

Ausschussdrucksache **20(11)520**

---

## Schriftliche Stellungnahme Arbeitnehmerkammer Bremen<sup>1</sup>

---

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)**  
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
**Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot**  
BT-Drucksache 20/11847

**Siehe Anlage**

<sup>1</sup> Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

# Stellungnahme

## Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung<sup>1</sup>

---

### Grundsätzliche Anmerkungen und Bewertung

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bietet das deutsche Alterssicherungssystem derzeit keine guten Voraussetzungen dafür, nach jahrzehntelanger Arbeit auch eine Rente zu beziehen, die den erreichten Lebensstandard zuverlässig sichert. Auch im Verhältnis zu vergleichbaren Staaten weist Deutschland ein sehr geringes und grundsätzlich – sofern dies nicht durch Haltelinien verhindert wird – langfristig sinkendes gesetzliches Rentenniveau auf, weil maßgebliche Reformen in den 2000er-Jahren am Primat der Beitragssatzdämpfung orientiert waren. Betriebliche und private Zusatzvorsorge, die wegen des gesunkenen gesetzlichen Niveaus teils bloße Ersatzvorsorge sein muss, kann die so aufgerissenen Versorgungslücken strukturell kaum schließen: Sofern sie überhaupt genutzt wird, was für viele Beschäftigte bereits finanziell unrealistisch ist, bieten diese Systeme einen in der Regel deutlich schlechteren Leistungskatalog als die GRV. Beispielsweise ist das Risiko der Erwerbsminderung üblicherweise nicht angemessen abgesichert, und weil Renten im Bezug oft nicht hinreichend angepasst werden, wird anhaltende Teilhabe auf bewährtem Niveau faktisch unmöglich.

Eine umfassende Reform des Gesamtsystems ist notwendig und überfällig, um nachhaltig gute Alterssicherung für alle Erwerbstätigen zu erreichen. Im Mittelpunkt muss dabei die Erneuerung des Leistungsversprechens in der GRV durch ein wieder und dauerhaft angemessenes Rentenniveau stehen. Eine Anfang 2023 im Auftrag des DGB, der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes bundesweit durchgeführte repräsentative Befragung<sup>2</sup> von Personen im erwerbsfähigen Alter hat die entsprechenden Präferenzen der Bevölkerung deutlich gemacht:

- Über 80 Prozent der Befragten zwischen 18 und 67 Jahren sind der Auffassung, dass die Renten im Vergleich zu den Löhnen strukturell zu gering sind und wieder höher ausfallen sollten. Dabei waren keine relevanten Unterschiede zwischen jüngeren und älteren Befragten erkennbar.

---

<sup>1</sup> Siehe BT-Drs. 20/11898 vom 21.06.2024.

<sup>2</sup> Siehe dazu <https://www.arbeitnehmerkammer.de/politik/rente-gesundheit-pflege/rentenbefragung.html>.

- Knapp 78 Prozent – auch hier ohne nennenswerte Unterschiede zwischen Altersgruppen – fordern, dass Rentenanpassungen der Lohnentwicklung vollständig folgen sollten.
- Rund zwei Drittel aller Befragten würden lieber höhere Beiträge zahlen, als zur Finanzierung der gesetzlichen Renten noch später in den Ruhestand zu gehen. Jüngere Beschäftigte unter 40 Jahren sind dazu sogar noch etwas häufiger bereit.

Im Lichte dieser Problematiken und Vorstellungen fordern die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes, das Sicherungsniveau vor Steuern anzuheben und dann dauerhaft zu stabilisieren. Um den im Arbeitsleben erreichten Lebensstandard strukturell voll zu sichern, sollten darauf flächendeckend gute, maßgeblich arbeitgeberfinanzierte Betriebsrenten aufsetzen.

In diesem Sinne ist die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante Verlängerung der aktuellen Niveaugarantie bei 48 Prozent von 2025 bis 2039 – und grundsätzlich sogar auf Dauer – positiv zu bewerten. Eine solche Reform wäre eine Rückkehr zum Primat der Leistungsorientierung anstelle einer bloßen Kostenorientierung, die eben nicht im Interesse der Versicherten war und ist. Dies gilt wie gezeigt gerade auch für die heute Jüngeren, die dank einer erneuerten Leistungszusage wieder stärker auf gute gesetzliche Renten vertrauen könnten – das Sicherheitsversprechen der GRV würde auch für sie erneuert. Insofern würde Rentenpolitik damit wieder stärker allen Generationen gerecht. Noch besser wäre dafür eine absehbare, gegebenenfalls auch schrittweise Anhebung des Niveaus auf mindestens 50, besser noch 53 Prozent und eine tatsächliche Verstetigung der Haltelinie durch vollständige Abschaffung des grundsätzlich leistungsdämpfenden Rechts. Im Gesetzentwurf ist hingegen vorgesehen, dieses lediglich durch eine verlängerte Ausnahmeregelung zu überlagern und als – wenngleich vorerst inaktives – Standardmodell zur Rentenanpassung im Gesetz zu belassen.

Bei Leistungen, die gegenüber dem Entwicklungspfad nach geltendem Recht merklich höher ausfallen, sind höhere Beitragssätze folgerichtig. Daraus ergibt sich zwar formal eine zusätzliche Belastung für Beschäftigte, die diese nach den zitierten Umfrageergebnissen aber wohl als verträglich empfinden dürften. Tatsächlich stellt sich eine etwas teurere, aber auch wieder merklich stärkere GRV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber kapitalmarktabhängiger Ersatzvorsorge eindeutig als besseres Geschäft dar, nicht zuletzt wegen des breiten GRV-Leistungskatalogs. Gleichwohl gilt es, ihre Beitragslast systematisch zu dämpfen, wo sie unangemessen hoch ist: Sogenannte versicherungsfremde Leistungen, die als gesamtgesellschaftliche Aufgaben eigentlich nicht wie bislang aus Beiträgen zu decken sind, sollten zukünftig adäquat aus Steuermitteln finanziert werden. Beispielfhaft dafür lassen sich die Kinderziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrente“) und die mittlerweile praktisch auch voll aus Beiträgen finanzierten Grundrentenzuschläge nennen.

Diesen Ansatz verfolgt der Gesetzentwurf allerdings nicht, sondern sieht stattdessen die Schaffung eines kreditfinanzierten „Generationenkapitals“ vor. Es soll vorwiegend den weltweiten Aktienmarkt abbilden und mit seinen Erträgen die ansonsten umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung unterstützen. Dies erscheint grundsätzlich vertretbar, auch weil bewährte Kernprinzipien der GRV dadurch nicht berührt werden – Rentenansprüche

ergäben sich auch zukünftig eben nicht durch Erfolg oder Misserfolg bei der Kapitalanlage – und auch keine Beitragsmittel für den Kapitalstock verwendet werden sollen. Kritisch ist allerdings zu bewerten, dass das „Generationenkapital“ die Finanzialisierung des Sozialversicherungssystems erheblich befördern würde, während die geschätzte – und angesichts der Volatilität der Kapitalmärkte jedenfalls in der mittleren Frist kaum gesicherte – Dämpfungswirkung auf den GRV-Beitragssatz eher gering wäre. Um die Auswirkungen unweigerlicher Schwankungen der eingeplanten Kapitalerträge auf den Beitragssatz zu minimieren, regen die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes an, im Gesetzgebungsverfahren einen Mechanismus zur weitestgehenden Glättung der Beitragssatzwirkung zu implementieren. Dazu könnte mit mehrjährigen Zielvorgaben und einem Sicherungspuffer zu deren Erreichung gearbeitet werden.

## Zu ausgewählten Maßnahmen im Einzelnen

### Garantiertes Sicherungsniveau (Änderung der §§ 63, 154, 255e, 255h, 255i und 287 SGB VI)

#### Regelungen

Vorgesehen ist, eine dauerhafte Untergrenze für das Rentenniveau in den Grundsätzen zur Rentenhöhe und Rentenanpassung festzuschreiben, wonach das „Sicherungsniveau vor Steuern“ einen Wert von 48 Prozent nicht unterschreiten soll. Um dieses Ziel technisch umzusetzen, wird die aktuell bis 2025 gültige Niveauschutzklausel zunächst um 14 Jahre unter Einschluss der Rentenanpassung im Juli 2039 verlängert: Wird mit dem auf herkömmlichem Wege nach § 68 SGB VI neu berechneten aktuellen Rentenwert das Mindestniveau von 48 Prozent nicht mehr eingehalten, so wird er entsprechend angehoben. Ergänzt wird diese Regelung um eine ebenfalls bis 2039 reichende Verlängerung der Vorschrift, den aktuellen Rentenwert ggf. nach Mindestsicherungsniveau anzupassen: Wird durch die Niveauschutzklausel genau auf 48 Prozent angepasst, wird der Rentenwert fortan anstelle der komplizierten Berechnung nach eigentlicher Anpassungsformel durch Rückrechnung aus dem nun zum Zielniveau gewordenen Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent ermittelt. Da die Niveauschutzklausel bereits bei der Rentenanpassung 2024 aktiviert wurde, greift diese Anpassung nach Mindestsicherungsniveau ohnehin schon 2025 und würde durch die beabsichtigte Reform auch praktisch verlängert. Faktisch würde der reguläre Anpassungsmechanismus also im Zuge der geplanten Reform bis 2039 mit Wirkung bis 2040 deaktiviert. Um eine rasche „Abwicklung“ der zeitweiligen Niveaustabilisierung nach deren technischem Auslaufen 2040 zu verhindern, ist darüber hinaus vorgesehen, den Aufbau niveaudämpfender Ausgleichsbedarfe bis 2039 zu verhindern. Ein nach Entwurf ab 2040 formal wieder geltender Ausgleichsmechanismus mit Niveausenkungstendenz, der zuvor unterdrückte Einschnitte bei Rentenanpassungen grundsätzlich nachvollziehen soll, hätte also zunächst keine reale Basis und könnte zwischenzeitliche demografische Zusatzlasten eben nicht bei den folgenden Anpassungen in Abzug bringen.

Ob und welche Maßnahmen erforderlich sein werden, um das grundsätzlich festgeschriebene Mindestniveau von 48 Prozent auch über 2039 hinaus halten zu können, soll Gegenstand eines von der Bundesregierung im Jahr 2035 vorzulegenden Berichts sein. Daneben wird klargestellt, dass der jährliche Rentenversicherungsbericht auch die

geschätzte Entwicklung des Sicherungsniveaus in den jeweils kommenden 15 Jahren abbilden muss, und gleichzeitig wird die bisherige Berichtspflicht zur theoretischen Gesamtversorgung unter Einschluss von „Riester-Rente“ und aus Steuerersparnissen finanzierter „Privat-Rente“ aufgehoben.

Erwartet wird, dass der Beitragssatz infolge der Niveausockelung bis zum Jahr 2045 nicht auf 21,3 Prozent (Schätzung nach geltendem Recht), sondern wegen der Mehrausgaben und ohne weitere Systemanpassungen auf 22,7 Prozent steigen würde. Mangels Relevanz soll nun der Beitragssatzdeckel von 20 Prozent bis zum Jahr 2025 aufgehoben werden. Gleiches gilt für die Vorschrift für den Zeitraum bis 2030, Maßnahmen zu ergreifen, wenn das Sicherungsniveau unter 43 Prozent sinkt, da diese durch die noch längere Niveaugarantie von 48 Prozent inhaltlich obsolet wird. Um den zu erwartenden Anstiegspfad bei der Beitragssatzentwicklung in den kommenden Jahren zu stabilisieren und rentenanpassungsrelevante Schwankungen zu reduzieren, ist zuletzt vorgesehen, ein bei sehr guter Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung durchaus noch mögliches Absinken unter den aktuellen Satz von 18,6 Prozent gesetzlich auszuschließen.

### Bewertung

Die vorgesehenen Änderungen zur Stabilisierung des Sicherungsniveaus wären insgesamt klare Verbesserungen für gesetzlich Rentenversicherte. Ohne weitere Haltelinie würde das Rentenniveau schließlich nach aktuellen Modellrechnungen bis 2040 voraussichtlich auf knapp 45 Prozent absinken, sodass heutige und zukünftige Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zu heute ungefähr weitere 7 Prozent an Versorgung verlieren würden. Die geplante Reform wäre also zum einen ein Beitrag zu verlässlichem Stuserhalt im Alter anstelle immer weiter verschärfter finanzieller „Abstürze“ in die Rente, wengleich das Mindest- bzw. Zielniveau nur ein Sockel wäre und eigentlich höher liegen müsste. Darüber hinaus würde die Niveaustabilisierung eine anhaltende Teilhabe der Leistungsbeziehenden gewährleisten, weil die Renten zukünftig wieder zuverlässig so steigen wie zuvor die Löhne. Folglich wäre die Reform ein echter Richtungswechsel weg von falscher Kostenorientierung zurück zu richtiger und von den Beschäftigten gewünschter (siehe oben) Leistungsorientierung. Ähnlich wie schon durch das Rentenreformgesetz 1992 würden die Folgekosten vermittelt über das Sicherungsniveau vor Steuern – also unter wesentlicher Berücksichtigung der GRV-Beitragssatzentwicklung – in einem System mit klarem Leistungsversprechen gerecht und systematisch zwischen Beschäftigten und Leistungsbeziehenden aufgeteilt. Die GRV würde damit wieder allen Generationen gerecht, statt wie in den vergangenen zwei Jahrzehnten tendenziell und tatsächlich unzureichende Rentenansprüche und Rentenanpassungen zu bewirken.

Kritisch ist allerdings zu bewerten, dass der harte Anpassungsmechanismus der §§ 255e und 255i SGB VI bis 2039 befristet werden soll – die im aktuellen Koalitionsvertrag noch als „dauerhaft“ zugesagte Niveaustabilisierung erfolgt zunächst nur qua Zieldefinition im grundsätzlichen § 63 SGB VI. Rentenanpassungen nach Mindest- bzw. Zielniveau würden also nur per Übergangsregelung erfolgen, während der reguläre Anpassungsmechanismus mit Dämpfungsfaktoren und hoher, kaum noch im Detail nachvollziehbarer Komplexität als lediglich überlagerter Standard im Gesetz verbliebe. Zwar hätte er für 15 Jahre keine praktische Relevanz, würde ohne weitere Rechtsänderung aber anschließend

wiederaufleben und mit der bloßen Sollvorschrift in § 63 SGB VI im Konflikt stehen. Auch zur Rechtsvereinfachung sollte diese unsystematische Konstruktion vermieden und der auf langfristige Niveausenkung ausgerichtete Anpassungsmechanismus des bisherigen § 68 SGB VI ersatzlos gestrichen werden. Insgesamt sollte das Anpassungsrecht möglichst stark vereinfacht und damit leichter nachvollziehbar gemacht werden. Im Sinne anhaltend guter Absicherung mit gerechter Lastenverteilung zwischen Beschäftigten und Rentnerinnen und Rentnern muss das Ziel ein tatsächlich dauerhaft und ohne Dämpfungsfaktoren geltender, an einem nominal festen Sicherungsniveau orientierter Anpassungsmechanismus sein, der fundamental und ohne komplizierte Korrekturmechanismen auf die Entwicklung der tatsächlich relevanten Größen beitragspflichtiger Bruttolohn und Beitragssatz abstellt. Wenn das aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes unangemessene Anpassungssystem des fortbestehenden § 68 SGB VI zukünftig tatsächlich erneut relevant würde, wäre allerdings positiv hervorzuheben, dass nach Gesetzentwurf ebenfalls bis 2039 keine Ausgleichsbedarfe aufgebaut werden dürfen, sodass eine derartige Niveausenkungssystematik gewissermaßen „bei null anfangen“ müsste. Die geplante Niveaugarantie würde also selbst dann, wenn sie entgegen der eigentlich dauerhaften Anlage tatsächlich nur 15 Jahre Bestand hätte, einen positiven Basiseffekt bewirken. Dieser würde auch ein anschließend sinkendes Sicherungsniveau höher ausfallen lassen als ein bis dahin und darüber hinaus durchgehend ungesichertes Niveau.

Dass es infolge der vorgesehenen Niveaugarantie zu merklichen Beitragssatzanhebungen kommen wird, ist praktisch zwangsläufig. Gute Alterssicherung hat gerade im weiteren demografischen Wandel ihren Preis, der nicht grundsätzlich vermieden werden kann. Die Frage ist also nicht, wie Kosten jeglicher Art vermieden werden können, sondern wie ein gegebenes – und von den Betroffenen offenbar mit eindeutiger Mehrheit mindestens gewünschtes – Leistungsniveau möglichst effizient, sicher und verteilungsgerecht erreicht werden kann. Diesbezüglich stellt sich die Option „GRV mit höheren Beiträgen, aber auch wieder besseren Leistungen“ gegenüber einer privat(wirtschaftlich) konstruierten Ersatzvorsorge mit teureren und in aller Regel defizitären Produkten zweifellos als sehr gutes Geschäft dar. Hinsichtlich der Beitragssatzentwicklung erscheint die nun bis 2036 fortgeschriebene Untergrenze von 18,6 Prozent im Übrigen nachvollziehbar. Zwar dürfte sie in diesem Zeitraum eher nicht mehr relevant werden, würde in diesem Fall aber unnötige Schwankungen bei der Rentenanpassung verhindern und die Verlässlichkeit erhöhen.

Grundsätzlich richtig ist die geplante Abschaffung des in der bisherigen Form immer wieder zu Recht kritisierten „Gesamtversorgungsniveaus“ als Berichtskonstrukt. In Berechnungen nach § 154 SGB VI fällt dieses systematisch zu hoch aus, wird lediglich im Querschnitt ausgewiesen und ist immer wieder als (tatsächlich aber nicht tragfähiges) Argument für ein vermeintlich leistungsfähiges Mehrsäulensystem herangezogen worden. Dass das „Drei-Säulen-Modell“ nach bisheriger Herangehensweise wegen mangelhafter Abdeckung, Leistungsniveaus, Schutzzumfänge und Dynamisierung weitgehend gescheitert ist, kann somit auch in der Öffentlichkeit nicht mehr anhand offizieller Modellrechnungen verschleiert werden. Die per se richtige Abschaffung dieses Konstrukts entbindet allerdings nicht von der politischen Verantwortung, Maßnahmen für ein vor allem durch die GRV bereitgestelltes Gesamtversorgungsniveau zu ergreifen, das jedenfalls nach typisiertem Standarderwerbsverlauf den erarbeiteten Lebensstandard tatsächlich effektiv sichern kann. Ein dauerhaft stabiles Rentenniveau von 48 Prozent wäre ein wichtiger Schritt in diese

Richtung, würde allerdings längst nicht genügen: Sogar vor Steuern – und durch die zunehmend nachgelagerte Besteuerung vergrößert sich die strukturelle Lücke zwischen Nettolöhnen und Nettorenten weiter – läge dieses schließlich immer noch etwa ein Zehntel unter dem jahrzehntelang bewährten Niveau, das auch nicht vollständig, sondern nur weitgehend statuserhaltend war.

### Aufbau und Nutzung eines „Generationenkapitals“ zur Generierung zusätzlicher GRV-Einnahmen (neues Generationenkapitalgesetz, Änderung des Entsorgungsfondsgesetzes)

#### Regelungen

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Finanzierung der umlagebasierten GRV durch Beiträge und Bundesmittel um Erträge aus einem noch aufzubauenden „Generationenkapital“ zu ergänzen und den absehbaren Beitragssatzanstieg dadurch zu dämpfen. Organisatorisch soll dies über eine Stiftung des öffentlichen Rechts geschehen, die durch den Bund auf zwei Wegen mit Mitteln ausgestattet wird: Zum einen ist geplant, dem „Generationenkapital“ ab 2024 jährlich kreditfinanzierte Darlehen in Höhe von zunächst 12 Milliarden Euro zu gewähren, deren Höhe fortan mit 3 Prozent pro Jahr dynamisiert wird. Die Refinanzierungskosten dieser Darlehen sind dem Bund zu erstatten. Zum anderen sieht der Entwurf vor, bis Ende des Jahres 2028 Eigenmittel des Bundes in Höhe von 15 Milliarden Euro unentgeltlich an die Stiftung zu übertragen. Die so erlangten Mittel – bis 2036 wird ein Gesamtwert von 200 Milliarden Euro angestrebt – sollen „renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen“ angelegt, die entsprechenden Erträge (abzüglich der Darlehenszinsen und Stiftungskosten) an die Deutsche Rentenversicherung ausgeschüttet werden. Im Kern ist also geplant, strukturelle und auch für die Zukunft unterstellte Renditedifferenzen zwischen Bundesanleihen und Anlageklassen wie Aktien umfassend und langfristig auszunutzen.

Eine Aufzehrung des Kapitalstocks ist grundsätzlich nicht vorgesehen, und Ausschüttungen seiner Erträge dürfen, um auch bei Wertschwankungen einen Substanzerhalt zu gewährleisten, nur erfolgen, wenn der Kapitalstock im vorherigen Jahr ein Volumen von mindestens 110 Prozent der Darlehen und Eigenmittel erreicht hat. Diese Zahlungen an die Rentenversicherung sind für die Jahre ab 2036 grundsätzlich in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro p. a. vorgesehen, wobei keine Dynamisierung erwähnt wird. Die tatsächliche Höhe pro Jahr wird allerdings nicht gesetzlich vorgegeben, sondern jeweils vom Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestimmt. Der Gesetzentwurf schätzt die dämpfende Wirkung eines solchen „Zuschusses“ für die Jahre nach 2035 auf gut 0,3 Beitragssatzpunkte; so läge der prognostizierte GRV-Beitragssatz im Jahr 2040 mit Kapitalerträgen bei 22,3 Prozent und ohne Kapitalerträge bei 22,6 Prozent.

Durch Gesetz wird die Stiftung verpflichtet, den zuständigen Ministerien BMF und BMAS im Jahr 2029 darüber Bericht zu erstatten, ob und inwiefern das Ausschüttungsziel von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr ab 2036 voraussichtlich erreicht werden kann. Darauf Bezug nehmend hat das BMF erneut im Einvernehmen mit dem BMAS einen Bericht an den Bundestag vorzulegen, ob und welche Maßnahmen zur tatsächlichen Erreichung dieses Ziels noch erforderlich sind. In einem ergänzenden Bericht muss das Ministerium

vorschlagen, ob und in welcher Höhe auch über 2045 hinaus Darlehen zum Kapitalaufbau gewährt werden sollen. Schließlich wird zur zeitnahen organisatorischen Umsetzung des „Generationenkapitals“ die Möglichkeit geschaffen, wesentliche Stiftungsaufgaben bis zum Jahresende 2026 – diese Option ist auf Vorschlag der Stiftung und im Einvernehmen mit BMF und BMAS verlängerbar – auf den bereits bestehenden „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ (KENFO) zu übertragen.

### Bewertung

Positiv zu bewerten ist, dass das „Generationenkapital“ als allgemeiner Rentenreservefonds zur Unterstützung des bewährten und fortbestehenden sozialen Umlagesystems konzipiert wird und eben keine individuellen Depots mit bloßem Vermögensaufbau und ohne interpersonelle Glättung schafft. Nach der Konzeption des Gesetzentwurfs ergeben sich gesetzliche Rentensprüche weiterhin aus Beschäftigung und nicht durch die Börsenentwicklung, und richtigerweise sind auch keine Beitragsmittel für den Kapitalaufbau vorgesehen. Ein solcher Schritt sollte auch dauerhaft ausgeschlossen bleiben, um das bewährte Umlagesystem nicht zu gefährden. Gleichzeitig muss dauerhaft verhindert werden, dass Bundeszuschüsse unter Verweis auf parallel fließende Kapitalerträge reduziert werden, weil der Bund seiner Finanzierungsverantwortung angeblich auch dadurch schon hinreichend gerecht werde. Dass durch den geplanten Kapitalstock gewisse Entlastungen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler bewirkt werden, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings könnte dieses Ziel systematischer und deutlich umfassender durch angemessenere Bundeszuschüsse für das volle Volumen „versicherungsfremder“ Leistungen erreicht werden.

Das nach Gesetzentwurf angestrebte jährliche Ertragsvolumen des Kapitalstocks erscheint unter Zugrundelegung üblicher Renditen zunächst nicht unrealistisch. Dabei wird entsprechend den dort formulierten Vorgaben von einer weltweit gestreuten Anlage vorwiegend in Aktien ausgegangen, was angesichts des Stiftungszwecks systematisch angemessen erscheint: Schließlich geht es, weil das Konzept des „Generationenkapitals“ letztlich eine unzureichende Tragfähigkeit der deutschen Lohn- und Steuerumlage im weiteren demografischen Wandel unterstellt – worüber sich zweifellos streiten ließe – darum, diese Finanzierungsquellen um eine fundamental andere zu ergänzen. Bei normaler wirtschaftlicher Entwicklung, entsprechenden Kapitalmarktrenditen und annähernd konstanten Refinanzierungskosten des Bundes dürfte der aufzubauende Kapitalstock die erhoffte Wirkung tatsächlich entfalten könnten. Problematisch ist allerdings der mit rund zehn Jahren sehr kurze Ansparzeitraum bis zur ersten Ausschüttung, der das angestrebte Gesamtvolumen strukturell gefährdet. Die nach Gesetzentwurf vorgeschriebene Zwischenbilanz zum Kapitalaufbau und zu gegebenenfalls notwendigen Eingriffen, um das Ziel zu erreichen, erscheinen insofern sinnvoll, werden aber angesichts der dann nochmals verkürzten Zeiträume womöglich nicht mehr hinreichend wirken können.

Problematisch ist außerdem, dass der beabsichtigte Effekt des Generationenkapitals im Gesetz nur in nominaler Höhe umschrieben wird („durchschnittlich jährliche Ausschüttungen in Höhe von 10 Milliarden Euro“), die reale Zielsetzung aber nicht klar spezifiziert ist. Entsprechend entscheiden die zuständigen Ministerien frei über die Höhe

der Ausschüttung in einem bestimmten Jahr und sind dabei auch nicht an einen möglichst verlässlichen Pfad gebunden. Auch der Auszahlungszeitpunkt beziehungsweise eine Staffelung im jeweiligen Jahr ist nicht näher definiert, was die Planung für die Rentenversicherungsträger erschweren dürfte. Darüber hinaus wird der Effekt der Ausschüttungen durch die jedenfalls nach Gesetzentwurf nicht vorgesehene Dynamisierung sukzessive geschmälert, denn für einen stabilen Beitragssatzeffekt müssten der Kapitalstock und seine ausgeschütteten Erträge mit dem Beitragsaufkommen der Umlage wachsen. Würde dies systematisch berücksichtigt, könnte wiederum weniger in der Anfangsphase ab 2036 ausgeschüttet werden, da realer Werterhalt strukturell auf Kosten der Entnahme geht. Wird nicht zumindest in der Satzung der geplanten Stiftung ein insofern nachhaltiges Modell vorgegeben, besteht die Gefahr, dass das Generationenkapital lediglich als „Strohfeuer“ und eben nicht langfristig entlastend wirkt.

Einen Sicherungspuffer von mindestens 10 Prozent oberhalb der Darlehen und Eigenmittel vorzusehen, ist zur Vermeidung sogar nominalen Substanzverzehr und entsprechender Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte nachvollziehbar. Etwaige Verluste würden sonst im Rahmen der Schuldenbremse relevant und müssten an anderer Stelle ausgeglichen werden, was die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen würde. Dieser nur den Fonds selbst schützende Sicherungspuffer genügt allerdings nicht, da nach der im Entwurf vorgesehenen Systematik schlechte Ertragsphasen des „Generationenkapitals“ auf die GRV-Nachhaltigkeitsrücklage und darüber hinaus gegebenenfalls auch auf den Beitragssatz durchschlagen. Insofern sollten die jährlichen Ausschüttungsvolumina über eine entsprechende gesetzliche Vorgabe so festgelegt werden, dass der Beitragssatzeffekt des Generationenkapitals in der mittleren Frist möglichst geglättet wird. Zur Einhaltung dieser Regelung sollte wiederum ein interner Reservefonds zur Abfederung unweigerlicher Ertragsschwankungen eingerichtet werden.

Zuletzt bleibt grundsätzlich anzumerken, dass die Kapitalmarktorientierung sozialer Sicherung mit einem „Generationenkapital“ strukturell, aber auch diskursiv zunehmen würde und dies in vielerlei Hinsicht keineswegs unproblematisch wäre.<sup>3</sup> Unter anderem sollte bedacht werden, dass Renditeorientierung oder gar -maximierung für gute Renten, gute Arbeit und ressourcenschonendes Wirtschaften jedenfalls in der kurzen und mittleren Frist in einem strukturellen Konflikt stehen, der mit der nun beabsichtigten Konstruktion offenbar vor allem ins Ausland „exportiert“ bzw. dort ausgetragen werden soll. Fraglich ist, ob dies ein tatsächlich angemessener und auch einigermaßen zuverlässiger Ansatz zur Finanzierung deutscher Renten ist. Um derart strukturelle Probleme und Gefahren besser abschätzen und nach Möglichkeit auch vermeiden zu können, sollte deshalb zumindest regelmäßig transparent über die konkreten Anlagebestände des „Generationenkapitals“ informiert, besser noch ein wirksamer Ausschlusskatalog für insofern kritische Anlagen erarbeitet werden.

---

<sup>3</sup> Ausführlich dazu

[https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Politik/Rente\\_Gesundheit\\_Pflege/Die\\_Illusion\\_von\\_der\\_Kapitaldeckung.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Die_Illusion_von_der_Kapitaldeckung.pdf).

## Anpassungen von Nachhaltigkeitsrücklage und Zuschüssen (Änderung der §§ 158 und 213 SGB VI, neuer § 287h SGB VI)

### Regelungen

Geplant ist, die gesetzliche Mindestrücklage der GRV von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben. Muss zur Einhaltung dieser Vorgabe wiederum der Beitragssatz erhöht werden, findet diese Erhöhung bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten keine Berücksichtigung. Stattdessen soll für diesen Fall ein fiktiver Beitragssatz berechnet und berücksichtigt werden, der sich bei einer weiter geltenden Mindestrücklage von lediglich 0,2 Monatsausgaben ergeben hätte.

Darüber hinaus sollen die drei Bundeszuschüsse zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung durch Streichung diverser Berechnungselemente mit vielfältigen Effekten vereinfacht werden. Fortan werden die Zuschüsse auf Grundlage der Nominalwerte von 2023 (zuzüglich zweier Erhöhungsbeträge für den allgemeinen Bundeszuschuss in 2024 und 2025) mit den hergebrachten Faktoren fortgeschrieben. Für den allgemeinen Bundeszuschuss ist dies die Bruttolohn- und Beitragssatzentwicklung, für den zusätzlichen Bundeszuschuss die Umsatzsteuerentwicklung und für dessen Erhöhungsbetrag die Bruttolohnentwicklung. Gleichzeitig wird die bereits bestehende gesetzliche Behauptung sprachlich noch verstärkt, mit dem zusätzlichen Bundeszuschuss (derzeit etwa 15 Milliarden Euro) würden die nicht beitragsgedeckten Leistungen pauschal abgegolten. Außerdem ist vorgesehen, diverse Abzüge nicht mehr nominal und erst nach der eigentlichen Berechnung der Zuschüsse vorzunehmen; stattdessen wurden diese in die Ausgangswerte der zukünftigen Dynamisierung eingearbeitet. Resultat dieser Strukturveränderung ist für sich genommen eine Reduktion der Bundeszuschüsse um insgesamt etwa 800 Millionen Euro allein bis 2027, danach ist der anhaltende Effekt wegen der Überlagerung durch steigende Bundeszuschüsse infolge des absehbaren Beitragssatzanstiegs nicht mehr anhand der mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Modellrechnungen ersichtlich.

### Bewertung

Die geplante Anhebung der Mindestrücklage ist überfällig, da bei einer Untergrenze von lediglich 0,2 Monatsausgaben vor allem im Oktober eines Jahres – Rentenanpassungen zur Jahresmitte sind dann schon länger finanzwirksam, Beiträge auf Jahressonderzahlungen aber in der Regel noch nicht eingegangen – strukturelle Liquiditätsgefahren für die GRV bestehen. Der Ernstfall hätte jenseits des unmittelbar finanziellen Handlungsbedarfs unter Nutzung der Bundesgarantie auch erhebliche, völlig unnötige und eigentlich einfach vermeidbare Konsequenzen für den Ruf des Umlagesystems, wie in einer entsprechenden Situation Ende 2005 schon einmal deutlich wurde. Insofern wäre eine Mindestrücklage von 0,3 Monatsausgaben richtig und hilfreich, sollte allerdings um ein leichtes Vorziehen der Bundeszuschüsse ergänzt werden, zumal dies für den Bundeshaushalt unproblematisch wäre. Einen entsprechenden Vorschlag hat beispielsweise die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem Abschlussbericht 2020 unterbreitet.

Nicht nachvollziehbar ist, den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge für Kindererziehungszeiten bei Beitragssatzanpassungen zur Gewährleistung der nun etwas höheren Mindestrücklage nicht wie üblich unter Berücksichtigung des Beitragssatzanstiegs

fortzuschreiben. Die notwendige Aufstockung der Rücklage wird damit faktisch nur von den Versicherten zu leisten sein, der Bund würde seiner finanziellen Verantwortung für das Gesamtsystem also nicht hinreichend gerecht.

Dass die Bundeszuschüsse vereinfacht werden sollen, ist wiederum sinnvoll, ist doch ihre Berechnung praktisch nicht mehr nachvollziehbar. Allerdings trägt die nochmalige Reduktion im Zuge dieser Vereinfachung nicht zu einer verlässlichen Finanzierung der GRV bei, auch wenn diese aktuell noch über eine umfangreiche Rücklage verfügt. Sofern nicht noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren umgesetzt, sollten auch weitere Vereinfachungsschritte hin zu einem einheitlichen und einfach fortgeschriebenen Bundeszuschuss erwogen werden. Auch wenn der bisherige „Wildwuchs“ sich mit der Finanzierungshistorie erklären lässt, sind mehrere und dabei unterschiedlich dynamisierte Bundeszuschüsse nach wie vor nur schwer nachvollziehbar und passen insgesamt nicht zur Finanzierungssystematik der maßgeblich auf lohnbezogene Beiträge gestützten GRV.

Im Übrigen ist die Behauptung, bereits der zusätzliche Bundeszuschuss als nur ein und dabei überschaubares Element des Gesamtschusses würde nicht beitragsgedeckte Leistungen pauschal abgelten, angesichts des deutlich größeren Umfangs „versicherungsfremder“ Leistungen<sup>4</sup> offensichtlich nicht zutreffend. Diese Aussage hätte im Zuge der Anpassung entfallen sollen, wird nun allerdings noch klarer formuliert. Immerhin ist der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Gesetzentwurf die Ankündigung zu entnehmen, dass zukünftig „das Bundesministerium für Arbeit und Soziales [...] gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung Bund die nicht beitragsgedeckten Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung in der engen und erweiterten Auslegung abschätzen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichten“ wird. Würde dieses Vorhaben tatsächlich in Form regelmäßiger fundierter Berichte umgesetzt, so wäre dies ein erheblicher Fortschritt, der zeitnah zu entsprechenden Kompensationsmaßnahmen führen und analog auf die anderen Sozialversicherungszweige ausgedehnt werden sollte – idealerweise nach klaren gesetzlichen Vorgaben.

## Fazit

Die nach dem Gesetzentwurf dauerhaft angestrebte und zumindest mittelfristig konkret festgeschriebene Niveaustabilisierung im Bereich der gesetzlichen Rente ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Wird die Reform wie vorgesehen umgesetzt, würde dies den dringend notwendigen, mit der bestehenden Haltelinie bereits initiierten Paradigmenwechsel zurück zu einem wieder leistungsorientierten GRV-System weiter vorantreiben. Dies ist gerade auch im Interesse der heute jüngeren Beschäftigten, die eine auch hinsichtlich des Sicherungsniveaus wieder verlässliche gesetzliche Rente als Fundament für gute Alterssicherung benötigen und erwarten. Gleichwohl ist das vorgesehene Niveau noch zu gering – mindestens 50 Prozent wären für angemessene Renten sinnvoll, besser noch 53 Prozent – und die strukturelle Umkehr rechtlich auch noch nicht umfassend abgesichert: Würde das Gesetz wie vorliegend verabschiedet, so wäre das dauerhaft stabile Niveau zwar

---

<sup>4</sup> Siehe dazu etwa [https://rentenupdate.driv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01\\_Bundesmittel\\_und\\_zuschuesse/DRV\\_2021\\_Nicht\\_Beitragsgedekte\\_Leistungen.html](https://rentenupdate.driv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01_Bundesmittel_und_zuschuesse/DRV_2021_Nicht_Beitragsgedekte_Leistungen.html).

als generelles Ziel definiert, auf der entscheidenden technischen Ebene aber nur als Ausnahme vom auf Niveausenkung ausgerichteten Regelfall.

Das als zusätzliche Finanzierungsquelle konzipierte „Generationenkapital“ dürfte auch langfristig einen überschaubaren Einfluss auf die GRV-Finzen und damit auf den Beitragssatz haben, erscheint aber bei aller notwendigen Skepsis gegenüber einer zunehmenden Finanzialisierung des Sozialstaats insgesamt noch tolerabel. Schließlich ist es als kollektives und kreditfinanziertes Instrument konzipiert, sodass eben keine falschen Weichen in Richtung Umlenkung individueller Beiträge aus der Umlage in einzelne Vorsorgedepots gestellt würden. Wäre Letzteres verpflichtend der Fall, würde damit im Übrigen auch die Teilnahme an einer faktischen „Aktienmarktlotterie“ erzwungen, da formal gleiche Arbeitsleistungen unterschiedlicher Kohorten wegen der unweigerlichen Marktschwankungen absehbar sehr ungleich bewertet würden. Derartige Effekte wären kaum zu rechtfertigen und vermittelbar, was als weiteres Argument für ein Festhalten am lohnbasierten und teilhabeäquivalenten Umlagesystem mit abstrakten Entgeltpunkten gelten kann.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass gute Renten gerade im weiteren demografischen Wandel nun einmal substanzielle Beiträge erfordern, deren Dämpfung oder gar Senkung eben kein Selbstzweck sein kann. Gleichwohl sollten Beitragszahlende systematisch von „falschen Kosten“ entlastet werden, die gegenwärtig und ungerechtfertigterweise zu den für gute Absicherung notwendigen „richtigen Kosten“ hinzukommen. Dafür bedarf es einer adäquaten Finanzierung nicht aus Beiträgen zu deckender „versicherungsfremder“ Leistungen, statt die Bundeszuschüsse wie nun geplant real weiter zu senken. Daneben muss ganz allgemein alles für umfassende, angemessen entlohnte und sozialversicherte Erwerbstätigkeit getan werden, um gesamtgesellschaftlichen Wohlstand inklusive (sozial)staatlicher Angebote und individueller Ansprüche zu erwirtschaften und nachhaltig abzusichern.

---

**Oktober 2024**

**Peer Rosenthal**  
Hauptgeschäftsführer  
[rosenthal@arbeitnehmerkammer.de](mailto:rosenthal@arbeitnehmerkammer.de)

---