschiedenen Bundeszuschüssen, für die jeweils unterschiedliche Fortschreibungsregeln gelten. Zudem konterkariert der Entwurf mit der komplizierten Neuregelung zur Kürzung des Bundeszuschusses im Zusammenhang mit der Anhebung der Mindesthöhe der Nachhaltigkeitsrücklage (§ 287h SGB-VI-E) gleich selbst das angestrebte Ziel einer Vereinfachung der Regelungen zu den Bundeszuschüssen.



Kapitulation vor der Herausforderung, die Höhe der Bundeszuschüsse sachlich zu begründen

Der Entwurf scheitert vor der Herausforderung, die Höhe der Bundeszuschüsse sachlich zu begründen. Dabei wäre es mehr als angemessen, wenn die Höhe des mit Abstand größten Ausgabeposten des Bundeshaushalts überzeugend hergeleitet wird. Vor allem sollte vorgesehen werden, dass der Bundeszuschuss bei Übertragung neuer nicht beitragsgedeckter Leistungen entsprechend anzupassen ist. Anders als bislang ist den gesetzlichen Vorschriften zu den Bundeszuschüssen nun jedoch gar nicht mehr zu entnehmen, welchem Zweck die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung dienen sollen. Die Begründung beschränkt sich auf den Hinweis, dass die Bundeszuschüsse multifunktionell seien und „mit ihrer allgemeinen Sicherungsfunktion die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung“ und dem „Ausgleich für nicht beitragsgedeckte Leistungen der Rentenversicherung“ dienen. Jegliche Aussage, was mit dieser Sicherungsfunktion gemeint ist und wie nicht beitragsgedeckte Leistungen definiert werden, fehlt dagegen. Es wird damit noch nicht einmal ansatzweise versucht, eine sachgerechte Begründung der Höhe der Bundeszuschüsse zu geben. Im Ergebnis erscheint die Höhe der Bundeszuschüsse damit willkürlich. Dies mag politisch gewollt sein. Denn ohne sachliche Begründung der Bundeszuschüsse lässt sich ihre Höhe auch beliebig politisch neu bestimmen bzw. lassen sich weiter nicht beitragsgedeckte Leistungen einführen, ohne dafür der Rentenversicherung die benötigten Mittel zur Verfügung stellen zu müssen. Im Interesse der Beitragszahler sollten solche Lastenverschiebungen jedoch gerade nicht möglich sein.

IV. Zur geplanten Anhebung der Mindesthöhe der Nachhaltigkeitsrücklage

Höhere Mindestrücklage stärkt Vertrauen in die Rentenversicherung

Die Zielsetzung, die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben besser zu sichern, ist richtig. Im Interesse der Aufrechterhaltung des Vertrauens in die gesetzliche Rentenversicherung muss gewährleistet sein, dass die Rentenversicherung die Renten jederzeit aus eigenen Mitteln zahlen kann und nicht auf die Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen des Bundes (Bundesgarantie) angewiesen ist.

Die derzeitigen gesetzlichen Vorgaben gewährleisten die eigenständige Liquidität der Rentenversicherung nicht ausreichend. Zwar muss der Beitragssatz der Rentenversicherung zu Beginn eines Kalenderjahres so festgelegt werden, dass am Jahresende zumindest die gesetzliche Mindesthöhe erreicht wird (aktuell 0,2 Monatsausgaben, mit dem Gesetzentwurf dann 0,3 Monatsausgaben). Allerdings unterliegt die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung deutlichen Schwankungen, weil sich ihre Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf nicht gleichmäßig entwickeln. So kommt es regelmäßig nach der jährlichen Rentenanpassung zur Jahresmitte zu einem deutlichen Abfall der Nachhaltigkeitsrücklage, die dann oftmals im Oktober ihren jährlichen Tiefstand erreicht, bevor sie anschließend als Folge der zum Jahresende häufig gezahlten Sonderzahlungen wieder ansteigt. Zudem kann es zu unterjährigen Liquiditätsproblemen der Rentenversicherung kommen, wenn sich die Beitragseinnahmen oder die Leistungsausgaben weniger günstig entwickeln als von der Bundesregierung am Ende des Vorjahres prognostiziert.

Mit der Anhebung der Mindesthöhe der Nachhaltigkeitsrücklage setzt der Entwurf eine entsprechende Empfehlung der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, des Sozialbeirats der Bundesregierung und der Deutschen Rentenversicherung um.

Finanzierung der höheren Mindestrücklage nicht allein den Beitragszahlern aufbürden

Die Kosten der Anhebung der Mindestrücklage der Rentenversicherung dürfen – anders als im Entwurf vorgesehen – nicht allein den Beitragszahlern aufgebürdet werden (§ 287h SGB-VI-E). Die geplante alleinige Kostentragung der Beitragszahler wäre eine Abweichung von den geltenden Regelungen zur Finanzierung der Rentenversicherung. Sie ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil es sich bei der Anhebung der Mindestrücklage nicht um eine Versicherungsleistung handelt.

Zudem widerspricht die geplante, äußerst komplizierte Sonderregelung zur Kürzung des Bundeszuschusses um die Kosten der Anhebung der Mindestrücklage diametral der nach dem Entwurf angeblich angestrebten Vereinfachung der Bundeszuschüsse.

Unterjährige Zahlungen des Bundeszuschusses vorziehen

Die bloße Anhebung der Mindestrücklage der Rentenversicherung auf 0,3 Monatsausgaben greift allerdings zu kurz, um die unterjährige Liquidität ausreichend zu sichern. Notwendig ist darüber hinaus, dass die unterjährigen Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung künftig geringfügig vorgezogen werden. Sie sollten nicht mehr in zwölf gleichen monatlichen Raten von Januar bis Dezember, sondern in elf gleichen Raten von Januar bis November geleistet werden. Dadurch würde die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung signifikant verbessert, weil der Rentenversicherung dann im Oktober, wenn die Liquidität der Rentenversicherung regelmäßig ihren Tiefststand erreicht, zusätzliche Mittel bereitstünden. Ausführlich ist dies im Abschlussbericht der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ beschrieben, die diese Maßnahme empfohlen hat. Die Nichtberücksichtigung dieser Empfehlung ist auch deshalb unverständlich, weil ein unterjähriges Vorziehen der Bundeszuschüsse für den Bund haushaltsneutral wäre.

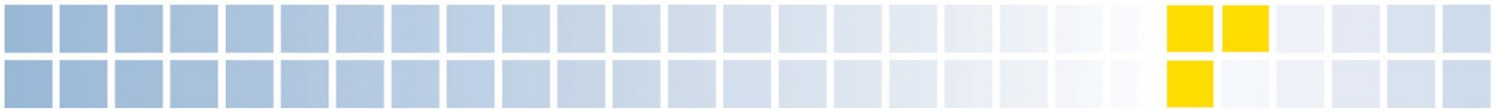
V. Zur geplanten Neufassung der Berichtspflichten der Bundesregierung

Weiter über Auswirkung der Anhebung der Altersgrenzen berichten

Über die Auswirkungen der Heraufsetzung der Altersgrenzen (§ 154 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB VI) sollte – anders als vorgesehen – weiter berichtet werden. Schließlich bleiben die damit verbundenen Fragen weiter von großem rentenpolitischem Interesse, auch wenn die aktuelle Regierungskoalition für diese Legislaturperiode eine Änderung der Regelaltersgrenze ausgeschlossen hat. Der entsprechende Abschnitt im Rentenversicherungsbericht vermittelt sehr gut, dass die Beschäftigung Älterer im Zusammenhang mit dem Anstieg der Altersgrenzen sehr stark zugenommen hat. Darüber sollte auch künftig informiert werden.

Der Rentenversicherungsbericht beschränkt sich aktuell ohnehin in diesem Abschnitt im Wesentlichen auf die Darstellung der Entwicklung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters (D1), der Erwerbstätigenquote Älterer (D2) sowie der Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Älterer (D3). Diese Übersichten sollte die Bundesregierung auch künftig den gesetzgebenden Körperschaften, an die sich der Rentenversicherungsbericht richtet, bereitstellen, zumal sich diese Übersichten aus drei unterschiedlichen Quellen herleiten und daher nicht ohne Aufwand von Interessierten aufzufinden sind.

Die Begründung für den geplanten Wegfall dieser Berichtspflicht überzeugt nicht. Zwar ist es richtig, dass die Berichtspflicht mit der Anhebung der Altersgrenzen auf 65 Jahre eingeführt wurde. Sie ist aber nicht überholt, weil derzeit weiter bei mehreren Rentenarten die Altersgrenzen steigen. Auch der Verweis auf den Bericht zur Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre überzeugt nicht. Dieser erscheint nur alle vier Jahre im November und enthält auch dann



bereits nur Zahlen, die sich nicht auf das aktuelle, sondern auf das vergangene Jahr beziehen. In der politischen Diskussion bedarf es jedoch stets aktueller Zahlen.

Weiter Haltelinie für den Beitragssatz festlegen

Auch künftig sollte es für den Beitragssatz eine Grenze geben, die perspektivisch einzuhalten ist. Dieser Grundsatz, der bislang im Rentenrecht verankert ist, würde mit der jetzt geplanten Änderung jedoch aufgegeben werden (§ 154 Abs. 3 SGB-VI-E). Danach wäre die Bundesregierung nach 2030 nur noch verpflichtet, bei drohender Unterschreitung des definierten Rentenniveaus Maßnahmen zur Abwehr vorzuschlagen. Dagegen gäbe es dann keine Überforderungsgrenze mehr beim Beitragssatz, der dementsprechend unbegrenzt steigen könnte, ohne dass die Bundesregierung handeln müsste. Dabei hat sich eine vorausschauende Betrachtung der künftigen Beitragssatzentwicklung und die Definition einer Beitragssatzobergrenze bewährt: Genau diese Kombination hat dazu geführt, dass die Bundesregierung bei Vorlage des Rentenversicherungsberichts 2005 vorgeschlagen hat, die Regelaltersgrenze schrittweise anzuheben, was die Rentenversicherung erheblich stabilisiert hat.

Auch die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hatte in ihrem Abschlussbericht 2020 empfohlen, nicht für das Rentenniveau, sondern auch für den Beitragssatz perspektivisch Haltelinien zu definieren und diese spätestens im laufenden Jahr für die Zeit bis 2040 zu definieren.

VI. Zu den rentenpolitischen Maßnahmen der Wachstumsinitiative der Bundesregierung

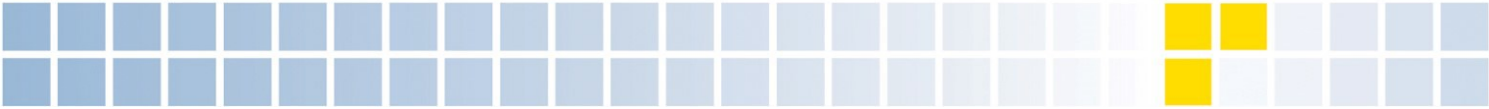
Am 4. September hat die Bundesregierung den Entwurf einer Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP zu Neuregelungen zur Umsetzung von rentenpolitischen Maßnahmen der Wachstumsinitiative der Bundesregierung beschlossen. Vor dem Hintergrund, dass dieser Änderungsantrag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Rentenpaket II beschlossen werden könnte, wird nachfolgend zu den darin vorgesehenen Maßnahmen Stellung genommen.

Beschäftigung Älterer über die geplante Lockerung des Vorbeschäftigungsverbots hinaus erleichtern

Die Einschränkung des Vorbeschäftigungsverbots (§ 14 Absatz 2 Satz 2 TzBfG) ist zu begrüßen. Damit wird Arbeitgebern die Wiedereinstellung ehemaliger Beschäftigter im Rentenalter und die Rückkehr ehemaliger Beschäftigter zum früheren Arbeitgeber erleichtert. Die dabei vorgesehenen Grenzen für Befristungen von acht Jahren bzw. zwölf Arbeitsverträgen orientieren sich an der hierfür entwickelten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und sind daher angemessen.

Allerdings sollten noch darüber hinaus arbeitsrechtliche Hürden bei der Beschäftigung Älterer beseitigt werden.

- Die Einschränkung des Vorbeschäftigungsverbots sollte sich nicht nur auf Beschäftigte beschränken, die die Regelaltersgrenze bereits erreicht haben, sondern auf alle, die mit einem Anspruch auf eine Rente aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und noch einmal bei ihrem ehemaligen Arbeitgeber einsteigen möchten. Dies würde es z. B. ermöglichen, dass Beschäftigte, die nach einer Altersteilzeit vorzeitig ausgeschieden sind (§ 8 Abs. 3 Altersteilzeitgesetz), noch einmal befristet einsteigen und über die Regelaltersgrenze hinaus bei ihrem ehemaligen Arbeitgeber weiterarbeiten können.

- 
- Klargestellt werden sollte, dass gleichzeitig mit der Vereinbarung einer Verlängerung einer Beschäftigung über die Regelaltersgrenze hinaus (§ 41 Abs. 1 Satz 3 SGB VI) die Arbeitsbedingungen, z. B. die Arbeitszeit von Beschäftigten, angepasst werden können. Häufig möchten Beschäftigte aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters nicht mehr im bisherigen Umfang arbeiten. Die aktuell noch notwendige separate Vereinbarung zur Anpassung der Arbeitszeit oder anderer Vertragsbedingungen, um die Befristung nicht zu gefährden, ist weder nachvollziehbar noch sachgerecht. Diese Erschwernis verursacht in der Praxis zusätzlichen administrativen Aufwand, schafft Rechtsunsicherheit und kann im schlimmsten Fall ungewollte Kosten nach sich ziehen.

Rentenaufschubprämie nicht gegenüber Rentenzahlungen beitragsrechtlich privilegieren und Aufwand-Nutzen-Verhältnis prüfen

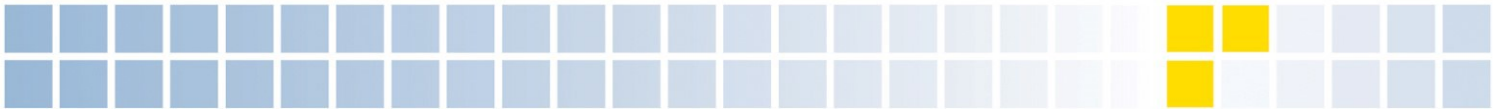
Die Idee der geplanten sog. Rentenaufschubprämie, die bei späteren Rentenbeginn fälligen Rentenzuschläge alternativ auch als Prämie auszuzahlen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Es ist zumindest vorstellbar, dass die Aussicht auf eine Prämienzahlung zum längeren Arbeiten und zum Rentenaufschub motiviert.

Allerdings darf die Rentenaufschubprämie nicht gegenüber einer Rentenzahlung steuer- und beitragsrechtlich privilegiert werden. Es ist daher nicht richtig, dass die Rentenaufschubprämie beitragsfrei in der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung sein soll, obwohl Rentenzuschläge in beiden Sozialversicherungszweigen beitragspflichtig sind: Zum einen, weil die geplanten Beitragsvorteile für die Rentenaufschubprämie automatisch zu Lasten der übrigen Beitragszahlenden gehen würden, weil sie die Ausfälle kompensieren müssten. Zum anderen, weil die Zahlung einer lebenslangen Rente besser als eine Kapitalzahlung sicherstellen kann, dass Rentner nicht auf zusätzliche Sozialleistungen wie Grundrente oder Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Daher sollten keine Beitragsvorteile dazu verlocken, besser eine Einmalzahlung (Rentenaufschubprämie) statt eine lebenslange Rente zu beziehen.

Bevor über die Einführung der Rentenaufschubprämie entschieden wird, sollte – wie bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung – eine Berechnung des damit verbundenen Bürokratieaufwands erfolgen. Auf dieser Grundlage ließe sich bewerten, ob der Bürokratieaufwand verhältnismäßig ist. Eine solche Prüfung ist insbesondere deshalb sinnvoll, weil von der Rentenaufschubprämie kaum Gebrauch gemacht werden dürfte. Die zu erwartende geringe Nutzung der Rentenaufschubprämie beruht darauf, dass die Rentenaufschubprämie nur beansprucht werden kann, wenn Beschäftigte nach der Regelaltersgrenze weiter versicherungspflichtig sind (§ 107a Abs. 1 Nr. 2 SGB-VI-E) und damit auch selbst Rentenbeiträge zahlen. Die meisten Beschäftigten, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten, wollen aber nicht mehr in die Rentenversicherung einzahlen und entscheiden sich daher für die Versicherungsfreiheit, was sie durch die Beantragung einer Altersrente auch erreichen können. Da Beschäftigte sich künftig mit Erreichen der Regelaltersgrenze bei einer Entscheidung für die Versicherungsfreiheit auch noch die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung auszahlen lassen können (§ 172 Abs. 1 SGB-VI-E), dürften noch weniger Beschäftigte nach der Regelaltersgrenze weiter in die Rentenversicherung einzahlen. Insofern konterkariert die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung auszuzahlen, die Idee der Rentenaufschubprämie.

Höherer Einkommensfreibetrag für beschäftigte Hinterbliebene ist ein Schuss ins Blaue

Die geplante großzügigere Einkommensanrechnung von Erwerbs- und Erwerbssatzeinkommen bei der Hinterbliebenenversorgung ist ein Schuss ins Blaue. Es ist völlig unklar, ob die Einführung des geplanten Sockelbetrags bei der Einkommensanrechnung



tatsächlich die erhoffte positive Wirkung einer erhöhten Erwerbsbeteiligung von Hinterbliebenen erreicht. Aktuell fehlt eine Datengrundlage (Einkommensverhältnisse und Berufe) zur Bewertung der Wirkung. Darauf wurde ausdrücklich von Vertretern der Wissenschaft im Dialogprozess Arbeit & Rente des Bundesarbeitsministeriums hingewiesen. Ohne eine belastbare Datengrundlage sollten keine Veränderungen bei der Einkommensanrechnung bei der Hinterbliebenenversorgung erfolgen:

- Die Neuregelung würde die Beitragszahlenden der Rentenversicherung zusätzlich belasten. Erste Schätzungen, die aufgrund der unsicheren Datenlage mit einigen Unsicherheiten verbunden sind, gehen immerhin von Mehrausgaben der Rentenversicherung in Höhe von rund 0,5 Mrd. € im Jahr aus.
- Eine großzügigere Einkommensanrechnung kann sogar das Gegenteil bewirken und dazu führen, dass Beschäftigte dadurch motiviert werden, ihre Arbeit einzuschränken.

Sinnvoller als kleinteilige Maßnahmen im Hinterbliebenenrecht wäre ohnehin eine grundlegende Reform der Hinterbliebenenversorgung. Mögliche Reformoptionen hat der Sachverständigenrat Wirtschaft in seinem Jahresgutachten 2023/2024 ausführlich dargestellt (Ziffer 443).

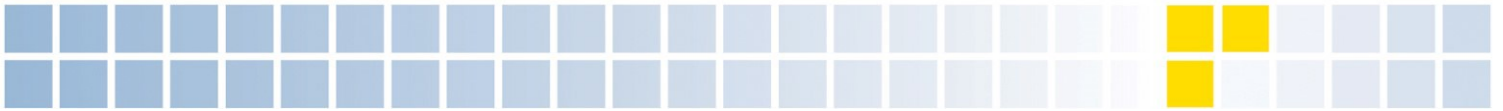
Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung nicht an Beschäftigte auszahlen

Die geplante Möglichkeit der Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung an die Beschäftigten muss unterbleiben.

- Die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge würde zu einer Ungleichbehandlung von Beschäftigten führen: Beschäftigte, die bereits die Regelaltersgrenze überschritten haben und Rente beziehen, würden über 10 % mehr von ihrem Arbeitgeber ausgezahlt bekommen als andere Beschäftigte. Da beschäftigte Rentner nach der Regelaltersgrenze zudem (schon heute) selbst keine Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen müssen, stünden sie damit netto nochmals deutlich besser als ihre jüngeren Kollegen. Eine solche Ungleichbehandlung von älteren und jüngeren Beschäftigten ist diskriminierend.

Der Gesetzgeber bringt die Arbeitgeber damit künftig in eine schwierige Situation: Ältere Beschäftigte würden kein Verständnis dafür haben, wenn Arbeitgeber nicht von der Möglichkeit Gebrauch machten, ihnen die Arbeitgeberbeiträge auszuzahlen. Daher werden die Arbeitgeber die Beiträge auch auszahlen. Jüngere Beschäftigte werden sich dann aber ärgern, weil sie dann trotz gleicher Arbeit von ihrem Arbeitgeber weniger ausgezahlt erhalten.

- Es ist unnötig, zusätzliche finanzielle Anreize zum Arbeiten nach der Regelaltersgrenze zu schaffen. Finanzielle Vorteile spielen nachweislich keine große Rolle für die Motivation, nach Erreichen der Regelaltersgrenze weiterzuarbeiten. Wichtiger als Geld sind denjenigen, die im Ruhestand weiterarbeiten, Spaß an der Arbeit oder das Bedürfnis nach einer sinnvollen Aufgabe und sozialen Kontakten. Zudem stehen beschäftigte Rentner nach der Regelaltersgrenze ohnehin finanziell besser als Jüngere, weil sie keine Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen müssen.
- Die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge führt zu Einnahmeverlusten bei der Sozialversicherung, die von den Beitragszahlenden und damit von den Arbeitgebern und ihren Beschäftigten zu kompensieren sein werden. Allein für die Rentenversicherung würde die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge Einnahmeausfälle von rund 0,5 Mrd. € bedeuten.



- Die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge für Rentner würde zudem mittelbar zu höheren Rentenausgaben führen: Dies liegt daran, dass sich die Höhe der Renten nach der Höhe der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte richtet. Da Entgelte von Personen ab der Regelaltersgrenze regelmäßig unterdurchschnittlich hoch sind, würde ein Wegfall der Beitragspflicht ihrer Entgelte das durchschnittliche beitragspflichtige Entgelt einmalig erhöhen. Dies würde zu einer um rund 0,2 Prozentpunkte höheren Rentenanpassung führen, wenn der Gesetzgeber nicht noch gegensteuert, wie dies der Bundesarbeitsminister selbst aufgrund der Problematik beim Kabinettsbeschluss vorgeschlagen hat. Auf der Grundlage der Daten aus 2023 würde die zusätzliche Rentenanhebung sonst im ersten Jahr, in dem diese Erhöhung wirkt, zu Mehrausgaben in Höhe von rund 0,4 Mrd. € und in den Folgejahren von je rund 0,8 Mrd. € führen.

Anstatt die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung an die Beschäftigten auszusahlen, sollte vielmehr künftig gelten, dass Beiträge nur dann gezahlt werden müssen, wenn ihnen auch Leistungsansprüche in den Sozialversicherungen gegenüberstehen können. Bei der Beschäftigung von Rentnern ist dies nach der Regelaltersgrenze aber weder in der Renten- noch in der Arbeitslosenversicherung der Fall. Deshalb sollte diese Beschäftigung auch für Arbeitgeber und Beschäftigte beitragsfrei sein.

Sollte die Regelung trotz aller Bedenken umgesetzt werden, muss klargestellt werden, dass ausgezahlte Arbeitgeberbeiträge kein Lohn sind, sondern – so wie die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung heute auch – steuer- und beitragsfrei sind. Andernfalls würde die Beschäftigung Älterer für die Arbeitgeber sogar teurer, weil sie dann auch noch auf die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge an ihre Beschäftigten zusätzlich Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssten. Zudem wäre die Umsetzung administrativ auch gar nicht anders in den Lohn- und Gehaltsprogrammen möglich. Auch mit Blick auf die Berechnung von Entgeltersatzleistungen sollte klargestellt werden, dass ausgezahlte Arbeitgeberbeiträge kein Lohn sind.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Ausschussdrucksache **20(11)530**

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme

zu

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) auf Bt.-Drs. 20/11898

b) Antrag „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ auf Drucksache 20/11847

a) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Gesetzliche Rente zu stärken, ist alternativlos und finanzierbar

Das Rentenniveau bis 2039/2040 zu stabilisieren und ein Leistungsziel von 48 Prozent festzulegen, sind notwendige Voraussetzungen für eine bessere Alterssicherung in Deutschland. Das ist eine gute Nachricht für alle Generationen.

Aus Sicht des DGB sind weitergehende Maßnahmen notwendig. Das Rentenniveau muss auf mindestens 50 Prozent steigen – mehr ist anzustreben. Die Grundrente ist zu verbessern, um bei niedrigem Lohn eine auskömmliche Rente zu zahlen. Die Zugangshürden zur Rente wegen Erwerbsminderung sind wieder abzusenken– viele Menschen sind zu krank zum Arbeiten, gelten aber rechtlich als zu gesund für die Rente.

Eine bessere gesetzliche Rente ist auch finanzierbar, wenn sie gerecht finanziert wird. Den Bundeszuschuss zu kürzen ist der falsche Weg. Ein höherer Beitrag zu einer auskömmlichen gesetzlichen Rente ist besser als Zahlungen in teure Privat-Versicherungen.

Das Generationenkapital wird das Ziel einer „nachhaltigen Rentenfinanzierung“ nicht erreichen. Es ist jedoch für das gesetzliche Rentensystem unschädlich, solange die GRV-Rente dafür nicht gekürzt und keine Beitragsgelder der Versicherten abgezweigt werden. Kritisch sieht der DGB, dass im Alterssicherungsbericht nicht mehr dargestellt werden soll, ob das Drei-Säulen-Modell funktioniert. Die Berichtspflicht sollte verbessert statt gestrichen werden.

10. Oktober 2024

Kontaktperson:

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung
Abteilung Sozialpolitik

Verantwortlich:

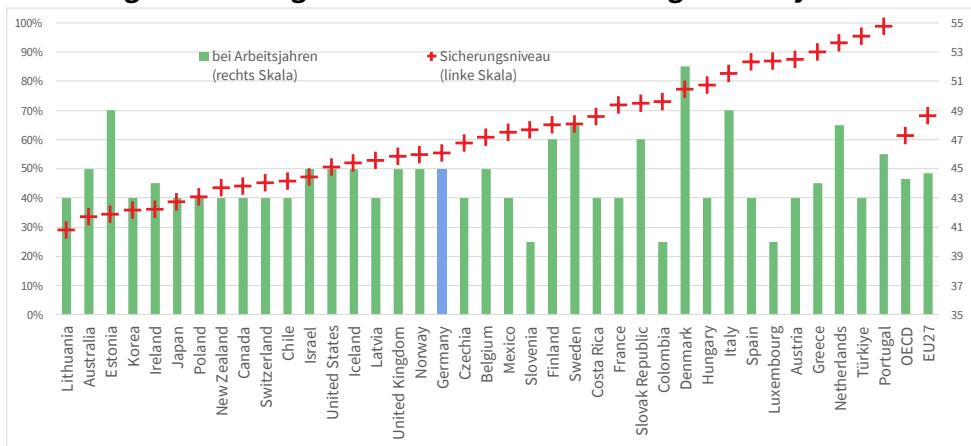
Markus Hofmann
Abteilungsleiter Sozialpolitik

**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 Erwerbsbiografie 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 44,7 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



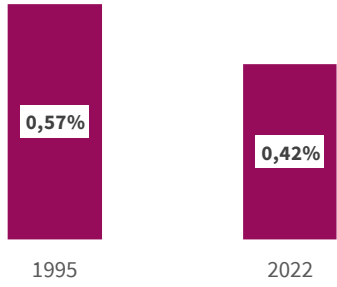
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: OECD Pension at a glance 2023, Tabelle 4.4, Seite 157.

Dieses geringe Sicherungsniveau in Deutschland ist nicht naturgegeben oder Folge des demographischen Wandels. Es ist die Folge bewusster politischer Weichenstellungen in den 1990er und 2000er Jahren, die einem geringen Beitragssatz höhere Bedeutung zumaßen als einer auskömmlichen Rente. Für eine auskömmliche Renten sollten die Beschäftigten nach diesen Vorstellungen vermehrt eigene Beiträge für kapitalmarktbasierende private Systeme zahlen. Begründet wurde dies Paradigmenwechsel von einem leistungsorientierten zu einem beitragsatzorientierten Rentenniveau mit einer vermeintlich gerechteren Verteilung von Lasten zwischen den Generationen.

Die Folgen lassen sich in Zahlen messen:

Die Rentenausgaben pro Rentner*in im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind von 1995 bis 2022 um rund 25 Prozent gesunken (Abb. 2).

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

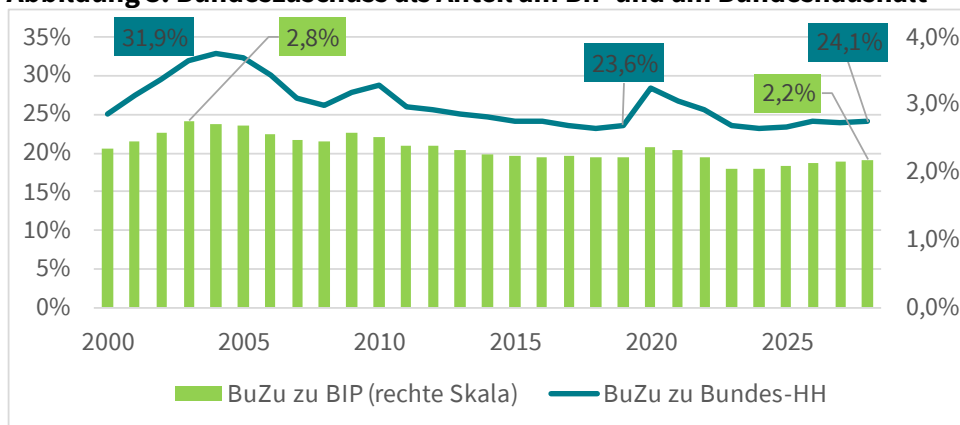


Quelle: eigene Darstellung und Berechnung. Daten aus Rentenversicherung in Zeitreihen.

Nicht nur pro Kopf, sondern auch in Summe sind die Rentenausgaben heute im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt geringer als vor 20 oder 25 Jahren – trotz deutlich gestiegener Zahl an Rentner*innen.

Entgegen vielfacher Behauptungen sind auch die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung im Verhältnis zu den Steuereinnahmen des Bundes gesunken (Abb. 3).

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.

Botschaften, der Bundeszuschuss würde aus dem Ruder laufen, wie sie unter anderem das Bundesfinanzministerium oder der Bundesrechnungshof verkünden, verfälschen die Sicht, da sie nur auf nominelle Werte abstellen. Fakt ist, dass für einen wachsenden Bevölkerungsteil (die Rentner*innen) 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 zunehmenden Besteuerung der Renten selbst einen wachsenden Teil zum Steueraufkommen bei. Die tatsächliche Nettobelastung für den Bundeshaushalt ist also nochmal geringer, da den Bundeszuschüssen die Steuereinnahmen aus der Rentenbesteuerung gegenübergestellt werden müssen – bei einem angenommenen durchschnittlichen Einkommensteuersatz von zehn Prozent auf alle Rentenzahlungen wären dies rund 35 Mrd. Euro allein durch die Einkommensteuer!

Vor diesem Hintergrund kann die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2039 nur ein erster Schritt bleiben. Spätestens die kommende Bundesregierung muss das Rentenniveau – welches ja ein Rentenniveau vor Steuern ist – wieder erhöhen. Umso wichtiger aber ist, dass der vorliegende Gesetzentwurf jetzt den Schritt der Stabilisierung bis 2039 geht.

Stabiles Rentenniveau entlastet junge Generationen

Durch die Stabilisierung des Rentenniveaus fällt der Beitragssatz 2045 um 1,0 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 3,1 Prozentpunkte höher. Eine Standardrente wäre damit rund 110 Euro im Monat höher (in heutigen Werten).

Dadurch ist für das gleiche Gesamtversorgungsniveau im Alter ein geringerer Beitrag zur zusätzlichen Vorsorge nötig. Rechnerisch mindert sich der Bedarf an zusätzlicher Vorsorge um 30 bis 40 Prozent. Dies entspricht, bei dem von der Bundesregierung als notwendig erachteten Beitrag zur zusätzlichen privaten Vorsorge von vier bis sieben Prozent des Bruttoeinkommens, einem reduzierten Vorsorgebeitrag um 1,4 bis 3 Prozent. Dabei bleibt 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 eine Altersrente vorsehen. 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 auch erhöhend auf die Grundrente, wodurch Altersarmut bei langjähriger Arbeit zu niedrigen Löhnen noch effektiver vermieden wird.

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 mehr betroffen. Hier hilft ein höheres Rentenniveau, das Armutsrisiko zu senken, insbesondere im Zusammenspiel mit der Grundrente. Kindererziehung und nicht-erwerbsmäßige Pflege wird weiterhin ganz überwiegend von Frauen übernommen. In diesen Phasen haben 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 der nicht-erwerbsmäßigen Pflege erhöhen sich auch ganz unmittelbar durch das höhere Rentenniveau. So lägen die Rentenansprüche pro Kind in der GRV bei stabilem Rentenniveau von 48 Prozent in heutigen Werten um bis zu 14 Euro (inkl. Kinderberücksichtigungszeiten) höher als bei einem bis 2045 auf 44,9 Prozent absinkenden Niveau.

Kurswechsel nötig – private Vorsorge ist keine Lösung

Entgegen der theoretischen Modellrechnungen einiger Ökonomen zeigt die empirische Studienlage unstrittig, dass private individuelle Vorsorge keineswegs geeignet ist, sozialpolitische Ziele und Erwartungen zu erreichen. Es mangelt an der Qualität und Transparenz der realen Produkte am Markt, so dass die effektiven Renditen nur sehr dürftig ausfallen oder mit hohen Risiken verbunden sind. Auch ist die Verbreitung nach 20 Jahren weiterhin ungenügend. Nur etwa 6 von 40 Millionen Berechtigten sparen annähernd so viel wie in den Modellrechnungen der letzten 20 Jahre vorgesehen. Bei privaten Versicherungen ist zudem die Absicherung bei Erwerbsminderung nicht sachgerecht oder gar nicht vorhanden. Private Versicherungen steigen während des Rentenbezugs meist nicht. Über die Bezugsdauer sinkt die Kaufkraft daher schnell um die Hälfte oder mehr. 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. Und kollektiv ausgehandelte Betriebsrenten werden regelmäßig vom Arbeitgeber zumindest mitfinanziert. Außerdem sind kollektive Systeme effizienter. Aufgrund der Größenvorteile durch Gruppenverträge haben sie geringere Kosten und sind weniger, bis gar nicht anfällig für das Problem adverser Selektion und können deshalb mit weit-aus geringeren Risikopuffern kalkulieren, weshalb sie deutlich höhere Leistungen zusagen können. 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.

Generelle Ablehnung des Gesetzentwurfs basiert auf falschen Darstellungen

Der Gesetzentwurf wird von vielen einschlägigen Ökonom*innen, Unternehmensverbänden, aber auch weiten Teilen der Opposition scharf angegriffen. Ein stabiles Rentenniveau sei nach deren Auffassung nicht nachhaltig und nicht generationengerecht. Ein stabiles Rentenniveau würde den Beitragssatz und den Bundeszuschuss untragbar machen und den Bundeshaushalt überfordern.

Diese Vertreter*innen fordern stattdessen, das Rentenniveau noch stärker abzusenken und/oder noch mehr Geld in private Versicherungen zu stecken, bzw. die Kapitaldeckung in Form von internationalen Aktieninvestments auszubauen. Auch ein immer weiter steigendes Rentenalter sei aus ihrer Sicht notwendig und der zwei Jahre früherer abschlagsfreie Rentenzugang bei

mindestens 45 Beitragsjahren sei aus ihrer Sicht abzuschaffen. Als Beispiel wird häufig auf Schweden bzw. den dortigen AP7 verwiesen.

Diese Protagonist*innen argumentieren mit einer Vielzahl an falschen Behauptungen und unvollständigen Darstellungen und erzeugen so eine verzerrte und grob verkürzte Sachlage.¹ Hier sollen nur einzelne Punkte herausgehoben werden:

- **Verwiesen wird** darauf, dass die in Euro gemessenen Ausgaben der Rentenversicherung und die Bundeszuschüsse jedes Jahr steigen und neue „Rekordwerte“ erreichen würden.
Richtig ist: Dies passiert mit und ohne den Gesetzentwurf und unabhängig vom demographischen Wandel. Die Renten steigen jedes Jahr wie die Löhne. Daher steigen 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 gesunken – trotz steigender Zahl von Rentenbeziehenden. Der nominelle Anstieg muss also stets im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wachstum und Preisanstieg gesehen werden. Wer auf absolute Beträge abstellt, verzerrt die Sachlage bewusst, um damit immer neue Kürzungen begründen zu können.²
- **Behauptet wird**, durch den Gesetzentwurf stiege der Beitragssatz bis 2035 auf 22,3 Prozent.
Richtig ist, dass der Beitragssatz *mit dem* Gesetzentwurf im Jahr 2035 bei 22,3 Prozent liegen soll. Falsch ist, dass er *wegen des* Gesetzentwurfs so stark ansteigt. Denn auch ohne den Gesetzentwurf würde der Beitragssatz auf 21,2 Prozent steigen – allerdings bei einem sinkenden Rentenniveau. Als Folge des um 1,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatzes ist im Jahr 2035 das Rentenniveau um 2,7 Prozentpunkte höher als ohne den Gesetzentwurf. Es gibt also für alle die 2035 oder später eine Rente beziehen, mehr Rente, dafür zahlen alle einen etwas höheren Beitrag. Zu bedenken ist auch, dass der Anstieg schrittweise über die kommenden 10 Jahre erfolgt, der Beitragssatz pro Jahr also nicht mal um 0,1 Prozentpunkte stärker steigen muss – selbst mit dem ohnehin vorgesehenen Anstieg sind es nicht mal 0,4 Beitragssatzpunkte pro Jahr, also 0,2 für die Beschäftigten. Das vertretbar, denn die Alternative wäre ein massiv erhöhter privater Sparbedarf zum Ausgleich des sinkenden Rentenniveaus.

¹ Vergleiche hierzu auch: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008952/p_wsi_pb_84_2024.pdf; abgerufen am 30.9.2024.

² Vergleiche hierzu auch <https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-wahrheit-warum-bundeszuschuesse-zur-rentenversicherung-richtig-sind-63218.htm>; abgerufen am 30.3.2024

- **Behauptet wird**, durch den Gesetzentwurf entstünden bis 2045 Mehrausgaben von 500 Mrd. Euro. So schreibt der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme an den Haushaltsausschuss (Ausschussdrucksache 6468): „Das Rentenpaket II belastet die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung. Bis zum Jahr 2045 gibt sie über 500 Mrd. Euro mehr aus.“

Richtig ist, dass sich die nominellen Beträge bis 2045 auf diesen Betrag aufsummieren. Eine solche Darstellung ist jedoch bewusst verzerrend und soll eine politische Schockmeldung erzeugen, denn die über zwei Jahrzehnte kumulierte Summe von 500 Mrd. Euro wird intuitiv mit heutigen Jahresgrößen verglichen, wie dem Bundeshaushalt von 488 Mrd. Euro. Alle Bundeshaushalte 2024 bis 2045 zusammengerechnet ergeben bei drei Prozent Wachstum jedoch fast 15.000 Mrd. Euro, das Bruttoinlandsprodukt summiert sich in diesem Zeitraum sogar auf 120.000 Mrd. Euro. Die 500 Mrd. Euro Mehrkosten machen bezogen auf den Bundeshaushalt also nur etwa 3 Prozent und bezogen auf das BIP nur 0,4 Prozent aus. Dies zeigt, wie wenig aussagekräftig solche Summenbildungen über Jahrzehnte sind – um nicht zu sagen, wie unseriös und populistisch.

- **Behauptet wird** häufig, dass Schweden zeige, wie ein gutes Rentensystem aussehe. Erwähnt wird hier das rein beitragsorientierte Rentensystem, welches teilweise durch eine aktienbasierte Rente ersetzt wurde. Und, dass das Rentenalter automatisch mit der Lebenserwartung steigt. Behauptet wird, die Renten seien wegen des staatlichen Kapitalfonds so gut.
Richtig ist, dass in Schweden andere und teilweise für die Beschäftigten schlechtere Rahmenbedingungen vorhanden sind. So steigt der Beitragssatz nicht, dafür sind die Renten immer wieder mal gesenkt worden. Die Ersatzrate der verpflichtenden Systeme ist in Schweden laut OECD langfristig höher als in Deutschland. Das hat drei wesentliche Gründe:
 - Für Schweden wird angenommen, dass die Menschen dafür 48 Jahre arbeiten – statt 45 in Deutschland.
 - Für Schweden wird angenommen, dass die Menschen erst mit 70 in Rente gehen, statt mit 67 in Deutschland.
 - Für Schweden wird außerdem die Betriebsrente mitgezählt, in die die Arbeitgeber zusätzlich noch 4,5 Prozent des Bruttolohns einzahlen müssen – bei Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze (etwa 150 Prozent des Durchschnittslohns) sogar 30 Prozent.

Die höhere Ersatzrate in Schweden erklärt sich also weniger durch die Kapitaldeckung, sondern vor allem durch den höheren Beitrag, die längere Zahlung des höheren Beitrags und durch einen kürzeren Rentenbezug: die Schwed*innen gehen rechnerisch nach 48 Jahren Arbeit mit 70 Jahren in Rente und zahlen einen Beitragssatz von zusammen über 23 Prozent.

Auch zahlen die Arbeitgeber in Schweden mehr als die Hälfte des Beitrags. Den Beschäftigten wird ihr Beitrag faktisch voll vom Staat erstattet. In Deutschland kann der Beitrag bei der Steuer nur *abgesetzt* werden: der Vorteil hängt also vom Steuersatz ab und liegt bei null, wenn keine Steuern gezahlt werden und bei bis zu 47,475 Prozent, wenn das zu versteuernde Einkommen bei über 278.000 Euro liegt. Der schwedische Weg entlastet die Menschen also nicht nur wesentlich effektiver, sondern ist sozial sehr viel gerechter.

- **Behauptet wird**, dass die gesetzliche Rentenversicherung nicht leistungsfähig sei oder auch, dass Kapitaldeckung eine höhere Rente ermögliche. **Richtig ist**, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2024 für 10.000 Euro Beitrag 1,1846 Entgeltpunkte erworben werden. Mit dem aktuellen Rentenwert ergibt sich daraus ein Rentenanspruch von 46,58 Euro im Monat. Bei privaten Versicherungen sind Renten in dieser Höhe bei einer vergleichbaren Beitragszahlung bei Weitem nicht zu erwarten.
 - Eine so einfache Gegenüberstellung verdeckt zudem, dass dies zwei völlig verschiedene Systeme mit völlig verschiedenen Prinzipien sind.
 - Eine rechnerische – interne – Rendite als Vergleichsmaßstab, misst die gesetzliche Rentenversicherung an den Maßstäben kapitalgedeckter Versicherungen und nicht an dem Anspruch als Sozialversicherung. Die gesetzliche Rentenversicherung bietet einen starken solidarischen Ausgleich zwischen verschiedenen Gruppen. Sie finanziert gesamtgesellschaftliche Aufgaben und sichert neben dem Alter auch Erwerbsminderung und Tod ohne Gesundheitsprüfung und Risikokalkulation ab. Außerdem zahlt sie Leistungen zur Teilhabe (medizinische und berufliche Reha und weitere Unterstützung). Ferner steigen die Renten jährlich mit den Löhnen.
 - Wegen der umfassenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung müsste für einen Vergleich die Ausgaben für alle nicht beitragsgedeckten Leistungen, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten sowie Rehabilitation herausgerechnet und die Bundeszuschüsse berücksichtigt werden. Eine eigene Abschätzung ergibt, dass rund 35 Prozent der Beiträge zur GRV nicht für eine beitragsproportionale Altersrente verwendet (berücksichtigt sind Berechnungen der Rentenversicherung Bund über nicht beitragsgedeckte Leistungen³ und die Ausgaben⁴ für Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten sowie für Rehabilitation).⁵

³ https://rentenupdate.driv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01_Bundesmitel_und_zuschuesse/DRV_2021_Nicht_Beitragsgedekte_Leistungen.html

⁴ Rentenversicherung in Zeitreihen 2024.

⁵ Auch diese Rechnung ist noch in Teilen unvollständig, da beispielsweise die Rentenzahlungen aus der Zurechnungszeit bei einer Erwerbsminderungsrente sich später in einer Altersrente fortsetzen, hier aber nicht berücksichtigt sind.

Im Jahr 2024 kostet ein Entgeltspunkt im Wert von 39,32 bei der GRV 8441 Euro. Berücksichtigt man die geschilderten rund 35 Prozent Abzug für andere Ausgaben, dann ergibt dies aktuell pro 10.000 Euro Beitrag einen monatlichen Brutto-Rentenanspruch von 71,66 Euro. Läge der Beitragsatz heute bei 22,3% (wie für 2035 erwartet) ergebe sich immer noch eine Monatsrente von 59,77 Euro. Dies ist allerdings nur eine Momentbetrachtung einer rein rechnerischen Rendite, denn der Beitrag in die GRV kann nicht nur für eine Altersrente erfolgen. Bei einem umlagefinanzierten solidarischen Rentensystem steht der Beitrag immer für das gesamte System inkl. den Elementen des solidarischen Ausgleichs und den Bundeszuschüssen. Ein Vergleich einer Rendite mit einer reinen Leibrentenversicherung verbietet sich daher strukturell.

- Ein weiteres Problem sind die nominellen Werte, die für kapitalbasierte Renten typischerweise verwendet werden. Dabei wird der nominelle Rentenzahlbetrag in 40 oder 50 Jahren ausgewiesen. Dieser erscheint sehr hoch, ist aber nicht mit heutigen Werten vergleichbar. Selbst wenn diese „real“ ausgewiesen werden, wird nur die Inflationsrate herausgerechnet (meist werden 2 Prozent dafür angesetzt). Da es bei der Rentenversicherung aber um einen Lohnersatz geht, wären hier die Lohnerhöhungen (meistens langfristig mit drei Prozent angenommen) zu berücksichtigen. Eine Rente von 1000 Euro in 45 Jahren ist bei zwei Prozent Inflation heute 410 Euro wert – bezogen auf Lohnerhöhungen von drei Prozent jährlich sogar nur 264 Euro. Nominelle wie inflationsbereinigte Werte überschätzen also erheblich die zu erwartende Lohnersatzfunktion kapitalgedeckter Renten.
- Zu berücksichtigen ist auch, dass bei Modellrechnungen zu kapitalgedeckten Renten häufig Bruttorendite ohne Kosten herangezogen werden. Die Realität aber zeigt, dass private Versicherungen erhebliche Kosten für Abschluss, Provision und Verwaltung sowie für die Kapitalanlage selbst verursachen. Renditeminderungen von weit über einem, oft sogar von über zwei Prozentpunkten sind die Regel, nicht die Ausnahme. Und auch während der Auszahlungsphase werden regelmäßig weitere Verwaltungskosten erhoben.
- **Behauptet wird**, außerdem, den zwei Jahre früheren abschlagsfreien Rentenbeginn nach mindestens 45 Arbeitsjahren abzuschaffen, der ohnehin nur Menschen mit guter Gesundheit und hohen Renten zugutekämen, spare Ausgaben von rund 4 Mrd. Euro im Monat.
Richtig ist, dass die Ausgaben für diese Rentenart bei etwa 4 Milliarden Euro liegen. Dies sind jedoch keineswegs die Kosten für die Rentenversicherung, denn es wird unterstellt, dass die Menschen sonst alle gar nicht in Rente gegangen wären. Die rechnerischen Mehrkosten für die frühere abschlagsfreie Rente belaufen sich aber langfristig maximal auf den nicht erhobenen Abschlag von 7,2% auf die 4 Mrd. pro Monat und damit gerade mal auf 0,3 Mrd. Euro. Unberücksichtigt bleibt auch, dass ein Rentenbezug kein Widerspruch

(mehr) zur Weiterarbeit ist, da seit 2023 neben der Altersrente beliebig viel hinzuverdient werden darf. Wer die Altersrente für besonders langjährig Versicherte abschaffen will, spricht Menschen die mehr als 45 Jahre lang gearbeitet und damit besonders lang eingezahlt haben, das Recht ab, dass dies auch von der Gesellschaft angemessen gewürdigt wird – dann sollten die Befürworter dies auch klar so sagen.

- Auch **wird behauptet**, der Beitragssatz zur Rentenversicherung müsse begrenzt werden, beispielsweise auf 20 Prozent, um die junge Generation nicht zu belasten.

Richtig ist: Diese Forderung erzeugt zunächst mal ein Finanzierungsloch von rund 60 Mrd. Euro im Jahr 2035. Bisher gibt es aus der FDP-Fraktion keine Antwort, woher diese 60 Mrd. Euro kommen sollen, wenn sie den Beitragssatz deckeln und gleichzeitig Steuern senken sowie die Schuldenbremse einhalten will. In dieser Logik kann die Forderung nur massive Kürzungen der laufenden Renten meinen – perspektivisch über zehn Prozent. Die Koalition hat sich aber richtiger Weise darauf verständigt, das Rentenalter nicht anzuheben (schon gar nicht bis 2035) und die Renten nicht zu kürzen.

Generell gilt, wer den Beitragssatz zur Rentenversicherung begrenzt, muss das Rentenalter für die jungen Menschen anheben und gleichzeitig das Rentenniveau kürzen. Für künftige Generationen heißt das: länger einzahlen und dafür kürzer und weniger Rente bekommen. Das ist wohl kaum Generationengerechtigkeit. Außerdem würde das dem Ziel des Gesetzentwurfs widersprechen. Die junge Generation müsste dann mehr privat vorsorgen, was individuell ebenso eine Beitragserhöhung ist – nur ohne Beteiligung der Arbeitgeber, dafür aber mit spürbaren Steuerprivilegien oder -zuschüssen, weil sich private Versicherungen sonst gar nicht rechnen würden.

Wer eine Begrenzung des Beitragssatzes fordert, muss also sagen, wie dies finanziert werden soll, durch Steuererhöhungen oder Rentenkürzungen. Alles andere ist eine unseriöse, nicht gegenfinanzierte und damit populistische Forderung.

Verteilungsfragen können nicht mathematisch 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. Das gilt letztlich auch bei Investitionen im Ausland, zumal alle Länder, die halbwegs gesicherte Rechtsordnungen aufweisen und damit als langfristige Investitionsorte in Frage kommen, vor ähnlichen demografischen Herausforderungen stehen.

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 und wie 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 bis 12 – Stabilisierung des Rentenniveaus

vorgesehene Änderungen: Die genannten Änderungen umfassen das Ziel eines Sicherungsniveaus vor Steuern von 48 Prozent (§ 63 SGB VI), der Definition des Sicherungsniveaus (§154a SGB VI neu) und dem dazugehörigen Mechanismus eines Mindestsicherungsniveaus (§§ 255e, 255h, 255i und 287 SGB VI)

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

Der Gesetzentwurf legt in §48 SGB VI nun ein Sicherungsniveau von 48 Prozent als grundsätzliches Leistungsziel der Rentenversicherung fest. 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 und 154a SGB VI-E.

(ii) Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau (§§ 255e, 255h, 255i und 287 SGB VI)

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. Allerdings könnte §287 auf seinen Wesensgehalt in Abs. 1 Satz 2 reduziert werden, da der Beitragssatz zum 1.1.2025 bekanntermaßen nicht auf über 20 Prozent ansteigt – damit ist auch die Bundeshaftung überfällig, zumal die Bundesregierung die Bundeszuschüsse zuletzt ja sogar gekürzt hat.

Zu kritisieren ist, dass der Gesetzentwurf die Rentenanpassungsformel in §68 einschließlich der Dämpfungsfaktoren sowie die Schutzklausel inklusive Nachholfaktor in §68a unverändert lässt. Damit bleibt das Dogma eines beitragsatzorientierten Rentensystems im Kern erhalten und wird nur bis 2039 ausgesetzt.

Rechtssystematisch ist dies bedenklich, da nach Auslaufen des Mindestsicherungsniveaus im Jahr 2039 zwei kollidierende Regelungen im Gesetz stehen. Einerseits schreibt §63 vor, dass das Sicherungsniveau vor Steuern 48 Prozent betragen soll. Der neu eingefügte §154 Abs. 3 SGB VI ergänzt diese Zielvorgabe damit, dass die Regierung 2035 berichten soll, welche Maßnahmen nötig sind,

um das Sicherungsniveau über 2039 hinaus stabil zu halten – nicht, ob das Niveau gehalten werden soll. Der Bericht verpflichtet aber nicht zum Handeln. Gleichzeitig führt ein „nicht Handeln“ künftiger Regierungen dazu, dass Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor ab 2040 automatisch und zwingend wirken und so das Rentenniveau ab 2040 wieder absenken würden. Die Regierung sollte diesen Konflikt auflösen und die Anpassungsformel in §§68 und 68a SGB VI 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 Abs. 7 sowie 154a SGB VI. Denn bei der Rentenanpassung 2024 griff die Regelung zum Mindestsicherungsniveau gemäß §255e von 48 Prozent. Dadurch erfolgt gemäß §255i die Rentenanpassung ab 2025 direkt als Anpassung nach Mindestsicherungsniveau nach §255e. Damit einher geht eine faktische Außerkraftsetzung des Großteils der Anpassungsregelungen, wie sie in den §§68, 68a, 255d, 255e, 255g und 255h (und auch 255j) SGB VI verfasst sind und bleiben bis Juni 2040 ohne jede Wirkung im Gesetz stehen. Diese Zerteilung einerseits und die Wirkungslosigkeit vieler Regelungen andererseits sind der Übersichtlichkeit stark abträglich.

Die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau führt ab 2025 zu einer transparenteren und besser nachvollziehbaren Rentenerhöhung: die Renten nach Sozialbeiträgen steigen dann stets so stark wie die Löhne nach Sozialbeiträgen – das Rentenniveau ist stabil.

Anders als vielfach behauptet wird damit ein steigender Beitragssatz zur Rentenversicherung berücksichtigt und die Last zwischen den Generationen verteilt. Mehr noch, steigt der von den Beschäftigten zu tragende Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte, wird die Rentenerhöhung um 0,13% gekürzt. Ein steigender Beitragssatz wird damit sogar geringfügig stärker auf die Rentner*innen und Rentner übertragen. **Die Neuregelung ist daher sehr zu begrüßen, weil sie ein Leistungsversprechen für die Rentner*innen mit einer angemessenen Berücksichtigung der Beitragslast der Beschäftigten gerecht verbindet.**

Darüber hinaus bestünde für den Gesetzgeber ein weiterer Spielraum, wenn er die Beitragslast der Beschäftigten im unteren und mittleren Einkommensbereich mindern will. Dies wäre gerecht und zielgenau möglich, wenn der Rentenbeitrag teilweise aus Steuermitteln erstattet würde, wie beispielsweise der vom DGB seit Jahren zur Diskussion gestellte Sozialversicherungsentlastungsbeitrag⁶. Dies käme vor allem Beschäftigten mit geringem Lohn zielgenau zugute, da sie anders als Spitzenverdienende weniger vom Steuervorteil durch die nachgelagerte Besteuerung profitieren können. Gleichzeitig würde der Rentenversicherung dadurch keine Beitragsmittel entzogen, wie es die Folge eines

⁶ Eine Studie des DIW zeigt das Potential für eine zielgenaue Entlastung https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.581261.de/diwkompakt_2018-128.pdf.

Beitragssatzdeckels, wie ihn Teile der FDP-Bundestagsfraktion fordern, wäre oder der bestehende Übergangsbereich ist.

Erhalten bleibt 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. Denn bei der Rentenanpassung 2025 wird der Lohneffekt der Inflationsausgleichsprämie faktisch doppelt von der Rentenerhöhung abgezogen und in 2026 einmal wieder draufgeschlagen. Dadurch fallen die Renten im Zeitraum Juli 2025 bis Juni 2026 geringer aus als ohne beitragsfreie Inflationsausgleichsprämie.

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.

Außerdem sollte geprüft werden, wie ein negativer, rentenkürzender Effekt der beitragsfreien Inflationsausgleichsprämie bei der Rentenanpassung 2025 vermieden werden kann.

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.

Diese Regelung ist bereits wortgleich über den Änderungsantrag auf Drucksache 20(6)121 im Rechtsausschuss zum Schrottimmobilen-Missbrauchsbe-kämpfungsgesetz) in der Umsetzung befindlich.

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 unvollständig, unzureichend und verbesserungswürdig kritisiert. Der Sozialbeirat plädierte dabei nie für eine Abschaffung, sondern eine Verbesserung der bestehenden Regelung.

Die Regierung begründet die Streichung damit, dass das Sicherungsniveau ja bei 48 Prozent stabilisiert wird und damit ein Ausgleich des sinkenden Sicherungsniveaus nicht mehr nötig sei. Dies ist jedoch unrichtig. Denn seit 2000 ist das Sicherungsniveau um rund zehn Prozent gesunken. Damit bleibt die Frage, wie und mit welcher Beitragshöhe bei welchen Annahmen 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 ist eine angemessene Alterssicherung, 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 fernerer 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 sollten dabei auch modellhaft Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Kindererziehung berücksichtigt werden. Auch wäre zu berichten, bei wie vielen Beschäftigten in Längsschnittbetrachtung eine entsprechende Zusatzabsicherung besteht. Nur so kann Handlungsbedarf frühzeitig erkannt und gesetzlich angegangen 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 Gesetzesvorhabens zielführend, um das Sicherungsziel von 48 Prozent im §63 umsetzbar zu machen. Damit muss 2035 diskutiert werden, bevor die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau und die Niveauschutzklausel 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

§154 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. Die Forderung, die Mindestrücklage anzuheben, wird bereits seit vielen Jahren erhoben und wurde auch von der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag vorgetragen. 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. einem Beitragssatzsprung führen würde. Grundsätzlich 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. Dies führt dazu, dass die erhöhte Nachhaltigkeitsrücklage vollständig aus Beitragsgeldern aufgefüllt wird. Damit entzieht sich die Bundesregierung ihrer (Mit-)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 Beitragssatzeffekt und genauer Lohnentwicklung bis 2028.

Artikel 1 Nr. 7

Die Regelungen sortieren die Bundeszuschüsse neu. Ziel ist laut Gesetzentwurf 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 den Bundeshaushalt 2024 und für den mittelfristigen Finanzplan des Bundes bis 2028 wirken. Der Effekt summiert sich bis 2027 auf rund 0,7 Mrd. Euro.

Diese für sich genommen scheinbar kleinen Eingriffe summieren sich zusammen mit den gekürzten Bundeszuschüssen im Haushaltsgesetz 2024 inkl. dem vorgesehenen zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 sowie dem Rentenanpassungsgesetz 2022 und den Auswirkungen durch §287h-neu auf rund 8,5 Mrd. Euro, um die der Bundeszuschuss bis 2028 gemindert wird. Dies ist der Gegenwert eines halben Beitragssatzpunkts bzw. entspricht rund 20 Prozent der aktuellen Rücklage. Solche „klammheimlichen“ Griffe 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 Rentenversicherung sowie die Verlässlichkeit 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 des Bundes ausmachen würde. Dies würde maßgeblich zur Transparenz und Verständlichkeit beitragen und wäre ein Zeichen für die langfristige Finanzierungsverantwortung des Bundes. 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 Ausnahmeregelungen 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. Dies ändert nichts an der generellen Kritik, dass der Bundeszuschuss wiederholt aus rein fiskalischen Gründen gekürzt wurde.

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 Fremdrentenrecht.

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. Diese sind scharf zu kritisieren und beschädigen das Vertrauen in die Rentenversicherung und führen zu negativen Verteilungseffekten zugunsten besserverdienender und insbesondere versicherungsfreier Personengruppen.

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 von jährlich 12 Mrd. Euro als Darlehen zuzuführen – der Bund nimmt dafür selbst Kredite in gleicher Höhe auf. Dies wird als Vermögenstransfer und damit als nicht Schuldenbremsenrelevant 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 Kreditzinsen des Bundes) 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 der 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 erreichen – zu erreichen. Dieser Bericht an den Bundestag soll auch eine Empfehlung abgeben, ob über 2045 hinaus 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 Nettoendite – 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.

b) zum Antrag der AfD

Die AfD löst mit dem Antrag keine Probleme. Inhaltlich ist es eine Vermengung der Vorschläge einer „Aktienrente“ der FDP mit dem „Kinderchancenpaket“ der CDU. Die GRV stärken oder das Rentenniveau anheben, fordert der Antrag nicht – es wird nicht mal in der Begründung erwähnt. Zur Finanzierung der 13 Mrd. Euro jährlich sagt die AfD nichts. Das Geld soll ohne soziale Kriterien international angelegt werden – also auch Spekulation mit Essen und Wohnungen, Lohndumping und Waffenproduktion. Die ersten daraus versprochenen Renten werden erst in 67 Jahren ausgezahlt. Real im Verhältnis zu den Löhnen sind diese dann keine 150 Euro wert.

Antrag löst keine Probleme

Der Antrag der AfD löst keine aktuellen Probleme. Sie behauptet, dass mit einem geringen Beitrag von 100 Euro im Monat durch Anlage im internationalen Aktienmarkt genug Rendite entstünde, um eine „sichere Rente unserer Kinder“ zu finanzieren. Damit kann, wenn die Anlage in internationale Finanzmärkte die erhoffte Rendite abwirft, frühestens ab dem Jahr 2090, wenn die ersten künftig geborenen Kinder das Rentenalter dann erreichen, eine zusätzliche Rente gezahlt werden. Allerdings erweckt die AfD den Eindruck, durch die Anlage wären sehr große Beträge erreichbar. Ähnlich wie der Bundesfinanzminister sagt, durch seine Vorschläge eines Aktiensparens könne jede*r zum Millionär werden. In beiden Fällen wird bewusst mit nominellen Beträgen gearbeitet, die Jahrzehnte an Zinseszins umfassen.

So legt die AfD in der Begründung dar, dass mit 100 Euro im Monat und vier Prozent Zinsen über 67 Jahre ein Kapitalstock von 210.000 Euro erreicht werden kann – was rechnerisch richtig ist, wirtschaftlich aber nichts aussagt. Denn über 67 Jahre würde der gesetzliche Mindestlohn in Vollzeit auf rund 16.000 Euro ansteigen – im Monat! Damit entsprechen die 210.000 Euro aus dem Antrag noch etwas mehr als einem Jahreslohn.

Außerdem ist die Rechnung ohne Kosten durchgeführt worden. Wird es privat organisiert, dann fallen regelmäßig Provisionen und Abschlussgebühren in beträchtlicher Höhe an. Selbst wenn es staatlich durchgeführt wird, fallen immer noch Verwaltungs- und Anlagegebühren an. Selbst bei nur einem Prozentpunkt Kostenabzug, würde der Betrag von 210.000 auf 120.000 Euro sinken.

Die AfD legt dar, dass in 67 Jahren mit ihrem Vorschlag bei vier Prozent Nettoverzinsung eine monatliche Rente von 1.120 Euro möglich wäre. Auch dies ist irreführend. Bezogen auf heutige Löhne wäre diese Rente immerhin rund 150 Euro Wert. Dieses Zusatzeinkommen ist nicht zu verachten, aber eine „sichere Rente unsere Kinder“ ist dies wohl kaum. Und ohne eine starke gesetzliche Rente sind diese kleinen Zusatzrenten nichts wert. Außerdem erfordert dies dauerhafte Zusatzausgaben von 13 Milliarden Euro.



Der Antrag der AfD macht keine Vorschläge allgemein für höhere Renten zu sorgen und geringe gesetzliche Renten zu vermeiden oder gar zu erhöhen. Denn auf die Ursachen für niedrige Renten, geringe Löhne oder fehlende Betriebsrentenzusagen geht die AfD nicht ein. Mit ihrem Antrag macht die AfD keinerlei Vorschläge für eine soziale Rentenpolitik. Sie gibt keine Antworten darauf, wie sie eine auskömmliche Rente sichern will. Aktienträume für alle, die ab 2095 in Rente gehen, sind nicht verkehrt, aber keine Hilfe für alle die, schon geboren sind, heute arbeiten gehen oder bereits Rente beziehen. Hier brauchen wir aber angesichts der niedrigen Renten auch für die kommenden Jahrzehnte klare Antworten, die heute weiterhelfen.



Ausschussdrucksache **20(11)531**

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Stellungnahme

der

Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 10. Oktober 2024

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Renten-
niveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die
gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisie-
rungs- und Generationenkapitalgesetz),**

BT-Drs. 20/11898,

sowie zum

Antrag der Bundestagsabgeordneten der AfD

Für eine sichere Rente unserer Kinder - Junior-Spardepot,

BT-Drs. 20/11847

und zum

Antrag der Bundestagsabgeordneten der Gruppe BSW

Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle,

BT-Drs. 20/10735



I. Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz

A. Zusammenfassung

Die Bundesregierung verfolgt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf das Rentenniveau stabil und im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbar zu halten. Die Deutsche Rentenversicherung Bund unterstützt das Bestreben, die Interessen der Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden im Ausgleich zu halten. Bisher wurde das Gleichgewicht zwischen Angemessenheit und Finanzierbarkeit der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung dadurch sichergestellt, dass demografisch bedingte und sonstige zusätzliche Finanzierungsbedarfe in ausgewogener Weise auf alle Systembeteiligten – Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Staat – verteilt wurden. Mit den geplanten Maßnahmen würden vor allem die Beitragszahlenden und, in geringerem Ausmaß, der Bund zukünftig stärker belastet werden. Die Haltelinie für den Beitragssatz, die auch nach Auffassung der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ die Beitragszahlenden perspektivisch vor finanzieller Überforderung schützen sollte (vgl. Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band I, S. 64), soll aufgegeben werden.

Mit dem Aufbau eines sogenannten Generationenkapitals soll ein neuer Weg eingeschlagen werden, auf dem die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung um Erträge aus einem staatlich finanzierten Kapitalstock (Generationenkapital) ergänzt werden. Damit wird das Ziel verfolgt, den demografischen Finanzierungsbedarf in der Rentenversicherung anders als bisher durch Kapitalmarktrenditen zu mindern. Dieses Ziel mit den vorgesehenen Regelungen zu erreichen, ist äußerst ambitioniert und lässt gerade langfristig auch Fragen offen. Zum einen würden der gesetzlichen Rentenversicherung die ab dem Jahr 2036 geplanten jährlichen Mittelzuführungen aus den Nettoerträgen des Generationenkapitals nicht garantiert. Zum anderen sind sie in den Folgejahren in fester Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr vorgesehen. Im Jahr 2023 hätte diese Summe rund 3 Prozent der Rentenausgaben gedeckt. Die dynamische Rente, die an den Lohnzuwachs gekoppelt ist, lässt allerdings auch künftig steigende Rentenausgaben erwarten. Die Entlastungswirkung der jährlichen Mittelzuführungen aus dem Generationenkapital würde daher im Zeitablauf zurückgehen. Damit das Generationenkapital langfristig und verlässlich zu einer

spürbaren finanziellen Entlastung der Beitragszahlenden führen würde, müsste der Auszahlungsbetrag, z. B. entsprechend der steigenden Rentenausgaben, dynamisiert werden.

Zu den im Entwurf geplanten Maßnahmen nimmt die Deutsche Rentenversicherung Bund zusammenfassend wie folgt Stellung:

- Der Entwurf sieht eine langfristige Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent über 2025 hinaus vor. Die Verlängerung dieser Haltelinie würde eine deutliche Verbesserung vor allem für zukünftige Rentenbeziehende darstellen. Aktuelle und zukünftige Rentenbeziehende würden dadurch beständig an der Nominallohnentwicklung (Netto vor Steuern) beteiligt werden. Zur Finanzierung der Haltelinie würde der Beitragssatz schneller und stärker steigen als ohne Haltelinie. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen würden sich größtenteils auf die Beitragszahlenden und zu einem geringeren Teil auch auf den Bund verteilen.
- Das Generationenkapital soll die demografisch bedingten zukünftigen Finanzierungsbedarfe im Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung mildern. Im Wesentlichen sieht der Entwurf den Aufbau eines durch Darlehen des Bundes schuldenfinanzierten Kapitalstocks vor, der Renditen erzielen soll, die deutlich höher liegen als dessen Finanzierungskosten.
- Da die Nettoerträge des Generationenkapitals sowohl vom gewählten Anlageportfolio als auch von den staatlichen Finanzierungsbedingungen abhängig wären, bestünden Risiken auf der Ertrags- und auf der Finanzierungsseite. Eine Garantie für die Zuführungen in der geplanten Höhe sieht der Entwurf nicht vor, sodass im Ergebnis die Beitragszahlenden und in geringerem Ausmaß der Bund das Risiko tragen würden, wenn die Nettoerträge in der geplanten Höhe ausblieben.
- Zwischen dem Einsatz der Beitragsmittel für die Erfüllung der Aufgaben der Rentenversicherung und dem Aufbau des Generationenkapitals mit Finanzmitteln des Bundes wäre, wie im Entwurf auch vorgesehen, klar zu trennen. Insbesondere dürfen auch künftig keine Beitragsmittel in den Aufbau des Generationenkapitals fließen. Sonst könnte der Eindruck entstehen, die Rentenversicherung setze Gelder der Beitragszahlenden am risikoorientierten Kapitalmarkt ein und gefährde damit die Auszahlung der Renten im Umlageverfahren.
- Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen würden zu einer veränderten Verteilung der Finanzierungslasten führen. Während die Rentenbeziehenden durch die Absicherung des



Rentenniveaus dauerhaft geschützt werden würden, ist eine Obergrenze für den Beitragssatz zukünftig nicht vorgesehen – weder als verbindliche Haltelinie noch als perspektivische Haltelinie. Die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat deshalb empfohlen, „über die verbindlichen Haltelinien hinaus, auch an perspektivischen Haltelinien festzuhalten. Perspektivische Haltelinien bieten zwar weniger Sicherheit als verbindliche Haltelinien, sie gewährleisten aber, dass Bundesregierung und Gesetzgeber die langfristige Entwicklung der Rentenversicherung im Blick behalten und damit rechtzeitig gegensteuern können, wenn Rentnerinnen und Rentnern oder Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern eine finanzielle Überforderung droht“ (vgl. Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band I, S. 66).

- Nach den Vorausberechnungen findet der stärkste Anstieg des Beitragssatzes, der durch die geplante Verlängerung der Niveauhaltelinie zusätzlich verstärkt werden würde, bis zum Jahr 2035 statt. Die Entlastungswirkung für die Beitragszahlenden durch das geplante Generationenkapital würde allerdings erst im Jahr 2036 einsetzen. Die Abbildung zeigt drei Projektionen für den Beitragssatz: nach geltendem Recht, mit den geplanten Maßnahmen und mit den geplanten Maßnahmen aber ohne Zuführungen aus dem Generationenkapital. Im Zeitraum von 2028 bis 2035 würde der Beitragssatz mit den geplanten Maßnahmen um 1,1 Prozentpunkte stärker steigen als nach geltendem Recht. Ohne Zuführungen aus dem Generationenkapital in Höhe von 10 Milliarden Euro jährlich würde der Beitragssatz 2036 und 2037 weiter steigen und läge dann um insgesamt 1,3 Prozentpunkte höher. Im Zeitraum bis 2040 betrüge die maximale Entlastungswirkung des Generationenkapitals 0,3 Beitragssatzpunkte.

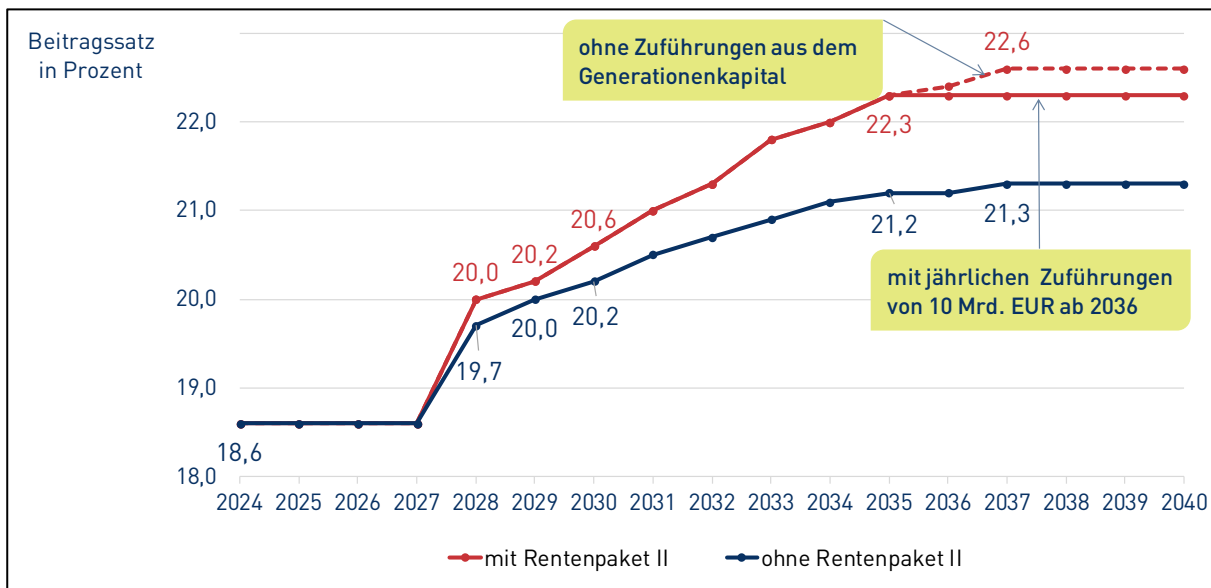


Abbildung: Projektionen des Beitragssatzes mit und ohne Maßnahmen, Stand: Februar 2024.

- Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung entspricht einer langjährigen Forderung der Träger der Deutschen Rentenversicherung. Dadurch würde die Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung gestärkt und das Risiko von unterjährigen Liquiditätsengpässen reduziert werden. Die von den Selbstverwaltungen der Deutschen Rentenversicherung vorgeschlagenen weiteren Verbesserungen der Risikoabsicherung sollen dagegen nicht umgesetzt werden, wären aber durch einen optimierten Zahlungsrhythmus für die Bundesmittel erreichbar. Insgesamt zeigt sich, dass die Finanzierung der Anhebung der Untergrenze durch den gewählten Mechanismus durch die Beitragszahlenden erfolgen würde.
- Die Fortschreibungsvorschriften der Zuschüsse des Bundes und der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten sollen geändert werden, mit dem Ziel, die Transparenz der Berechnungsweise zu erhöhen. Die Deutsche Rentenversicherung Bund befürwortet Vereinfachungen der Berechnungsvorschriften, die zu mehr Transparenz führen. Mit der Neuregelung würden fiskalisch motivierte Kürzungen der Bundeszuschüsse aus der Vergangenheit zukünftig auch bei der Fortschreibung berücksichtigt werden. Dadurch würden die Leistungen des Bundes niedriger ausfallen und die finanzielle Belastung der Beitragszahlenden steigen. Stattdessen sollten die Kürzungen der Bundeszuschüsse zurückgenommen werden, um die Beitragszahlenden zu entlasten. Eine Vereinheitlichung der Berechnungsvorschriften aller Bundeszuschüsse, die insgesamt zu einer spürbaren Vereinfachung der Fortschreibungsregeln führen würde, sieht



der Entwurf nicht vor. So ließe sich eine deutliche Vereinfachung erreichen, wenn der zusätzliche Bundeszuschuss einschließlich des Erhöhungsbetrages mit dem allgemeinen Bundeszuschuss zusammengefasst und wie dieser fortgeschrieben würde. Die Beitragszahlenden würden dadurch nicht zusätzlich belastet. Hinzu kommt, dass mit den geplanten Regelungen dem allgemein vorhandenen Missverständnis, dass es sich bei den so genannten Bundeszuschüssen um eine Subvention der gesetzlichen Rentenversicherung handelt, überhaupt nicht entgegen gewirkt wird.

- Insgesamt ist festzustellen, dass die Bundesregierung am Leitbild des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung festhält. Es bedarf weiterhin zusätzlicher Altersvorsorge, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. In diesem Zusammenhang ist es erstaunlich, dass in der offiziellen Berichterstattung zur Alterssicherung kein Gesamtversorgungsniveau mehr ausgewiesen werden soll. Wie im Koalitionsvertrag beschrieben, sieht die Koalition auch in der betrieblichen wie staatlich geförderten Altersvorsorge Reformbedarf, weshalb ein Gesamtblick besonders bedeutsam ist

B. Einzelne Maßnahmen

1. Dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent – Art. 1 Nr. 2, 4, 5 und 9 bis 12, Art. 4 (§§ 63, 154, 154a, 255e, 255f, 255h, 255i und 287 SGB VI-E)

Der Entwurf sieht die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent vor, indem die Haltelinie für das Rentenniveau um 14 Jahre verlängert wird. Nach Erreichen der Haltelinie würden die Renten – mit der geplanten Neuregelung nunmehr bis zum 1. Juli 2039 – nach Maßgabe des Sicherungsniveaus von 48 Prozent und nicht entsprechend der bisherigen Rentenanpassungsformel angepasst werden. Im Ergebnis würden die Nettorenten (vor Steuern) nach Erreichen der Haltelinie bis Mitte 2040 der Entwicklung der Nettolöhne (vor Steuern) folgen. Ferner wird geregelt, dass die Bundesregierung im Jahr 2035 einen Bericht darüber vorzulegen hat, ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Rentenniveau anschließend ab Mitte 2040 bei 48 Prozent zu stabilisieren.

Ohne die nun geplante Verlängerung der Haltelinie würde das Rentenniveau im Jahr 2026 bei 48,0 Prozent liegen und ab 2028 bis zum Jahr 2040 auf rund 44,9 Prozent sinken (Stand Entwurf). Langfristig läge es somit unter 48 Prozent.

Anmerkungen:



- Die geltende Rentenanpassungsformel mit Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor verteilt zusätzliche finanzielle Belastungen auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und den Bund. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der Veränderungen des Verhältnisses von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden abbildet, wird nach Erreichen der Haltelinie unwirksam. Dadurch erhöhen sich die mit den demografischen Veränderungen einhergehenden zusätzlichen finanzielle Aufwendungen für die Beitragszahlenden und den Bund. In der geänderten Rentenanpassungsformel wirken sich Veränderungen des Beitragssatzes weiterhin auf die Rentenanpassungen aus, allerdings in geringerem Maße als bisher über den Beitragssatzfaktor.
- Die in der doppelten Haltelinie bis 2025 verankerte Obergrenze für den Beitragssatz von 20 Prozent, die eine Überforderung der Beitragszahlenden vermeiden sollte, wird durch die geplanten Regelungen nicht verlängert. Die Vorschrift des § 154 Absatz 3 SGB VI zum oberen Korridor für den Beitragssatz von 22 Prozent bis 2030, wonach der Gesetzgeber bei drohender Überschreitung geeignete Maßnahmen zur Einhaltung vorschlagen muss, wird gleichfalls nicht verlängert. Der Gesetzgeber gibt damit die Verantwortung für die Festlegung einer Schranke gegen eine finanzielle Überforderung der Beitragszahlenden auf.

Finanzielle Auswirkungen:

- Die Kosten der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau über das Jahr 2025 hinaus tragen vor allem die Beitragszahlenden über höhere Beitragssätze und – wegen der Fortschreibungsregeln für den allgemeinen Bundeszuschuss – auch der Bund. Eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes würde die Beitragszahlenden besser vor finanzieller Überforderung schützen. Nach den Vorausberechnungen im Gesetzentwurf wird der Beitragssatz mit der Verlängerung der Haltelinie bis zum Jahr 2039 um 1,4 Prozentpunkte höher steigen als im geltenden Recht ohne Verlängerung ab 2026.
- In den kommenden Jahren, in denen die Haltelinie zur Sicherung des Rentenniveaus führt, löst ein steigender Beitragssatz zur Pflegeversicherung (PV) einen zusätzlichen Finanzbedarf in der Rentenversicherung aus. Dieser Zusammenhang ergibt sich daraus, dass Rentenbeziehende den Beitrag zur Pflegeversicherung voll, Arbeitnehmende ihn dagegen nur zur Hälfte tragen. Durch einen steigenden PV-Beitragssatz sinkt daher die Systemkennzahl Rentenniveau. Um bei einem höheren PV-Beitragssatz ein bestimmtes Sicherungsniveau zu erreichen, ist folglich eine höhere Rentenanpassung notwendig, die den jeweiligen Lohnzuwachs übersteigen kann. Mit der Verlängerung der Haltelinie für



das Rentenniveau wird dieser Mechanismus bis zur Rentenanpassung 2039 wirksam sein.

- Im Vergleich zum geltenden Recht ist die anteilmäßige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Rentenversicherung zukünftig geringer, da die Haltelinie für das Rentenniveau verlängert wird und der Beitragssatz dementsprechend stärker steigt. Grund hierfür ist, dass der zusätzliche Bundeszuschuss einschließlich seines Erhöhungsbetrags nicht mit dem Beitragssatz steigt. Im Ergebnis fällt der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung mit einer Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau langfristig um 0,4 bis 0,5 Prozentpunkte niedriger aus als ohne Verlängerung.

Redaktionelle Anmerkung:

In dem neu eingefügten § 154a SGB VI-E könnte am Ende von Absatz 3 wie bisher in § 154 Absatz 3a SGB VI das verfügbare Durchschnittsentgelt des Jahres 2022 explizit genannt werden, um den Aufsatzpunkt festzulegen.

2. Aufbau eines Generationenkapitals zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung – Art. 2 und 3 (Generationenkapitalgesetz und Änderung des Entsorgungsfondsgesetzes)

Mit dem Aufbau eines Generationenkapitals schlägt der Gesetzgeber einen neuen Weg ein, auf dem die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung um die Erträge aus einem staatlich finanzierten Kapitalstock ergänzt werden. Hierzu soll eine Stiftung des öffentlichen Rechts außerhalb der Rentenversicherung errichtet werden, die vom Bund Eigenkapital und Darlehen erhält, um damit bis 2036 einen Kapitalstock von 200 Milliarden Euro aufzubauen. Ab 2036 ist aus den Nettoerträgen ein Finanzierungsbeitrag für die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr geplant. Im Jahr 2029 soll in einem Bericht an den Deutschen Bundestag dargestellt werden, ob die avisierten Zielgrößen für die Zuführungen an die gesetzliche Rentenversicherung voraussichtlich erreicht werden und ggf. Maßnahmen zur Ertragssicherung vorgeschlagen werden müssen.



Anmerkungen:

- Die bis Ende 2035 der Stiftung Generationenkapital insgesamt zugeführten Mittel bestehen planmäßig zu ca. 92 Prozent aus Darlehen und nur zu gut 8 Prozent aus Eigenmitteln. Dadurch entstehen Risiken sowohl auf der Ertragsseite als auch auf der Refinanzierungsseite. Zum Erreichen der geplanten, sehr ambitionierten Ausschüttungsfähigkeit des Fonds ab dem Jahr 2036 ist dauerhaft eine durchschnittliche Anlagerendite erforderlich, die um mindestens ca. 3,5 Prozentpunkte oberhalb der administrativen Kosten und der Finanzierungskosten des Generationenkapitals liegt.
- Für den Fall, dass die jährlichen Zuführungen an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr ab 2036 aus den Nettoerträgen des Stiftungsvermögens nicht geleistet werden können, greifen die allgemeinen Finanzierungsregelungen, Sonderzahlungen des Bundes sind nicht vorgesehen. Insbesondere sind die jährlichen Ausschüttungen nicht garantiert, vielmehr können sie je nach Ertragslage geringer ausfallen oder ganz entfallen. Weil der Beitragssatz nach den geplanten Regelungen höher ausfällt, wenn die Ausschüttungen ausbleiben, tragen vor allem die Beitragszahlenden das Risiko, wenn mit dem Fonds positive Nettoerträge in der geplanten Höhe nicht erzielt werden. Eine garantierte Entlastung der Beitragszahlenden mit dem Generationenkapital ist somit nicht vorgesehen.
- Um mit den Ausschüttungen aus dem Generationenkapital langfristig eine spürbare Entlastung der Beitragszahlenden zu erreichen, wäre zudem eine Dynamisierung der Zuführungen, z. B. entsprechend des allgemeinen Bundeszuschusses oder der Rentenausgaben, erforderlich.
- Der Entwurf sieht vor, dass für das Generationenkapital keine Beitragsmittel der Rentenversicherung eingesetzt werden sollen. Hieran muss konsequent festgehalten werden. Denn die Verwendung zwangsweise erhobener Beitragsmittel und deren risikobehafteter Einsatz am Kapitalmarkt mit dem Ziel der Erwirtschaftung hoher Renditen kann insbesondere dann, wenn sich die Renditeerwartungen nicht erfüllen oder es zu Vermögensverlusten kommt, zu erheblichen Vertrauensverlusten gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung als tragende Säule der Altersvorsorge führen. Es könnte der Eindruck entstehen, die Rentenversicherung spekuliere mit den Geldern der Beitragszahlenden und gefährde damit die Sicherheit der Renten. Dies muss, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auch in



der Zukunft unbedingt vermieden werden, indem eine klare Trennung zwischen dem Einsatz der Beitragsmittel für die Erfüllung der Aufgaben der Rentenversicherung und dem Aufbau des Generationenkapitals über Finanzmittel des Bundes beibehalten wird.

- Die Auszahlungen aus dem Generationenkapital sollen nach § 7 Absatz 2 des geplanten Generationenkapitalgesetzes an die Deutsche Rentenversicherung Bund erfolgen. Zahltermin und Zahlungsrhythmus sind in dem Entwurf allerdings nicht geregelt. Unterjährige Liquiditätsprobleme der allgemeinen Rentenversicherung könnten dann auftreten, wenn die Mittel erst am Jahresende in einer Rate ausgezahlt werden würden. Daher ist aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund eine zusätzliche Regelung erforderlich, die eine Ausschüttung der Mittel in einer Rate zu Jahresbeginn oder einen regelmäßigen unterjährigen Zahlungsrhythmus wie bei den Bundesmitteln vorsieht.
- Darüber hinaus wird eine zusätzliche Regelung angeregt, die sicherstellt, dass die Mittel nach der Auszahlung buchhalterisch nach den üblichen Kriterien auf alle Träger der allgemeinen Rentenversicherung aufgeteilt werden. Eine solche Regelung könnte durch Erwähnung der Ausschüttungen in § 219 Absatz 1 Satz 2 SGB VI erfolgen. Im Zuge einer solchen Änderung könnte in § 219 SGB VI auch der Bezug auf den inzwischen aufgehobenen § 270 SGB VI entfernt werden.

Finanzielle Auswirkungen:

- Mit den unterstellten jährlichen Ausschüttungen aus dem Generationenkapital in Höhe von 10 Milliarden Euro ab 2036 fiel der Beitragssatz in den Jahren bis 2045 im Durchschnitt um 0,3 Prozentpunkte niedriger aus als ohne Ausschüttungen (Vorausberechnung bei ansonsten unveränderten Annahmen zum Stand des Gesetzentwurfs). Dies würde die Beitragszahlenden und den Bund entlasten, deren Belastung durch die Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau jedoch nur zum Teil kompensieren. Zudem ist das Ausmaß der Entlastung abhängig von den Nettokapitalerträgen der Stiftung und könnte daher niedriger sein oder ganz entfallen.
- Generell wird der Anteil des Generationenkapitals an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitverlauf zurückgehen, weil für die jährlichen Ausschüttungen von durchschnittlich 10 Milliarden Euro keine Dynamisierung vorgesehen ist.



3. Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage – Art. 1 Nr. 6 (§ 158 SGB VI-E)

Mit dem Entwurf soll die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) von derzeit 0,2 durchschnittlichen Monatsausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen Rentenversicherung auf 0,3 Monatsausgaben angehoben werden.

Anmerkungen:

- Nach den Vorausberechnungen wird die Rücklage bis 2028 planmäßig zur Stabilisierung des Beitragssatzes bis auf das Niveau der Mindestrücklage abgeschmolzen. Ein nennenswerter Vermögensaufbau im Zeitraum danach ist nach den Vorausberechnungen nicht zu erwarten. Die Nachhaltigkeitsrücklage dient dem Ausgleich unterjähriger saisonaler und konjunktureller Schwankungen der Einnahmen. Die aktuelle Mindesthöhe von lediglich 0,2 Monatsausgaben stellt ein Risiko für die zuverlässige Sicherstellung der unterjährigen Liquidität der Rentenversicherung aus eigenen Mitteln dar. Bei einer regelhaften Inanspruchnahme der gesetzlich vorgesehenen liquiditätssichernden Maßnahmen könnte das Vertrauen in die langfristige Funktionsfähigkeit und die Stabilität der Rentenversicherung erheblich beschädigt werden. Die Deutsche Rentenversicherung Bund fordert daher seit langem eine verbesserte Vorsorge gegen unterjährige Liquiditätsrisiken der Rentenversicherung. Eine Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben, wie im Entwurf vorgeschlagen, ist als entscheidender Baustein sehr zu begrüßen. Um unterjährige saisonale und konjunkturelle Schwankungen der Beitragseinnahmen insbesondere im Monat Oktober ausgleichen zu können, ist zusätzlich ein optimierter regelmäßiger Zahlungsrhythmus der Bundesmittel in elf statt zwölf Raten erforderlich, wie ihn auch die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ empfohlen hat (vgl. Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band I, S. 93).

Finanzielle Auswirkungen:

- In dem Jahr, in dem das neue höhere Niveau der Mindestrücklage erstmalig erreicht wird, erfolgt ein Beitragssatzeffekt. Langfristige Auswirkungen sind hingegen nicht zu erwarten.
- Da sowohl der allgemeine Bundeszuschuss als auch die Beiträge für Kindererziehungszeiten an die Veränderung des Beitragssatzes gekoppelt sind, würden diese Mittel nach den geltenden Fortschreibungsregeln entsprechend höher ausfallen. Dies wird allerdings im ersten Jahr des Wirksamwerdens durch eine neue Sonderregel bei der Fortschreibung



der Bundesmittel ausgeschlossen (siehe Ziffer 4). Dadurch wird der Bund kurzfristig finanziell entlastet und die Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden werden kurzfristig zusätzlich belastet. In der Gesamtwirkung bedeutet dies, dass die Anhebung der Untergrenze durch die Beitragszahlenden finanziert wird.

4. Veränderung der Fortschreibungsvorschriften für Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten – Art. 1 Nr. 7 und 16 (§§ 213 und 287h SGB VI-E)

Der Entwurf sieht mehrere Änderungen bei der Fortschreibung der Bundesmittel ab 2024 vor. Diese betreffen den allgemeinen Bundeszuschuss, den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten. Ziel der Veränderungen ist laut Entwurf eine Erhöhung der Transparenz.

Folgende Maßnahmen sind vorgesehen, aus denen sich temporär zusätzliche finanzielle Belastungen ergeben, vor allem für die Beitragszahlenden:

- Beim allgemeinen Bundeszuschuss wird der Minderungsbetrag von 340 Millionen Euro auch bei der Fortschreibung berücksichtigt. Dieser rein fiskalisch motivierte Minderungsbetrag wurde im Jahr 2006 eingeführt und beläuft sich seit 2007 auf 340 Millionen Euro. Mit der Neuregelung wird der allgemeine Bundeszuschuss nach Abzug des Minderungsbetrags fortgeschrieben, während bisher der allgemeine Bundeszuschuss in jedem Jahr vor Abzug dieses Minderungsbetrags fortgeschrieben und anschließend um den Minderungsbetrag gekürzt wird. Ebenso wird beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss die ebenfalls fiskalisch motivierte, seit 2003 bestehende Minderung um 409 Millionen Euro auch bei der Fortschreibung berücksichtigt. Im Ergebnis fallen diese beiden Bundeszuschüsse durch diese Maßnahmen dauerhaft niedriger und die finanzielle Belastung der Beitragszahlenden dauerhaft höher aus.
- Die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses wird künftig nicht mehr auf der Grundlage eines fiktiven Beitragssatzes, sondern des tatsächlichen Beitragssatzes erfolgen.
- Für die Festsetzung des allgemeinen Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten sieht der Entwurf eine einmalige Sonderregel vor. Danach soll in dem Jahr, in dem sich die Anhebung der Mindestrücklage erstmalig auf den Beitragssatz auswirkt, der Beitragssatzeffekt auf den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge des



Bundes für Kindererziehungszeiten herausgerechnet werden. Dadurch fallen diese Bundesmittel einmalig niedriger und die finanzielle Belastung der Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden einmalig höher aus (siehe auch Ziffer 3).

- Die Regelungen für den allgemeinen Bundeszuschuss übertragen sich, sofern sie den Zeitraum bis einschließlich 2025 betreffen, auf den bis 2025 existierenden Bundeszuschuss im Beitrittsgebiet. Dieser orientiert sich bisher an der Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses vor Abzug des Minderungsbetrags, künftig an der Höhe nach Abzug des Minderungsbetrags. Somit fällt er zukünftig niedriger aus. Zusammen mit dem allgemeinen Bundeszuschuss (West) bildet er die Grundlage für die weitere gesamtdeutsche Fortschreibung des Bundeszuschusses ab 2026, die durch die Neuregelung also ebenfalls niedriger ausfällt.

Anmerkungen:

- Die Bundeszuschüsse sind Ausdruck des Ziels des Bundes, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft zu sichern. Veränderungen der Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse dürfen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund daher keinesfalls dazu führen, dass die Dynamisierung der Bundeszuschüsse gekürzt wird und die Beitragszahlenden zusätzlich belastet werden.
- Die Deutsche Rentenversicherung Bund begrüßt Vereinfachungen, die für mehr Transparenz sorgen. Die Vereinfachungen sollten jedoch nicht zum Anlass genommen werden, die Dynamisierung der Bundeszuschüsse auf Kosten der Versichertengemeinschaft zu kürzen. Folgende Alternativen wären aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund sachgerechter:
 - Die Sonderregel zur einmaligen Herausrechnung des Effekts der Anhebung der Mindestrücklage auf den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge für Kindererziehungszeiten sollte entfallen, da sie die Fortschreibungsregeln verkompliziert, intransparent ist und eine nicht nachvollziehbare Kürzung darstellt. Durch die Sonderregel wird die finanzielle Belastung der Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden im Jahr 2028 zusätzlich erhöht. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der gegenteilige Effekt in den Jahren 2002 bis 2004, als die Mindestrücklage in drei Schritten von einer Monatsausgabe auf 0,2 Monatsausgaben reduziert wurde, nicht herausgerechnet wurde.



- Die 2003 und 2006 eingeführten Kürzungen beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss und beim allgemeinen Bundeszuschuss waren rein fiskalisch motiviert und dienten ausschließlich der Entlastung des Bundeshaushalts. Mit der Neuregelung wird verpasst, die Kürzungen ganz abzuschaffen. Stattdessen werden sie zukünftig auch bei der Fortschreibung berücksichtigt. Bei einer Abschaffung würden der allgemeine Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss dauerhaft um 340 Millionen Euro bzw. 409 Millionen Euro zuzüglich Dynamisierung entsprechend der Fortschreibungsregeln höher ausfallen. Dies würde das wesentliche Ziel des Entwurfs unterstützen, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbarer und stabiler zu halten.
- Zur Vereinfachung der Fortschreibungsregeln schlägt die Deutsche Rentenversicherung vor, den zusätzlichen Bundeszuschuss einschließlich des Erhöhungsbetrags mit dem allgemeinen Bundeszuschuss zusammenzuführen und den gesamten Bundeszuschuss einheitlich mit der Entwicklung der Durchschnittslöhne pro Kopf und dem regulären Beitragssatz fortzuschreiben. Dadurch würde die Transparenz der Berechnungsvorschriften deutlich verbessert, ohne die Beitragszahlenden zusätzlich zu belasten.

Finanzielle Auswirkungen:

In der Summe fallen die Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten aufgrund der geplanten Veränderungen der Fortschreibungsregeln kurz- und mittelfristig niedriger aus.

Redaktionelle Anmerkungen:

- Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist darauf hin, dass in der Neufassung von § 213 Absatz 3 SGB VI-E der Satz 3 den Eindruck vermittelt, dass der zusätzliche Bundeszuschuss in Höhe von knapp 15 Milliarden Euro allein zur Abgeltung der nicht beitragsgedeckten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung genügt. Dies ist mitnichten der Fall, zeigen doch Abschätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund, dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen um ein Vielfaches höher sind.



5. Keine Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus im Alterssicherungsbericht – Art. 1 Nr. 4 (§ 154 SGB VI-E)

Trotz der geplanten Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau bedarf es auch zukünftig weiterhin zusätzlicher Altersvorsorge, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Aus welchem Grund in der offiziellen Berichterstattung zukünftig auf die Darstellung eines Gesamtversorgungsniveaus unter Berücksichtigung der Einkünfte aus allen drei Säulen der Alterssicherung verzichtet werden soll, erschließt sich nicht.

C. Finanzwirkungen des Entwurfs insgesamt

Die im Entwurf angegebenen finanziellen Auswirkungen des gesamten Maßnahmenpakets auf die allgemeine Rentenversicherung können von der Deutschen Rentenversicherung Bund nachvollzogen werden, wenn wie im Entwurf ab 2036 konstante Ausschüttungen in Höhe von 10 Milliarden Euro aus dem Generationenkapital berücksichtigt werden. Die „Rentenausgaben“ in den Tabellen aus dem Entwurf sind dabei die Rentenausgaben einschließlich der Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentenbeziehenden.

D. Digitale Umsetzbarkeit

Insgesamt unproblematisch.



II. Stellungnahme zum Antrag der Bundestagsabgeordneten der AfD für ein Junior-Spardepot

Der Antrag sieht die Einführung eines Spardepots für alle neugeborenen Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit und tatsächlichem Daueraufenthalt in Deutschland vor. Danach soll der Staat für jedes Kind bis zur Volljährigkeit monatlich 100 Euro in ein individuelles Depot einzahlen, das von einer unabhängigen Gemeinschaftsstiftung verwaltet werden soll. Mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze, optional der Vollendung des 65. Lebensjahrs, soll das im Depot angesparte Kapital für Auszahlungen zur Verfügung stehen. Die Finanzierung des Spardepots aus Steuermitteln würde den Bund – Stand heute – in der Endphase rund 13,6 Milliarden Euro pro Jahr kosten.

Der Vorschlag, der im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz, die Finanzierung im demografischen Wandel sowie des angestrebten Eigentumsschutzes vielfältige Fragen aufwirft, hat keinen direkten Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung, da diese bei der Finanzierung, der Verwaltung und bei den Auszahlungen keine Aufgaben übernehmen soll.

III. Stellungnahme zum Antrag der Bundestagsabgeordneten der Gruppe BSW – von Österreich lernen

In dem Antrag „Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle“ wird gefordert, unverzüglich alle Planungen einzustellen, mit einem Teil der gesetzlichen Rente am Aktienmarkt zu spekulieren und einen Gesetzentwurf vorzulegen, der eine Rentenreform einleitet, die sich am österreichischen Rentenmodell orientiert, insbesondere eine Rentenkasse für alle Erwerbstätigen einführt – inklusive Selbstständige, Freiberufler, Beamte und Bundestagsabgeordnete – sowie eine Anhebung des Rentenniveaus auf lebensstandardsichernde 53 Prozent umsetzt.

Insoweit das österreichische System als Vorbild herangezogen wird, wird suggeriert, dass allein mit der Einbeziehung weiterer Personengruppen auch in Deutschland höhere Renten gezahlt werden könnten. Diese Schlussfolgerung ist jedoch nicht zwingend, da den zusätzlichen Beitragszahlungen auch der Erwerb entsprechender Anwartschaften gegenüberstünde. Je nach Ausgestaltung und Umsetzung könnten darüber hinaus erhebliche Übergangskosten anfallen. Auch bestehen zwischen den Alterssicherungssystemen in Deutschland und Österreich weitere zentrale Unterschiede, die in dem Rentenupdate „Vorbild“ Österreich? Was macht unser Nachbarland anders bei der Rente? dargelegt werden (https://rentenupdate.driv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2024/03_Oesterreich.html).



Ungeachtet dessen fordert die Deutsche Rentenversicherung Bund schon lange, die bislang nicht verpflichtend abgesicherten Selbstständigen in das gesetzliche Rentenversicherungssystem einzubeziehen. Dabei stehen aber nicht Fragen der Finanzierung, sondern eine ausreichende individuelle Absicherung für das Alter im Vordergrund.



Ausschussdrucksache **20(11)532**

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Martin Werding, Bochum¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

**Lehrstuhl für Sozialpolitik und
öffentliche Finanzen**

Gebäude GD 1/271
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. MARTIN WERDING

Fon +49 (0)234 32-28971
Fax +49 (0)234 32-14247
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de
www.sowi.rub.de/sozialpolitik

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024**

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Werding

Zusammenfassung

Das Ziel, das Sicherungsniveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren, ist gut begründbar. Im Entwurf für das Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz wird dieses Ziel jedoch zum zentralen Instrument erklärt. Dies bedeutet eine Abkehr von der langjährigen Reformstrategie zur Anpassung der GRV an die demografische Alterung, die durch die Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge vor einem akuten Schub steht. Die bisherige Teilung der alterungsbedingten Lasten zwischen älteren und jüngeren Versicherten wird dadurch aufgekündigt. Vielmehr werden diese Lasten nun einseitig den jüngeren Versicherten auferlegt, was deren Nettoeinkommen mindert und Beschäftigung und Wachstumsmöglichkeiten in Deutschland gefährdet. Berechnungen zeigen, dass die Altersgrenze, unterhalb derer die Belastungen durch höhere Rentenbeiträge die Vorteile eines festgeschriebenen Sicherungsniveaus überwiegen, zwischen 41 und 48 Jahren liegt. Alternativen, wie sich eine Stabilisierung des Sicherungsniveaus – mit gewissen Einschränkungen – als Ergebnis rentenpolitischer Entscheidungen erreichen ließe, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2023/24 betrachtet. Zu prüfen wäre im Falle einer Festschreibung des Sicherungsniveaus zumindest die zugrunde liegende Definition einer Standardrente. Zu beachten ist außerdem, dass eine solche Festschreibung *ex ante* gar nicht gewährleistet werden kann. Die im Gesetzentwurf ebenfalls geregelte Errichtung eines „Generationenkapitals“ kann dazu beitragen, den absehbaren, verstärkten Anstieg der Rentenbeitragssätze ein wenig zu dämpfen. Wegen des kurzen Anlagezeitraums sind die Angaben zur Stärke solcher Effekte aber nicht verlässlich.

Der von der AfD-Fraktion vorgelegte Antrag zur Einrichtung eines „Junior-Spardepots“ ist aus konzeptionellen Gründen nicht geeignet, die intergenerationelle Umverteilung, die das bestehende Rentensystem im Kontext der demografischen Alterung erzeugt, zu verringern. Vielmehr erzeugt er zusätzliche öffentliche Ausgaben, die angesichts ihrer Größenordnung angesichts der Budgetkonkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben keine ausreichend hohe Priorität beanspruchen können.

Der Antrag der BSW-Gruppe zeugt von fehlender Kenntnis der Unterschiede zwischen dem deutschen und dem österreichischen Alterssicherungssystem, mit denen sich die Unterschiede in der Höhe durchschnittlicher Renten in Österreich und Deutschland recht minutiös aufklären lassen.

I. Zum Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz

1. Das **politische Ziel**, das Sicherungsniveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu stabilisieren, ist gut begründbar. Dafür wäre aber sorgfältig zu prüfen, wie dieses Ziel im Kontext des akuten Schubes der demografischen Alterung realisiert werden kann, der in Deutschland derzeit anläuft und sich über die nächsten 10 bis 15 Jahre voll entfaltet. Dieser Schub wird durch die Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge 1956 bis 1969 ausgelöst und durch den anschließenden Rückgang der Geburtenziffern auf ein ab 1975 annähernd konstant niedriges Niveau sowie einen ständigen Anstieg der Lebenserwartung in eine dauerhafte Verschiebung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung Deutschland überführt (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2022, Resultate aller dort gebildeten Szenarien für die Entwicklung des Altenquotienten im Zeitraum bis 2070). Zu klären wäre insbesondere, mit welchen Instrumenten der Rentenpolitik, in welchem Ausmaß – ggf. auch: mit welchem Zeithorizont oder für welche Versichertengruppen – sowie mit welchen Folge- und Nebenwirkungen eine solche Stabilisierung erreichbar ist.

Dem vorliegenden Gesetzentwurf liegt keine solche Prüfung zugrunde. Stattdessen wird das genannte Ziel (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.I., 1. Abs.) zugleich zum zentralen **Instrument** erklärt (vgl. ebd., Abschnitt A.II.1). Auf sonstige Anpassungen des Rentenrechts, durch die sich die angestrebte Stabilisierung des Sicherungsniveaus – aller Voraussicht nach nur mit gewissen Abstrichen (vgl. Ziffer 5) – als erwünschte Wirkung einstellen könnte, wird dabei verzichtet. Nach dem geltenden Rentenrecht verbleibt als wichtigste Stellschraube für die erforderlichen Anpassungen der Rentenfinanzen daher der Beitragssatz der GRV. Die gleichfalls geplante Errichtung der Stiftung Generationenkapital kann dazu beitragen, den daraus resultierenden, beschleunigten Anstieg des GRV-Beitragssatzes zu dämpfen (vgl. Ziffer 8). Trotzdem verstärkt der im Gesetzentwurf gewählte Ansatz die in umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen wie der GRV durch die demografische Alterung ohnedies oft erzeugte intergenerationelle Umverteilung von jüngeren und zukünftigen Versicherten zu älteren Versicherten in ökonomisch bedenklicher und sozial unausgewogener Weise.

2. Die vorgesehene Festschreibung des Sicherungsniveaus gesetzlicher Renten bedeutet eine **Abkehr von langjährigen Reformtrends** bei der Anpassung der GRV an die demografische Alterung, die in ersten Umrissen bereits seit etwa 1980 absehbar ist. Angesichts der damit verbundenen

Herausforderungen wurden seither zweimal größere Reformen der GRV vorgenommen, die die Rentenfinanzen jeweils für einen Zeitraum von zehn bis 15 Jahren stabilisiert haben. So wurden durch die Rentenreform von 1989 (mit Wirkung ab 1992) die versicherungsmathematischen Grundlagen der Rentenbemessung gestärkt, sowohl durch die Abschaffung zahlreicher nicht-beitragsgedeckter Leistungen, etwa der rentensteigernden Anrechnung beitragsfreier Bildungszeiten, als auch durch die schrittweise Einführung von Ab- und Zuschlägen, die die jährlichen Rentenansprüche bei einem vorzeitigen oder verzögerten Renteneintritt, bezogen auf die damalige Regelaltersgrenze bei 65 Jahren, an die erwartete Rentenlaufzeit anpassen. Mit dem Übergang von brutto- zu nettolohnorientierten Rentenanpassungen wurde zudem ein grundsätzlich überzogenes Sicherungsziel beseitigt und damit einer nicht zu rechtfertigenden intergenerationellen Umverteilung vorgebeugt.

Die Rentenreformen von 1997 bis 2007 (mit Wirkung ab 2002, 2005 sowie 2012) erfolgten in verschiedenen Einzelschritten und wurden von mehreren, unterschiedlich zusammengesetzten Bundesregierungen vorgelegt. Rückblickend lässt sich aber sagen, dass damit eine konsistente, mehrgliedrige Reformstrategie entwickelt wurde, die die Richtung einer ursachen- und systemgerechten Anpassung der GRV an die demografische Alterung eingeschlagen hat (vgl. Ziffer 5). Dazu gehörte das Eingeständnis, dass sich auch ein konstantes Netto-Sicherungs niveau des Umlagerensystems bei fortschreitender Alterung nicht halten lässt, dass es daher ergänzender kapitalgedeckter Altersvorsorge bedarf und dass die Regelaltersgrenze an die ständig steigende Lebenserwartung angepasst werden muss. Insgesamt war dies eine Reformstrategie, **durch die die Lasten der demografischen Alterung zwischen den betroffenen Generationen geteilt werden sollten**, nachdem sie sich zu diesem Zeitpunkt nicht mehr völlig umgehen ließen. Konkret bestand die Strategie darin, dass ältere Versicherte eine allmähliche Reduktion des Sicherungsniveaus und eine schrittweise Verlängerung ihrer Erwerbsphase auf sich nehmen sollten, jüngere Versicherte dagegen allmählich steigende Beitragssätze zur GRV sowie die Bildung ergänzender Vorsorgeersparnisse. (Bezüglich der auch für sie geltenden Verlängerung der Erwerbsphase haben jüngere Versicherte faktisch deutlich freiere Wahlmöglichkeiten als ältere Versicherte, wenn sie über eine mit ausreichend langer Ansparzeit gebildete ergänzende Vorsorge verfügen.)

3. Die Reformstrategie, die sich in den Jahren 1997 bis 2007 herausbildete, hat ihre Wirkungen anschließend unter **unerwartet günstigen Rahmenbedingungen** entfaltet. So ist die Arbeitslosigkeit in den Jahren von 2005 bis 2019 deutlich zurückgegangen und hat sich seither, trotz mehrfacher exogener Schocks, nur moderat wieder erhöht. Auch die Nettozuwanderung nach Deutschland hat ab 2010 wieder positive Werte angenommen, die teilweise historische Spitzenniveaus erreichten. Die Rentenfinanzen haben sich daher seit 2007 wesentlich günstiger entwickelt, als innerhalb der vorangegangenen Reformphase realistischerweise erwartet werden konnte. Weitere, ähnlich starke Verbesserungen von Größen, die für die Finanzierungsgrundlagen der GRV so wichtig sind wie die Arbeitslosenquote oder die Nettozuwanderung sind aus heutiger Sicht nicht mehr zu erwarten. Gleichwohl bieten die aktuelle Lage und die Perspektiven für die weitere Ent-

wicklung der Rentenfinanzen vergleichsweise gute Voraussetzungen dafür, die bisher verfolgte Reformstrategie für die nun bevorstehende, akute Phase der demografischen Alterung weiterzuentwickeln. Die damit verbundenen Härten für ältere wie für jüngere Versicherte würden spürbar geringer ausfallen, als in der Vergangenheit absehbar war.

Stattdessen wird durch die geplante Fixierung des Sicherungsniveaus der GRV-Renten (sowie durch die politische Ankündigung, dass es nach 2031 trotz weiter steigender Lebenserwartung keine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze geben soll) die in den vergangenen Jahren verfolgte, intergenerationelle Lastenteilung aufgekündigt. Alle Elemente früherer Reformen, die ältere Versicherte an den Lasten der demografischen Alterung beteiligen, werden damit außer Kraft gesetzt. Konsequenz ist eine **einseitige Belastung jüngerer Versicherter** durch die Auswirkungen des bevorstehenden Alterungsschubes auf die Finanzen der GRV. Diese Belastung kann verschiedene Formen annehmen. Abhängig davon, wie sich im Kontext eines verstärkten Anstiegs der Beitragssätze der GRV (und anderer Sozialversicherungen, die von den Folgen der demografischen Alterung betroffen sind) die Bruttolöhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entwickeln, kann entweder die Entwicklung ihrer Nettolöhne oder – wegen eines verstärkten Anstiegs der Lohnkosten – die Wettbewerbsfähigkeit der von ihnen produzierten Güter und Dienstleistungen im In- und Ausland beeinträchtigt werden. Beide Varianten haben unterschiedliche Verteilungswirkungen, die entweder die Mehrzahl der jüngeren Versicherten oder vor allem diejenigen mit erhöhtem Arbeitslosigkeitsrisiko treffen. In beiden Fällen **gefährdet** dies aber **Beschäftigung und Wachstumsmöglichkeiten** in Deutschland.

4. Dass eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs ältere Versicherte im Vergleich zum geltenden Recht begünstigt, jüngere Versicherte dagegen benachteiligt, lässt sich in grober Form bereits an den **Quantifikationen der Auswirkungen der geplanten Reform** ablesen, die dem Gesetzentwurf in Tabellenform beigelegt sind (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.VI.3): Dort ist zu ersehen, dass das **Sicherungsniveau der GRV-Renten**, die ältere Versicherte beziehen, bei Umsetzung der Reform von 2027 bis 2045 zusehends höher ausfällt, während der **Beitragssatz der GRV**, dem jüngere Versicherte unterliegen, von 2028 bis 2045 immer stärker ansteigt. (Zusätzlich erhöhen sich auch die Bundesmittel, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden und durch die dafür erforderlichen Steuern – aller Arten – Personen vor Eintritt in die Rente insgesamt höher belasten als Personen nach Renteneintritt.) Damit ist klar, dass Personen, die 2027 bereits eine Rente beziehen, durch die Reform begünstigt werden. Personen, die erst später in die Rente eintreten, haben zunächst für eine gewisse Zeit höhere Beiträge zu entrichten, beziehen allerdings später auch eine höhere gesetzliche Rente. Der Nettoeffekt ist auf den ersten Blick offen. Es ist aber zu erwarten, dass die Nettovorteile älterer Versicherter aufgrund des höheren Sicherungsniveaus ab einer gewissen Altersgrenze in Nettonachteile umkippen, weil jüngere Versicherte immer länger von den Auswirkungen auf den Beitragssatz betroffen sind.

Genauere Berechnungen zum **Verlauf solcher Nettoeffekte in Abhängigkeit vom Alter betroffener Versicherter** hat jüngst das ifo Institut Dresden vorgelegt (Ragnitz 2024). Dabei wird gezeigt,

dass bei einem reinen Vergleich von Nominalbeträgen höherer Beitragszahlungen und höherer Renten alle Personen durch die Reform benachteiligt werden, die derzeit 6 Jahr alt oder jünger sind (Geburtsjahrgang 2018 und später). Bei einer aus ökonomischer Sicht gebotenen Diskontierung der zu verschiedenen Zeitpunkten anfallenden Zahlungen mit einem Diskontsatz von 2% *p.a.* verschiebt die Altersgrenze für eine **Benachteiligung** durch die Reform auf **alle Personen, die derzeit 25 Jahren alt oder jünger** sind (Geburtsjahrgang 1999 und später).

Für die Zwecke dieser Stellungnahme werden hier **eigene Berechnungen** vorgestellt, die noch genauer auf die Effekte der Reform für die Alterssicherung betroffener Versicherter abstellen. Zu diesem Zweck werden die Angaben aus dem Gesetzentwurf zu Änderungen von Sicherungsniveau und GRV-Beitragssätzen übernommen (mit linearen Interpolationen für fehlende Jahresangaben) und für den Zeitraum nach 2045 mit Resultaten zur Entwicklung beider Größen ergänzt, die mit Hilfe des Simulationsmodells SIM.21 für das Jahresgutachten 2023/24 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) angestellt wurden (vgl. Werding *et al.* 2024; Resultate für die Basisvariante; übernommen werden aus diesen Berechnungen auch Werte für die Höhe der sonstigen Sozialversicherungsbeiträge, die benötigt werden, um aus dem Sicherungsniveau die jeweilige Rente zu bestimmen). Für Versicherte verschiedenen Alters wird vereinfachend unterstellt, dass sie im Anschluss eine „Standardrenten-Biographie“ bei Erreichen der Regelaltersgrenze mit 45 Entgeltpunkten in die Rente eintreten. Ferner wird, in Anlehnung an die mittlere Variante der Vorausberechnungen für die jährlichen Rentenversicherungsberichte, von einem Wachstum der durchschnittlichen, beitragspflichtigen Bruttoentgelte aktiver Versicherter um 3% *p.a.* ausgegangen.

Mit Hilfe aller dieser Angaben und Annahmen lässt sich berechnen, wie hoch die gesetzliche Rente im Jahr des Rentenzugangs nach Umsetzung der geplanten Reform bzw. unter dem derzeit geltenden Recht ausfällt und um wieviel höhere Beiträge dafür Jahr um Jahr zu entrichten sind. Gleichzeitig lässt sich bestimmen, wie hoch die Ansprüche auf eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge wären, die sich auf Basis derselben zusätzlichen Beiträge ergeben würden. (Einbezogen werden dabei auch die Arbeitgeberanteile der zusätzlichen Beiträge, etwa im Sinne einer Kofinanzierung; in jedem Fall wäre es nicht sachgerecht, diese Beiträge, die auch den zusätzlichen Ansprüchen auf gesetzliche Rente zugrunde liegen, aus der Vergleichsrechnung herausfallen zu lassen.) Die ergänzende Altersvorsorge stützt sich dabei auf ein nach Branchen und Ländern breit gestreutes Aktienportfolio, dessen Anteil am gesamten Vorsorgevermögen kurz vor Renteneintritt und in der Rentenphase langsam zugunsten festverzinslicher Wertpapiere reduziert wird („Lebenszyklusmodell“). Die Höhe der resultierenden Rentenansprüche hängt – neben den jährlichen Einzahlungen – vor allem von der im Durchschnitt erzielten, jährlichen Rendite sowie von der Dauer der Ansparphase ab. Die Berechnungen hierzu lehnen sich – mit variierenden Renditeannahmen – an weitere Simulationen für das Jahresgutachten 2023/24 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) an (vgl. Werding *et al.* 2023). Die Resultate fasst die nachstehende Tabelle zusammen. Sie zeigt, dass die Reform, je

Renteneintritt im Jahr ^{a)}	Geburtsjahrgang	Erhöhte gesetzliche Rente ^{b)} (Monatsbetrag)	Rente aus ergänzender Altersvorsorge ^{c)} (Monatsbetrag) bei einer durchschnittlichen Rendite ^{d)} von:		
			3,5% p.a.	5% p.a.	6,5% p.a.
2025	1957/58	0,00	0,00	0,00	0,00
2030	1962/63	13,15	1,78	2,06	2,36
2035	1968	33,99	10,38	12,37	14,56
2040	1973	49,93	25,23	31,20	38,13
2041	1974	51,34	28,78	35,89	44,23
2042	1975	52,79	32,58	40,97	50,92
2043	1976	54,29	36,65	46,47	58,26
2044	1977	55,83	41,00	52,43	66,31
2045	1978	57,41	45,64	58,87	75,12
2046	1979	60,24	50,70	65,95	84,90
2047	1980	63,24	56,21	73,72	95,73
2048	1981	66,21	62,19	82,23	107,72
2049	1982	69,28	68,67	91,55	120,96
2050	1983	72,42	75,69	101,72	135,57
2055	1988	92,75	121,26	169,39	235,46
2060	1993	113,28	188,24	273,23	396,36

Anmerkungen: a) Bei Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze (mit 45 Entgeltpunkten). – b) Differenz zwischen Brutto-Standardrenten bei Umsetzung des Gesetzentwurfs und nach derzeit geltendem Recht. – c) Nach Einzahlung der Differenz der Beiträge bei Umsetzung des Gesetzentwurfs und nach geltendem Recht. – d) Preisbereinigte Werte nach Kosten. – **fett**: Wert größer als die erhöhte gesetzliche Rente.

nach Renditeannahmen, alle Personen benachteiligt, die derzeit zwischen 41 Jahren oder jünger (Geburtsjahrgang 1983 und später) und 48 Jahren oder jünger (Geburtsjahrgang 1976 und später) sind. Bei der mittleren Renditeannahme ergibt sich durch die Reform eine **Benachteiligung für alle Personen, die derzeit 46 Jahre oder jünger sind** (Geburtsjahrgang 1978 und später).

Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind mit zahlreichen **Unsicherheiten** behaftet, nicht nur bezüglich der effektiv erzielbaren Renditen, sondern auch bezüglich der Kosten der Annuitisierung von Ansprüchen aus ergänzender Altersvorsorge sowie der Anpassungen gesetzlicher und ergänzender Renten nach dem Eintrittsjahr. Mit der Zeit übersteigt die Rente aus ergänzender Altersvorsorge bei gleichen Einzahlungen die erhöhte gesetzliche Rente jedoch so stark, dass entsprechende Änderungen der hier getroffenen Annahmen die Resultate qualitativ nicht beeinflussen würden. Hinzuweisen ist im Übrigen noch darauf, dass etwaige dynamische Effekte, durch die eine Umsetzung der Reform die Entwicklung von Löhnen und Beschäftigung ungünstig beeinflussen könnte (vgl. Ziffer 3), in den hier vorgestellten Vergleichsrechnungen nicht beachtet werden.

5. In seinem Jahresgutachten 2023/24 hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) intensiv mit **Alternativen** dafür befasst, **die GRV und**

das gesamte Alterssicherungssystem an die Herausforderungen durch die bevorstehende Phase der demografischen Alterung **anzupassen**. Er hat insbesondere auf **ursachengerechte Anpassungen** des Rentenrechts hingewiesen. Im Falle der steigenden Lebenserwartung würden diese in einer **moderaten weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze** nach 2031 (um etwa 6 Monate alle 10 Jahre) bestehen, die die Effekte einer zunehmenden ferneren Lebenserwartung (gemäß den aktuellen Annahmen des Statistischen Bundesamtes 2022) für die Rentenfinanzen perfekt neutralisieren würde. Für die Effekte des Geburtenrückgangs und anhaltend verringerter Geburtenzahlen gibt es innerhalb eines umlagefinanzierten Rentensystems dagegen keine passende Stellenschraube. Daher muss in diesem Fall ein **Ausbau der ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge** dafür sorgen – idealerweise ab dem Zeitpunkt, ab dem die aktiven Versicherten aufgrund einer geringeren Zahl an Kindern weniger für deren Erziehung und Betreuung aufwenden –, dass das kombinierte Sicherungsniveau von Umlagerenten und ergänzender Vorsorge stabil bleiben kann, während das Sicherungsniveau des Umlage-Rentensystems sinkt. Beides sind im Übrigen zentrale Bestandteile der Reformstrategie, die in Deutschland bereits in der Reformphase zwischen 1997 und 2007 entwickelt wurde (vgl. Ziffer 2) und nun fortgeschrieben werden könnte. Die damals getroffenen Regelungen haben der ergänzenden Altersvorsorge zwar nicht die Breitenwirkung und das Volumen verschafft, das damit angezielt wurde. Nach Angaben, die im Auftrag des BMAS erhoben worden sind, verfügten im Jahr 2019 aber lediglich 17% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keinerlei Form der ergänzenden Altersvorsorge (Riester-Renten, betriebliche Altersversorgung, Immobilienbesitz, andere Formen der privaten Vorsorge; infas 2020; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020).

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2023/24 allerdings auch aufgezeigt, dass eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 sowie ein gezielter weiterer Ausbau der ergänzenden Altersvorsorge ihre **Wirkungen erst langfristig entfalten**. Für die bis 2035/40 andauernde Phase beschleunigter Alterung aufgrund der Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge sind daher noch **zusätzliche Instrumente zur Steuerung der Rentenfinanzen** erforderlich, mit dem Ziel, den für diese Zeit absehbaren Anstieg der Ausgaben der GRV zu dämpfen, damit jüngere Versicherte über Mittel für die ergänzende Vorsorge verfügen. Nach Möglichkeit sind dabei zugleich aber besondere Härten für ältere Versicherte zu vermeiden. Auf der Linie früherer Reformen liegt die Option, den **Nachhaltigkeitsfaktor zu verstärken** (um anstelle der bisher damit angezielten 3:1-Aufteilung der Lasten der Alterung auf jüngere und ältere Versicherte eine hälftige Aufteilung herzustellen). Dies würde die Umverteilung von jüngeren zu älteren Versicherten begrenzen, die in der GRV durch die demografische Alterung ausgelöst wird. Allerdings könnte es unter den älteren Versicherten bei Personen mit geringen Rentenansprüchen (und ohne sonstige Alterseinkommen) zu Härten führen. Daher hat der Sachverständigenrat weitere Optionen betrachtet, bei denen die zur Bewältigung der demografischen Alterung erforderliche Begrenzung der intergenerationalen Umverteilung mit Elementen der intragenerationellen Umverteilung innerhalb der (jeweils) älteren Generation verbunden wird. Optionen dafür stellen ein Übergang zu **inflationorientierten Rentenanpassungen aller Bestandsrenten** (bei denen das

Zugangsrentenniveau für alle Versicherten sich günstiger entwickeln würde als unter dem geltenden Recht, die individuellen Sicherungsniveaus anschließend aber mit fortschreitender Rentenlaufzeit zurückgingen) oder zu einer **progressiven Rentenbemessung** (mit einer Umschichtung von höheren zu niedrigeren Rentenansprüchen, die über die Umrechnung jährlicher Entgelte in Entgeltpunkte gesteuert werden könnte) dar. Im ersten Fall würde von Versicherten mit höherer Lebenserwartung zu solchen mit kurzer Lebenserwartung umverteilt, im zweiten Fall von Versicherten mit höheren Entgelten zu solchen mit niedrigen Entgelten. Der Sachverständigenrat hat keine dieser Optionen favorisiert, sondern ihre Auswirkungen beleuchtet und gezeigt, dass sie sich auch kombinieren lassen (auch mit anderen Parametrisierungen als für die Simulationsrechnungen zum Jahresgutachten unterstellt wurde; vgl. Werding *et al.* 2024, Textbox 3).

6. Der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Ansatz einer Festschreibung des Sicherungsniveaus der GRV-Renten wäre besser vertretbar, wenn die dafür verwendete **Messziffer des Standardrentenniveaus netto vor Steuern** wieder die Funktion erfüllen würde, die sie bei ihrer Einführung hatte. Sie besteht darin, eine am jeweils geltenden Rentenrecht orientierte Norm für eine vollständige Erwerbs- bzw. Rentenbiographie zu reflektieren. Mit der laufenden Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre müsste bei der Definition der Standardrente daher die unterstellte **Zahl der Entgeltpunkte** von 45 auf derzeit 46 und bis 2031 weiter auf 47 erhöht werden.

Zusätzlich könnte erwogen werden, in die Definition einer Standardrentnerin oder eines Standardrentners auch Entgeltpunkte auf Basis von **Erziehungszeiten** aufzunehmen – anteilig, etwa auf Basis einer gleichberechtigten, arbeitsteiligen Betreuung und Erziehung einer durchschnittlichen Zahl von Kindern. Dabei ließe sich zudem ein Versäumnis korrigieren, das bei der Einführung der heutigen Erziehungszeitenregelung im Gefolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1992 (1 BvL 51/86; BVerfGE 87, 1) gemacht wurde. Das Verhältnis finanzieller und sogenannter „generativer“ Beiträge zur Rentenfinanzierung, die in diesem Urteil eine zentrale Rolle spielten, wurde seinerzeit konzeptionell und rechtlich nicht wirklich aufgeklärt. Infolgedessen wurde für die Finanzierung der Erziehungszeiten eine Lösung gewählt, bei der aus dem Bundeshaushalt in der Erziehungsphase der berücksichtigten Kinder Beiträge an die GRV entrichtet werden, die – entsprechend den Regeln eines Umlagesystems – sofort wieder für Rentenansprüche aller Arten ausgegeben werden. Die durch Anrechnung der Erziehungszeiten entstehenden zusätzlichen Rentenansprüche werden daher, sobald sie wirksam werden, im Wesentlichen von den jeweiligen Kindern selbst finanziert, was zu deren steigender Beitragsbelastung beiträgt. Ein angemessener Leistungsausgleich innerhalb der Elterngeneration findet dagegen nicht statt. Hierzu hätte man bei Einführung der Erziehungszeitenregelung eine korrespondierende Dämpfung des Gegenwerts von Entgeltpunkten vornehmen können, die durch eigene Beitragszahlungen erworben werden. Eine Neudefinition der Rentenbiographie für eine Standardrente könnte Anlass bieten, die nötigen Klärungen zu treffen und rechtlich umzusetzen.

7. Dass der Ansatz einer **Festschreibung des Sicherungsniveaus** als zentrales Instrument des Gesetzentwurfes falsch herum aufgezogen ist (vgl. Ziffer 1), lässt sich auch daran ablesen, dass eine solche Festschreibung **ex ante gar nicht gewährleistet werden kann**. Von den Bestimmungsfaktoren des Sicherungsniveaus eines Jahres werden zwar der für die erste Jahreshälfte maßgebliche aktuelle Rentenwert und im Regelfall auch die für das ganze Jahr geltenden Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen vor Jahresbeginn festgelegt. Die Festlegung des für die zweite Jahreshälfte maßgeblichen Rentenwerts erfolgt in der Regel im April des laufenden Jahres, auf Basis vorläufiger Daten für die Lohnentwicklung im Vorjahr. Die für die Höhe des Sicherungsniveaus entscheidende (Ist-)Entwicklung der Löhne aktiver Versicherter im laufenden Jahr ist zu diesem Zeitpunkt aber zwangsläufig unbekannt und fallweise auch nicht näherungsweise absehbar. Die im ersten Halbjahr zu treffende „Festlegung“ des Sicherungsniveaus für das jeweilige Jahr führt daher immer nur zu **vorläufigen Werten**, die *ex post* sowohl über- als auch unterschritten werden können. Anders als seit der Einführung der temporären „Haltelinien“ für Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV durch die Rentenreform von 2018 üblich, wäre es im Übrigen wünschenswert, wenn solche vorläufigen Werte in den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung zumindest im Nachhinein korrigiert werden, um die Einhaltung des mit einer Haltelinie für das Sicherungsniveau verfolgten Ziels überprüfbar zu machen. Anderenfalls bewegen sich offizielle Angaben zu zentralen Kennziffern der Finanzen der GRV zusehends in einer Parallelwelt.
8. Mit dem im Gesetzentwurf ergänzend vorgesehenen Aufbau eines **Generationenkapitals** wird ein Schritt in die Richtung einer Teil-Kapitaldeckung der GRV vorgenommen, der im Kontext der demografischen Alterung prinzipiell passend wäre (vgl. Ziffer 5). Von einer echten Teil-Kapitaldeckung unterscheidet sich die Einrichtung des Generationenkapitals allerdings, da die dafür angelegten Mittel nicht aus Beitrags- (oder Steuer-)Mitteln stammen, sondern aus Kreditaufnahme finanziert werden. Da die hierfür aufgenommenen Kredite nicht ausgegeben werden sollen, stehen zur (Ko-)Finanzierung gesetzlicher Renten in der 2040 beginnenden Entnahmephase jeweils nur Erträge, abzüglich der fälligen Kreditzinsen, zur Verfügung, die aus der Anlage des Generationenkapitals resultieren. Annahmen und Quantifikationen zur Entwicklung des Bestands des Generationenkapitals im Gesetzentwurf (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.VI.3) erscheinen als nachvollziehbar. In ihrer Größenordnung entsprechen sie Berechnungen, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023, Kasten 28) für sein Jahresgutachten 2023/24 angestellt hat. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die Angaben im Gesetzentwurf zur **Höhe der ab 2040 möglichen, jährlichen Entnahmen** wegen des eher kurzen Anlagezeitraums **nicht verlässlich** sind, sondern dass die Jahr um Jahr ohne Substanzverlust entnehmbaren Über-Erträge stärkeren Schwankungen unterliegen können. Im Gegensatz zu einem individuellen Konten zugewiesenen, eigentumsrechtlich geschützten Vorsorgevermögen birgt ein kollektiv gehaltener Kapitalstock überdies politische Risiken, die nicht nur die dauerhafte Verfügbarkeit des Generationenkapitals, sondern auch die Verlässlichkeit anderer Zuflüsse an das Rentenbudget, etwa aus den jährlich zu übertragenden Bundesmitteln, betreffen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

Die aus dem Generationenkapital im längerfristigen Durchschnitt zu erwartenden zusätzlichen Mittel für die Finanzierung laufender Renten reichen im Übrigen bei Weitem nicht aus, um den Anstieg des GRV-Beitragssatzes zu vermeiden, der aus der im Gesetzentwurf an erster Stelle vorgesehenen Stabilisierung des Sicherungsniveaus resultiert. Das Generationenkapital entsprechend schneller und stärker auszubauen, um den absehbaren, verstärkten Anstieg des Beitragssatzes vollständig auszugleichen, kann aus ökonomischer Sicht an **Grenzen** stoßen, sobald die Kreditnachfrage zur Aufstockung des Generationenkapitals anfängt, die dafür zu zahlenden Zinsen zu beeinflussen, oder sobald die Kreditgeber zum Schluss kommen, dass die Bonität deutscher Staatsschuldtitel von der Entwicklung der internationalen Aktienmärkte abhängt.

9. Schließlich enthält der Gesetzentwurf auch geplante Neuregelungen, mit denen die Transparenz der Berechnung und Fortschreibung der **Bundeszuschüsse** an die GRV verbessert werden soll. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Änderungen fast ausnahmslos den – möglicherweise erwünschten – Nebeneffekt haben, dass die jährlichen Anhebungen der Bundeszuschüsse eher **geringer ausfallen** als unter dem bisherigen Recht.

Die **Transparenz** der Rolle der Bundeszuschüsse für die Rentenfinanzen und auch die **Flexibilität bei der Aufstellung des Bundeshaushalts** ließen sich wirksamer erhöhen durch eine klare Zuordnung der Bundeszuschüsse zu einzelnen, nicht-beitragsgedeckten Leistungen der GRV, die mit diesen Zuschüssen finanziert werden. Dabei sollte gesetzlich geregelt sein, dass jede Erhöhung oder die Einführung weiterer nicht-beitragsgedeckter Leistungen zu 100% durch eine entsprechende Erhöhung der Bundeszuschüsse zu finanzieren ist. Umgekehrt wären – etwa im Kontext der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts – kurz- bis mittelfristige Senkungen der Bundeszuschüsse möglich, wenn einzelne dieser Leistungen gestrichen oder auf Auslauf gestellt werden.

II. Zum Junior-Spardepot

10. Da der von der AfD-Fraktion vorgelegte Antrag viele Details der angestrebten Regelung offen lässt, kann diese hier nur auf konzeptioneller Ebene kommentiert werden. Angelehnt an aktuelle Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024; zu den Ausgaben für das von ihm vorgeschlagene „Kinderstartgeld“) lässt sich allerdings abschätzen, dass zur Finanzierung des Junior-Spardepots nach vollem *Phase-in* (d.h. im Falle einer schrittweisen Einführung: sobald alle unter 18-Jährigen einbezogen sind) ca. 20 bis 25 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich sein werden. Diese Abschätzung macht deutlich, dass die erforderlichen Ausgaben unweigerlich in Budgetkonkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben und Ausgaben treten. Ob die Steuerfinanzierung von Vorsorgevermögen, die im Mittel erst 60 Jahre später verausgabt werden, im Vergleich zu anderen, insbesondere investiven öffentlichen Ausgaben eine ausreichend hohe Priorität beanspruchen kann, wird hier bezweifelt. Es erscheint auch nicht als angemessener Weg im Umgang mit der intergenerationellen Umverteilung, die das bestehende Rentensystem im Kontext der demografischen Alterung erzeugt, das Renten-

system unangepasst zu lassen, den dadurch belasteten zukünftigen Versicherten aber – gleichsam als Entschuldigung – Mittel zu schenken, die die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten.

(Im Unterschied zum Junior-Spardepot geht es beim vom Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 2023/24 angesprochenen und aktuell konkretisierten Vorschlag eines Kinderstartgelds um vergleichsweise geringe Beträge, mit denen Finanzbildung und Erfahrungswissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern im Umgang mit kapitalmarktbasierter Vermögensbildung erweitert und z.B. auch in der Schule didaktisch begleitet werden sollen, um sie auf spätere eigenverantwortliche Finanz- und Vorsorgeentscheidungen vorzubereiten. Die hierfür benötigten Einzahlungen in Höhe von 10 Euro pro Monat vom 6. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres sollen der Einfachheit halber als Annex zum Kindergeld ausgezahlt werden, um eine gleiche Grundausstattung aller Kinder zu gewährleisten und eine bürokratische Prüfung, welche Eltern diese Beträge selbst aufbringen können, welche nicht, zu vermeiden.)

III. Zum österreichischen Rentenmodell

11. Der von der BSW-Gruppe vorgelegte Antrag zeugt von einer leider nur recht **oberflächlichen Kenntnis des deutschen wie des österreichischen Alterssicherungssystems**. So ist es nicht korrekt, dass die gesetzliche Rente in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren immer weiter gesenkt worden sei. Nach geltendem Recht sind solche Senkungen sogar ausgeschlossen. Allerdings sind die Renten im Durchschnitt des genannten Zeitraums langsamer erhöht worden, als die durchschnittlichen beitragspflichtigen Bruttoentgelte aktiv Versicherter gewachsen sind. Grund dafür sind gesetzliche Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen durch den fortschreitenden demografischen Wandel für die Finanzierung der Renten (vgl. Ziffern 1 und 2).

Im Antrag ist vom österreichischen Alterssicherungssystem zwar nur am Rande die Rede. Angesichts des Titels des Antrags und der darin enthaltenen Beschlussaufforderung Nr. 2 ist aber darauf hinzuweisen, dass das DIW in Zusammenarbeit mit österreichischen Experten jüngst eine Studie vorgelegt hat (Buslei *et al.* 2023), die die **Unterschiede zwischen der Höhe durchschnittlicher Renten in Österreich und Deutschland** recht **minutiös aufklärt**. So ergeben sich davon

- 42% durch einen deutlich höheren Beitragssatz (DE: 18,6%; AT: 22,8%), der die Arbeitskosten auch entsprechend stärker belastet;
- 32% durch eine höhere Lohnsumme je aktiv Versicherten, die sich in erster Linie durch eine (derzeit) jüngere (in Zukunft aber stärker alternde) Erwerbsbevölkerung ergibt;
- 23% durch eine deutlich längere Wartezeit (DE: 5 Jahre; AT: 15 Jahre), bis aus regelmäßigen Beitragszahlungen individuelle Rentenansprüche entstehen, so dass die jährlichen Beitragseinnahmen auf weniger Rentnerinnen und Rentner verteilt werden können.

Nochmals höhere Unterschiede zwischen österreichischen und deutschen Renten im Jahr des Renteneintritts – auf das in internationalen Vergleichen oft vereinfachend abgestellt wird, weil die Regeln zur weiteren Anpassung der Renten stark variieren – erklären sich daraus, dass die

Renten in Österreich anschließend nur an die Preisentwicklung angepasst werden, während sie in Deutschland gemäß der Lohnentwicklung erhöht werden. Trotz einiger Korrekturfaktoren fallen die Rentenanpassungen in Deutschland im längerfristigen Durchschnitt höher aus.

Die Tatsache, dass in Österreich mittlerweile auch **Beamtinnen und Beamte** eine Regelalterssicherung nach den Standards des österreichischen Rentensystems erhalten, trägt zu den Unterschieden in der Rentenhöhe nichts bei. Das wäre auch bei einer systematisch richtig gestalteten Eingliederung von Beamtinnen und Beamten in das deutsche Rentensystem der Fall (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

Zum Unterschied der Rentenbeitragssätze zwischen Österreich und Deutschland ist noch anzumerken, dass die Summe der Beitragssätze zu Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – trotz der deutlich niedrigeren Rentenbeitragssätze – derzeit bereits höher ist als in Österreich (DE: 40,9%; AT: 36,35%, ohne eine Pflegeversicherung). Würde man den GRV-Beitragssatz auf den österreichischen Rentenbeitragssatz erhöhen, ergäbe sich in Deutschland sofort ein **Gesamtsozialversicherungsbeitrag** in Höhe von rund 45% der beitragspflichtigen Bruttoentgelte. Wegen der heute schon absehbaren Steigerungen einzelner Beitragssätze könnte dieser Wert bereits in den nächsten drei bis vier Jahren auf 47 bis 48% ansteigen.

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020), *Alterssicherungsbericht 2020*, BMAS, Berlin.

Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und Thomas Url (2023), „Vorbild“ Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären?, FNA-Journal, Heft 1/2023, Forschungsnetzwerk Alterssicherung der DRV: Berlin.

infas (2020), *Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019)* - Abschlussbericht, Forschungsbericht 565, im Auftrag des BMAS, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft: Bonn und Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), *Wachstumsschwäche überwinden, in die Zukunft investieren* (Jahresgutachten 2023/24), Sachverständigenrat: Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), *Ein Kinderstartgeld für Deutschland*, SVR-Policy Brief Nr. 3/2024.

Statistisches Bundesamt (2022a), *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Ragnitz, J. (2024), *Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren*, ifo Dresden berichtet Nr. 4/2024, S. 22–25.

Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F. K. Lembcke (2023), *Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen*, SVR-Arbeitspapier Nr. 2/2023.

Werding, M., V. Püschel, B. Runschke und Milena Schwarz (2024), *Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung*, SVR-Arbeitspapier Nr. 1/2024.