

Deutscher Sozialgerichtstag e.V., c/o Graf-Bernadotte-Platz 5, 34119 Kassel

An das Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
Referat IVb2

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

Der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. (DSGT) bedankt sich für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme.

I. Allgemeine Vorbemerkung

Eine starke und verlässliche Alterssicherung ist wesentlich für einen modernen Sozialstaat. Dabei steht in Deutschland die Einkommenssicherung im Mittelpunkt der gesetzlichen Rentenversicherung, was mittelbar auch Altersarmut mindert. Dieses Ziel ist weitgehend unstrittig. Die Bundesregierung und eine Mehrheit im Deutschen Bundestag präferieren eine Alterssicherung aus mehreren Säulen. Die gesetzliche Rentenversicherung soll dabei von zusätzlicher privater und betrieblicher Vorsorge ergänzt werden, um in Summe die Lebensstandardsicherung im Alter zu erreichen. Andere politische Gruppen plädieren für eine Lebensstandardsicherung allein aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Innerhalb dieser Grundpositionen gehen die Sichtweisen über die genaue Ausgestaltung, Finanzierung und viele andere Aspekte weit auseinander. Aus Sicht des DSGT sollte, unabhängig von der politischen Sichtweise, das gesetzlich regulierte Alterssicherungssystem funktional sein und das erklärte Ziel strukturell und üblicherweise auch erreichen. 20 Jahren nach dem Paradigmenwechsel zeigt sich aber immer deutlicher, dass das Drei-Säulen-Modell über den Weg von mehr Eigenverantwortung in Form von freiwilliger, aber für die Lebensstandardsicherung nötiger, privater und betrieblicher Vorsorge nicht hinreichend funktioniert. Die Gründe hierfür sind vielfältig und letztlich vielfach bekannt. Dies ist sozialpolitisch ein ungenügender Zustand, der auch die Grundfesten des sozialen Zusammenhalts unterminiert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der DSGT, dass die Bundesregierung in allen drei Säulen Verbesserungen plant. Neben dem hier vorliegenden Gesetz zur Stabilisierung des Gesetzlichen Rentenniveaus und der Einführung eines Generationenkapitals, will die Bundesregierung noch eine allgemeine Vorsorgepflicht für Selbstständige einführen sowie die Regelungen zur betrieblichen und geförderten-privaten Vorsorge verbessern. Zu den drei letztgenannten Gesetzen kann der DSGT sich erst äußern, wenn diese vorliegen. Aber schon jetzt ist klar, dass sie schnell und breit wirksame Verbesserungen umfassen müssen. Denn rund 20 Jahren nach dem Wechsel zu einem Drei-Säulen-Modell hat sich die unzureichende Vorsorge manifestiert. Selbst wenn morgen die zusätzliche Vorsorge wie gewünscht funktionieren würde, weisen alle aktuell Erwerbstätigen über 20 Jahre gewachsene Absicherungsdefizite auf, die für viele realistischerweise nicht mehr zu schließen sein werden. Diese soziale Herausforderung zu überwinden, bedarf heute umfassender, aber auch politisch breit getragener Reformen, damit diese nachhaltig wirken können.

II. Im Einzelnen:

Vor diesem Hintergrund weisen wir zum Referentenentwurf auf folgende Aspekte hin:

1. „Problem und Ziel“

Das Organisieren einer auskömmlichen und langfristig finanzierbaren Alterssicherung gehört zu den wesentlichen Aufgaben eines funktionierenden Sozialstaats. Der vorliegende Referentenentwurf erscheint ein geeigneter Weg. Denn dieser stellt sicher, dass das Rentenniveau nicht weiter absinkt und damit die bereits bestehenden Absicherungslücken nicht noch weiter anwachsen. Gleichzeitig will er über das Generationenkapital und die Überprüfungsklausel zur Fortführung des Niveauziels die Finanzierbarkeit sicherstellen. Der DSGT begrüßt die Zielsetzung, die gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung langfristig stabil wie finanzierbar und gleichzeitig verlässlich für die jüngere Generation zu halten.

2. Artikel 1 § 63 Abs. 7 SGB VI-RefE – Grundsätze

Wir schlagen vor, den bisherigen Satz 1 in § 63 Abs. 7 SGB VI nicht zu verkürzen, sondern die grundsätzliche Beziehung des Rentenwertes zur Entwicklung des Durchschnittsentgelts unter Berücksichtigung des Beitragssatzes beizubehalten. Der mit dem Entwurf vorgesehene Satz 2 sollte wie folgt angepasst werden (Hinzufügung unterstrichen): *„Dabei soll ein Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154a von 48 Prozent nicht unterschritten werden.“*

www.sozialgerichtstag.de

3. Artikel 1 § 154 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 und Abs. 3 Satz 3 SGB VI-RefE – Rentenversicherungsbericht und weitere Berichte zur Alterssicherung

Die Streichung des Berichtsauftrags zur ergänzenden Altersvorsorge aus geförderten Verträgen (Riester-Rente) sowie aus der Anlage der Nettoeinkommenserhöhung aus den steuerfrei gestellten Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung (§ 154 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 SGB VI) ist für uns nicht nachzuvollziehen. Ebenso wenig können wir die Streichung des Vorsatzes nachvollziehen, nach dem die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorschlagen soll, wenn sich zeigt, dass trotz der Förderung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge keine ausreichende Verbreitung derselben erreicht wird (§ 154 Abs. 3 Satz 3 SGB VI).

Wie in der allgemeinen Vorbemerkung ausgeführt besteht bereits heute eine große Absicherungslücke, die sowohl die Verbreitung als auch die Höhe der Anwartschaften umfasst. Für den Blick nach vorne sind Modellrechnungen und Darstellungen nötig, die aufzeigen, wie und ob das anvisierte Ziel der Lebensstandardsicherung aus drei Säulen zu erreichen ist. Denn auch bei Sicherung eines Rentenniveaus von 48 % für Eckrentner über die erste Säule der Alterssicherung besteht unzweifelhaft für fast alle Menschen weiterhin sehr hoher Bedarf nach zusätzlicher Altersvorsorge über die zweite und dritte Säule. Durch regelmäßigen Bericht über die Höhe der Riester-Rente oder über das (kaum mehr im Bewusstsein befindliche) Erfordernis der Anlage der Nettoeinkommenserhöhung aus den steuerfrei gestellten Beiträgen zur gesetzlichen Rente wird ein Beitrag zur Bewusstseinsbildung und damit zur Förderung der weiteren Säulen der Altersvorsorge geleistet.

Wir schlagen vor, § 154 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 und Abs. 3 Satz 3 SGB VI inhaltlich beizubehalten. Statt das Berichtswesen über die Riester-Rente einzustellen könnte deren Reform angegangen werden. Ferner sollte die Berichtspflicht auch die nach wie vor sehr heikle Absicherung von Menschen mit Erwerbsminderung im Drei-Säulen-Modell aufzeigen.

4. Artikel 1 § 154a SGB VI-RefE – Sicherungsniveau vor Steuern

Wir vollziehen die Herauslösung des bisherigen § 154 Absatz 3a SGB VI als neuen § 154a SGB VI nach.

5. Artikel 1 § 213 SGB VI-RefE i. V. m. § 287g SGB VI-RefE – Zuschüsse des Bundes

Wir befürworten das Ziel, die Vereinfachung der Berechnung der Bundeszuschüsse und die Erhöhung der Transparenz grundsätzlich.

www.sozialgerichtstag.de

Abzulehnen ist, die Zuschüsse um die bisherigen Abzugsbeträge von 340 Mio. beim allgemeinen Bundeszuschuss und den 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag zu kürzen – zwar werden die gesonderten Kürzungen aus dem Gesetz gestrichen, aber die Beträge nominell von den Bundeszuschüssen direkt abgezogen, durch einen entsprechend verringerten Ausgangsbetrag für 2023. Dadurch wird diese Kürzung jährlich mit der Fortschreibung nominell immer weiter erhöht, statt wie bisher konstant zu sein. Dadurch fallen die Bundeszuschüsse dauerhaft geringer aus als nach geltendem Recht. Außerdem sind diese Kürzungen 2003 rein fiskalisch motiviert eingeführt worden. Außerdem wird das wesentliche Potential zur Vereinfachung und erhöhten Transparenz nicht genutzt. Es wäre 30 Jahre nach Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses und 20 Jahre nach Einführung des Erhöhungsbetrags mehr als geboten, die Zuschüsse zu einem Zuschuss zusammen zu fassen. Außerdem wäre dann eine statt bisher drei Fortschreibungsmethoden ausreichend. Würde dabei die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses anhand der Lohnentwicklung je Beschäftigten und der Änderung des Beitragssatzes gewählt, ergäbe sich auch der positive Effekt, dass die Bundeszuschüsse langfristig einen relativ gleichen Anteil an den Einnahmen darstellen würden, statt wie bisher eine leicht sinkende Tendenz zu haben. Außerdem ist der in § 213 Abs. 2 Satz 2 für die Jahre 2024 und 2025 vorgesehene allgemeine Bundeszuschuss in Höhe von 480 Millionen Euro geringer als früher für diesen Zeitraum zugesagt. Ferner hat die Regierung mit dem Haushaltsgesetz 2024 beschlossen, den Bundeszuschuss um jeweils 600 Mio. in den Jahren 2024 bis 2027 zu kürzen. Mit dem zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz will die Regierung die Kürzung von 600 Mio. in den Jahren 2024 bis 2027 sogar noch auf 1,2 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen. Wir erinnern darüber hinaus daran, dass die Leistungsausweitung durch die Grundrentenzuschläge ab 2021 in Höhe von anfänglich rund 1,1 Milliarden Euro ebenfalls durch zusätzliche Bundeszuschüsse getragen werden sollten.

Dieses fortgesetzte Kürzen der zugesagten Bundesmittel ist inakzeptabel. Diese Gelder werden faktisch aus der Nachhaltigkeitsrücklage und damit mittelfristig fast vollständig aus Beitragssatzerhöhungen und damit von den Beschäftigten und ihren Arbeitgebern finanziert. Es ist nicht Aufgabe der Beitragszahlenden, den Haushalt des Bundes zu sanieren oder die Einhaltung der Schuldenbremse zu ermöglichen. Nicht zuletzt wird die Transparenz durch diese Eingriffe und Veränderung gerade nicht erhöht. Insgesamt untergräbt dieses Vorgehen das Vertrauen in die Rentenversicherungspolitik und die Verlässlichkeit von Finanzierungszusagen. Zudem handelt es sich mit Blick auf die künftig steigenden Bundeszuschüsse (siehe Zeile „Bundeszuschüsse“ in der Tabelle „Finanzwirkung auf die Bundesmittel an die www.sozialgerichtstag.de

Rentenversicherung...“, Seite 29 des Gesetzentwurfs) um eine Verschiebung zu Lasten zukünftiger Haushaltsspielräume und vor allem der künftigen Beitragszahlenden.

Wir schlagen daher vor

- *den § 287g SGB VI ersatzlos streichen (auch aus dem zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024),*
- *die Kürzungsbeträge von 304 und 409 Euro den Bundeszuschüssen wieder zuzuschlagen und*
- *die drei Bundeszuschüsse im allgemeinen Bundeszuschuss zusammenführen und mit Lohnentwicklung je Beschäftigten sowie der Änderung des Beitragssatzes fortschreiben.*

Dies wäre ein sachgerechter Weg zur größeren Verlässlichkeit, stabilen Finanzierung und größeren Transparenz.

6. Artikel 2 § 7 GenKapG-RefE – Verwendung der Mittel

Es ist zielführend, dass im Gesetz klargestellt ist, dass die Überschüsse – soweit sie nicht wieder angelegt werden – nur der Finanzierung der Rentenversicherungen mit dem Ziel der Beitragssatzminderung dienen dürfen (Abs.2).

Ebenfalls nachvollziehbar ist die Festlegung, dass eine Entnahme nur erfolgen soll, wenn das Generationenkapital wenigstens zehn Prozent größer ist als die gewährten Darlehen durch den Bund – und die Ausnahme hiervon hinreichend qualifiziert ist (Abs. 3).

Problematisch erscheint, dass die Bundesregierung – im Rahmen des zulässigen nach Abs. 3 – freihändig über das ob und die Höhe der Ausschüttung entscheiden darf. Dies gefährdet eine planbare Finanzierung der Rentenversicherung und bietet der Politik erhebliches Steuerungspotential. Zielführender wäre hier eine Regelung, die einen Auszahlungsplan für mehrere Jahre – bspw. zehn – vorab verbindlich festlegt. Hierzu könnten und sollten entsprechende Sicherheitsmargen und Puffer aufgebaut werden, so dass auch bei kurzfristigen Kapitalmarktschwankungen die Zahlungen gesichert sind.

Wir schlagen vor, eine entsprechende Formulierung im Gesetz aufzunehmen: In Abs. 5 sollte ein neuer Satz 2 eingefügt werden: *„Die Ausschüttung sollte für einen Zeitraum von zehn Jahren verbindlich so festgelegt werden, dass die Voraussetzung des Abs. 3 bei einer realistisch erwartbaren mittleren Rendite und den Zuführungen durch den Bund eingehalten werden.“*
Alternativ schlagen wir als notwendige Klarstellung zur Vermeidung erratischer Sprünge vor, in

Satz 2 das Wort „können“ durch „müssen“ zu ersetzen und als Satz 3 hinzuzufügen: *„Dabei soll die Höhe der Ausschüttung unter Berücksichtigung der Absätze 3 und 4 so systematisiert werden, dass erratische Entscheidungen des Bundesministeriums der Finanzen über die Höhe der Ausschüttung ausgeschlossen sind; Ziel muss eine mittelfristig verlässliche, planmäßige Zuführung sein.“*

Die Annahmen der Koalition zur Ausschüttungshöhe erscheinen nicht unrealistisch. Ein zum Jahr 2036 angestrebtes Stiftungsvermögen von 200 Milliarden Euro (§ 5 Abs. 4 GenKapG-RefE) korrespondiert nur bei einer Verzinsung von 5% nach Kosten und Darlehenszins mit der vorgesehenen Ausschüttung von 10 Mrd. Euro, ohne dass es weiterer Zuführungen bedarf. Denn laut Referentenentwurf ist Voraussetzung für die Ausschüttung im Folgejahr, dass zum Abschluss eines Jahres der Wert der Kapitalanlagen die Summe der gewährten Darlehen um mindestens 10 % übersteigt (§ 7 Abs. 3 GenKapG-RefE). Ein dauerhaftes Einhalten der 10-%-Bedingung ist gemäß unserer Berechnung bei Kalkulation mit konstanter Nettoverzinsung¹ pro Jahr ab 2024 jedoch nur möglich, wenn diese bei jährlich 3,4 % liegt und wenn auch ab 2036 jährlich entsprechend den Regelungen eine weitere Zuführung durch Darlehen erfolgt. Andernfalls würde das Stiftungsvermögen nach 2036 aufgrund der Ausschüttung in Höhe von jährlich 10 Milliarden Euro die 10-%-Bedingung in Folgejahren unterschreiten. Bei einer Nettoverzinsung von 3,4 % auf die vorgesehene Einbringung² liegt das Stiftungsvermögen zum Ende des Jahres 2035 jedoch bei 223 Milliarden Euro und ein Jahr später bei 237 Milliarden Euro.

Zur Kohärenz schlagen wir daher vor, § 5 Abs. 4 GenKapG-RefE wie folgt zu ändern (Änderung unterstrichen): *„Bis zum Jahr 2036 soll das Stiftungsvermögen ein Volumen von 240 Milliarden Euro erreichen.“*

Wir geben zu bedenken, ob nicht auch die Einbringungen in das Stiftungsvermögen erhöht werden könnten. Damit könnte früher und/oder eine höhere Ausschüttung erfolgen und den Beitragssatz stärker entlasten. Bei diesen geringen Beträgen erscheint es so, als wäre die

¹ Nettoverzinsung: Verzinsung nach Abzug der Kosten zur Bedienung der Zinsen für die Kreditaufnahme. Da Einbringungs- und Entnahmezeitpunkte während des Jahres gemäß Gesetzentwurf nicht vorgegeben sind, wird für die Berechnung jeweils der 31.12. des Jahres zugrunde gelegt. D.h., die Zinsen werden berechnet auf Basis des Vermögensstandes zum Ende des Vorjahres. Einnahmen und Ausgaben des laufenden Jahres werden nicht verzinst.

² Vorgesehene Einbringung von anfänglich 12 Milliarden Euro pro Jahr aus Darlehensaufnahme ab 2024, jährlich steigend um 3 %, sowie Eigenmittel in Höhe von 15 Milliarden Euro im Jahr 2028.

Regierung ihrer eigenen Idee – dass Zins-Differenz-Wetten langfristig aufgehen - nicht ganz sicher.

Eine denkbare Option wäre auch, den ohnehin erwarteten Beitragssatzanstieg vorzuziehen. So würden die heute noch überwiegend Erwerbstätigen der „Babyboomer-Generation“ selbst etwas dazu beitragen, den Anstieg des Beitragssatzes in den kommenden Jahrzehnten zu verlangsamen. Die Rentenversicherung könnte das über 1,5 Monatsausgaben hinausgehende Geld dann selbst über den Kenfo am Kapitalmarkt anlegen – also keine Beiträge ins Generationenkapital einzahlen. Wird in der Vorausschau erwartet, dass die Rücklage unter 1,5 Monatsausgaben sinkt, würden diese Anlagen der Rücklage wieder sukzessive durch monatliche Zahlungen zugeführt – idealerweise würde dennoch der Beitragssatz leicht angehoben, so dass die Entnahme gleichmäßig und langsam erfolgen könnte. Letztlich wäre dies die Rückkehr zu einem Abschnittsdeckungsverfahren, wie es bereits bis in die 1970er Jahren praktiziert wurde. Damit könnten weitere Effekte des Kapitalmarktes genutzt werden, ohne jedoch die Umlage durch Kapitaldeckung zu ersetzen.

Eine Wiedereinhaltung der Bedingung des Abs. 3 (10%-Puffer) im Folgejahr ist nur dann zu erwarten, wenn der Wert der Kapitalanlagen bereits im laufenden Jahr im Vergleich zum Vorjahr maßgeblich angestiegen ist. Dies sollte auch bei der Formulierung des Absatzes 4 berücksichtigt werden. Das in der Gesetzesbegründung (Seite 44) genannte Beispiel einer „positiven Prognose der globalen Wirtschaftsentwicklung“ würde sich in Kursreaktionen auf den Wertpapiermärkten üblicherweise schon im Moment der Prognose manifestieren und nicht erst im Moment der Wirtschaftsentwicklung.

Wir schlagen daher vor, § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GenKapG-RefE wie folgt zu erweitern (Hinzufügung unterstrichen): „1. Die Wiedereinhaltung der Bedingung im laufenden und im Folgejahr wieder zu erwarten ist und“.

Falls die Bedingungen zur Verwendung in Ausnahmefällen nach § 7 Abs. 4 GenKapG-RefE im Gesetz oder seiner Begründung noch weiter spezifiziert werden sollen, wäre ein Abstellen auf das Maximum Drawdown oder eine entsprechende Risikokennzahl besser geeignet als das bisher verwendete Beispiel einer „positiven Prognose der globalen Wirtschaftsentwicklung“. Der Gesetzgeber könnte auf das Beispiel auch ganz verzichten und die Rahmenbedingungen für Ausnahmen der Ausschüttung nach Absatz 4 der Satzung nach Absatz 5 vorbehalten.

7. „Weitere Gesetzesfolgen“ – Gleichstellungspolitische Auswirkungen, Seite 31f. RefE (Gesetzesbegründung)

Die Sicherstellung des Rentenniveaus von 48 % mittels Erhöhung des Beitragssatzes schmälert den Spielraum von Beschäftigten und Arbeitgebern zur betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Damit stärkt der Gesetzentwurf die gesetzliche Rente zu Lasten der beiden anderen Säulen der Altersvorsorge. Da die jährlichen Rentenanpassungen von betrieblicher und privater Altersvorsorge strukturell im Durchschnitt hinter denjenigen der gesetzlichen Rente zurückbleiben (u.a.: bisherige Modellierung der Anpassung der gesetzlichen Rente lt.

Rentenversicherungsbericht mit rund 2,5 % pro Jahr, erhöht durch die Haltelinie von 48 % Rentenniveau; Anpassung der betrieblichen Altersvorsorge überwiegend mit 1 % pro Jahr nach § 16 Abs. 3 Nr. 1 BetrAVG), werden die im Schnitt länger lebenden Frauen gegenüber Männern leicht bevorteilt bzw. deren Nachteil bei der Altersvorsorge wird leicht reduziert. Wir schlagen vor, diesen Zusammenhang bei den „Gleichstellungspolitischen Auswirkungen“ angemessen zu erwähnen.

Für ergänzende Ausführungen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zur Verfügung und bitten um weitere Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren.

Kassel, 22. März 2024

Michael Löher
Vizepräsident des Deutschen Sozialgerichtstages e.V.