



Schriftliche Stellungnahme
Arbeitnehmerkammer Bremen

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

zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzli- chen Rentenversicherung (RV- Mindestrücklagengesetz)¹

Ausgangslage und Reformvorschlag

Um Liquiditätsproblemen und Rückgriffen auf die Bundesgarantie nach § 214 SGB VI weitgehend vorzubeugen, schreibt das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine „Nachhaltigkeitsrücklage“ vor (§ 216 SGB VI). Für diesen finanziellen Puffer, der früher richtigerweise als „Schwankungsreserve“ bezeichnet wurde, ist in § 158 SGB VI ein Korridor zwischen 20% und 150% der durchschnittlichen Monatsausgaben zu eigenen Lasten der RV-Träger vorgesehen. Ergeben die regelmäßigen Schätzungen zur Finanzlage, dass die Rücklage bei konstantem GRV-Beitragssatz zum Ende des kommenden Jahres voraussichtlich den Mindestwert unterschreiten bzw. den Höchstwert übertreffen würde, so ist der Beitragssatz zu Beginn dieses Jahres „korridorkonform“ anzupassen.

Diverse Reformmaßnahmen zu Beginn der 2000er-Jahre hatten die Untergrenze der Reserve schrittweise auf den seit 2004 geltenden Wert von 20% abgesenkt. Vielfach – gerade auch von den Trägern der Rentenversicherung selbst – ist seitdem darauf hingewiesen worden, dass ein derart niedriger Wert keine hinreichende Sicherheit gegenüber Liquiditätsengpässen mehr bieten kann. Dieses Risiko ist vor allem auf systematische Schwankungen im Jahresverlauf zurückzuführen, denn Beitragseinnahmen fallen im Spätsommer tendenziell etwas geringer aus (hinzu kommen Ausgabensteigerungen infolge der Rentenanpassungen zur Jahresmitte), um infolge von Sonderzahlungen im November wiederum stark anzusteigen. Gerade im Oktober besteht damit die strukturelle Gefahr, dass ein vermeintlich sicherer Puffer eben nicht mehr existiert und reguläre Zuschüsse vorzuziehen sind oder gar die Bundesgarantie greifen muss. Ein solches Szenario, das 2005 tatsächlich bereits eintrat, würde die Versichertengemeinschaft wohl erheblich verunsichern und das Vertrauen in die anhaltende Leistungsfähigkeit der umlagefinanzierten GRV unnötig schwächen.

Um dies zu vermeiden, liegt die erneute Anhebung der Mindestrücklage auf einen Wert von etwa 30% – besser noch 40% – einer durchschnittlichen Monatsausgabe nahe und wird von vielen Akteuren nachdrücklich gefordert. Die Liquidität der RV-Träger könnte darüber hinaus noch dadurch strukturell gestärkt werden, dass die Zuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes nicht gleichmäßig über das Jahr hinweg geleistet, sondern stärker auf die Zeit bis zum Spätherbst konzentriert werden. Einen entsprechenden Vorschlag hatte 2020 auch die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vorgelegt und positive Auswirkungen auf den un-

¹ Gegenstand ist der von der Fraktion DIE LINKE vorgelegte Gesetzentwurf auf BT-Drs. 20/398.

Stellungnahme

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

terjährigen Mittelbestand detailliert herausgearbeitet.²

Der Reformvorschlag der Fraktion DIE LINKE knüpft an diese Debatten und Konzepte an und sieht eine Verdopplung der Untergrenze auf 40% vor (§ 158 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI-E), die durch das geplante Inkrafttreten zum 01.01.2023 ab 2024 beitragsatzwirksam wäre. Bei aktuell noch hohen – gegenwärtig ist etwa das Anderthalbfache einer Monatsausgabe verfügbar –, aber absehbar deutlich zurückgehenden Mittelbeständen soll damit eine vorausschauende Steuerung erleichtert und ein akutes „Leerlaufen“ der Rücklage mit entsprechendem „Rettungsbedarf“ vermieden werden. Umstrukturierungen der Bundeszahlungen werden im vorliegenden Gesetzentwurf hingegen nicht angeregt.

Bewertung

Die Arbeitnehmerkammer Bremen teilt die grundsätzliche Auffassung, dass die GRV-Mindestrücklage zu niedrig bemessen ist, um die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung unterjährig zuverlässig zu sichern. Sie ist außerdem der Überzeugung, dass der Gesetzgeber notwendige Korrekturen bereits jetzt – in Zeiten noch umfangreicher Rücklagen – vornehmen sollte, um dem problematischen Eindruck eines späteren rentenpolitischen Aktionismus zur Korrektur akuter Problemlagen vorzubeugen. Bereits im Rentenversicherungsbericht 2021 wurde dargelegt, dass die Phase hoher Rücklagen voraussichtlich schon ab 2023 enden wird. Trotz leichter finanzieller Entlastungen für die GRV infolge des jüngsten „Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes“ dürften sich die mittelfristigen Finanzierungsrisiken infolge der aktuellen wirtschaftlichen Verwerfungen noch erhöhen – und damit auch der politische Handlungsbedarf.

Insofern begrüßt die Arbeitnehmerkammer den Vorschlag, die Mindestrücklage zeitnah merklich anzuheben. Darüber hinaus hält sie den Vorschlag der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ für bedenkenswert, Zuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes insgesamt etwas vorzuziehen. Nach den vorliegenden Berechnungen könnte in diesem Fall bereits eine Mindestrücklage von nur 30% für anhaltend gewährleistete Liquidität genügen (weitgehende wirtschaftliche Stabilität vorausgesetzt), sodass der erforderliche Anstieg des GRV-Beitragsatzes geringer ausfallen oder gar ganz entfallen könnte.

Für verlässlich finanzierte, gute Renten

Jenseits des sehr technischen und dabei überschaubaren Ansatzpunktes „Mindestreserve“ sollten nach Ansicht der Arbeitnehmerkammer noch wesentlich entschiedener Maßnahmen ergriffen werden, um nachhaltig gute Leistungen aus dem umlagebasierten gesetzlichen Rentenversicherungssystem zu finanzieren. Gedanklicher Ausgangspunkt einer solchen Politik sollte die klare Leistungsorientierung an einem stabilen Rentenniveau von mindestens 50% und an wirksamem Sozialausgleich sein, nicht in erster Linie an Beitragsatzdämpfung im vorgeblichen Interesse der Versicherten. Neben umfassenden Ansätzen hinsichtlich der Beitragsbasis – zu nennen sind hier etwa mehr und höhere Tariflöhne, bessere Erwerbchancen für Frauen und die Weiterentwicklung der GRV zur Erwerbstätigenversicherung – könnte diesbezüglich der Aufbau zusätzlicher Rücklagen zur besseren Bewältigung des akuten demografischen Wandels erwogen werden. Entsprechende Finanzpolster wären etwa aus Steuermitteln oder durch zusätzliche Beiträge gerade der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu schaffen. Und auch im ggf. anhaltend schwierigen Zinsumfeld müssten für diese Mittel angemessene Anlageformen gewährleistet sein.

² Vgl. Kommissionsbericht „Band 1 - Empfehlungen“, S. 92ff.

Stellungnahme

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

Zwar ist die Arbeitnehmerkammer der Überzeugung, dass umlagefinanzierte Sozialsysteme kapitalgedeckten Modellen nicht nur mit Blick auf den notwendigen Sozialausgleich, sondern auch in der Kombination von Stabilität und Ertrag überlegen sind, und dass der demografische Wandel ihrer Tragfähigkeit nicht fundamental entgegensteht. Sollen allerdings über weltweite Aktienanlagen Vorteile der Kapitaleseite auch in anderen Volkswirtschaften zur Finanzierung deutscher Renten genutzt werden, so wäre dafür unbedingt ein kollektives Modell mit starker Nähe zur GRV zu wählen. Nur so könnte die inhärent stark schwankungsanfällige Kapitalmarktversorgung relativ verlässliche Leistungen erbringen, wären unangemessene Kohorteneffekte³ weitgehend vermeidbar und notwendiger sozialer Ausgleich anhaltend möglich. Sofern tatsächlich vermehrt öffentliche Mittel für kapitalmarktbasierter Vorsorge aufgewendet werden sollen, um gute Renten auch in den anstehenden Jahrzehnten zu ermöglichen, bevorzugt die Arbeitnehmerkammer deshalb das im Koalitionsvertrag vorgesehene Modell eines steuerfinanzierten GRV-Kapitalstocks. Statt personenbezogener Erträge könnte dieser gewissermaßen einen „weiteren Bundeszuschuss“ für jegliche Zwecke der gesetzlichen Versicherung erzeugen. Über gezielt gesteuerte Verwendungen von Ausschüttungen (schon kurzfristig) und von Kursgewinnen oberhalb der allgemeinen Lohnentwicklung (erst mittel- bis langfristig) könnte dabei in den nächsten Jahren auch sichergestellt werden, dass bereits aktuelle Rentnerinnen und Rentner davon profitieren, ohne den Aufbau des Kapitalstocks zu stark zu bremsen. Der tatsächliche Erfolg eines solchen Ansatzes wäre mit Blick auf die Kapitalmarktentwicklung allerdings keineswegs garantiert, und damit ist dieser auch kein angemessener Ersatz für zuverlässige Umlagefinanzierung. Ein solches Modell hätte aber immerhin erhebliche Strukturvorteile gegenüber weiterer oder neuer Förderung bloßer Individualvorsorge, die oft lückenhaft, wenig ertragreich und ineffizient ausfällt.

Fazit

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hält die bestehende Regelung zur GRV-Mindestrücklage für unzureichend und begrüßt insofern den Vorschlag, den Mindestwert deutlich anzuheben. Darüber hinaus sollten aber auch Umstellungen bei der Auszahlung von Zuschüssen und Beiträgen des Bundes erwogen werden. Jenseits derart detaillierter Anpassungen bedarf es nach Ansicht der Arbeitnehmerkammer eines breiteren Ansatzes zur finanziell und sozial nachhaltigen Gewährleistung guter Renten. Dazu ist vor allem die Beitragsbasis weiter zu stärken, auf einer wiederum eher technischen Ebene sind zusätzlich aber auch stärkere und langfristige Kapitalpuffer zur Unterstützung der unmittelbaren Umlage denkbar. Essentiell ist dabei, dass solche Modelle – ähnlich wie die Nachhaltigkeitsrücklage selbst – in ihrer Strukturlogik klar an das bewährte und soziale GRV-Kollektivsystem angedockt sind und somit die vielfältigen Nachteile bloßer Individualvorsorge vermieden werden.

Juni 2022

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
m.brosig@arbeitnehmerkammer.de

³ Bei reiner Individualvorsorge auf dem Kapitalmarkt führen an sich gleiche Arbeitsleistungen je nach Ansparzeitraum notwendigerweise zu stark unterschiedlichen Erträgen – an die Stelle echter Leistungsgerechtigkeit im Sinne der äquivalenzorientierten GRV träte gewissermaßen eine unfreiwillige „Kapitalmarktlotterie“.