



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

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

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände	
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	4
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.	10
Sozialverband Deutschland e.V.	26
Deutsche Rentenversicherung Bund	30
Deutscher Gewerkschaftsbund	37
Arbeitnehmerkammer Bremen	42



Mitteilung

Berlin, den 1. Juni 2022

Die 19. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 20. Juni 2022, 15:00 Uhr bis ca. 16:30 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH Sitzungssaal: MELH 3.101

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

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

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

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

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

BT-Drucksache 20/398



Liste der Sachverständigen

Verbände und Institutionen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Arbeitnehmerkammer Bremen

Deutsche Rentenversicherung Bund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Sozialverband Deutschland e.V.

Einzel Sachverständige:

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar



Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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

Unterjährige Liquidität der Rentenversicherung sichern, aber finanziellen Mehraufwand für Beitrags- und Steuerzahler so gering wie möglich halten

BDA-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz) – BT-Drucksache 20/398

14. Juni 2022

Zusammenfassung

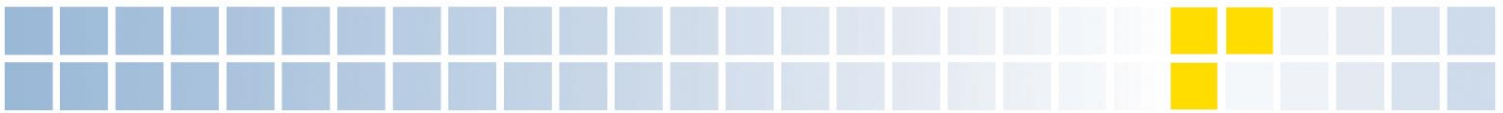
Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung besser zu sichern, ist richtig. Im Interesse der Aufrechterhaltung des Vertrauens in die gesetzliche Rentenversicherung muss gewährleistet sein, dass sie die Renten jederzeit aus eigenen Mitteln zahlen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

Zur Erreichung dieses Ziels sollte der Vorschlag der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ umgesetzt werden. Erstens sollte die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden und zweitens sollten die unterjährigen Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung künftig grundsätzlich bereits bis zum November eines Jahres geleistet werden. Der Vorschlag der Rentenkommission sichert die unterjährige Liquidität deutlich besser als die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben und belastet die Beitrags- und Steuerzahlenden zudem nur halb so hoch.

Im Einzelnen

Rentenversicherung sollte ihre Leistungen grundsätzlich immer aus eigenen Mitteln erbringen können

Die gesetzliche Rentenversicherung sollte grundsätzlich immer in der Lage sein, die von ihr zu zahlenden Renten aus eigener Kraft leisten zu können und nicht auf Liquiditätshilfen des Bundes (Bundesgarantie, § 214 SGB VI) angewiesen sein. Das Fehlen eigener Mittel zur Zahlung der Renten würde das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung erheblich beeinträchtigen und viele Versicherte und Rentenbeziehende sorgen lassen, ob sie künftig ihre Renten verlässlich in der erwarteten Höhe erhalten werden. Die Erfahrungen des Jahres 2005, als die Rentenversicherung die Renten zeitweise nur durch vorgezogene Bundeszuschüsse und durch Inanspruchnahme der Bundesgarantie auszahlen konnte, belegen dies. Nach einer Untersuchung von Prof. Dr. Günter Bentele (Universität Leipzig) aus dem Jahr 2010 erreichte das Vertrauen in die Deutsche Rentenversicherung im Jahr 2005 einen langjährigen Tiefpunkt.



Zwar ist es richtig, dass die Zahlung der Rentenversicherung aufgrund der Bundesgarantie auch dann gewährleistet ist, wenn die Rentenversicherung selbst nicht mehr über ausreichende Mittel verfügt. Das ändert jedoch nichts daran, dass es in einem solchen Fall zu einem Vertrauensschaden und zu Verunsicherung käme, weil sich die Versicherten unweigerlich fragen würden, wie die Rentenversicherung in Zukunft unter dann demografisch schwierigeren Bedingungen die Renten auszahlen will, wenn ihr dies schon gegenwärtig aus eigener Kraft nicht mehr möglich ist.

Im Übrigen sollte die Inanspruchnahme der Bundesgarantie auch deshalb verlässlich vermieden werden, weil die Rentenversicherung sonst in die Verschuldung getrieben würde. Schließlich sind die nach § 214 SGB VI gezahlten Liquiditätshilfen des Bundes keine Zuschüsse an die Rentenversicherung, sondern rückzahlungspflichtige Darlehen.

Aktuelle gesetzliche Vorgaben sichern eigenständige Liquidität der Rentenversicherung nur unzureichend

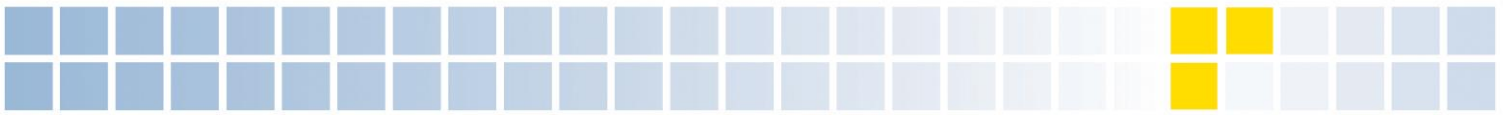
Die derzeitigen gesetzlichen Vorgaben gewährleisten die eigenständige Liquidität der Rentenversicherung nicht ausreichend. Zwar muss der Beitragssatz zu Beginn eines Kalenderjahres so festgelegt werden, dass am Jahresende zumindest die gesetzliche Mindesthöhe erreicht wird (0,2 Monatsausgaben). Allerdings 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 Tiefststand erreicht, bevor sie anschließend in Folge der zum Jahresende häufig gezahlten Sonderzahlungen wieder ansteigt (vgl. Abbildung auf S. 4).

Im langjährigen Durchschnitt liegt die Liquidität daher Ende Oktober um 0,2 bis 0,3 Monatsausgaben unter dem Stand am Jahresende. Erreicht die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende nur noch die Mindesthöhe von 0,2 Monatsausgaben (und nach aktuellem Stand ist damit spätestens 2025 zu rechnen), ist es daher wahrscheinlich, dass die Renten in der Zeit davor – zumindest im Oktober – nur unter Inanspruchnahme der Bundesgarantie gezahlt werden können. Kommt noch ein konjunktureller Abschwung hinzu, der die Einnahmeseite zusätzlich negativ beeinflusst, steigt das Risiko dafür weiter an.

Vorschlag der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ umsetzen

Die Sicherung der unterjährigen Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung sollte entsprechend dem Vorschlag der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ verbessert werden. Die Kommission schlägt in ihrem Abschlussbericht vom März 2020 eine Kombination aus zwei Maßnahmen vor, um die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung zu stärken und die Liquiditätsschwankungen zu mindern:

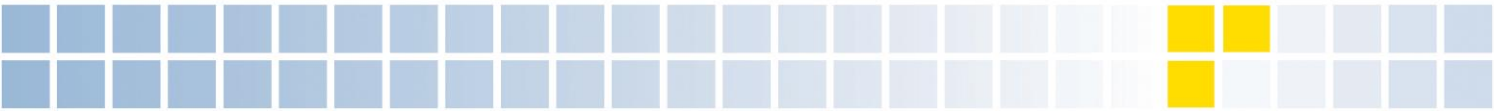
1. Die Mindestrücklage soll von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden.
2. Die unterjährigen Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung sollen geringfügig vorgezogen werden. Damit wird die Liquidität der Rentenversicherung insbesondere in den sonst liquiditätsschwachen Monaten verbessert. Konkret sollen die Auszahlungen der Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung und die an die allgemeine Rentenversicherung zu leistenden Beiträge für Kindererziehungszeiten in elf gleichen



Monatsraten für Januar bis November erfolgen, sofern eine Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende in Höhe von weniger als 0,5 Monatsausgaben erwartet wird.

Der Vorschlag der Rentenkommission ist aus zwei Gründen besser als die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben:

1. Der Vorschlag der Rentenkommission sichert wirksamer als der Vorschlag des Gesetzentwurfs, dass die Rentenversicherung stets aus eigenen Mitteln liquide ist. Nach ihrem Vorschlag ist der unterjährige Tiefststand der Liquidität bei 0,26 Monatsausgaben erreicht (vgl. Abbildung auf S. 4). Nach dem Vorschlag des Gesetzentwurfs läge der Tiefststand der Liquidität dagegen nur bei 0,19 Monatsausgaben. Die Rentenversicherung würde damit nach dem Vorschlag im Gesetzentwurf im liquiditätsschwächsten Monat 1,8 Mrd. € weniger Mittel zur Verfügung haben als nach dem Vorschlag der Rentenkommission. Die Gefahr, dass die Rentenversicherung ihre Leistungen nicht aus eigenen Mitteln erbringen kann, wäre daher nach dem Vorschlag im Gesetzentwurf größer als nach dem Vorschlag der Rentenkommission.
2. Der Vorschlag der Rentenkommission würde die Beitrags- und Steuerzahlenden nur halb so hoch belasten wie der Vorschlag des Gesetzentwurfs. Eine Anhebung der Mindestrücklage um 0,1 Monatsausgaben erfordert rechnerisch in aktuellen Werten einen Mehraufwand in Höhe von 2,5 Mrd. €. Eine Anhebung um 0,2 Monatsausgaben käme dagegen mit einem Mehraufwand in Höhe von 5 Mrd. € doppelt so teuer.

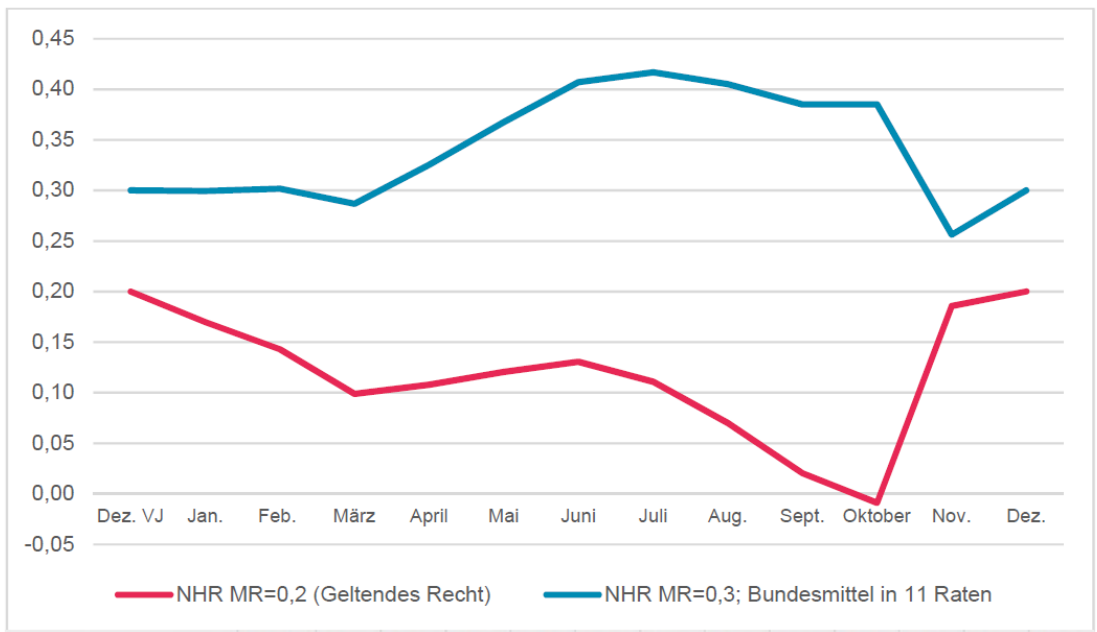


Anhang

**Auszug aus dem Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020),
Band I - Empfehlungen, S. 97**

Im langjährigen Mittel erreicht die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung im Oktober ihren Tiefstpunkt. Sie liegt dann – ohne Berücksichtigung konjunktureller Veränderungen – um 0,21 Monatsausgaben unter ihrem Wert zum Jahresende. Sofern die Nachhaltigkeitsrücklage zum Ende des Jahres lediglich die derzeit vorgeschriebene Mindesthöhe von 0,2 Monatsausgaben erreicht, ist daher wahrscheinlich, dass die Renten im Oktober nur unter Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe des Bundes ausgezahlt werden können.

Nach dem Kommissionsvorschlag, der eine gesetzliche Mindestrücklage zum Jahresende in Höhe von 0,3 Monatsausgaben und eine ratierliche Auszahlung des Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindeserziehungszeiten in den Monaten Januar bis November vorsieht, läge der Tiefstpunkt der unterjährigen Liquiditätsausstattung (dann im November) mit 0,26 Monatsausgaben im langjährigen Mittel und ohne Berücksichtigung konjunktureller Veränderungen deutlich höher. Die Gefahr, dass die Renten nur unter Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe des Bundes ausgezahlt werden könnten, wäre signifikant reduziert.

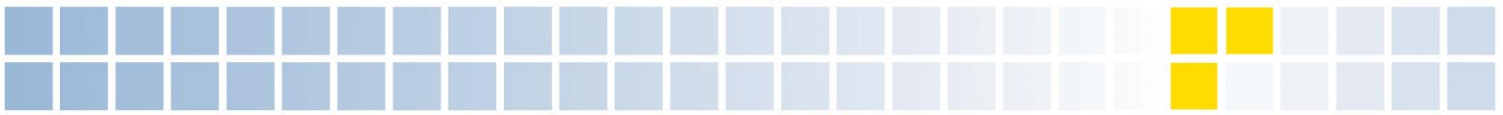


	Dez. VJ	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	
NHR MR=0,2 (Geltendes Recht)		0,20	0,17	0,14	0,10	0,11	0,12	0,13	0,11	0,07	0,02	-0,01	0,19	0,20
NHR MR=0,3; Bundesmittel in 11 Raten		0,30	0,30	0,30	0,29	0,33	0,37	0,41	0,42	0,41	0,38	0,38	0,26	0,30

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Modellrechnung zur unterjährige Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage (NHR); der Verlauf der NHR wurde fiktiv so umgerechnet, dass sich ein Anfangs- und Endstand in Höhe der jeweiligen Mindestrücklage einstellt.

Abbildung 1: Nachhaltigkeitsrücklage (NHR) in Monatsausgaben zum Monatsende

Quelle: Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), Band I - Empfehlungen, S. 98.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

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 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Schriftliche Stellungnahme

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

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

Mindestrücklage anheben, Beitragszahler nicht überfordern

Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft e. V. Köln zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz) der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE

Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/398

Ansprechpartner:
Jochen Pimpertz

Köln, 15.06.2022

Stellungnahme



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Ansprechpartner

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln

Dr. Jochen Pimpertz

Leiter Kompetenzfeld

Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung

pimpertz@iwkoeln.de

0221 – 4981-760

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Stellungnahme wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

<u>1</u>	<u>Anforderungen an die Nachhaltigkeitsreserve</u>	3
1.1	<u>Gründe für eine unterjährige Beitragssatzstabilität</u>	3
1.2	<u>Kontrafaktische Modellierung</u>	4
1.3	<u>Verlaufsmuster monatlicher Beitragseinnahmen im Jahr 2021</u>	5
1.4	<u>(Kontrafaktische) Abschätzung des fiskalischen Aufwands</u>	6
1.5	<u>Eine Alternative: Ratierliche Überweisung des Bundeszuschusses</u>	7
1.6	<u>Exkurs: Beitragssatzstabilität bei konjunkturell bedingten Einnahmeschwankungen</u>	7
<u>2</u>	<u>Verteilungspolitische Interpretation im Kontext demografischer Herausforderungen</u>	8
<u>3</u>	<u>Zur Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung</u>	10
	<u>Tabellenverzeichnis</u>	13
	<u>Abbildungsverzeichnis</u>	13
	<u>Literaturverzeichnis</u>	14

1 Anforderungen an die Nachhaltigkeitsreserve

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE (RV-Mindestrücklagengesetz, BT-Drucksache 20/398) sieht eine Anhebung der Mindestrücklage für die Nachhaltigkeitsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von derzeit dem 0,2-Fachen einer Monatsausgabe auf das 0,4-Fache vor. Die Maßnahme soll gewährleisten, dass die gesetzliche Rentenversicherung unterjährige Schwankungen sowie konjunkturelle Einbrüche der Beitragseinnahmen mit höherer Wahrscheinlichkeit aus eigenen Mitteln ausgleichen kann. In dem allgemeinen Teil zur Begründung des Gesetzes wird argumentiert, dass die kapitalgedeckte Riester-Rente den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht geworden und das Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung gescheitert sei. Vor diesem Hintergrund sei ein Höchstmaß an Stabilität in der GRV notwendig.

Die Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW) geht zunächst auf die Bedeutung unterjähriger Beitragssatzstabilität ein (Abschnitt 1.1). Auf der Grundlage von Finanzkennzahlen der GRV wird anschließend anhand einer kontrafaktischen Überlegung für das Jahr 2021 (Abschnitt 1.2) und auf der Grundlage typischer saisonaler Einnahmeentwicklungen (Abschnitt 1.3) berechnet, welche finanziellen Folgen aus einer höheren Mindestrücklage resultieren können (Abschnitt 1.4). In Abschnitt 1.5 wird auf den zusätzlichen Einfluss einer ratierlichen Überweisung des Bundeszuschusses eingegangen. Dieser Vorschlag geht auf die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag zurück, der in dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE nicht aufgegriffen wird. Während unterjährige Schwankungen mit saisonalen Verläufen erklärt werden, können diese zusätzlich von konjunkturellen Entwicklungen überlagert werden. In Abschnitt 1.6 soll deshalb kurz auf Möglichkeiten und Grenzen eingegangen werden, für konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen in der GRV Vorkehrungen zu treffen. In Abschnitt 2 werden verteilungspolitische Implikationen einer erhöhten Mindestrücklage aufgezeigt, um die Maßnahme vor dem Hintergrund langfristig wirksamer, demografischer Veränderungen einzuordnen. Abschließend wird erörtert, ob und welche Ableitungen sich aus dem Vorschlag zur Liquiditätssicherung der GRV für die Bewertung der Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung ergeben (Abschnitt 3).

1.1 Gründe für eine unterjährige Beitragssatzstabilität

Die Liquiditätssicherung der GRV wird oftmals mit dem Ziel begründet, Stabilität und Verlässlichkeit in der gesetzlichen Alterssicherung zu gewährleisten – so auch im Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE. Denn es liegt nahe zu vermuten, dass mit einer öffentlichen Diskussion über die Zahlungsfähigkeit der GRV der Eindruck entstehen kann, die Auszahlung der monatlichen Renten sei gefährdet. Deshalb könnten die Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher verunsichert werden und – so die weitere Argumentation – die Akzeptanz der gesetzlichen Alterssicherung leiden. Der Gesetzesentwurf verweist dazu auf das Jahr 2005, als die Nachhaltigkeitsreserve bis auf das 0,11-Fache einer Monatsausgabe gesunken ist und die Auszahlung der gesetzlichen Renten nur über eine vorgezogene Überweisung des Bundeszuschusses und weitere Liquiditätshilfen des Bundes gewährleistet werden konnte.

Ökonomisch lässt sich das Ziel einer hinreichenden Liquiditätssicherung vor allem mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Anforderungen gut begründen. Denn unterjährige Veränderungen der Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung würden Anpassungen der monatlichen Gehaltsberechnung sowie der Berechnung der abzuführenden Lohnsteuer und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge erforderlich machen. Dies würde nicht nur zusätzliche, vermeidbare Verwaltungskosten in den Unternehmen verursachen. Gleich-

zeitig würde eine ad hoc Anhebung eines Beitragssatzes bei kurzfristig fixem Bruttoentgelt sowohl das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer mindern als auch die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber und damit die Arbeitskosten erhöhen. Damit Personalkosten geplant werden können und eine möglichst effiziente Organisation der Gehaltsabrechnung gelingen kann, sind verlässliche Größen für die Gehaltsberechnung und die Abführung der Lohnsteuer sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge notwendig.

Diesem Gedanken hat der Gesetzgeber bereits Rechnung getragen, in dem er in §158 Absatz 1 SGB VI festlegt, dass der Beitragssatz jeweils für den Zeitraum vom 1.1. bis zum 31.12. eines Jahres zu bestimmen ist. Dazu ist nach § 158 Absatz 2 SGB VI der Beitragssatz so festzusetzen, dass die erwarteten Beitragseinnahmen nach Maßgabe der voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der Zahl der Pflichtversicherten zusammen mit den Zuschüssen des Bundes ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben zu decken. Da aufgrund saisonaler Beschäftigungsschwankungen sowie unterjährig schwankender Gehaltsauszahlungen die monatliche Beitragseinnahme von dem Monatsdurchschnitt abweichen kann, sieht §158 Absatz 1 SGB VI eine Nachhaltigkeitsrücklage vor, über die die GRV diese Einnahmeschwankungen aus eigenen Mitteln ausgleichen soll. Diese darf höchstens das 1,5-Fache einer kalendermonatlichen Ausgabe der GRV betragen und muss mindestens in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe vorgehalten werden (Mindestrücklage). Sollte die Rücklage der GRV nicht ausreichen, um die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, sieht § 214 SGB VI zinsfreie Liquiditätshilfen des Bundes in Höhe der fehlenden Mittel vor (Bundesgarantie), die im laufenden Kalenderjahr oder nach Festsetzung des Beitragssatzes für das folgende Jahr bis spätestens zum 31.12. des Folgejahres zurückzuzahlen sind.

Die gesetzlichen Vorgaben gewährleisten demnach die Auszahlung der Renten auch für den Fall, dass saisonal oder konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen zu einem Unterschreiten der Mindestrücklage führen. Mit der Bundesgarantie hat der Gesetzgeber nicht nur Sorge dafür getragen, dass die monatlichen Rentenauszahlungen gewährleistet sind, sondern mittelbar auch den betriebswirtschaftlichen Anforderungen Rechnung getragen, weil unterjährige Ad-hoc-Anpassungen des Beitragssatzes zur GRV faktisch ausgeschlossen sind. Fraglich ist jedoch, ob die Mindestrücklage hinreichend hoch bemessen ist, um ein wiederholtes Einspringen des Bundes zur Liquiditätssicherung zu vermeiden.

1.2 Kontrafaktische Modellierung

Die Nachhaltigkeitsreserve erreichte im Jahr 2005 mit dem 0,11-Fachen einer Monatsausgabe ihren historisch niedrigsten Stand. Seitdem konnte sie bis zum Jahr 2014 wieder kontinuierlich bis auf das 1,91-Fache aufgebaut werden und übersteigt die gesetzliche Obergrenze in Höhe des 1,5-Fachen einer Monatsausgabe seit dem Jahr 2012. Zwischen 2015 und 2021 schwankte sie zwischen dem 1,55-Fachen (2021) und 1,79-Fachen einer Monatsausgabe (2018/2019) (Deutsche Rentenversicherung, 2020, 249; BMAS, 2021, 29). Nach dem aktuellen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung schmilzt sie bis auf das 0,3-Fache im Jahr 2024 ab (BMAS, 2021, 29). Die Berechnungen zur finanziellen Entwicklung bis zum Jahr 2035 gehen davon aus, dass sie ab dem Jahr 2026 in jeder der drei diskutierten Beschäftigungs- und Lohnvarianten in etwa das 0,2-Fache einer Monatsausgabe betragen wird (BMAS, 2021, 40, eigene Berechnung).

Aus einer Erhöhung der Mindestrücklage auf das 0,4-Fache einer Monatsausgabe ergäben sich deshalb aktuell keine finanziellen Konsequenzen, wohl aber ab dem Jahr 2024, wenn die Nachhaltigkeitsreserve dann das Niveau der neu festzusetzenden Mindestrücklage unterschreitet (siehe Abschnitt 1.4 und 2). In welchem Um-

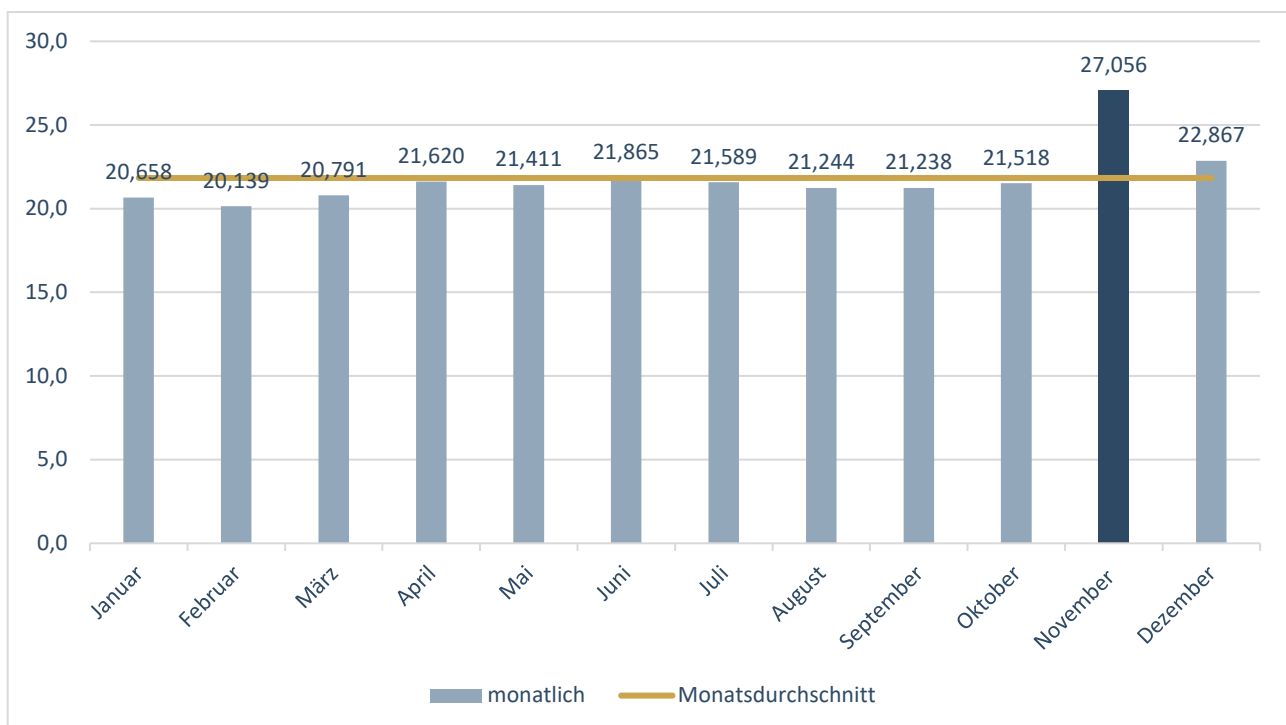
fang dafür zusätzliche Einnahmen zu generieren sind, ließe sich ökonomisch auf Basis einer annahmeabhängigen Simulation berechnen. Die Diskussion möglicher Annahmekombinationen und deren Einfluss auf das Simulationsergebnis würde an dieser Stelle aber zu weit führen.

Um eine Vorstellung über den finanziellen Aufwand einer höheren Mindestrücklage zu gewinnen, kann alternativ eine kontrafaktische Überlegung angestrengt werden. Dazu wird angenommen, dass die Nachhaltigkeitsreserve bereits im Jahr 2021 auf das 0,2-Fache einer Monatsausgabe gesunken sei und nach dem vorliegenden Gesetzentwurf auf das 0,4-Fache hätte aufgestockt werden sollen. Auf Basis dieser kontrafaktischen Überlegung lässt sich mithilfe der Finanzkennzahlen zur GRV überschlägig berechnen, welche finanziellen Konsequenzen sich aus einer Umsetzung des Gesetzentwurfs unter den Bedingungen des Jahres 2021 ergeben hätten, also unter der Annahme, die künftig erforderlichen Anpassungen wären bereits im vergangenen Jahr vorgenommen worden (Deutsche Rentenversicherung, 2022).

1.3 Verlaufsmuster monatlicher Beitragseinnahmen im Jahr 2021

Im Jahr 2021 zeigt sich zunächst ein typisches Muster, wonach die Beitragseinnahme der GRV in den Monaten Januar bis Oktober in einem engen Band schwanken (Abbildung 1-1). Lag die monatliche Beitragseinnahme während des ersten Quartals relativ deutlich unter dem Jahresdurchschnitt, erreichte sie im 2. Quartal annähernd den Mittelwert. Im dritten Quartal unterschritt die monatliche Beitragseinnahme wieder den Durchschnittswert. Bis einschließlich Oktober summierten sich diese Unterschreitungen auf annähernd 6,3 Milliarden Euro, ehe im November die Beitragseinnahme den Mittelwert um mehr als 5 Milliarden Euro überstieg. Auch im Dezember lag die Beitragseinnahme um rund 1 Milliarde Euro über dem Monatsdurchschnitt.

Abbildung 1-1: Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahresverlauf 2021
in Milliarden Euro



Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2022

Nach diesem Muster haben saisonal bedingt schwankende Beschäftigungsstände sowie unterjährige Anpassungen der Bruttolöhne und -gehälter einen begrenzten Einfluss auf die monatliche Variation der Beitragseinnahme, während die November- und Dezemberwerte deutlich nach oben abweichen. Dies kann unter anderem plausibel mit den in der Regel zum Jahresende anfallenden Sonderzahlungen (zum Beispiel freiwillige Weihnachtsgartifikationen) erklärt werden.

Unterstellt man eine durchschnittliche Monatsausgabe in Höhe von 24,1 Milliarden Euro im Jahr 2021 (BMAS, 2021, 29), dann summierten sich die Differenzen zwischen monatlicher Beitragseinnahme und durchschnittlichem Wert bis Oktober auf das 0,26-Fachen einer Monatsausgabe. Sieht man von der Überweisung der Bundeszuschüsse ab, hätte eine Mindestrücklage in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe im Jahr 2021 nicht ausgereicht, um die unterjährige Schwankung der Beitragseinnahme auszugleichen. Eine Anhebung der Mindestrücklage auf das 0,4-Fache hätte das erforderliche Maß dagegen überschritten.

1.4 (Kontrafaktische) Abschätzung des fiskalischen Aufwands

Um den fiskalischen Aufwand einer höheren Mindestrücklage näherungsweise schätzen zu können, wird angenommen, dass bereits im Jahr 2021 die derzeit gültige Mindestrücklage in Höhe des 0,2-Fachen einer Monatsausgabe erreicht und deshalb nach dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE auf das 0,4-Fache hätte erhöht werden müssen. Die Aufstockung der Nachhaltigkeitsreserve um das 0,2-Fache einer Monatsausgabe hätte demnach zusätzliche Mittel in Höhe von 4,8 Milliarden Euro erfordert (Tabelle 1-1). Um die Mindestrücklage in der neuen Höhe unter dem geltenden Rentenrecht finanzieren zu können, hätte der Beitragssatz im Jahr 2021 um 0,3 Zehntelpunkte angehoben werden müssen. Dem hätte nach den Faustformeln für die GRV im gleichen Jahr eine zusätzliche Beitragseinnahme in Höhe von gut 4 Milliarden Euro entsprochen. Gleichzeitig hätte mit einem höheren Beitragssatz der Bundeszuschuss um circa 730 Millionen Euro angehoben werden müssen. Diese Größenordnung kann allerdings nur als Heuristik interpretiert werden, da nur Anteile des Bundeszuschusses abhängig von der Beitragssatzentwicklung bestimmt werden.

Tabelle 1-1: Variation der Mindest-Nachhaltigkeitsreserve

Beitragssatzäquivalente und Bundeszuschuss berechnet nach den Faustformeln für das Jahr 2021

Eine Anhebung des Beitragssatzes um ... Prozentpunkte	erhöht die Beitragseinnahme um ... Mrd. Euro	Erhöht den Bundeszuschuss um ... Mrd. Euro		
1,0	13,950	2,480		
Eine Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe des ...-Fachen einer Monatsausgabe	entspricht ... Mrd. Euro	Die Differenz zur derzeitigen Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben (in Mrd. Euro)	entspricht ... Beitragssatzpunkten	erhöht den Bundeszuschuss um ... Mrd. Euro
0,2	4,817			
0,3	7,226	2,409	0,15	0,36
0,4	9,635	4,817	0,29	0,73
0,5	12,044	7,226	0,44	1,09

Annahme: Einer Monatsausgabe im Jahr 2021 entsprechen 24,087 Mrd. Euro.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2022; dies., 2021, S. 29 (Übersicht B 1)

1.5 Eine Alternative: Ratierliche Überweisung des Bundeszuschusses

Vor dem gleichen Hintergrund hat sich die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag im Jahr 2020 dafür ausgesprochen, die Mindestrücklage dauerhaft auf das 0,3-Fache einer Monatsausgabe festzuschreiben (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 94 ff.). Die Kommission kombiniert ihr Votum – anders als der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – mit einer ratierlichen Überweisung der Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten über 11 Monate. Auf der Grundlage langjähriger Durchschnitte monatlicher Beitragseinnahmen rechnet die Kommission vor, dass sich damit die Nachhaltigkeitsreserve – abgesehen von anderen Einflüssen – dauerhaft auf einem Niveau oberhalb des 0,26-Fachen einer Monatsreserve stabilisieren und zudem das typische Abschmelzen im Jahresverlauf bis zum Monat Oktober vermeiden lässt (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 98). Aufgrund der monatlich anteiligen Zahlung des Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten steigt die Nachhaltigkeitsrücklage von dem 0,3-Fachen einer Monatsausgabe zum Jahresbeginn bis über das 0,4-Fache Ende des 2. Quartals. Im November sinkt sie dann auf das 0,26-Fache, im Dezember erreicht sie wieder das Ausgangsniveau zu Jahresbeginn. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE verzichtet auf den glättenden Einfluss einer ratierlichen Zuweisung des Bundeszuschusses.

Die Funktion der Nachhaltigkeitsreserve ist primär mit dem Ausgleich saisonaler Einnahmeschwankungen begründet. Nach dieser Logik wäre eine Mindestrücklage in Höhe des 0,3-Fachen einer Monatsausgabe einschließlich ratierlicher Überweisung des Bundeszuschusses hinreichend hoch bemessen, damit die GRV erwartbare Einnahmeschwankungen aus eigenen Mitteln unterjährig ausgleichen kann, ohne auf zusätzliche Hilfen des Bundes angewiesen zu sein. Die Bundesgarantie bliebe unter dieser Voraussetzung auf nicht vorhersehbare Schwankungen beschränkt, die sich zum Beispiel im Konjunkturzyklus ergeben können.

1.6 Exkurs: Beitragssatzstabilität bei konjunkturell bedingten Einnahmeschwankungen

Darüber hinaus ließe sich argumentieren, dass eine Mindestrücklage auch angehoben werden soll, damit Schwankungen der Beitragseinnahme aufgrund kurzfristig auftretender, konjunktureller Schwankungen ausgeglichen werden können.

- In diesem Fall würde der ökonomische Begründungszusammenhang für die Liquiditätshilfen des Bundes ins Gegenteil verkehrt. Denn während nach aktuellem Rentenrecht die Bundesgarantie greift, wenn die GRV keine ausreichende Liquidität aus eigenen Mitteln bereitstellen kann, würde eine konjunkturpolitisch begründet höhere Festlegung der Mindestrücklage dazu dienen, den Bund vor der Gewährleistung unterjähriger Liquiditätshilfen zu schützen. Dies hätte zur Folge, dass die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler der GRV für den erforderlichen zusätzlichen Finanzierungsaufwand aufkommen müssen.
- Konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen lassen sich nur schwer prognostizieren – sowohl mit Blick auf die Höhe der möglichen Rückgänge der Beitragseinnahmen als auch bezüglich des zeitlichen Auftretens und der Dauer möglicher Störungen. Deshalb lässt sich aus der historischen Beobachtung konjunktureller Zyklen kaum ableiten, in welchem Umfang eine Mindestrücklage aufgestockt werden müsste, um diesem Phänomen vorzubeugen. Erschwerend kommt hinzu, dass mit den jüngsten Krisen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg) angebots- und nachfrageseitige Störungen aufgetreten sind, die konjunkturelle Phänomene überlagern und strukturelle Anpassungen im Wirtschaftskreislauf nach sich ziehen.

- Zudem werden mögliche Beitragsausfälle in Folge einer konjunkturell bedingt sinkenden Beschäftigung zunächst über die Beitragszahlung der Bundesagentur für Arbeit teilkompensiert. Denn die Arbeitslosenversicherung führt bei Bezug von Arbeitslosengeld I einen Rentenversicherungsbeitrag für die sozialversicherten Personen auf der Grundlage von 80 Prozent des zuletzt bezogenen Regelentgelts an die GRV ab. Damit stabilisiert die Arbeitslosenversicherung auch bei unvorhergesehenen konjunkturellen Entwicklungen die Beitragseinnahme der GRV und wirkt damit mittelbar der Gefahr eines ad hoc auftretenden Liquiditätsengpasses entgegen.
- Davon unabhängig bleibt es Aufgabe der Bundesregierung, im Rahmen ihrer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung verlässliche Annahmen zu entwickeln, die eine Neufestsetzung des Beitragssatzes für das Folgejahr in einer Größenordnung ermöglicht, nach der die Beitragseinnahmen auch unter Wahrung der Mindestrücklage ausreichen werden, die erwarteten Ausgaben zu finanzieren – einschließlich der Rückzahlung zuvor beanspruchter Liquiditätshilfen. Deshalb ist eine dauerhafte Inanspruchnahme derartiger Hilfen ausgeschlossen und eine konjunkturpolitisch begründete, zusätzliche Aufstockung der Mindestrücklage nicht geboten. Auch vor diesem Hintergrund erscheint der Vorschlag der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hinreichend, um unterjährige Liquiditätsengpässe der GRV zu vermeiden.

2 Verteilungspolitische Interpretation im Kontext demografischer Herausforderungen

Die Berechnungen aus dem Rentenversicherungsbericht 2021 gehen bislang davon aus, dass der Beitragssatz von aktuell 18,6 Prozent ab dem Jahr 2024 schrittweise und kontinuierlich bis auf 22,4 Prozent im Jahr 2035 steigen wird (BMAS, 2021, 38). Unter den gegebenen Annahmen zur Entwicklung der jährlichen Ausgaben und Beitragseinnahmen sowie der jährlichen Bundeszuschüsse ergibt sich diese Beitragssatzentwicklung unter der Voraussetzung, dass die Nachhaltigkeitsreserve bis zum Jahr 2024 auf das 0,3-Fache einer Monatsausgabe abgeschmolzen wird und ab dem Jahr 2026 bei dem 0,2-Fachen (derzeitige Mindestrücklage) dauerhaft verharrt (BMAS; 2021, 29, 40). Wenn stattdessen eine Mindestrücklage in Höhe des 0,4-Fachen einer Monatsausgabe vorgehalten werden soll, dann fällt der in Abschnitt 1.4 näherungsweise geschätzte Finanzierungsbedarf nicht einmalig an (wie in der kontrafaktischen Überlegung für das Jahr 2021 unterstellt), sondern in zwei Schritten in den Jahren 2024 und 2026.

- Zunächst gilt es, im Jahr 2024 eine Lücke in Höhe des 0,1-Fachen einer Monatsausgabe zu schließen (Tabelle 2-1). In der kontrafaktischen Modellierung (auf Basis der Finanzkennzahlen zur GRV aus dem Jahr 2021 berechnet) wären deshalb 2,4 Milliarden Euro zusätzlich aufzubringen. Dies würde unter dem gegebenen Beitragsrecht eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,15 Prozentpunkte erfordern. Der Beitragssatz würde deshalb auf rund 19,7 Prozent im Jahr 2024 steigen und nicht erst im Folgejahr, wie im Rentenversicherungsbericht 2021 prognostiziert.

Im Jahr 2025 bedarf es dagegen keiner weiteren Beitragssatzerhöhung. Denn die Nachhaltigkeitsreserve stellt in der Bilanz der GRV eine Vermögensposition dar, die annahmegemäß bei gegebenem Beitragssatz am Jahresende genau den Bestand des Jahresanfangs erreichen soll. Wenn also im Rentenversicherungsbericht 2021 für die Jahre 2024 und 2025 eine annähernd konstante Nachhaltigkeitsreserve modelliert wird, würde sich nach der Erhöhung der Mindestrücklage im Jahr 2024 kein neuerlicher Finanzierungsbedarf im Folgejahr ergeben.

- Allerdings soll die Nachhaltigkeitsreserve im Jahr 2026 nach den Berechnungen aus dem Rentenversicherungsbericht 2021 abermals um das 0,1-Fache einer Monatsausgabe sinken, um dann dauerhaft auf dem Niveau der aktuell definierten Mindestrücklage zu verharren. Demnach wären auch im Jahr 2026 nochmals 2,4 Milliarden Euro aufzubringen, um die im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE geforderte Mindestrücklage einzuhalten. Deshalb wäre auch in diesem Jahr der Beitragssatz nochmals um näherungsweise 0,15 Zehntelpunkte anzuheben. Damit stiege er im Jahr 2026 auf rund 19,9 Prozent.

Tabelle 2-1: Beitragssatz und Nachhaltigkeitsreserve in Szenarien

Auf der Grundlage des Rentenversicherungsberichts 2021 sowie einer kontrafaktischen Modellierung

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Laut Rentenversicherungsbericht 2021										
Nachhaltigkeitsreserve (Vielfaches einer Monatsausgabe)	1,6	1,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Beitragssatz in Prozent	18,6	18,6	18,6	19,5	19,7	19,8	20,2	20,6	20,8	21,2
Auf der Grundlage einer kontrafaktischen Überlegung (Basis: Finanzkennzahlen GRV 2021)										
Nachhaltigkeitsreserve (Vielfaches einer Monatsausgabe)	1,6	1,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Zusätzliches Finanzierungserfordernis in Milliarden Euro				2,4		2,4				
Beitragssatz in Prozent				19,7		19,9				

Angaben zur Nachhaltigkeitsreserve gerundet; Annahmen zur kontrafaktischen Modellierung: Höhe einer Monatsausgabe in jedem Jahr konstant 24,1 Milliarden Euro, Beitragsaufkommen je Beitragssatzpunkt in jedem Jahr konstant bei 13,95 Milliarden Euro zuzüglich einem Bundeszuschuss in Höhe von 2,48 Milliarden Euro.

Quellen: BMAS, 2021, 29, 38 und 40

Vor dem Hintergrund der demografisch bedingten Herausforderungen in der GRV mögen diese zusätzlichen Finanzierungserfordernisse, die aus der Aufstockung der Mindestrücklage resultieren, vergleichsweise gering erscheinen. Gleichwohl werden damit Beitragssatzanpassungen notwendig, die ohne eine dauerhafte Anhebung der Mindestrücklage nicht erforderlich wären. Verteilungspolitisch werden dadurch vor allem rentennahe Jahrgänge der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen mit höherer Wahrscheinlichkeit an den Kosten beteiligt, die aus dem Aufbau einer höheren Mindestrücklage resultieren. Diese höhere Belastung der betreffenden Jahrgänge könnte damit begründet werden, dass die betreffenden Personen im Gegenzug davon profitieren, dass ihre monatlichen Rentenauszahlungen durch eine höhere Liquidität der GRV gesichert werden. Für die Mitglieder jüngerer Kohorten gilt aber, dass sich dieser Nutzen umso weiter in die Zukunft verschiebt, je später sie das Rentenalter erreichen, und deshalb die notwendige Beitragssatzanhebung eher als zusätzliche Beitragslast wahrgenommen wird denn als notwendige Gegenleistung für die Gewährleistung der eigenen Rentenauszahlungen in ferner Zukunft. Die Mitglieder dieser Jahrgänge werden jedoch ohnehin mit stetig steigenden Beitragslasten konfrontiert, auf die zusätzliche Beitragssatzanpassungen nochmals aufsatteln. Auch vor diesem Hintergrund bietet der Vorschlag der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Vorteile, weil damit das zusätzliche Finanzierungserfordernis geringer ausfällt.

3 Zur Drei-Säulen-Systematik der Alterssicherung

In der Begründung ihres Gesetzentwurf argumentiert die Fraktion DIE LINKE, dass das Drei-Säulen- beziehungsweise Drei-Schichten-Modell der Alterssicherung gescheitert sei und „gerade deshalb (...) sich aber die Versicherten in der Rentenversicherung auf ein Höchstmaß an Stabilität der ersten Säule beziehungsweise ersten Schicht verlassen können [sollen]“. Mit diesem Argument wird die Begründung der Liquiditätssicherung in der umlagefinanzierten GRV mittelbar in den Kontext einer nachhaltigen Alterssicherungsstrategie gerückt. Diesen Begründungszusammenhang gilt es einzuordnen:

- Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Beitragssatz auf der Grundlage der erwarteten Beschäftigungs- und Bruttolohnentwicklung sowie der erwarteten Ausgaben festzusetzen (§ 158 Absatz 1 SGB VI). Dieser ist mit Blick auf die volle Jahreswirkung so hoch festzulegen, dass die erwartete Beitragseinnahme zuzüglich der Bundeszuschüsse die jährlichen Ausgaben der GRV deckt. Die Sicherstellung der unterjährigen Liquidität ergibt sich bei gegebenem Beitragssatz nachrangig aus der Festlegung einer hinreichend hohen Mindestrücklage – von konjunkturell bedingten Sondereffekten abgesehen. Mit anderen Worten: Die Liquiditätssicherung ist jährlich, das heisst grundsätzlich losgelöst von mittel- und längerfristigen Veränderungen zu planen. Aus der Begründung einer Mindestrücklage ergibt sich auch deshalb kein Zusammenhang zu der langfristigen, demografisch bedingten Finanzentwicklung in der GRV, weil das Kriterium der Liquiditätssicherung zu unterschiedlichen Konstellationen von Beitragssatz und Sicherungsniveau erfüllt sein muss, um unterjährige Hilfen des Bundes nach Möglichkeit vermeiden zu können.
- Wenn Argumente für eine höhere Festlegung der Mindestrücklage angeführt werden, dann führt eine Anhebung zum Beispiel auf das 0,4-Fache einer Monatsausgabe zu zusätzlichen Finanzierungserfordernissen. Diese ergeben sich aber weder aufgrund demografischer Herausforderungen, noch sind sie ursächlich für die im Rentenversicherungsbericht 2021 beschriebene Beitragssatzentwicklung. Denn die Beitragssatzerhöhung resultiert bei gegebenem Rentenrecht aus der Alterung des Versichertenkollektivs, sprich der demografisch bedingt steigenden Anzahl an Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher bei gleichzeitig ebenfalls demografisch bedingt sinkender Anzahl an Beitragszahlern (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 55). Deshalb verdeutlichen die Finanzierungserfordernisse, die aus einer höheren Anforderung an die Mindestrücklage resultieren, vielmehr, dass die langfristige Vorausberechnung im Rentenversicherungsbericht von einer optimistischen Annahme zur Mindestrücklage ausgeht. Eine Korrektur dieser Annahme ist deshalb unabhängig von den demografischen Rahmenbedingungen geboten.
- Wenn in der Begründung des RV-Mindestrücklagengesetzes dennoch ein Scheitern des Drei-Säulen-Systems behauptet wird, dann ergibt sich diese Bewertung weder aus der Bemessung der Mindestrücklage, noch vermag eine höhere Mindestrücklage den demografisch bedingten Anpassungsnotwendigkeiten bei Beitragssatz und Sicherungsniveau entgegen zu wirken. Deshalb setzt eine Bewertung der dreisäuligen Sicherungsarchitektur andere Kriterien voraus, die im Gesetzentwurf nicht aufgeführt werden. Exemplarisch werden deshalb im Folgenden drei Argumente geprüft, die in der rentenpolitischen Debatte regelmäßig angeführt werden, um ein Scheitern der Drei-Säulen-Architektur der Alterssicherung zu begründen:
 - Kann das regelgebundene **Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern** herangezogen werden, um die Funktionsfähigkeit der Drei-Säulen-Systematik in Frage zu stellen? Wenn die langfristige Entwicklung des Sicherungsniveaus in der ersten Säule im Fokus der Kritik steht, dann ist zu beachten, dass dessen Höhe in der umlagefinanzierten GRV unmittelbar mit der Höhe des Beitragssatzes korrespondiert (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 57 ff.; Pimpertz/Schüler, 2021a, 14, 16

ff.). Ein höheres als das ursprünglich erwartete Sicherungsniveau vor Steuern führt unter dem gegebenen Rentenrecht zwangsläufig zu einem stärkeren und schnelleren Anstieg des Beitragssatzes (Pimpertz/Schüler, 2021b, 12). Daraus folgt, dass über den Lebenszyklus betrachtet Mitglieder jüngerer Beitragszahlerkohorten höhere Beitragslasten schultern müssen als die Mitglieder älterer Kohorten, ohne dafür in (ferner) Zukunft über ein entsprechend höheres Sicherungsversprechen kompensiert zu werden (stellvertretend Kochskämper, 2019, 19). Dies gilt auch dann, wenn man die Beitragsbemessung verändern oder den Personenkreis der Pflichtversicherten erweitern wollte. Denn dadurch ließe sich zwar die Lastverteilung im Querschnitt des aktuellen Versichertenkollektivs neu organisieren. In der umlagefinanzierten GRV würden aber die demografisch bedingten Lastverschiebungen auf dem neuen Status quo aufsatteln, also mit unveränderter Dynamik wirken (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 41 ff.). In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird dieser verteilungstheoretische Zusammenhang als intergenerative Lastverschiebung beschrieben.

- Wollte man, wie im Gesetzentwurf angedeutet, eine mangelhafte **Verbreitung der geförderten ergänzenden Privatvorsorge (Riester-Rente)** als Indikator für ein Scheitern der dreisäuligen Alterssicherungsarchitektur heranziehen, so ist auch dieser Einwand ungeeignet. Ursprünglich wurde die staatliche Förderung der Riester-Sparpläne damit begründet, dass die (freiwillige) Teilhabe dazu beitragen solle, das rückläufige Sicherungsniveau in der GRV zu kompensieren. Tatsächlich haben sich die Erwartungen an die Verbreitung dieser zusätzlichen Altersvorsorgeform nach Einschätzung zahlreicher Diskutanten nicht erfüllt. Allerdings verkennt dieser Einwand, dass eine ergänzende Altersvorsorge in vielfältigen, auch nicht geförderten Vorsorgealternativen erfolgen kann und diese je nach Lebenssituation der geförderten Privatvorsorge (Riester-Rente) überlegen sein können (Kochskämper, 2016). Dies gilt umso mehr, als mit der betrieblichen Altersvorsorge Alternativen angeboten werden, die auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskosten vergleichsweise attraktiv erscheinen. Deshalb wäre zum Beispiel eine 100-prozentige Verbreitung der Riester-Vorsorge unter den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen keineswegs effizient.
- Schließlich wurde die in dem Entwurf zu einem RV-Mindestrücklagegesetz kritisierte „Riester-Rente“ Anfang des vorletzten Jahrzehnts eingeführt, um einer **steigenden Armutsgefährdung im Alter** bei sinkendem gesetzlichen Sicherungsversprechen vorzubeugen. Armutsgefährdungsrisiken werden allerdings nach statistischer Konvention ausschließlich einkommensbezogen und jeweils im Haushaltskontext ermittelt. Deshalb führt die Bezugnahme auf die Armutsgefährdungsmessung zu zwei Fehlschlüssen:

Wenn Armutsgefährdungsrisiken im Haushaltskontext ermittelt werden, dann sind neben den eigenen auch die Einkommen des (Ehe-)Partners zu betrachten. Schon deshalb lässt sich weder aus der Höhe des individuellen gesetzlichen Rentenanspruchs noch aus der Verbreitung einer bestimmten Vorsorgeform auf die Einkommenssicherung im Alter rückschließen (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 13). Denn in einem Haushalt können beide Partner ihre Altersvorsorge gemeinsam planen, auch wenn die Hauptlast der Vorsorge beim Haupteinkommensbezieher liegen mag. Für die Paargemeinschaft muss es deshalb nicht von Vorteil sein, dass jede Person einen eigenen Riester-Vertrag abschließt. (Die gleiche Überlegung gilt analog für alle Formen der geförderten und nicht geförderten Privatvorsorge.) Vielmehr lässt sich das individuell angestrebte Sicherungsniveau im Alter über unterschiedliche Vorsorgeformen und unabhängig davon realisieren, wer die notwendigen Sparbeiträge entrichtet. Empirische Indizien deuten darauf hin, dass in Haushalten mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Einkommensbezieher tatsächlich unterschiedliche ergänzende Vorsorgeformen miteinander kombiniert werden (Beznoska/Pimpertz, 2016, 12 ff.).

Dieser beobachtete Mix aus unterschiedlichen Vorsorgeformen kann aber rationalen Abwägungen

folgen und durchaus effizient sein. Eine gelungene Absicherung im Alter setzt zum Beispiel nicht zwingend voraus, in Form einer privaten Rentenversicherung vorzusorgen, die einen monatlichen Zahlungsfluss generiert. Insbesondere dann, wenn die eigene gesetzliche Rente respektive die im Haushalt gemeinsam erwirtschafteten Anwartschaften ein Sicherungsniveau oberhalb der Grundsicherung erwarten lassen, können kapitalbildende Vorsorgeformen Vorteile gegenüber privaten Rentenversicherungen bieten. Denn mit kapitalbildenden Vorsorgeformen (zum Beispiel einer kapitalbildenden Lebensversicherung oder Fondssparen) lassen sich weitere Motive während der Erwerbsphase und im Alter absichern – zum Beispiel der Schutz von Familienangehörigen bei unerwartet frühzeitigem Ableben eines Einkommensbeziehers, die Vorsorge zur Finanzierung von Eigenanteilen bei Pflegebedürftigkeit oder die Tilgung einer Hypothek zum Übergang in den Ruhestand, um im Alter Aufwendungen für die Kaltmiete zu sparen.

Bei einer kombinierten Betrachtung der Einkommens- und Vermögensverteilung zeigt sich deshalb eine deutliche Reduktion von Armutsgefährdungsrisiken im Alter verglichen mit der konventionellen, ausschließlich einkommensbezogenen Messung (Niehues/Stockhausen, 2020, 54). Dieser Befund deutet darauf hin, dass sich die Haushalte in ihrem Vorsorgeverhalten – nach Maßgabe ihrer finanziellen Möglichkeiten – rational verhalten und bei ihrer Vorsorgeplanung unterschiedliche Sicherungsmotive beachten. Die Frage, ob dies auch für weniger einkommensstarke Haushalte möglich ist, kann dagegen nicht als Argument gegen die Drei-Säulen-Statik der Alterssicherung angeführt werden, sondern lenkt vielmehr den Blick auf die Frage, ob die Förderung der Privatvorsorge auf begründete Fälle konzentriert werden kann statt in der Breite zu fördern und damit knappe Steuermittel auch für jene Haushalte zu verausgaben, die aus eigener Kraft in der Lage wären, ergänzend für das Alter vorzusorgen.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Variation der Mindestnachhaltigkeitsreserve	6
Tabelle 2-1: Beitragssatz und Nachhaltigkeitsreserve in Szenarien	9

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahresverlauf 2021	5
--------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Literaturverzeichnis

Beznoska, Martin / Pimpertz, Jochen, 2016, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge. Verbreitung besser als ihr Ruf, in: IW-Trends, Jg. 43, Heft 2, S. 3-19

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021, Rentenversicherungsbericht 2021, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht.pdf;jsessionid=30B2BA98977031D72E132B6CB50D3D10.delivery2-master?blob=publicationFile&v=4> [10.6.2022]

Calderón, Mariano / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020, Wie verteilt sich der Wohlstand in Deutschland? in: IW-Trends, Jg. 47, Heft 3, S. 39-60

Deutsche Rentenversicherung, 2021, Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2021, Berlin

Deutsche Rentenversicherung, 2022, Kennzahlen der Finanzentwicklung, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html [10.6.2022]

Kochskämper, Susanna, 2019, Ist das Rentensystem in Deutschland generationengerecht? IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 9.9.2019, <https://www.iwkoeln.de/studien/susanna-kochskaemper-status-quo-und-prognose-bis-2060-aus-dem-generationencheck.html> [14.6.2022]

Kochskämper, Susanna, 2016, Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge. Status quo und Reformoptionen, IW-Report, Nr. 23, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/susanna-kochskaemper-die-foerderkulisse-der-privaten-altersvorsorge.html> [14.6.2022]

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen, Nr. 115, Köln

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, Bericht der Kommission, Band I – Empfehlungen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Berlin

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021a, Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 28.5.2021, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-nachhaltigkeit-in-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html> [14.6.2022]

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021b, Langfristige Sicherung des Rentenniveaus? IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 7.6.2022, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-langfristige-sicherung-des-rentenniveaus.html> [14.6.2022]



Schriftliche Stellungnahme
Sozialverband Deutschland e.V.

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

Rente

Bundesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung

(RV-Mindestrücklagengesetz)

1 Zusammenfassung des Gesetzentwurfs

Der Entwurf der Bundestagsfraktion Die Linke für ein *Gesetz zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz)* sieht eine Anhebung der sogenannten Mindestrücklage von aktuell 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben vor. Dafür ist eine Änderung in § 158 SGB VI erforderlich. Zur Gegenfinanzierung sieht der Gesetzentwurf eine Anhebung des Beitragssatzes vor, die aufgrund weiterer, noch unbekannter gesetzlicher Änderungen, im Gesetzentwurf nicht genau beziffert werden kann.

2 Gesamtbewertung

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, 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 Beitragseinnahmen ohne die Inanspruchnahme von zusätzlichen Liquiditätshilfen des Bundes ausgleichen zu können, gibt es die Nachhaltigkeitsrücklage. Dafür ist derzeit eine Rücklage von höchstens 1,5 und mindestens 0,2 Monatsausgaben gesetzlich vorgeschrieben, andernfalls sinkt bzw. steigt der Beitragssatz und der Bund muss finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Der Rentenversicherungsbericht 2021 prognostiziert für die kommenden Jahre einen starken Rückgang der Nachhaltigkeitsrücklage: Sie „wird in den kommenden Folgejahren der Vorausberechnung abgebaut und liegt zum Ende des Mittelfristzeitraums im Jahr 2025 bei 9,1 Mrd. Euro (0,25

Monatsausgaben)¹. 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 grundsätzlich den Ansatz des Gesetzentwurfs, die Mindestrücklage anzuheben, um die finanzielle Basis der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Aus Sicht des SoVD wären sogar 0,5 Monatsausgaben denkbar. Eine derartige Anhebung der Mindestrücklage kann 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 Aufstockung der Mindestrücklage von 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben sind voraussichtlich Finanzmittel in einer Größenordnung von ca. 5 Mrd. Euro erforderlich, die – zumindest teilweise – erstmals in dem Jahr anfallen, in dem die „neue“ Mindestrücklagengrenze von 0,4 Monatsausgaben unterschritten wird. Die zum Aufbau der Mindestrücklage erforderlichen „einmaligen“ Mittel sollten nicht den Beitragszahler*innen der Rentenversicherung auferlegt werden, sondern durch Zahlungen des Bundes von den Steuerzahler*innen getragen werden; sei es durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses oder durch eine einmalige Sonderzahlung des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung.

Wir brauchen daher eine grundsätzliche Debatte über die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Dazu gehört beispielsweise auch, über die Sinnhaftigkeit des im Koalitionsvertrag vereinbarten Kapitalstocks in Höhe von 10 Mrd. Euro zu reden. Diese Überlegung steht in enger Verbindung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf. Wie steht die Nachhaltigkeitsrücklage im Verhältnis zum Kapitalstock? Sollen Reserven tatsächlich am Aktienmarkt angelegt werden und wenn ja, zu welchen Bedingungen? Was bedeutet das dann konkret, wenn auf die Rücklagen zurückgegriffen werden muss, die Aktien aber im Keller sind – wie im Moment? Greift dann nicht genau das gegenteilige Szenario von dem, was unter dem Deckmantel der Generationengerechtigkeit mit den Forderungen nach mehr Kapitaldeckung eigentlich gewollt wird: Der Beitragssatz steigt, der Bundeszuschuss steigt, die gesetzliche Rentenversicherung gerät ins Wanken und die Beitragszahlenden werden stärker belastet. Die gesetzliche Rentenversicherung benötigt stattdessen eine solide Finanzierungsbasis. Aus Sicht des SoVD wird diese mit einem Kapitalstock nicht erreicht, ganz im Gegenteil. Auch würden die Erträge aus dem Kapitalstock, die dann zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung herangezogen werden sollen, viel zu spät zur Verfügung stehen. Die Mittel werden ab 2025 benötigt, wenn die Babyboomer-Generation anfängt in Rente zu gehen. Die Mittel aus einem Kapitalstock – bei dem es auch mit einmal 10 Mrd. Euro nicht getan ist – würden frühestens in zehn bis 15 Jahren zur Verfügung stehen. Der SoVD würde es daher begrüßen, wenn die 10 Mrd. Euro anderweitig zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung investiert werden. Denkbar wären einmalige Zahlungen des Bundes zum Aufbau einer Mindestrücklage von 0,4

¹ Vgl.: Rentenversicherungsbericht 2021, Seite 32.

Monatsausgaben oder generelle Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Beispielsweise könnte damit eine vollständige Angleichung aller Erwerbsminderungsrenten erreicht werden. Es wäre auch möglich, mit dem Geld zusätzlich die Grundrente zu stärken, indem die Einkommensprüfung gestrichen und die Freibeträge für alle Menschen mit einer gesetzlichen Rente (unabhängig von den Grundrentenzeiten) gewährt werden. Damit würde ein echter Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut geleistet werden, der wiederum auch das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung stärken würde, weil es dann eben doch für mehr Menschen einen Unterschied macht, ob sie Beiträge gezahlt haben oder nicht.

Auch kann die gesetzliche Rente durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, in die alle Erwerbstätigen einbezogen werden, auf breitere Füße gestellt werden. Es ist richtig, dass unter Finanzierungsgesichtspunkten eine Erwerbstätigenversicherung langfristig gesehen auch die Ausgabenseite belasten wird. Sie würde aber zumindest die Zeit, in der die sogenannten Babyboomer in Rente gehen, abfedern. Darüber hinaus würde sie dem Wandel in der Arbeitswelt und in den Erwerbsverläufen sowie der gebotenen Solidarität aller Erwerbstätigen und der gestiegenen beruflichen Mobilität in Europa hinreichend Rechnung tragen. Für das Alter muss ohnehin Geld in die Hand genommen werden, denn die Menschen werden weiterhin welches zum Leben benötigen. Die entscheidende Frage bleibt: Soll das Geld in ein System gesteckt werden, das krisenanfällig ist und die Risiken in den privaten Bereich verschiebt oder besser in ein System, das sich über Jahrzehnte bewährt hat und dem Solidaritätsgedanken entspricht? Der SoVD spricht sich ganz klar für die umlagefinanzierte gesetzliche Rente aus.

Abschließend lässt sich daher festhalten, dass es richtig ist, die finanzielle Basis der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Denn sie ist stabil, sie ist zuverlässig und sie ist solidarisch. Das wird sie auch bleiben, wenn die Hebel an der richtigen Stelle angesetzt werden: Die Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage kann hierzu einen nicht unerheblichen Beitrag leisten.

Berlin, 16. Juni 2022

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik



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 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.



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Gewerkschaftsbund

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



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
20/398

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

Mindestrücklage anheben und Beitragsfestlegung neu gestalten

16.06.2022

Der vorliegende Entwurf eines RV-Mindestrücklagengesetzes wird begrüßt. Der DGB fordert seit langem, dass die Nachhaltigkeitsrücklage auf wenigstens 0,4 Monatsausgaben anzuheben ist. Damit wäre zumindest in normalen konjunkturellen Lagen die unterjährige Liquidität gesichert. Kommt jedoch ein nicht einkalkulierter konjunktureller Einbruch hinzu, wäre selbst bei 0,4 Monatsausgaben die unterjährige Liquidität unter Umständen nicht mehr gesichert.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 240 60 263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Auch wäre es ehrlicher, die Rücklage ihrem Zweck entsprechend wieder als Schwankungsreserve zu bezeichnen. Da die Rücklage in der geltenden Form nur sehr kurzfristig für ein Kalenderjahr gedacht wurde, ist es keine Nachhaltigkeitsrücklage und dient in der Form auch kaum noch der Absicherung von konjunkturellen Schwankungen. Aus Sicht des DGB wäre daher, über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus, zu prüfen, wie das System der Beitragssatzfestlegung wieder überzyklisch für mehrere Jahre erstreckt werden könnte. Dazu wäre nicht nur die Mindestrücklage anzuheben, sondern auch die Höchstrücklage. Der Beitragssatz sollte so festgelegt werden, dass er der mittelfristigen Ausgabendeckung dient und ein Puffer über die Mindestrücklage hinaus angestrebt wird.

Die Mindestrücklage wurde zum 1.1.2004 von 0,5 auf 0,2 Monatsausgaben abgesenkt. Dies diente ausschließlich dem kurzfristigen Ziel, den Beitragssatz konjunkturell bedingt nicht anheben zu müssen. Der unveränderte Beitragssatz wurde politisch höher bewertet als die Liquidität der Rentenversicherung. Und dies, obwohl unstrittig ist, dass die Höhe von 0,2 Monatsausgaben unzureichend ist, um unterjährige Schwankungen auszugleichen. So führte der Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1830 (Seite 8) selbst aus: „... eine hohe Schwankungsreserve ... ist ... nicht erforderlich, um die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im laufenden Kalenderjahr sicherzustellen. Außerdem greifen in einnahmeschwachen Monaten die Instrumente „Vorziehen der Monatsraten der Bundeszuschüsse“ und „Liquiditätshilfe des Bundes durch zinslose Darlehen“ ein.“

Im Gesetzgebungsverfahren warnte die Bundesanstalt für Angestellte, der Verband der Rentenversicherungsträger sowie die meisten Sachverständigen davor, dass in 2004 durch eine abgesenkte Rücklage spätestens im Herbst die Mittel aufgebraucht sein könnten und der Bund dann mit Liquiditätshilfen einspringen müsste. Die Liquiditätshilfen des Bundes gewährleisten dabei zwar die Auszahlung der Renten, verschieben die politisch gewollte Unterfinanzierung jedoch lediglich in das Folgejahr, da die Rentenversicherung diese Hilfen vollständig zurückzahlen muss. Damit sichern die Liquiditätshilfen gerade nicht, dass die Rentenversicherung unterjährig die Rente aus



eigenen Mitteln auszahlen kann. Hinzu kommt, dass die Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen politisch genutzt werden kann, um das Vertrauen in die Rentenversicherung zu erschüttern oder gar aktiv zu beschädigen. Die abgesenkte Mindestrücklage und die daher erwarteten Liquiditätsprobleme in 2004 führten zu Zeitungsmeldungen a la: „Rentenkassen – Pleite im Herbst?“ (Manager Magazin 4.2.2004). Daher lehnten die Sachverständigen in der damaligen Anhörung des Deutschen Bundestags ganz überwiegend die Absenkung der Mindestrücklage ab. Wenn sollte sie höchstens temporär auf 0,2 abgesenkt und mittelfristig wieder angehoben werden, wobei hier Vorschläge zwischen 0,5 bis 1,0 Monatsausgabe vorgetragen wurden.

Die Absenkung erfolgte jedoch dauerhaft. Im Sinne des damals politisch vorherrschenden Beitragssatzdogmas wurde ein möglichst niedriger Beitragssatz höher bewertet als auskömmlichen Renten oder ausreichende unterjährige Liquidität. Diese Zielstellung basiert auf der damals weitverbreiteten Behauptung, dass jeder zusätzliche Beitragssatzpunkt rund 100.000 Arbeitsplätze kosten würde. In diesem Sinne führte der Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1830 damals auch aus: „Die Absenkung der Schwankungsreserve auf 20 vom Hundert einer Monatsausgabe ist ein wesentlicher Beitrag, um alle Chancen zur konjunkturellen Belebung und für mehr Beschäftigung zu nutzen.“ Im Oktober 2005 war die Rücklage aufgebraucht, da die Einnahmen aufgrund des zu niedrig festgelegten Beitragssatzes aufgrund der abgesenkten Mindestrücklage nicht ausreichten. Der Bund zog seine Zahlungen vor – Liquiditätshilfen waren nicht nötig. Dennoch titelte die BILD mit der Pleite der Rentenversicherung.

Dabei war der Schritt auf 0,2 Monatsausgaben bereits der dritte seit 2002, der einen kurzfristig niedrigeren Beitragssatz durch eine Absenkung der Mindest- wie auch der Höchstrücklage ermöglichte und die Liquidität reduzierte, indem die Differenz aus der Rücklage finanziert wurde.

So war bereits 2002 die Höchstrücklage von 1,5 auf 1,2 Monatsausgaben und die Mindestrücklage von 1,0 auf 0,8 Monatsausgaben abgesenkt worden. Zu diesem Zeitpunkt sollte der Beitragssatz außerdem noch so festgelegt werden, dass er für drei Kalenderjahre die Ausgaben voraussichtlich deckt. Zu 2003 wurde dann die Höchstrücklage auf 0,7 und die Mindestrücklage auf 0,5 Monatsausgaben abgesenkt. Und der Beitragssatz sollte nur noch so festgesetzt werden, dass die Ausgaben des Jahres gedeckt waren, für das der Beitragssatz festgelegt wurde. Die Absenkung auf 0,2 Monatsausgaben schöpfte dann die Möglichkeiten, die Rücklage für politisch gewollte kurzfristige Beitragssatzdämpfungen zu nutzen, endgültig aus. Eine geringere Rücklage und kürzere Perspektive der Beitragssatzfestsetzung war nicht mehr sinnvoll denkbar. Professor Dr. Eckart Bomsdorf führte in seiner Stellungnahme dazu aus (Ausschussdrucksache 15(13)337neu):

„Die Senkung der Schwankungsreserve ist ein unsystematisches Mittel, das sich nicht zur Stabilisierung oder sogar zur Sanierung der Rentenfinanzen eignet, wie auch die Entwicklung der vergangenen 24 Monate gezeigt hat. Schwankungsreserven können ihren Zweck nicht erfüllen, wenn ihre Untergrenze ständig herabgesetzt wird.“

Ab August 2004 wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz nur die Höchstrücklage wieder von 0,7 auf 1,5 Monatsausgaben angehoben, während die Mindestrücklage bei 0,2 Monatsausgaben verblieb. Außerdem wurde die Schwankungsreserve sprachlich überhöht in „Nachhaltigkeitsrücklage“ umbenannt, offensichtlich entgegen der rechtlichen und technisch realistischen Funktion der Rücklage. Die Regelungen zu Mindest- und Höchstrücklage und der Beitragssatzfestsetzung entsprechen noch heute diesen, kurzfristiger politischer Beitragssatzdämpfung entsprungenen, Vorschriften. Seit damals haben viele Sachverständige, vom Sozialbeirat über die Sozialpartner bis hin zur Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, wiederholt und fortgesetzt gefordert, zumindest die Mindestrücklage anzuheben und/oder die Zahlungen des Bundes



unterjährig anders zu gestalten, um zu vermeiden, dass erneut die Mär von der Pleite der Rentenversicherung verbreitet wird, sobald die Mindestrücklage erreicht wird. In den Jahren ab 2006 lag die Rücklage bis heute aufgrund der massiven Ausgabenminderungen (unter anderem Nullrunden in 2004 bis 2006 sowie allgemein Leistungskürzungen) sowie der Einnahmesituation durch die wirtschaftliche Entwicklung, wie auch die Beitragssatzfestlegung durchgehend bei über 0,5 Monatsausgaben, so dass trotz der zu niedrig festgesetzten Mindestrücklage stets genügend Liquidität für unterjährige – und sogar für konjunkturelle – Schwankungen zur Verfügung stand.

Das Problem der unzureichenden Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben besteht jedoch nach wie vor. Die Rentenkommission hat hierzu in ihrem Abschlussbericht (Seite 95) dargelegt, dass im langjährigen Mittel „die Liquidität ohne konjunkturelle Einbrüche Ende Oktober um 0,2 bis 0,3 Monatsausgaben unter dem Stand am Jahresende“ liegt. Der Beitragssatz bleibt nach der geltenden Regelung zu Beginn eines Kalenderjahres solange unverändert, wie erwartet wird, dass die Rücklage am Ende des Kalenderjahres, für das der Beitragssatz festgelegt wird, mindestens 0,2 Monatsausgaben beträgt. Nach aktuellen Voraussrechnungen dürfte am Ende des Jahres 2024 gerade noch die Mindestrücklage vorhanden sein. Demnach wäre der Beitragssatz in 2024 gerade nicht anzuheben, so dass die Gefahr besteht, dass die Rücklage im Oktober 2024 aufgebraucht wäre und mindestens die Bundeszahlung vorzuziehen sind. Je nach Finanzlage und wirtschaftlicher Entwicklung wären aber unter Umständen auch Liquiditätshilfen notwendig. So oder so würde ein solches Szenario das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung erneut massiv beschädigen.

Dass der Bund im Rahmen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz – Drucksache 20/1680) aus kurzfristigen Motiven den Bundeszuschuss bis 2025 um 2 Mrd. Euro kürzt, verschärft aus aktueller Perspektive das Problem in 2024. Die bis Ende 2024 um 1,5 Mrd. Euro geminderte Bundesmittel entsprechen rund 0,06 Monatsausgaben. Damit machen sie – nach aktueller Voraussberechnung – den Unterschied aus, ob die Rücklage Ende 2024 bei etwa 0,2 oder bei knapp 0,3 Monatsausgaben liegt und damit genau den Unterschied, ob die Rücklage gerade noch die unterjährigen Schwankungen decken könnte oder nicht – für zusätzliche konjunkturelle Schwankungen wäre kein Spielraum übrig. Dies gilt umso mehr, als diese Sonderzahlungen nicht bei der Berechnung der Rücklage für die Beitragssatzfestlegung berücksichtigt wurden und damit der Rentenversicherung bisher als zusätzlicher Liquiditätspuffer außerhalb des Beitragssatzmechanismus zur Verfügung standen.

Das Problem ist also struktureller Art und besteht unabhängig von der aktuellen Voraussberechnung für 2024. Verantwortlich ist die mit 0,2 Monatsausgaben deutlich zu geringe Mindestrücklage und damit die zu späte bzw. zu geringe Anhebung des Beitragssatzes, da die niedrige Mindestrücklage, wie geschildert, zum Zweck eines möglichst geringeren Beitragssatzes bewusst die Liquiditätsprobleme und den damit verbundenen Vertrauensverlust in die Rentenversicherung in Kauf nimmt.

Aus all diesen Gründen ist es mehr als geboten, die Mindestrücklage jetzt anzuheben. Ein Wert von 0,4 Monatsausgaben, wie von der Fraktion DIE LINKE. im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen, ist dabei sinnvoll und wird auch vom DGB seit Jahren gefordert. Eine Anhebung der Mindestrücklage ist mit einmaligen Einnahmeerfordernissen verbunden, so wie ihre Absenkung einmalige Entlastungen des Beitragssatzes brachte.

Will die Bundesregierung eine frühere Anhebung des Beitragssatzes durch eine höhere Mindestrücklage vermeiden, könnte sie die Kürzung des Bundeszuschusses um rund 2 Mrd. Euro rückgängig machen und diese für die Rücklagenbildung verwenden. Durch das Gesetz zu Rentenanpassung 2022 (Drucksache 20/1680) fällt der Beitragssatz in 2024



außerdem um geschätzte 0,7 Prozentpunkte geringer aus. Dadurch spart der Bund weitere gut zwei Milliarden Euro an Bundesmitteln (Zuschüsse und Beiträge). Würde der Bund auch diese Mittel zur Verfügung stellen, wäre eine Mindestrücklage von 0,4 Monatsausgaben in 2024 voraussichtlich ohne Beitragssatzerhöhung möglich. Ansonsten wäre eine Anhebung des Beitragssatzes von 0,1 Prozentpunkt voraussichtlich ausreichend.

Zu bedenken wäre auch, ob die Regelungen zur Festsetzung des Beitragssatzes nicht grundsätzlicher verändert würden. Denkbar wäre diesen wieder längerfristiger festzusetzen und ihn auch wieder für konjunkturelle Schwankungen aufzustellen. Dazu könnte die Festlegung einerseits einen längeren Zeitraum von drei bis fünf Jahren in den Blick nehmen. Aber vor allem sollte er bei Unterschreiten der Mindestrücklage nicht nur gerade so viel angehoben werden, dass die Mindestrücklage wieder erreicht wird, sondern dass mittelfristig bspw. eine oder zwei Monatsausgabe zur Verfügung steht. Damit würde die Rücklage bei einem konjunkturell bedingten Rückgang der Beitragseinnahmen (ggf. auch über mehrere Jahre verteilt) von bis zu etwa zehn Prozent eine Erhöhung des Beitragssatzes in der Krise vermeiden.



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 Kapitaleiseite 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“.