



Schriftliche Stellungnahme
Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2022 zum
Gesetzentwurf der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Jan Korte und der
Fraktion DIE LINKE

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen
Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz)**

20/398

Siehe Anlage

Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund

**anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages**

am 20. Juni 2022

zu dem Gesetzentwurf
der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Jan Korte
und der Fraktion DIE LINKE

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähig-
keit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrück-
lagengesetz)**

BT-Drucks. 20/398

I. Zusammenfassung

Die derzeitige Mindestrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung von 0,2 Monatsausgaben reicht nicht aus, um die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung aus eigenen Mitteln jederzeit zuverlässig sicherzustellen. 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 fordert daher seit Langem eine verbesserte Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken der Rentenversicherung, so unter anderem in einem Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 2. Juli 2015. Eine Anhebung der Mindestrücklage, wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen, ist hierfür ein entscheidender Baustein. Zur Verbesserung der Effektivität lässt sie sich mit einem optimierten regelmäßigen Zahlungsrhythmus der Bundesmittel kombinieren.

II. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) nach § 158 Abs. 1 SGB VI ab dem 1. Januar 2023 von derzeit 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben anzuheben. Alternativ wird eine Anhebung von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben vorgeschlagen. Hierbei wird Bezug genommen auf die Empfehlung der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die eine Kombination aus Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben und – bei zu erwartender niedriger Rücklage – einem Vorziehen der unterjährigen Raten der Bundesmittel empfiehlt (Abschlussbericht Band 1, S. 93). Letzteres ist allerdings nicht Bestandteil des Gesetzentwurfs.

III. Stellungnahme

1. Zweck der Nachhaltigkeitsrücklage

Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich im Umlageverfahren. Im Umlageverfahren wird kein Finanzkapital gebildet, das zur langfristigen Finanzierung der Rentenzahlungen herangezogen werden könnte. Vielmehr werden die Ausgaben eines Jahres grundsätzlich durch die laufenden Einnahmen desselben Jahres gedeckt. Die Nachhaltigkeitsrücklage glättet bei konjunkturellen Schwankungen die Entwicklung des Beitragssatzes und federt kurz- bis maximal mittelfristige Finanzierungsrisiken ab.

Schwankungen der Liquidität können sowohl durch Einnahmen als auch durch Ausgaben hervorgerufen werden. Bei den Einnahmen betrifft dies Beiträge, die einem typischen unterjährigen Muster folgen (vor allem die Pflichtbeiträge der Erwerbstätigen) oder durch unerwartete konjunkturelle Schwankungen der Beschäftigung oder der Lohnentwicklung beeinflusst werden. So führen regelmäßige saisonbedingte Schwankungen am Arbeitsmarkt zeitweise zu einer geringeren Beschäftigung und damit zu geringeren Beitragseinnahmen. Dem gegenüber führen die ebenfalls regelmäßigen jährlichen Sonderzahlungen für Beschäftigte in den Monaten November und Dezember zu deutlich erhöhten Beitragseinnahmen. Mit den saisonalen Schwankungen liegt die Liquidität Ende Oktober noch ohne konjunkturelle Einbrüche bereits 0,2 bis 0,3 Monatsausgaben unter dem Stand am Jahresende.

Die Entwicklung der Ausgaben ist zwar tendenziell stabiler, jedoch verändert die Rentenanpassung zur Jahresmitte die monatlichen Rentenausgaben erheblich. Dabei steht die maßgebliche Lohnentwicklung und damit die endgültige Höhe der Rentenanpassung zur Jahresmitte erst im Frühjahr eines Jahres fest, wenn der Beitragssatz bereits per Verordnung festgelegt wurde. Schon beispielsweise Revisionen der amtlichen Statistik können zu Abweichungen der Rentenanpassungen von den im Vorjahr geschätzten Werten in Milliardenhöhe führen.

Unerwartet niedrigere Beitragseinnahmen oder höhere Rentenausgaben können auch in einem Jahr zusammentreffen. Für die Deutsche Rentenversicherung ist es von besonderer Bedeutung, dass die Renten aus eigenen Mitteln verlässlich ausgezahlt werden können. Um das Vertrauen in die Stabilität und die Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten, muss die Liquidität in jedem Monat ohne Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen des Bundes gewährleistet sein.

2. Gegenwärtige Regelung zu Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz

Die Ober- und Untergrenze für den Umfang der Nachhaltigkeitsrücklage und die Maßnahmen zur Einhaltung des Korridors sind im § 158 SGB VI (Beitragssätze) und für den Zeitraum bis 2025 im § 287 SGB VI (Beitragssatzgarantie bis 2025) geregelt. Die Untergrenze beträgt 20 Prozent einer Monatsausgabe zu eigenen Lasten, die Obergrenze 150 Prozent einer Monatsausgabe.

Der Beitragssatz wird per Verordnung im Herbst eines Jahres für das folgende Jahr festgelegt. Wenn die Nachhaltigkeitsrücklage bei unverändertem Beitragssatz am Ende des jeweiligen

Folgejahres die Obergrenze voraussichtlich übersteigt, ist der Beitragssatz zum Jahreswechsel zu reduzieren; droht die Nachhaltigkeitsrücklage den Mindestwert zu unterschreiten, wird er entsprechend angehoben. Bleibt die Rücklage im Korridor, bleibt der Beitragssatz unverändert. Bis 2025 gelten seit Inkrafttreten des RV-LVStabG allerdings besondere Regelungen:

- Zum einen führt der Mindest-Beitragssatz von 18,6 Prozent dazu, dass die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben bis 2025 faktisch aufgehoben ist.
- Zum anderen ist der zusätzliche Bundeszuschuss anzuheben, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage bei einem Beitragssatz von 20 Prozent voraussichtlich unter 20 Prozent einer Monatsausgabe sinken wird.
- Eine weitere Besonderheit hätte sich nach den bisherigen Regelungen in den Jahren 2022 bis 2025 aus Sonderzahlungen in Höhe von 500 Mio. EUR jährlich zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie ergeben. Da diese bei der Festlegung des Beitragssatzes nicht berücksichtigt worden wären, hätten sie als zusätzlicher finanzieller Puffer zur Verfügung gestanden. Im Haushaltsgesetzgebungsverfahren für 2022 und mit dem Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz 2022 wurden die Sonderzahlungen jedoch gestrichen. Maßnahmen zur Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken, wie zum Beispiel eine Anhebung der Mindestrücklage, sind vor diesem Hintergrund umso dringender.

Im Zuge der demografischen Veränderungen ist in den nächsten Jahren mit einer steigenden Zahl von Rentenbeziehenden bei einer rückläufigen Zahl von Beitragszahlern zu rechnen. In der Folge wird die Rentenversicherung ihr Rücklagevermögen kontinuierlich abbauen müssen. Nach gemeinsamen Vorausberechnungen mit dem BMAS erreicht die Nachhaltigkeitsrücklage bereits mittelfristig die Untergrenze von 20 Prozent einer Monatsausgabe, auf der sie aufgrund der demographischen Rahmenbedingungen sowie der gesetzlichen Regelungen zur Beitragssatzfestlegung voraussichtlich langfristig verbleiben wird.

3. Derzeitige Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken

Die liquiden Mittel umfassen alle zu einem Stichtag bei der Deutschen Rentenversicherung vorhandenen Mittel (z.B. Kassenbestände, Bankguthaben sowie Termineinlagen). Um bei einer zu niedrigen Nachhaltigkeitsrücklage eine drohende Illiquidität abzuwenden, stehen zwei abgestufte Maßnahmen zur Verfügung:

a) Vorziehen von Bundesmitteln

Die Bundesmittel (Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten) werden vom Bund in vorschüssigen monatlichen Raten geleistet. Die gesetzliche Grundlage dafür bildet das jeweilige Haushaltsgesetz des Bundes. In der Summe belaufen sich die Raten auf knapp ein Drittel einer Monatsausgabe. Die letzte Rate der Bundeszuschüsse für das laufende Jahr steht dabei im November an, im Dezember wird bereits der Vorschuss für Januar gezahlt. Die Bundesmittel für das laufende Jahr – bei den Bundeszuschüssen also solche, die bis Ende November gezahlt werden, nicht jedoch die Dezember-Rate – können bei Bedarf im Jahresverlauf vorgezogen werden.

b) Liquiditätshilfe des Bundes (Bundesgarantie)

Sollte das Vorziehen von Bundesmitteln nicht ausreichen, leistet der Bund im Rahmen der Bundesgarantie nach § 214 SGB VI vorübergehend eine Liquiditätshilfe in Form eines zinslosen Darlehens. Diese Mittel sind zurückzuzahlen, „sobald und soweit sie im laufenden Kalenderjahr [...] nicht mehr benötigt werden“ (Absatz 2 der Vorschrift), spätestens bis Ende des Folgejahres. Um die Rückzahlung und das Einhalten der Mindestrücklage zu gewährleisten, ist der Beitragssatz anzuheben.

4. Bewertung

Zwar ist mit den beiden Maßnahmen zur Liquiditätssicherung eine Zahlung der Renten und der anderen Leistungen sichergestellt. Bei einer regelhaften Inanspruchnahme liquiditätssichernder Maßnahmen würde das Vertrauen in die langfristige Funktionsfähigkeit und die Stabilität der Rentenversicherung jedoch erheblich beschädigt werden. Dies zeigte sich bereits deutlich im Herbst des Jahres 2005, als die Nachhaltigkeitsrücklage komplett aufgezehrt war und liquiditätssichernde Maßnahmen erforderlich wurden.

IV. Finanzwirkungen des Gesetzesvorschlags

Eine Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben würde das Risiko, besondere liquiditätssichernde Maßnahmen ergreifen zu müssen, deutlich reduzieren. Die Anhebung auf 0,4 Monatsausgaben wäre dabei in einem einzelnen Jahr mit einer zusätzlichen oder vorgezogenen Anhebung des Beitragssatzes um ca. 0,3 Prozentpunkte verbunden. Der höhere Beitragssatz fällt grundsätzlich in dem Jahr an, in dem die Nachhaltigkeitsrücklage anderenfalls 0,4 Monatsausgaben unterschreiten würde. Je nach aktueller Konstellation und Rückwirkungen über die Rentenanpassungsformel kann sich die Anhebung des Beitragssatzes auch auf

zwei Jahre verteilen. Bei einer Anhebung auf 0,3 Monatsausgaben wären die Finanzwirkungen entsprechend geringer.

Um die Effektivität zu erhöhen, kann die Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage mit einer anderen Verteilung der Bundesmittel kombiniert werden. Je nach Zahlungsweise lassen sich dadurch insbesondere Liquiditätsrisiken zu Anfang oder in der Mitte eines Jahres reduzieren. Nach dem Oktober lassen sich jedoch keine Bundeszuschüsse mehr vorziehen, im Dezember auch keine Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten mehr. Deshalb reicht diese Maßnahme allein zur Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken nicht aus.

Wie im vorliegenden Gesetzentwurf fordert daher auch die Rentenversicherung seit Langem eine Anhebung der Mindestrücklage.