

Stellungnahme

Rente

Sozialverband
Deutschland e. V.

Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 72 62 22-0

Fax 030 72 62 22-328

sozialpolitik@sovd.de

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen

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

1 Zusammenfassung des Referentenentwurfs

Der Entwurf eines **Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung** (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) sieht im Wesentlichen zwei Inhalte vor: die dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent und die Einführung eines sogenannten Generationenkapitals.

Zur dauerhaften Sicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent

Der Grundsatz der dauerhaften Sicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent soll gesetzlich festgeschrieben werden. Die Umsetzung erfolgt in zwei Schritten:

- Verlängerung der aktuell geltenden Haltelinie von 48 Prozent bis einschließlich zur Rentenanpassung am 1. Juli 2039, so dass die Haltelinie bis 30. Juni 2040 gilt.

- Im Jahr 2035 soll die Bundesregierung einen Bericht vorlegen, der darüber aufklärt, ob und welche Maßnahmen notwendig sind, um das Rentenniveau von 48 Prozent ab Mitte 2040 beizubehalten.

Mit der Verlängerung der festen Untergrenze für das Rentenniveau soll das Vertrauen der Versicherten in die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt werden.

Zur Einführung eines Generationenkapitals

Mit dem Referentenentwurf soll eine Stiftung „Generationenkapital“ eingerichtet werden, deren Zweck darin bestehen soll, ab dem Jahr 2036 einen Beitrag zur Dämpfung des Beitragssatzes der Rentenversicherung zu leisten. Dies soll durch die Erträge aus der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens erfolgen. Dafür sollen der Stiftung ab dem Haushaltsjahr 2024 jährlich 12 Mrd. Euro zufließen, mit einer jährlichen Dynamisierung von 3 Prozent. Zusätzlich werden Vermögenswerte des Bundes in Höhe von 15 Mrd. Euro bis 2028 unentgeltlich an die Stiftung übertragen. Laut Referentenentwurf soll das Generationenkapital bis zum Jahr 2036 ein Volumen von 200 Mrd. Euro erreicht haben, so dass ab Mitte der 2030er Jahre jährlich eine Ausschüttung der Erträge an die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von 10 Mrd. Euro erfolgen kann.

Sonstige Regelungen zur Finanzierung

Neben diesen beiden Hauptelementen des Referentenentwurfs sind weitere Anpassungen vorgesehen, die zur Stabilisierung und Erhöhung der Transparenz der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen sollen. So sollen die Zuschüsse des Bundes vereinfacht und die Mindestrücklage der Nachhaltigkeitsrücklage auf das 0,3fache der monatlichen Ausgaben angehoben werden. Des Weiteren soll zur Sicherstellung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung die Beitragssatzuntergrenze von 18,6 Prozent über das Jahr 2025 hinaus bis 2036 verlängert werden. Schließlich sind Änderungen in den Berichtspflichten der Bundesregierung vorgesehen.

2 Gesamtbewertung

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf sollen zwei zentrale rentenpolitische Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt werden, die im Kern die aktuelle Debattenlage widerspiegeln: Auf der einen Seite soll das Rentenniveau bei 48 Prozent bis 2039 stabilisiert und damit die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt werden. Auf der anderen Seite soll mit dem Generationenkapital ein Fonds eingerichtet werden, dessen Erträge Mitte der 2030er Jahre dazu beitragen sollen, den Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung stabil zu halten. Auch wenn es sich hier zunächst einmal nur um eine zusätzliche Einnahmequelle für die gesetzliche

Rentenversicherung handelt, wird mit dem Generationenkapital die Tür zum Ausbau der Kapitaldeckung der gesetzlichen Rente aufgestoßen, was aus Sicht des SoVD der falsche Weg ist. Denn wir haben mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente ein gutes System, das auch künftig geeignet ist, verlässliche Einkommen im Alter für die Versicherten zu gewährleisten. Die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent ist dafür ein erster Schritt. Denn hiervon profitiert nicht nur die aktuelle Rentner*innen-Generation, sondern auch alle zukünftigen, da jede Rentenanpassung die Grundlage für jede weitere ist.

Dass die gesetzliche Rente mit seiner Umlagefinanzierung, dem umfangreichen Leistungsspektrum, den solidarischen Elementen und der paritätischen Finanzierung ein gutes System ist, hat der SoVD in den vergangenen Monaten immer wieder deutlich gemacht. Damit grenzen wir uns ganz klar von denjenigen ab, die die gesetzliche Rente schlecht- und kaputtreden sowie für unfinanzierbar halten. Denn sie lassen aus unserer Sicht einen wichtigen Aspekt in ihren Überlegungen völlig außen vor, nämlich, dass eine alternde Gesellschaft und damit der demografische Wandel für alle Alterssicherungssysteme eine Herausforderung darstellt. Die Alterssicherung wird zukünftig mehr Geld kosten, egal in welchem System. Die Frage ist jedoch, wer für die Kosten aufkommt.

Bei dieser Frage stehen wir ganz klar an der Seite der gesetzlichen Rente mit seiner paritätischen und vor allem sicheren Finanzierung. Bei dem vorgesehenen Generationenkapital, dessen Mittel aus Darlehen – Schulden – aufgebracht werden sollen, sind die Erträge zur Stabilisierung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rente hingegen nicht kalkulierbar. Es ist fraglich, ob überhaupt ein Ertrag erzielt wird und wenn ja, in welcher Höhe und wann die Erträge der Rentenversicherung zugeführt werden können. Aus Sicht des SoVD ist es daher sinnvoller, jeden zusätzlichen Euro direkt in die gesetzliche Rentenversicherung zu investieren und damit die gesetzliche Rente für alle zu stärken und sie für die Zukunft fit zu machen. Ohne Frage müssen dafür jetzt die richtigen Weichen gestellt werden, um den demografischen Wandel zu meistern. Entscheidend ist dafür die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Auch muss die Rückkehr zu einem Rentenniveau von Lebensstandardsichernden 53 Prozent auf der politischen Agenda bleiben. Eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze lehnen wir jedoch ab, genauso wie den Ausbau der Kapitaldeckung und einen weiteren Abbau des Rentenniveaus. In Teilen werden diese Forderungen mit dem vorliegenden Referentenentwurf erfüllt. Wichtig ist es jedoch, nach dem zweiten Rentenpaket weiterzumachen und zeitnah die Altersvorsorgepflicht für Selbständige auf den Weg zu bringen und so Schritt für Schritt die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen. Auch gilt es im Bereich der Armutsfestigkeit der Rente an weiteren Stellschrauben zu

drehen. Hierzu gehören die Streichung der Einkommensprüfung bei der Grundrente, die Gewährung eines Freibetrags für die gesetzliche Rente in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ohne die Vorbedingung von 33 Grundrentenjahren und eine weitere Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns. Zur Verlässlichkeit der gesetzlichen Rente gehört es auch, dass es zu keinen weiteren haushaltsbedingten Kürzungen der Bundeszuschüsse kommt.

3 Zu einzelnen Regelungen

Zur Stabilisierung des Rentenniveaus

Der Referentenentwurf sieht vor, § 63 Absatz 7 SGB VI neu zu fassen und damit den Grundsatz gesetzlich zu verankern, dass „ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent nicht unterschritten werden“ soll. Mit einer Änderung in § 255e SGB VI soll die bis zum Jahr 2025 geltende Haltelinie für ein Sicherungsniveau vor Steuern bis 1. Juli 2039 bei 48 Prozent fortgeschrieben werden. Außerdem soll mit einer Neufassung des § 154 Absatz 3 SGB VI festgelegt werden, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Jahr 2035 einen Bericht darüber vorzulegen hat, „ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Sicherungsniveau vor Steuern über das Jahr 2039 hinaus bei 48 Prozent konstant zu halten.“

SoVD-Bewertung:

Es ist in der aktuellen politischen Gemengelage ein wichtiger Meilenstein, dass das Rentenniveau bei 48 Prozent fortgeschrieben wird, wenngleich wir als SoVD bei unserer Forderung nach einer Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent bleiben. Um die Zukunft der gesetzlichen Rente und der Alterssicherung insgesamt wird derzeit sehr kontrovers in der Öffentlichkeit diskutiert. Gleichzeitig stehen wir einem Sparhaushalt gegenüber und gerade Sozialleistungen werden von liberaler und konservativer Seite immer wieder in Frage gestellt. Dabei gehört die Absicherung im Alter zu einem zentralen Versprechen des Sozialstaats. Das Rentenniveau spielt dabei eine entscheidende Rolle, weil es über die Höhe der Renten im Verhältnis zu den Löhnen entscheidet. Ein sinkendes Rentenniveau entkoppelt die Renten von den Löhnen und sorgt für geringere Rentenanpassungen zum 1. Juli jeden Jahres. Nach derzeitiger Gesetzeslage würde das Rentenniveau spätestens 2027 unter die 48 Prozent-Marke fallen, weil die aktuelle Haltelinie 2025 ausläuft und Kürzungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel für eine Dämpfung der Anpassung sorgen würden. Das ist für den SoVD nicht hinnehmbar. Daher ist die Minimal-Lösung – die Fortschreibung der Haltelinie bei 48 Prozent – zumindest in der aktuellen Zeit erst einmal ein Erfolg und zu begrüßen. Außerdem gehörte es schon immer zu den SoVD-Forderungen, kein nach unten offenes Rentenniveau zu haben und damit ein ständiges Absinken der Kaufkraft der Renten zu verhindern. Die dauerhafte Aufrecht-

erhaltung des Rentenniveaus von 48 Prozent ist auch gerade für die junge Generation wichtig. Sie braucht eine Perspektive für eine verlässliche und auskömmliche eigene Rente im Alter.

Dabei darf es jedoch nicht bleiben. Denn zu viele Menschen haben trotz jahrzehntelanger Arbeit zu niedrige Renten. Für diese Menschen und auch für die nachfolgenden Generationen brauchen wir ein Rentenniveau von 53 Prozent, um dauerhaft lebensstandardsichernde Renten zu gewährleisten. Dazu schlagen wir eine schrittweise Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent vor.

Zur Einführung eines Generationenkapitals

Mit Artikel 2 des Referentenentwurfs soll ein neues Gesetz, das „Gesetz zur Errichtung einer Stiftung Generationenkapital“ (Generationenkapitalgesetz – GenKapG), geschaffen werden. Zweck der Stiftung soll es sein, „aus der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens Erträge zu erwirtschaften, aus denen dauerhaft ein Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung zu leisten ist.“

§ 5 GenKapG regelt das Stiftungsvermögen. Ziel ist es, bis zum Jahr 2036 ein Stiftungsvermögen von 200 Mrd. Euro zu erreichen. Dieses soll dadurch aufgebaut werden, indem ab dem Haushaltsjahr 2024 jährlich Mittel in Form von Darlehen des Bundes zugeführt werden. Diese betragen im Haushaltsjahr 2024 12 Mrd. Euro und sollen jedes Jahr um 3 Prozent steigen. Zusätzlich sollen bis 2028 Eigenmittel des Bundes in Höhe von 15 Mrd. Euro zugeführt werden.

Die Verwendung der Mittel wird in § 7 GenKapG geregelt. So ist vorgesehen, dass die Erträge des Stiftungsvermögens „nach Abzug der laufenden Kosten sowie der Zinsaufwände zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung verwendet“ werden. Hierzu würden die Erträge an die Deutsche Rentenversicherung ausgeschüttet. „Über die Höhe der Ausschüttung entscheidet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und nach Anhörung des Vorstands der Stiftung, erstmalig für das Haushaltsjahr 2035.“ (§ 7 Absatz 5 GenKapG). Angestrebt wird eine jährliche Ausschüttung der Erträge in Höhe von 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2036. Im Jahr 2029 sollen das BMF und das BMAS dazu einen Bericht vorlegen, ob und inwiefern die Ausschüttung in Höhe von 10 Mrd. Euro jährlich erreicht werden kann.

Der Referentenentwurf regelt auch, dass die Stiftung aus einem Kuratorium und einem Vorstand bestehen soll. Die Mitglieder des Kuratoriums werden vom Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestellt. Das Kuratorium wiederum benennt die Vorstandsmitglieder. Der Vorstand führt die Beschlüsse des Kuratoriums aus und führt die Geschäfte der Stiftung.

SoVD-Bewertung:

Der SoVD lehnt die Einrichtung einer Stiftung „Generationenkapital“ und die damit verbundene Idee ab. Auch wenn es sich hierbei zunächst einmal „nur“ um eine zusätzliche Einnahmequelle für die gesetzliche Rente handelt, erfolgt damit doch ein Einstieg der Kapitaldeckung in die gesetzliche Rentenversicherung. Aus Sicht des SoVD ist es daher wichtig, dass der Fonds nicht jetzt und auch nicht zukünftig aus Beitragsmitteln gespeist wird – wie es das Konzept einer Aktienrente vorgesehen hatte. Auch darf das Generationenkapital weder auf den Bundeszuschuss angerechnet, noch als Teil der Nachhaltigkeitsrücklage berücksichtigt werden. All dies ist zwar in dem vorgelegten Referentenentwurf nicht vorgesehen, aber bei auftretenden Schwächen des Generationenkapitals besteht die Gefahr, dass dies dennoch geschehen wird.

Des Weiteren setzen die Regelungen zum Stiftungsvermögen und der Verwendung der Mittel voraus, dass die Erträge mindestens die Kosten für die Schuldenaufnahme und die Kosten für die Stiftung ausgleichen und zusätzlich einen ernstzunehmenden Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung leisten können. Der SoVD ist nicht davon überzeugt, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen und der jahrelangen Niedrigzinsphase ausreichend Erträge auf dem Kapitalmarkt erzielt werden können.

Der SoVD bleibt daher dabei: Auf dem Aktienmarkt ist keine gute Rentenpolitik zu machen! Die Menschen brauchen für ihre Altersvorsorge Sicherheit. Dafür ist das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung die beste Option. Die Zahlungen des Fonds an die Rentenversicherung sind demgegenüber nicht kalkulierbar. Es ist fraglich, ob überhaupt ein Ertrag erzielt wird und wenn ja, in welcher Höhe und wann dieser Zuschuss der Rentenversicherung zugeführt wird. Deshalb darf das Generationenkapital – anders als die Nachhaltigkeitsrücklage – nicht bei der jährlichen Festsetzung des Beitragssatzes berücksichtigt werden.

Zur Anhebung der Mindestrücklage der Nachhaltigkeitsrücklage

Mit einer Änderung in § 158 Absatz 1, Satz 1, Nummer 1 SGB VI soll die Mindestrücklage der Träger der allgemeinen Rentenversicherung vom 0,2fachen auf das 0,3fache der durchschnittlichen monatlichen Ausgaben angehoben werden, um die unterjährige Liquidität zu stärken.

SoVD-Bewertung:

Die Nachhaltigkeitsrücklage ist notwendig, um unterjährige Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung mit eigenen Mitteln ausgleichen zu können. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die gesetzliche Rente als Umlagesystem funktioniert. Das heißt, die aktuellen Renten werden aus den aktuellen Beitragseinnahmen finanziert. Um Zeiten mit geringeren Beitrags-

einnahmen ohne die Inanspruchnahme von zusätzlichen Liquiditätshilfen des Bundes ausgleichen zu können, gibt es die Nachhaltigkeitsrücklage, deren Höhe zum Jahresende mindestens 0,2 Monatsausgaben betragen muss. Seit längerem wird für die kommenden Jahre ein starker Rückgang der Nachhaltigkeitsrücklage prognostiziert. Dies kann zur Folge haben, dass die Rentenversicherung – gerade bei unvorhersehbaren konjunkturellen Krisen, aber auch saisonal bedingt – Zahlungen nicht mehr aus eigenen Mitteln begleichen kann und der Bund einspringen muss. Der SoVD begrüßt daher die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben, um die finanzielle Basis der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Aus Sicht des SoVD wären sogar 0,5 Monatsausgaben denkbar. Eine derartige Anhebung der Mindestrücklage könnte das Vertrauen der Bevölkerung in die gesetzliche Rentenversicherung in besonderer Weise stärken, weil auch in Zukunft mit weiteren krisenbedingten Belastungen des Arbeitsmarktes gerechnet werden muss.

Zur Vereinfachung der Bundeszuschüsse

Änderungen im § 213 SGB VI sehen Vereinfachungen und mehr Transparenz bei den Zuschüssen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung vor.

SoVD-Bewertung:

Vereinfachungen und mehr Transparenz hinsichtlich der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung sind zu begrüßen. Es ist jedoch fraglich und nicht nachvollziehbar, warum die Bundeszuschüsse durch diese Maßnahmen nach den Angaben im Referentenentwurf in den Jahren 2024 bis 2027 um insgesamt 800 Millionen Euro vermindert werden sollen. Gerade in der aktuellen krisenbehafteten Zeit sind Kürzungen des Bundeszuschusses strikt abzulehnen. Der allgemeine Bundeszuschuss ist Ausdruck der Verantwortung des Staates für die Alterssicherung der Bevölkerung und deckt derzeit nicht alle Aufwendungen ab, die der gesetzlichen Rentenversicherung als sogenannte versicherungsfremde Leistungen zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben auferlegt worden sind.

Zur Verlängerung der Beitragssatzuntergrenze

Mit einer Änderung in § 287 Absatz 1, Satz 2 SGB VI wird die geltende Beitragssatzuntergrenze von 18,6 Prozent über das Jahr 2025 hinaus bis zum Jahr 2036 verlängert. Die Beitragssatzobergrenze von derzeit 20 Prozent wird hingegen nach 2025 auslaufen. Demnach wird nach Vorausberechnungen im Referentenentwurf der Beitragssatz 2028 auf 20 Prozent, 2030 auf 20,6 Prozent und 2035 auf 22,3 Prozent steigen. Die weitere Entwicklung hängt von der Wirkung des geplanten Generationenkapitals ab. Sollte die Wirkung, wie mit dem Referentenent-

wurf angestrebt, eintreten, bleibt der Beitragssatz ab 2035 konstant bei 22,3 Prozent. Andernfalls könnte der Beitragssatz nach den Angaben im Referentenentwurf im Jahr 2040 auf 22,6 Prozent und im Jahr 2045 auf 22,7 Prozent steigen.

SoVD-Bewertung:

Es ist aus Sicht des SoVD sachgerecht, dass zur Sicherstellung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung die Beitragssatzuntergrenze von 18,6 Prozent auch über das Jahr 2025 hinaus verlängert wird. Ebenso ist es sachgerecht die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent auslaufen zu lassen und damit höhere Beitragssätze zuzulassen. Denn eine gute Rentenpolitik – erst recht in einer alternden Gesellschaft – wird mehr Geld kosten. Diverse Untersuchungen deuten außerdem darauf hin, dass die Menschen bereit sind, höhere Sozialbeiträge zu zahlen, wenn ihnen dafür eine bestimmte Leistung sicher ist. Insofern muss ein steigender Beitragssatz mindestens mit der Aufrechterhaltung des derzeitigen Rentenniveaus einhergehen. Das ist auch gerade für die junge Generation wichtig.

Berlin, 22. März 2024

DER VORSTAND

Abteilung Sozialpolitik